

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**MESTRADO EM DIREITO**



**JULIANO SARTOR PEREIRA**

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO PLANEJAMENTO URBANO POR MEIO  
DA AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO UMA VIA DE CONSTRUÇÃO DO DIREITO  
FUNDAMENTAL À CIDADE: ANÁLISE COMPARADA DO *PIANO REGOLATORE  
GENERALE* ITALIANO E DO PLANO DIRETOR BRASILEIRO**

**CRICIÚMA**

**2021**

**JULIANO SARTOR PEREIRA**

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO PLANEJAMENTO URBANO POR MEIO  
DA AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO UMA VIA DE CONSTRUÇÃO DO DIREITO  
FUNDAMENTAL À CIDADE: ANÁLISE COMPARADA DO *PIANO REGOLATORE  
GENERALE* ITALIANO E DO PLANO DIRETOR BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado, Área de Concentração em Direitos Humanos e Sociedade, Linha de Pesquisa em Direito, Sociedade e Estado, da Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira

**CRICIÚMA**

**2021**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

P436d Pereira, Juliano Sartor.

a democracia participativa no planejamento urbano por meio da audiência pública como uma via de construção do direito fundamental à cidade : análise comparada do *Piano Regolatore Generale Italiano* e do Plano Diretor Brasileiro / Juliano Sartor Pereira. - 2021.

222 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2021.

Orientação: Reginaldo de Souza Vieira.

1. Audiência pública. 2. Direito comparado. 3. Democracia participativa. 4. Direito romano. 5. Direito urbanístico. I. Título.

CDD 23. ed. 341.374

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101  
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

**JULIANO SARTOR PEREIRA**

**“A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO PLANEJAMENTO URBANO POR MEIO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO UMA VIA DE CONSTRUÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE: ANÁLISE COMPARADA DO *PLANO REGOLATORE GENERALE ITALIANO* E DO PLANO DIRETOR BRASILEIRO”**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 28 de outubro de 2021

**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Dr. Tegina da Silva Meira  
Coordenador Adjunto do PPGD



Prof. Dr. José Isaac Pilati  
(Coorientador – UFSC)



Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer  
(Membro PPGD/UNESC)



Prof. Dr. Mauricio da Cunha Savino Filó  
(Coorientador – UNESC)

Daram em assinatura digital e-se  
 Francisco Pizzette Nunes  
04001111001000110000  
Verifique em <https://e7f0dca.t.br>  
Prof. Dr. Francisco Pizzette Nunes  
(Membro externo – ESUCRI)

À minha mãe.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, ao meu orientador, Prof. Reginaldo de Souza Vieira, pela orientação, disponibilidade, dedicação, pelo conhecimento compartilhado, por sempre estimular à pesquisa e, sobretudo, pela compreensão nos momentos difíceis por mim enfrentados.

Agradeço ao Prof. José Isaac Pilati pela coorientação prestada, as sugestões e considerações foram de grande valor e fizera-me repensar e aperfeiçoar a pesquisa.

Agradeço ao Prof. Maurício da Cunha Savino Filó pela coorientação, as recomendações foram de grande valia para o aprimoramento da pesquisa.

Agradeço ao Prof. Antonio Carlos Wolkmer por avaliar a presente pesquisa, pelas considerações indicadas e, também, pelas aulas extremamente agradáveis e plenas de conhecimento que nos foram ministradas.

Agradeço ao Prof. Francisco Pizzette Nunes por avaliar a pesquisa e por todas as considerações pontuadas, as quais foram devidamente aproveitadas no trabalho de revisão final.

Agradeço ao PPGD/Unesc, particularmente a cada uma e um dos professores pelas inestimáveis aulas, debates, conversas, cafés e pelo compartilhar do conhecimento e, em especial, à secretária Vanessa Destro Dagostim que sempre nos socorreu nas horas de apuros.

Agradeço às e aos colegas do mestrado pela companhia, pelas conversas e pelo partilhar de ideias, bem como às e aos pesquisadores do Núcleo de Pesquisa em Estado, Política e Direito – NUPED, pelas leituras, debates, e pelo compartilhar recíproco do conhecimento.

Agradeço ao amigo Clodoaldo Pacheco por ter acreditado que eu daria este passo, no aperfeiçoamento do aprendizado e do conhecimento, indispensável para evoluirmos como pessoas ao longo da vida.

Agradeço à amiga Marlene Damasio De Aguiar, recordo-me da sua felicidade ao saber que eu havia ingressado no mestrado. Infelizmente não estais mais entre nós, mas carrego com carinho suas palavras de incentivo. Cara Lena, consegui completar um dos vagõezinhos da locomotiva, (risos). Muito obrigado!

Agradeço a uma pessoa por demais especial que teve a capacidade de me entender e a paciência para me suportar ao longo desse processo de aprendizado, com certeza a sua atenção e apoio foram fundamentais à essa conquista, à minha mãe Jacy Lúcia.

Agradeço à CAPES, pelo suporte financeiro por intermédio do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Ensino Superior – PROSUC, indispensável ao aperfeiçoamento deste pesquisador e à realização da presente pesquisa.

“A democracia não pretende criar santos, mas fazer justiça.”

Paulo Freire

## RESUMO

A presente pesquisa aborda o instituto da Democracia Participativa denominado Audiência Pública sob o enfoque do Paradigma da Pós-Modernidade, tendo o Direito Romano de Contraponto como método de valoração da audiência soberana como as antigas assembleias do povo da Roma republicana. A complexidade do tema envolve o estudo do Direito Urbanístico para individuação dos instrumentos participativos do Plano Diretor brasileiro e do *Piano Regolatore Generale* italiano, além do Direito Comparado para se extrair os resultados conclusivos conforme os objetivos propostos. Isso posto, tem-se o problema a ser averiguado que diz respeito a como se efetivar a participação popular por meio de instrumentos democráticos no planejamento urbano tendo como parâmetro uma análise comparada entre os planos urbanísticos italiano e brasileiro. Por esse motivo, a relevância do Direito Comparado em meio ao cenário emergente de um novo paradigma Pós-Moderno participativo e pluralista. A pesquisa foi estruturada em três seções independentes que dialogam entre si. Assim, a primeira seção descreve a democracia desde a Eclésia ateniense e as Assembleias romanas, passando pela (re)invenção da democracia moderna representativa até chegar à democracia pós-moderna participativa. A segunda seção apresenta o Direito Urbanístico e seus instrumentos de planejamento urbano, descreve a transformação do urbanismo em direito, e a articulação da comunidade na luta pelo seu direito à cidade e por um planejamento urbano participativo. A terceira seção apresenta o Direito Comparado englobando a análise comparada entre o *Piano Regolatore Generale* italiano e o Plano Diretor brasileiro, expõe o contexto jurídico que envolve o plano urbanístico italiano. Realiza-se a análise por meio da macrocomparação entre os ordenamentos e textos constitucionais italiano e brasileiro, e na sequência complementa-se com a microcomparação envolvendo a legislação e os planos urbanísticos de ambos os ordenamentos. Para tal, utiliza-se o método de abordagem dedutivo ao longo de toda pesquisa, porém em dadas seções recorre-se ao método de procedimento histórico e ao Direito Romano de contraponto, além do método do Direito Comparado e, também, à teoria dos paradigmas. A técnica de pesquisa é bibliográfica, de tipo documental e legal com consulta a fontes primárias e secundárias, como livros, revistas científicas e legislações. *A priori*, os resultados demonstram que o direito de participação da população no planejamento urbano da cidade depende da mobilização e participação cidadã da Sociedade.

**Palavras-chave:** Audiências Públicas. Direito Comparado Pós-Moderno. Democracia Participativa. Direito Romano de Contraponto. Direito Urbanístico.

## ABSTRACT

This research addresses the institute of Participatory Democracy called Public Audience from the perspective of the Post-Modernity Paradigm, having the Roman Law of Counterpoint as a method of valuing the sovereign audience as the ancient assemblies of the people of republican Rome. The complexity of the theme involves the study of Urban Law to identify the participatory instruments of the Brazilian Master Plan and the Italian Piano Regolatore Generale, in addition to Comparative Law to extract conclusive results according to the proposed objectives. That said, there is a problem to be investigated regarding how to effect popular participation through democratic instruments in urban planning, having as a parameter a comparative analysis between the Italian and Brazilian urban plans. For this reason, the relevance of Comparative Law in the midst of the emerging scenario of a new participatory and pluralist Post-Modern paradigm. The research was structured in three independent sections that dialogue with each other. Thus, the first section describes democracy from the Athenian Ecclesia and the Roman Assemblies, through the (re)invention of modern representative democracy to postmodern participatory democracy. The second section presents Urban Law and its urban planning instruments, describes the transformation of urbanism into law, and the articulation of the community in the struggle for its right to the city and for participatory urban planning. The third section presents the Comparative Law encompassing the comparative analysis between the Italian Piano Regolatore Generale and the Brazilian Master Plan, exposing the legal context that involves the Italian urban plan. The analysis is carried out through macro-comparison between the Italian and Brazilian constitutional orders and texts, and then it is complemented with the micro-comparison involving the legislation and urban plans of both orders. To this end, the deductive method of approach is used throughout the research, but in certain sections the historical procedure method and the Roman law of counterpoint are used, in addition to the method of Comparative Law and also the theory of paradigms . The research technique is bibliographical, documental and legal, with consultation of primary and secondary sources, such as books, scientific journals and legislation. A priori, the results demonstrate that the population's right to participate in the urban planning of the city depends on the mobilization and citizen participation of the Society.

Keywords: Public Hearings. Postmodern Comparative Law. Participatory Democracy. Roman Law of Counterpoint. Urban Law.

## RIASSUNTO

Questa ricerca si rivolge all'istituto della Democrazia Partecipativa denominato Udiienza Pubblica nella prospettiva del Paradigma Postmoderno, avendo il Diritto Romano di contrappunto come metodo per valutare l'udienza sovrana come le antiche assemblee del popolo della Roma repubblicana. La complessità del tema coinvolge lo studio del Diritto Urbanistico per individuare gli strumenti partecipativi del Piano Direttore brasiliano e del Piano Regolatore Generale italiano, oltre al Diritto Comparato per estrarre risultati conclusivi secondo gli obiettivi proposti. Ciò premesso, c'è un problema da indagare su come attuare la partecipazione popolare attraverso strumenti democratici nella pianificazione urbana, avendo come parametro un'analisi comparativa tra il piano urbanistico italiano e quello brasiliano. Per questo, la rilevanza del Diritto Comparato nello scenario emergente di un nuovo paradigma postmoderno partecipativo e pluralista. La ricerca è stata strutturata in tre sezioni indipendenti che dialogano tra loro. Pertanto, la prima sezione descrive la democrazia dall'Ecclesia ateniese e dalle Assemblee romane, attraverso la (re)invenzione della moderna democrazia rappresentativa alla democrazia partecipativa postmoderna. La seconda sezione presenta il diritto urbanistico e i suoi strumenti urbanistici, descrive la trasformazione dell'urbanistica in diritto e l'articolazione della comunità nella lotta per il suo diritto alla città e per una progettazione urbanistica che sia partecipativa. La terza sezione presenta il Diritto Comparato, racchiude l'analisi comparativa tra il Piano Regolatore Generale italiano e il Piano Direttore brasiliano, espone il contesto giuridico che coinvolge il piano urbanistico italiano. L'analisi viene effettuata attraverso una macrocomparazione tra gli ordinamenti ed i testi costituzionali italiani e brasiliani, per poi essere integrata da una microcomparazione che coinvolge la legislazione e i piani urbanistici di entrambi gli ordinamenti. A tal fine, in tutta la ricerca viene utilizzato il metodo deduttivo, tuttavia, in alcune sezioni, si ricorre al metodo storico e al Diritto Romano di contrappunto, oltre al metodo del Diritto Comparato e alla teoria dei paradigmi. La tecnica di ricerca è bibliografica, documentale e giuridica, con consultazione di fonti primarie e secondarie, quali libri, riviste scientifiche e normativa. A priori, i risultati dimostrano che il diritto della popolazione a partecipare alla pianificazione urbanistica della città dipende dalla mobilitazione e dalla partecipazione dei cittadini della Società.

Parole chiave: Udienze pubbliche. Diritto Comparato postmoderno. Democrazia Partecipativa. Diritto Romano di contrappunto. Diritto Urbano.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Poderes eleitos diretamente pelo voto popular.....	179
Tabela 2 - Termos referentes à Democracia nas Constituições brasileira e italiana. ....	181
Tabela 3 - Termos referentes ao Urbanismo nas Constituições brasileira e italiana. ....	184
Tabela 4 - Termos relacionados à Democracia Participativa na <i>Legge Urbanistica</i> italiana. ....	187
Tabela 5 - Termos relacionados à Democracia Participativa no Estatuto da Cidade.....	188

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.C.	Antes de Cristo
art.	Artigo
arts.	Artigos
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
d.C.	Depois de Cristo
EIA	Estudo prévio de impacto ambiental
EIV	Estudo prévio de impacto de vizinhança
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
IBCT	Instituto Brasileiro de informação em Ciência e Tecnologia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Istat	Istituto Nazionale di Statistica
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
Nº	Número
n.	Número
n.p.	Não paginado
NUPED	Núcleo de Pesquisa em Estado, Política e Direito
ONU	Organização das Nações Unidas
p.	Página(s)
PD	Plano Diretor
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PRG	<i>Piano Regolatore Generale</i>
Q.	Quantidade
s.d.	Sem data
UNESC	Universidade do Extremo Sul Catarinense
§	Paragrafo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 DEMOCRACIA: A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO PRESSUPOSTO DE CIDADANIA.....</b>	<b>18</b>
2.1 A DEMOCRACIA NA ANTIGUIDADE: DIRETA .....	20
2.1.1 A Democracia Direta Ateniense .....	21
2.1.2 A República Participativa do Povo de Roma.....	28
2.2 A DEMOCRACIA NA MODERNIDADE: REPRESENTATIVA .....	40
2.2.1 A Idade Média e o Ostracismo da Democracia.....	41
2.2.2 A Idade Moderna e a (Re)invenção da Democracia.....	51
2.3 A DEMOCRACIA NA PÓS-MODERNIDADE: PARTICIPATIVA .....	59
2.3.1 A crise do Paradigma da Modernidade do Estado Representado .....	60
2.3.2 O emergir do Paradigma da Pós-modernidade da Sociedade Participativa.....	70
<b>3 DIREITO URBANÍSTICO: DO URBANISMO À AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PLANO DIRETOR .....</b>	<b>81</b>
3.1 A CIDADE COMO ESPAÇO LOCAL DE EXERCÍCIO DA CIDADANIA .....	83
3.1.1 Contextualização e conceituação de Cidade.....	84
3.1.2 O global e o local na construção da participação cidadã e do direito à cidade.....	90
3.2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO.....	98
3.2.1 Do urbanismo ao Direito Urbanístico .....	100
3.2.2 Dos movimentos sociais urbanos à constitucionalização do Direito Urbanístico ..	109
3.3 DO ESTATUTO DA CIDADE À AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PLANO DIRETOR ...	118
3.3.1 O Estatuto da Cidade como marco paradigmático da democracia participativa .	119
3.3.2 O Plano Diretor e as Audiências Públicas .....	128
<b>4 DIREITO COMPARADO: <i>PIANO REGOLATORE GENERALE ITALIANO E PLANO DIRETOR BRASILEIRO</i> .....</b>	<b>140</b>
4.1 O DIREITO COMPARADO PARA ALÉM DE CIÊNCIA E MÉTODO.....	141
4.1.1 O Direito Comparado como ciência e método .....	142
4.1.2 A macro e microcomparação e o Direito Comparado Pós-moderno.....	151
4.2 <i>PIANO REGOLATORE GENERALE</i> .....	160
4.2.1 Contextualização histórico-jurídica do <i>Piano Regolatore Generale</i> .....	160
4.2.2 Características político-jurídicas e instrumentais do <i>Piano Regolatore Generale</i> .	169

4.3 A ANÁLISE COMPARADA ENTRE O PLANO REGOLATORE GENERALE E O PLANO DIRETOR .....	177
<b>4.3.1 Macrocomparação: do ordenamento às Constituições da Itália e do Brasil.....</b>	<b>177</b>
<b>4.3.2 Microcomparação: dos planos urbanísticos à participação democrática .....</b>	<b>186</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>192</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>197</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A democracia é o poder do povo, é o povo reunido coletivamente e sendo capaz de se autodeterminar nos assuntos que lhe dizem respeito. Porém como é que se daria o exercício desse poder pelo próprio povo, esta é uma reflexão que aflige e motiva os observadores mais atentos e críticos aos preceitos modernos de uma democracia representada, na qual o povo não é mais o protagonista das ações transformadoras que reproduzem os anseios e demandas da sociedade. É necessário observar o mundo em suas relações políticas, macro e micro, global e local, as suas dinâmicas e complexidades nas mais variadas áreas. Desse modo, percebe-se que há uma crise que aflige os modelos e os anseios, individuais e coletivos, que insiste em surgir e ressurgir para ter as suas necessidades e demandas mais básicas atendidas, ou melhor, ouvidas.

Observa-se que há uma crise entre o velho e o novo, de um velho paradigma vertical, impositor, centralizador e controlador, que usurpou da coletividade como sendo seu, aquela força motriz que representa o poder do povo em ação, o poder do coletivo em expressão. Nesse ponto, poder-se-ia afirmar que esse poder fora corporificado no passado como sendo o poder da *ágora*, o poder da assembleia, o poder do próprio povo reunido em ação. Em outros tempos, conforme Cabrera (2008) as tribos sentavam-se em círculos e colocavam no meio o produto de suas coletas ou de seus saques, e ali naquele círculo repartiam igualmente o produto do seu esforço coletivo entre todos. Com o transformar das relações sociopolíticas o que se colocou no meio do círculo foi o poder, mas como afirma Rousseau, o poder é uno e indivisível, dessa forma, as praças, as assembleias, as reuniões, os encontros coletivos se tornam, então, o centro do poder que deve ser compartilhado por todos e decidido no interesse de todos.

Nesse ponto, é que se torna possível então deslumbrar a crise que aflige a sociedade como sendo uma crise complexa, paradigmática, entre o submergir de um velho paradigma que insiste em conservar para si, de todas as formas e meios, o poder; e o emergir de um novo paradigma que apresenta uma nova dinâmica, renovada, da reunião em círculos onde o poder se expressa por todos e pelo benefício de todos.

É nesse contexto paradigmático que a presente pesquisa propõe estudar a Democracia Participativa, como força da coletividade, aplicada ao planejamento urbano, ou seja, na organização das cidades de modo que estas cumpram com o seu papel social. Por isso o resgate da Audiência Pública como o espaço de encontro, o local em que é possível o exercício de um básico direito dos seres humanos, que é o direito ser ouvido sem censuras, ou mesmo com censuras, mas de ser ouvido e de construir junto aos demais uma decisão em comum para o bem em comum, sem se esquecer ou deixar ninguém para trás.

Ainda quanto ao tema, coletivamente se constrói o direito fundamental à cidade como reflexo da luta por direitos. Maquiavel admirava Roma não por suas conquistas, mas pelos seus conflitos, o autor compreendia que não era na ordem que se encontrava a grandeza da cidade, mas em suas divergências. Desse modo, não é na ordem imposta pelo poder imobiliário que se terá uma cidade melhor e que cumpra efetivamente com sua função social, é justo o conflito que envolve os ninguém e toda coletividade na busca pela dignidade, pelo direito à habitação, ao trabalho, à mobilidade e ao lazer, que se terá uma cidade melhor e mais segura para todos.

A pesquisa apresenta, então, como tema a Democracia Participativa no planejamento urbano por meio da Audiência Pública como uma via de construção do direito fundamental à cidade. Por seu turno, a sua delimitação refere-se à análise comparada do *Piano Regolatore Generale* italiano e do Plano Diretor brasileiro.

Ressalta-se que o tema proposto possui coerência com a proposta do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unesc, e se encontra vinculado à área de concentração em “Direitos Humanos e Sociedade” e com a linha de pesquisa “Direito, Sociedade e Estado”. Ademais, a presente dissertação se adequa à linha de pesquisa do orientador, Prof. Reginaldo de Souza Vieira, e do grupo de pesquisa NUPED, Núcleo de Pesquisa em Estado, Política e Direito.

Por consequência, a pesquisa busca responder ao seguinte questionamento: Como efetivar a participação popular por meio de instrumentos da Democracia Participativa, em especial a Audiência Pública, no planejamento urbano por intermédio da elaboração de planos urbanísticos tendo como parâmetro a análise comparada entre o Plano Diretor brasileiro e o *Piano Regolatore Generale* italiano?

As hipóteses que sustentam a pesquisa se expressam a partir de duas vertentes, a saber: a primeira, expõe que no ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição e o Estatuto da Cidade, por si sós, já dispõe de instrumentos democráticos e assegurariam a participação da população na formulação e gestão democrática do planejamento urbano representado pelo Plano Diretor mediante o instituto das audiências públicas, efetivando-se assim uma Democracia Participativa emancipadora e inclusiva, pautada nos direitos fundamentais do cidadão à cidade. Contudo, a segunda hipótese, aponta que o ordenamento jurídico brasileiro seria insuficiente para assegurar a participação popular no planejamento urbano, sendo necessário recorrer a fontes estrangeiras por meio do estudo comparado para se divisar eventuais alternativas para o aprimoramento de soluções jurídicas apropriadas, elege-se, assim, o ordenamento jurídico italiano como parâmetro por apresentar correspondências jurídicas, além de uma longa história de planejamento do território urbano.

Desse modo, o objetivo geral da pesquisa é investigar o Plano Diretor, e legislações afins como a Constituição e o Estatuto da Cidade, comparando-o com o *Piano Regolatore Generale*, juntamente à *Legge Urbanistica* e à Constituição italiana. Como objetivos específicos mencionam-se: 1°. Descrever a democracia e os seus institutos característicos tendo como parâmetro os paradigmas da Antiguidade, Modernidade e Pós-Modernidade; 2°. Apresentar o Direito Urbanístico e seus instrumentos de planejamento urbano e gestão democrática das políticas urbanísticas da cidade; 3°. Comparar o *Piano Regolatore Generale* e o Plano Diretor, as suas similaridades e singularidades, com base nos institutos da Democracia Participativa.

Por conseguinte, a pesquisa divide-se em três seções distintas, com suas peculiares categorias que dialogam na construção do saber acadêmico e jurídico necessários para o desenvolvimento do estudo comparado envolvendo o *Piano Regolatore Generale* italiano e o Plano Diretor brasileiro, ambos instrumentos do planejamento territorial urbano. A pesquisa não se resume a uma linha linear ao longo do tempo; ao contrário, do constante diálogo interdisciplinar e transdisciplinar se constrói uma gradativa confluência de saberes que gera um entendimento pluralista, o qual dialoga com várias ciências na construção do conhecimento.

Nessa lógica, a primeira seção discute a democracia e a participação popular como pressuposto da cidadania. Encontra-se dividida em três subseções que abordam a democracia em seus contextos históricos. A primeira subseção aborda a democracia na Antiguidade, iniciando-se na *ágora* ateniense e chegando às assembleias do povo da Roma republicana. A segunda subseção discorre sobre a democracia na Modernidade, inicia preliminarmente investigando o ostracismo da democracia na Idade Média e a sua reinvenção na Idade Moderna. A terceira subseção, avança em direção a um novo paradigma o da Pós-Modernidade, descreve a crise do paradigma Moderno e de sua representação política e aponta o emergir de um novo paradigma Pós-Moderno pautado na ideia de uma Sociedade politicamente e coletivamente participativa.

A segunda seção, aborda o surgimento do Direito Urbanístico a partir do desenvolvimento do urbanismo, além do surgimento de planos urbanísticos como o Plano Diretor e de espaços de participação como as audiências públicas. A seção divide-se em três subseções, sendo que a primeira aborda a cidade como o espaço para o exercício da cidadania, contextualiza o surgimento das cidades e a sua relação com o global e o local na construção da cidadania. A segunda, investiga a constitucionalização do Direito Urbanístico no cenário brasileiro, inicia apresentando o urbanismo e o conseqüente surgimento do Direito Urbanístico, descreve ainda a contribuição dos movimentos sociais à introdução do urbanismo no texto

constitucional brasileiro. A terceira, examina a legislação infraconstitucional do Estatuto da Cidade e o instrumento urbanístico do Plano Diretor. Discute o Estatuto da Cidade como um marco paradigmático da Democracia Participativa e o Plano Diretor com suas Audiências Públicas.

Já a terceira seção compara os planos urbanísticos italiano, *Piano Regolatore Generale*, e brasileiro, Plano Diretor. A seção encontra-se dividida em três subseções. A primeira aborda o Direito Comparado investigando se ciência ou método, além de apresentar instrumentos do Direito Comparado como a macrocomparação e a microcomparação. A segunda retrata o *Piano Regolatore Generale*, contextualiza-o juridicamente por meio do marco histórico, na sequência demonstra suas características, políticas, jurídicas e instrumentais. A terceira subseção expõe a análise comparativa entre os planos urbanísticos italiano e brasileiro. Primeiramente realiza-se uma macrocomparação do ordenamento jurídico e dos textos constitucionais, a seguir efetua-se a microcomparação envolvendo os planos urbanísticos nas legislações infraconstitucionais sobre urbanismo, e registra-se os resultados.

A método de abordagem utilizado na presente pesquisa é o dedutivo, sendo complementada quando necessário com o procedimento histórico, com o método do Direito Romano de contraponto e pelo método comparativo. Nessa lógica, inicialmente, a democracia será abordada em suas fases históricas até chegar à especificidade da Democracia Participativa e na descrição de seus institutos. Igualmente o Direito Urbanístico será abordado de forma ampla passando pela compreensão do tema cidade e circunscrevendo-se ao instrumento de planejamento urbano do Plano Diretor. Logo, o Direito Romano de Contraponto revela-se apropriado ao entendimento jurídico de direitos coletivos no emergente cenário do Paradigma da Pós-Modernidade da Democracia Participativa. E na sua fase final, a pesquisa utilizará o método comparativo com a finalidade de confrontar o *Piano Regolatore Generale* e o Plano Diretor Municipal, analisando suas semelhanças e diferenças com o objetivo de compreender o fenômeno da participação popular no planejamento urbano, possibilitando uma dedução qualitativa mais precisa acerca da participação do povo no instituto da Audiência Pública.

A técnica de pesquisa envolverá fontes primárias e secundárias, de teor documental e legal, com consulta a textos legislativos, livros, revistas científicas jurídicas que possibilitem o aprofundamento de temas como a democracia, urbanismo, cidadania, cidade etc. Portanto, a consulta englobará o Banco de Teses e Dissertações da CAPES, do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBCT, universidades, periódicos e portais institucionais italianos, além de autores que discorrem sobre a temática. Quanto à pesquisa documental destacam-se, tratados internacionais, documentos legislativos e jurídicos nacionais e

internacionais disponíveis em banco de dados de portais governamentais brasileiros e italianos da rede mundial de computadores.

O marco teórico da pesquisa se expressa em amplo e rico diálogo entre autores que trabalham categorias como Democracia, Paradigma, Direito Urbanístico e Direito Comparado. Porém, convém ressaltar que o marco abarca os estudos do Professor José Isaac Pilati com a sua teoria da Pós-Modernidade aplicada ao direito e que se encontra pautada na soberania da Sociedade, ou seja, na participação política da coletividade na busca e exercício de seus direitos e, igualmente, no seu método de Direito Romano de contraponto que busca compreender e resgatar as instituições romanas republicanas, rompendo com a limitação da linearidade histórica e as concepções reducionistas da Modernidade, propondo a formulação de novas práxis ao ordenamento jurídico diante das complexidades da atualidade (PILATI, 2017).

Enfim, justifica-se a pesquisa por apresentar expressivo interesse acadêmico e por proporcionar uma inovadora investigação científico-jurídica quanto ao planejamento urbano e a organização democrática do espaço urbano das cidades. Ademais a pesquisa apresenta relevância social por possibilitar um diálogo propositivo entre a Universidade, o Poder Público e a Sociedade, além de abarcar a análise de categorias de direitos inerentes ao cidadão, vindo a corroborar no aperfeiçoamento da participação cidadã e na organização da sociedade no sentido de exercer o controle social e a gestão democrática das políticas urbanísticas.

*A priori*, os resultados demonstram que o direito de participação da população no planejamento urbano da cidade apresenta relação com a capacidade de mobilização social da comunidade e na sua participação cidadã no sentido de influenciar o poder local e, por consequência, efetivar a construção de direitos que reflitam os anseios da Sociedade.

## 2 DEMOCRACIA: A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO PRESSUPOSTO DE CIDADANIA

Democracia é uma palavra muito empregada na contemporaneidade, porém poucos têm noção da dimensão e da potência do seu significado. Normalmente é incompreendida, subvalorizada e costuma ser propositalmente limitada a categorias fechadas, ou melhor, a pontos circunscritos e não elucidativos quanto à amplitude de suas acepções e conceituações<sup>1</sup>. Desde os primórdios do surgimento da democracia na Idade Antiga, narrado por Heródoto em sua obra “História”<sup>2</sup>, seguido por Platão e Aristóteles, passando pela Idade Média até chegar aos tempos da Idade Moderna e da atual Idade Contemporânea, o conceito lexical<sup>3</sup> de democracia não é linear e apresenta-se recortado, dependente das condições sociopolíticas e dos contextos histórico-culturais nos quais se desenvolveu e foi adotada.

Paulo Grossi expõe que inclusive o direito se constitui como “uma dimensão misteriosa para o homem comum” (GROSSI, 2006b, p. 1-2), analogamente poder-se-ia afirmar que a democracia se encontra envolta por uma ameaçadora nuvem de incompreensões a ponto de o cidadão comum deslumbrá-la com desconfiança, crendo piamente nos dogmas aparentemente reconfortantes da modernidade de que a democracia se limitaria ao exercício do voto. Porém, este é o conceito delimitado por um paradigma em crise que não consegue mais corresponder às complexidades e expectativas de uma sociedade em constante transformação, tanto que a teoria da democracia na modernidade não é capaz de divisar o seu próprio potencial emancipador, reduzindo-se a um simulacro de democracia.

Então, para que se possa avançar para além dos limites de conceitos conformistas diante das promessas não cumpridas pela Democracia Representativa, é necessário reconhecer que o conceito de democracia se encontra em contínua construção, sobretudo em períodos de choques entre os paradigmas, hegemônico e emergente, que denotam uma crise significativamente profunda a nível paradigmático. É nesse sentido que a presente seção se propõe a analisar a democracia inserida em três grandes paradigmas, o da Antiguidade, o da Modernidade e o da

---

<sup>1</sup> Em linhas gerais, na atualidade, a democracia é confundida e delimitada quase exclusivamente ao sistema representativo e ao processo eleitoral, os quais correspondem tão somente a uma de suas acepções denominada democracia representativa.

<sup>2</sup> Heródoto (aproximadamente 485-425 a.C.), no livro III de sua História, narra um inverossímil diálogo no qual os persas Dário, Megabises e Otanes deliberariam sobre qual forma de governo deveria ser implantada na Pérsia defendendo cada qual respectivamente o governo de um (monarquia), de poucos (oligarquia) e de muitos (democracia). No hipotético diálogo, Otanes argumenta a favor da “instauração do governo democrático, pois todo poder emana do povo” (HERÓDOTO, 2006, p. 266).

<sup>3</sup> Relativo ao dicionário de línguas clássicas antigas; ao léxico, ao vocabulário, ao conjunto de palavras de uma língua; ao ambiente biossocial associado a um determinado grupo linguístico (LEXICAL, 2009, n.p.; LÉXICO, 2009, n.p.).

Pós-Modernidade.

O primeiro tópico a ser abordado será o da Democracia Direta dos antigos que perpassa dois momentos, o primeiro com a democracia direta dos atenienses e o segundo com as assembleias republicanas dos romanos. Inicialmente busca-se compreender o conceito primevo de democracia a partir do meio sociopolítico da *pólis* de Atenas; na sequência, passa-se a *urbs* de Roma para se analisar as instituições de participação popular como espaços coletivos de construção do direito. Com efeito, apropria-se de um conhecimento acerca das relações entre instituições e o povo na construção de uma democracia cuja cidadania era exercida diretamente.

Por sua vez, o segundo tópico a ser investigado será o da Democracia Representativa dos modernos, igualmente dividido em dois momentos, um primeiro referente ao medievo e um segundo concernente à modernidade tendo o seu ápice com a revolução burguesa de 1789. A incursão sobre a Idade Média deter-se-á a compreender o ostracismo da democracia a partir da fragmentação e desurbanização do império romano; visita-se, assim, um período cuja preocupação recaía exclusivamente sobre o exercício do poder soberano. Aborda-se a construção teórica de soberania elaborada pelos juristas medievais tendo como cenário a intrincada relação de poder envolvendo o papado, império, reinos e repúblicas. Na sequência passa-se à Modernidade com a construção teórica juscontratualista e a reinvenção da democracia a partir de um sistema político representativo.

A seu tempo, o terceiro tópico a ser dissertado será o da Democracia Participativa na Pós-Modernidade. Para tal, inicia-se confrontando a usurpação da soberania do povo pela abstração do Estado Nação, passa-se a seguir a relação entre o sistema representativo e os tipos de Estados na construção de uma democracia hegemonicamente representativa, centrada no Estado, no monismo jurídico e na dicotomia Sociedade Estado. Verifica-se ainda as crises que se operam dentro do paradigma moderno afetando inclusive a Democracia Representativa. Por conseguinte, aborda-se a relevância do paradigma e do método do Direito Romano de Contraponto como instrumental para a reelaboração de uma nova teoria democrática, centrada na participação coletiva da Sociedade. Situam-se, assim, exemplos de democracia participativa e o marco jurídico-constitucional de emergência de um novo paradigma fulcrado em anseios de Pós-Modernidade.

Epistemologicamente, a presente seção proporciona a construção de um conhecimento básico acerca da democracia passando por três paradigmas estruturantes que viabilizam a apropriação de ferramental didático apto ao desenvolvimento de posterior análise, nas demais seções, da Democracia Participativa pós-moderna no planejamento urbano, bem como no estudo do Direito Comparado entre o *Piano Regolatore Generale* Italiano e o Plano Diretor

Brasileiro.

## 2.1 A DEMOCRACIA NA ANTIGUIDADE: DIRETA

A democracia dos antigos exige do estudioso do direito um desprendimento da matriz moderna que concebe a democracia única e exclusivamente como um regime de governo engendrado ao formalismo do sistema representativo e, por consequência, reduzido ao monismo jurídico do qual somente o Estado se legitima como fonte produtora do direito.

Vislumbrar o passado com os olhos da Modernidade pode redundar em uma leitura equivocada da história das civilizações passadas, ignorando-se assim a criatividade da sociedade na solução das complexidades do seu tempo. José Isaac Pilati explica que a Modernidade em oposição ao antigo transformou a Filosofia dos gregos e o Direito dos romanos em meros itens livrescos de estudos acadêmicos, não sendo capaz de enxergá-los como modelos passíveis de readequação e aplicação à *práxis* da contemporaneidade (PILATI, 2017, p. 22).

De igual modo Paolo Grossi alerta sobre o risco da mitificação ao qual os juristas estão expostos ao aceitarem acriticamente os modelos simplistas e reducionistas da Modernidade, risco que pode resultar na absolutização do conhecimento a ponto de torná-lo uma crença. O autor ainda complementa afirmando que é preciso desmistificar o otimismo do jurista submisso a figuras abstratas muito bem articuladas em mais de duzentos anos de intensa racionalização e propaganda modernista (GROSSI, 2007, p. 13-19).

Como observa Alan Touraine (2002, p. 18) a construção modernista impõe a ideia que a modernidade é racionalização, “renunciar a uma é rejeitar a outra”. Logo, questioná-la significaria negar a razão e uma pretensa modernização, que na prática leva inexoravelmente à subordinação da sociedade aos interesses de elites dirigentes (TOURAINÉ, 2002, p. 99-112). Por esse ângulo cabe ao jurista desmistificar o paradigma da Modernidade que nega e relativiza o passado, operando um reducionismo radical e sistematizando a realidade social em linhas geométricas simplistas que desqualificam a complexidade que se constitui a riqueza de cada período histórico (GROSSI, 2007, p. 53-54; PILATI, 2017, p. 28).

Isso posto convém explicitar que a periodização da história convencionou a Antiguidade ou Idade Antiga com o surgimento da escrita, entre 4.000 a 3.500 a.C.<sup>4</sup>, até a queda do Império

---

<sup>4</sup> “O foneticismo sistêmico que define a escrita completa aparentemente apareceu pela primeira vez, em várias formas, entre 4.000 e 3.500 a.C. na Mesopotâmia.” (FISCHER, 2009a, p. 257). “Porém, novos indícios arqueológicos tornam urgente a consideração de que a escrita primitiva se desenvolveu num território mais amplo, que se estende do Egito até o vale do Indo. Através da difusão estimulada – a transmissão de uma ideia ou costume de um povo a outro – a ideia da utilidade de mecanismos de escrita, onde quer que tenha sido sua origem, inspirou

Romano em 476 d.C. Especificamente foi no início da Antiguidade Clássica, período que compreende os séculos VIII a.C. e V d.C.<sup>5</sup>, que houve o florescimento de duas singulares culturas que desenvolveram cada qual um sofisticado sistema de organização sociopolítica, a ponto de legarem à posteridade conceitos e institutos que influenciariam inclusive o mundo na atualidade. Destaca-se assim o legado da Grécia e de Roma, mais precisamente da *pólis* de Atenas e da *urbs* de Roma, respectivamente berços de edificação da democracia e da república.

### 2.1.1 A Democracia Direta Ateniense

Iniciando pelo mundo helênico<sup>6</sup>, a sua controversa datação histórica costuma ser dividida didaticamente nos seguintes períodos: pré-homérico, homérico, arcaico, clássico e helenístico<sup>7</sup>. Os períodos que particularmente interessam ao estudo da democracia são o arcaico e o clássico, principalmente devido à paulatina expansão dos assentamentos humanos que se constituíram em centros autônomos nos quais se desenvolveu uma aprimorada organização social na qual o indivíduo se reconhecia como ser político dentro de um espaço coletivo.

Nesse sentido, Antonio Carlos Wolkmer esclarece que a consolidação da cultura grega ocorreu justamente com a racionalização do pensamento que transcendeu a oralidade mitológica na busca por uma explicação filosófica sobre a origem da vida e do universo. Isso se deu especialmente com o surgimento das cidades-estados<sup>8</sup>, conhecidas como *pólis*, espaços nos quais a realização do homem grego “efetiva-se na participação e na integração com o interesse da coletividade” (WOLKMER, 2006, p. 13-14).

Distinguindo o antigo do moderno, Cornelius Castoriadis (2002, p. 189-191) expõe que a concepção da democracia dos antigos desconhecia a ideia moderna de representação política.

---

seus vizinhos a criar seus próprios sistemas de escrita de maneira semelhante, embora gráfica e foneticamente únicos.” (FISCHER, 2009b, p. 109).

<sup>5</sup> Não obstante as críticas à periodização da história em razão da influência do Modernismo e do Eurocentrismo, a título de ilustração a Idade Antiga costuma ser dividida em Antiguidade Oriental, 4000 a.C. a 500 a.C., Antiguidade Clássica, 800 a.C. a 476 d.C. e Antiguidade tardia, 300 d.C. a 476 d.C.

<sup>6</sup> Helênico, sinónimoia de grego, não se confunde com helenismo ou helenístico, termo cunhado pelo historiador Johan Gustav Droysen para se referir à relação entre as culturas gregas e asiáticas a partir das conquistas de Alexandre Magno (DROYSEN, 2010, p. 330-331; FUNARI, 2002, p. 75-76).

<sup>7</sup> Resumidamente: o período (I) pré-homérico, entre 2.000 a 1.200 a.C., corresponde às invasões indo-europeias; (II) homérico, entre 1.200 a 800 a.C., concerne ao aprimoramento da escrita; (III) arcaico, entre 800 a 500 a.C., tem-se o surgimento das *póleis* como centros de organização sociopolítica; (IV) clássico, entre 500 a 338 a.C., refere-se ao auge da filosofia e ao domínio macedônio sobre a Grécia; e (V) helenístico, entre 338 a 146 a.C., relaciona-se às campanhas de Alexandre Magno, à expansão da influência helênica e ao início do domínio romano. (FUNARI, 2002, p. 139-140; GUARINELLO, 2013, p. 54; SOUZA, 2006, p. 37).

<sup>8</sup> Ressalta-se que o termo cidade-estado, apesar de contraditório por ser considerado anacrônico por correntes de historiadores, é mencionado na presente pesquisa por fontes diretas para se referir às cidades da Antiguidade que dispusessem de uma organização sociopolítica ou às comunas que surgiram na Europa durante o período medieval.

A própria noção de Estado era compreendida como o exercício do poder pela coletividade como fonte da instituição política. “As leis dos atenienses começavam sempre pela famosa cláusula: *edoxe tê boulê kai tô dêmô* – pareceu bom ao Conselho e ao povo, que...” (CASTORIADIS, 2002, p. 193, grifo do autor). Nota-se, portanto, que a concepção ateniense de democracia residia na coletividade como fonte produtora do político e do direito, é o corpo coletivo de cidadãos que forma o *dêmos* que exerceria o poder soberano sem intermediários.

A democracia dos antigos foi concebida para que houvesse a participação direta do *dêmos* na *politeia* da *pólis*, ou melhor, a participação do povo, entendido como aqueles que exerciam a cidadania, nos assuntos que diziam respeito à organização e administração daquele modelo de sociedade. Tanto que Norberto Bobbio expõe que para os antigos a democracia significaria uma assembleia de cidadãos reunidos em uma praça para decidir diretamente assuntos de interesse da comunidade, complementa ainda “‘Democracia’ significava o que a palavra designa literalmente: poder do *dêmos*, e não, como hoje, poder dos representantes do *dêmos*” (BOBBIO, 2000, p. 372, grifo do autor).

É crível que o modelo de democracia da Antiguidade apresente um significado diferente da democracia da Modernidade. Buscando uma melhor compreensão do seu significado primevo, a etimologia revela que democracia (*δημοκρατία*) provém do grego antigo, o vocábulo é constituído pelo antepositivo *dêmos* com o significado de *dêmos*<sup>9</sup> ou povo, mais o pospositivo “*krátos, eos, ous*” significando “força, poder, autoridade”, além do sufixo “*ia*” que designa substantivos abstratos, e como resultado da somatória dos morfemas tem-se a palavra “*demokratía*” cujo significado depreende o conceito de “governo do povo” (DEMOCRACIA, 2003, n.p.; FERREIRA, A., 2004, n.p.; HOUAISS; VILLAR; FRANCO, 2009, n.p.).

Poder-se-ia remontar desse modo à ideia de poder do povo como a capacidade de os moradores de um povoado decidirem conjuntamente sobre questões pertinentes à própria comunidade; José Ribeiro Ferreira (2004, p. 79) pontua que o *dêmos* seria uma circunscrição administrativa autárquica estabelecida em Atenas. Nessa significação, Aristóteles em sua Constituição dos Atenienses revela o conceito de *dêmos* como uma unidade territorial implantada com as reformas de Clístenes que:

*Divise il territorio in trenta demi, dieci della città, dieci della costa e dieci dell'interno. Anche questi chiamò trittie, e ne attribuí per sorteggio tre ad ogni tribù, affinché ognuna comprendesse abitanti di tutte le zone dell'Attica. Rese compagni di demo tutti quelli che abitavano in ciascun demo, perché non distinguessero i nuovi membri dal nome del padre, ma si chiamassero invece dal nome del demo: ecco*

<sup>9</sup> *Dêmos* ou *dêmos* é palavra grega que significa povoado na antiga Ática (DEMO, 2004, n.p.), trata-se de um pequeno lugarejo, aldeia, aglomerado urbano, poderia ainda ser compreendido na atualidade como um pequeno distrito; por extensão tem o significado coletivo de habitantes do *dêmos*, isto é, o povo.

*perché gli Ateniesi si chiamano tuttora secondo il loro demo.*<sup>10</sup> (ARISTOTELE, 1994, XXI, 4, p. 65).

Nota-se que a democracia ateniense não surge ao acaso, mas como resultado de uma complexa dinâmica social, as constantes pressões populares fizeram que gradativamente fossem adotadas medidas com a finalidade de apaziguar as ameaças de revoltas internas. Nesse cenário conturbado, o processo de democratização de Atenas, entre fluxos e refluxos, passou por momentos históricos que sedimentaram o caminho para ascensão da democracia, a qual segundo Péricles se constituía num paradigma<sup>11</sup> político a ser imitado.

Historicamente, no século X a.C. a Ática recebeu fluxos migratórios indo-europeus que se miscigenaram com as populações locais formando povoados autônomos. Tucídides narra que o mítico rei Teseu teria reunido as tribos sob um único conselho tornando Atenas a principal *pólis* da Ática. A transição da monarquia para aristocracia é incerta, supõe-se que no século VII a.C. Atenas estivesse sob comando dos eupátridas, como eram denominados os “bem-nascidos” que por privilégio de origem gentílica eram detentores das melhores terras subjugando a massa de camponeses, artesãos e escravizados (AQUINO; FRANCO; LOPES, 1987, p. 189-190; TUCÍDIDES, 2001, p. 97).

Em razão das tensões sociais, em 621 a.C., foram publicadas por Drácon as primeiras leis escritas que regulariam as relações jurídicas de todos os atenienses com a finalidade de evitar o arbítrio dos magistrados permitindo um maior controle social (AQUINO; FRANCO; LOPES, 1987, p. 190-191). Entretanto as leis aristocráticas se revelavam incapazes de resolver a questão agrária do endividamento dos pequenos produtores rurais<sup>12</sup> que, caso insolventes, além de perderem suas terras eram escravizados (CARDOSO, 1985, p. 42-43).

Aristóteles expõe que a hostilidade entre aristocratas e povo causou violentos conflitos, Solón se colocou então como mediador das facções adversárias sendo nomeado arconte<sup>13</sup> em 594 a.C., buscou assim reconciliar e ordenar a vida social da *pólis* promovendo reformas

---

<sup>10</sup> “Dividiu o território em trinta demos [distritos menores], dez da cidade, dez do litoral e dez do interior. A estes chamou-os de trítias [distritos maiores] e lhes atribuiu por sorteio três para cada tribo, para que cada uma englobasse os habitantes de todas as localidades da Ática. Tornou companheiros de demo todos os que habitavam em cada um dos demos para que não mais distinguíssem os novos membros pelo nome do pai, mas que ao invés se chamassem pelo nome do demo: por isso que os atenienses se chamam desde então segundo o seu demo.” Tradução livre do autor.

<sup>11</sup> “Vivemos sob uma forma de governo que não se baseia nas instituições de nossos vizinhos; ao contrário, servimos de modelo a alguns ao invés de imitar outros. Seu nome, como tudo depende não de poucos, mas da maioria, é democracia.” (TUCÍDIDES, 2001, p. 109).

<sup>12</sup> Os pequenos produtores (*geomores*) contraíam empréstimos para o cultivo da terra tornando-se clientes (*pelátai*) e arrendatários (*hectémoroi*) devendo pagar – a literatura diverge – um sexto ou cinco sextos da colheita pelo arrendamento, caso inadimplentes a dívida era garantida com a servidão do produtor e de sua família que poderia inclusive ser vendida como escravizados para fora da Ática (CARDOSO, 1985, p. 43).

<sup>13</sup> Magistrado legislativo vitalício, posteriormente reduzido a um cargo honorífico (ARCONTE, 2009, n.p.).

políticas, jurídicas e econômicas. Aboliu a escravização por dívidas, porém recusou partilhar as terras com os camponeses<sup>14</sup> denotando que a igualdade ateniense se restringia à igualdade dos cidadãos perante à lei e à participação nos tribunais e assembleias. Tanto que dividiu os cidadãos em quatro classes censitárias<sup>15</sup> de base econômica, distribuindo as magistraturas entre as três primeiras classes mais ricas, cabendo a última classe mais pobre somente a participação na assembleia. (ARISTOTELE, 1994, V-XII, p. 31-46; CARDOSO, 1985, p. 42-44; MOSSÉ, 1997, p. 14-16; VERNANT, 2002, p. 81, 90, 98).

Após uma fase de crises e disputas entre facções pelo poder, em 508 a.C. Clístenes com forte apoio popular se torna arconte instituindo um novo ordenamento político centrado na assembleia do povo (*Eclésia*) e no conselho dos quinhentos (*Boulé*). A principal inovação adotada foi a reorganização cívica visando a fusão do corpo social. Dividiu assim os cidadãos em *démos*, mesclando as populações urbanas, do interior e do litoral, unificando toda a Ática com base em critérios geográficos e não mais tribal-gentílicos, dificultando desse modo a monopolização política pela aristocracia gentílica (CANFORA, 2011, p. 70; COSTA, 2012, p. 13; VERNANT, 2002, p. 106).

Com Clístenes inicia-se um novo regime político que entre ascensão e decadência apresentará uma história intrincada de contínuas transformações, mas que perdurará até a invasão macedônica em 322 a.C. (COSTA, 2012, p. 13). Com efeito, verifica-se que uma medida significativa visando consolidar a democracia foi a instituição da *mistoforia*, uma compensação paga aos que viessem a participar de uma atividade política. Instituída por Efiltes e consolidada por Péricles, a medida favorecia a igualdade permitindo que os cidadãos sem recursos pudessem participar do processo democrático ateniense (FERREIRA, J., 2004, p. 92).

A democracia exigia, portanto, que o cidadão exercesse o poder político por meio da participação direta essencialmente em um dos três espaços decisórios da *pólis*: na *Eclésia*, na *Boulé* e na *Heliéia*. A *Eclésia* se constituía na assembleia dos cidadãos e era o centro do ordenamento sociopolítico ateniense. Apresentava competência legislativa, executiva, judiciária e eleitoral. Reunia-se ordinariamente cerca de quarenta vezes ao ano na *ágora*, sendo

---

<sup>14</sup> “Era um preconceito aristocrata que já se encontra nos Poemas Homéricos e informa toda a época arcaica, deixando marcas na linguagem na literatura, a ideia de que os nobres eram os *agathoi* ‘os nobres’, os *aristoi* ‘os melhores’, enquanto os das classes baixas eram os *kakoi*, ‘os maus’ ou ‘vilões’.” (FERREIRA, J., 2004, p. 39, grifo do autor).

<sup>15</sup> “Do ponto de vista político, Sólon introduziu um sistema censitário, dividindo os cidadãos em quatro classes segundo o rendimento agrícola anual de que dispunham: *pentacosiomédimnoi* (isto é, aqueles cujas terras rendessem quinhentas medidas de cereais e/ou de azeite), cavaleiros [hippeis], zeugitas e tetes, com rendimentos decrescentes. Somente a primeira classe tinha acesso ao arcontado, as três primeiras a magistraturas menores, os tetes unicamente à *Eclésia* (assembleia popular) e aos tribunais.” (CARDOSO, 1985, p. 44, grifo do autor).

posteriormente transferida à *Pnix*<sup>16</sup> diante da Acrópole<sup>17</sup>. A *Boulé* ou conselho dos quinhentos *bouletas* escolhidos por sorteio em número de cinquenta por tribo era responsável pela iniciativa legislativa que seria apreciada pela *Eclésia*, além de fiscalizar as magistraturas. A *Heliéia* correspondia ao tribunal popular com jurisdição civil e penal, formada por seis mil heliastas escolhidos por sorteio e divididos em tribunais menores (COSTA, 2012, p. 13; CARDOSO, 1985, p. 47-48; MOSSÉ, 1997, p. 108).

Os espaços de poder da democracia ateniense eram locais de embates, onde o debate se fazia presente sendo a divergência de opiniões estimulada para se alcançar um consenso que era formado pela escolha da maioria. Assim, Jean Pierre Vernant (2002, p. 51) explica que a política se caracterizava como “uma disputa de oratória, um combate de argumentos cujo teatro é a ágora, praça pública, lugar de reunião antes de ser um mercado”. Maria Regina Candido (2005, p. 625-627), ao abordar o teatro grego, acrescenta que o teatro servia como um espaço de denúncia e reflexão política, inclusive a sua forma semicircular teria conotação com a geometria da *Pnix* onde era realizada a *Eclésia* e cujo formato simétrico remeteria ao ideal democrático de isonomia entre os cidadãos.

Nesse passo, os conflitos sociais estimularam a busca por igualdade que se refletiu em expectativa por isonomia e isegoria, isto é, por igualdade perante a lei indistintamente da riqueza ou do berço e por igualdade em tomar a palavra para falar na assembleia. (FERREIRA, J., 2004, p. 95; COSTA, 2012, p. 208). Pietro Costa observa que igualdade em grego não se traduziria como um vocábulo abstrato porque o prefixo “*isos*” que adjetiva o termo daria um sentido mais concreto de “iguais diante da lei, iguais no exercício do poder que compete ao ser membro da *pólis*” (COSTA, 2012, p. 208). Todavia é necessário salientar que a democracia dos atenienses se baseava na ideia que só havia direito entre os iguais, isto é, entre os homens livres (CASTORIADIS, 2002, p. 208).

Por esse ângulo “a *pólis* era composta pela participação ativa dos cidadãos, ou seja, a cidadania estava nesse contexto ligada à atuação direta referente aos acontecimentos que envolviam a coletividade” (PAGANINI, 2016, p. 27). Nota-se que a cidadania era imprescindível para que o homem livre fosse reconhecido como *polites* conferindo-lhe assim o direito de atuar politicamente na constituição da *pólis*, entendida como o conjunto de leis, instituições, administração e costumes, usufruindo desse modo da vida social, religiosa e

<sup>16</sup> *Pnyx* ou *Pnix* era a colina onde se realizava a assembleia ateniense denominada *Eclésia* (CANFORA, 2015, p.550). Apresentava uma área com cerca de 6 mil metros quadrados com capacidade aproximada para 25 mil pessoas (FUNARI, 2002, p. 35).

<sup>17</sup> Acrópole, colina mais alta de uma cidade, era onde se localizavam os espaços sagrados e cívicos, como templos e conselhos (FUNARI, 2002, p. 49).

econômica da cidade (FERREIRA, J., 2004, p. 22).

Atenas era hostil à concessão indiscriminada da cidadania, nem mesmo os metecos, residentes estrangeiros que contribuíam economicamente para a riqueza da cidade, conseguiam obtê-la facilmente. Tampouco as mulheres eram consideradas cidadãs, desprovidas de direitos políticos encontravam-se excluídas do espaço político devendo recolherem-se a *oikos*, isto é, aos afazeres domésticos da casa. Por último, os escravizados eram considerados coisas, sem liberdade podiam ser comprados ou vendidos, apesar de serem a força motriz impulsionadora do progresso da *pólis*, não tinham nenhum direito político (CANFORA, 2015, p. 67-68; COSTA, 2012, p. 15).

Estima-se que em 431 a.C. a população de Atenas e de toda a Ática oscilasse entre 300 a 400 mil habitantes e que a cifra dos cidadãos *pleno iure* não ultrapassasse os 40 mil homens livres, dos quais um número ainda menor, entre 6 a 25 mil, viessem a participar da *Eclésia*. Não obstante a limitação e exclusão da democracia ateniense, ainda mais por ser uma democracia cujo desumano e nada isonômico instituto da escravização se fazia presente, como na maioria das sociedades da antiguidade, tratava-se de um regime cuja cidadania fora implementada conferindo peso político inclusive aos mais pobres (FERREIRA, J., 2004, p. 104-105; FUNARI, 2002, p. 35). Segundo Luciano Canfora, foi justamente a organização dos pobres politicamente que possibilitou, em 462 a.C., que Efilates<sup>18</sup> implementasse o princípio da eleição por sorteio efetivando de vez uma maior isonomia e participação do povo na democracia ateniense. Foram inclusive os cidadãos pobres atenienses que viriam a estabelecer leis que assegurariam um tratamento um pouco mais humano aos escravizados<sup>19</sup> (CANFORA, 2015, p. 49-51).

Não à toa as constantes críticas à democracia a associavam ao regime dos pobres, do populacho sem instrução e sabedoria para governar. Nesse sentido, Platão desqualifica a democracia<sup>20</sup> como sendo um regime violento, de uma minoria apoiada pelas massas e de magistrados medíocres, haja vista a condenação de seu mestre Sócrates por um tribunal democrático. Por sua vez Aristóteles (2006, p. 62, 72) descreve a democracia como o regime

---

<sup>18</sup> Político ateniense que com apoio das classes populares foi eleito estratego (chefe militar); em 462 a.C. promoveu reformas transferindo a maioria das competências do Areópago (tribunal oligárquico) para a *Eclésia*, *Boulé* e *Heliéia* dando decisivo passo à consolidação da democracia (CANFORA, 2015, p. 49-51; FERREIRA, J., 2004, p. 86-87).

<sup>19</sup> "A cidade, por meio de leis, garantia ao escravo o direito à vida e protegia-o das violências de qualquer cidadão ou homem livre e até dos maus tratos dos patrões." (FERREIRA, J., 2004, p. 106). Entretanto, na sociedade grega não havia solidariedade à condição de escravizado, importado e bárbaro (CANFORA, 2015, p. 51), sendo raramente discutida a abolição do instituto.

<sup>20</sup> "Ora a democracia surge, penso eu, quando após a vitória dos pobres, estes matam uns, expulsam outros, e partilham igualmente com os que restam o governo e as magistraturas, e esses cargos são, na maior parte, tirados à sorte." (PLATÃO, 2017, p. 383).

no qual os homens livres e pobres governam situando-a como uma forma degenerada de governo para a utilidade dos pobres. Da mesma forma Xenofonte (2009, p. 144-145) descreve o governo popular como sendo o governo do povo entendido como os cidadãos pobres.

A censura ao regime popular era oriunda do conceito que a liberdade levaria a dissolução que culminaria em tirania e que a igualdade favoreceria os inaptos desprivilegiando assim os melhores. Contudo, além do preconceito social que permeava a sociedade ateniense, a principal censura à democracia provinha da relação entre *démos* e demagogos. José Ferreira (2004, p. 143) observa que os dirigentes atenienses dependiam da vontade do *démos* nas assembleias e tribunais, por isso a necessidade de convencer a *pólis* por meio da retórica. Desse modo, os demagogos, no sentido original de condutores do povo, exerceriam uma influência significativa quanto maior fosse a “intervenção efectiva dos cidadãos nos destinos da sociedade” (FERREIRA, J., 2004, p. 143).

Nesse contexto duas correntes filosóficas dominariam o espaço político ateniense: os sofistas que buscavam a verdade a partir de fatos concretos da realidade objetiva e os socráticos que compreendiam que a verdade só seria alcançada no refúgio do mundo das ideias. É notório que o pensamento socrático viesse a determinar os rumos do pensamento político ateniense, isso porque os seus conceitos também vinham ao encontro dos interesses das elites dominantes, haja vista a concepção ideal de um governo elitizado e hierarquizado (AQUINO; FRANCO; LOPES, 1987, p. 169-171).

Wolkmer e Ferrazzo apontam algumas contradições da Democracia Direta ateniense, subjetivamente o regime era excludente restrito aos cidadãos homens livres, objetivamente o quórum nos espaços de decisão não abrangia toda coletividade de cidadãos, ademais a igualdade era meramente formal restrita ao âmbito político e a liberdade chocava-se com a ordem cósmica que resultava em rigidez social. (WOLKMER; FERRAZZO, 2014, p. 207-210). Por conseguinte, de acordo com a análise dos autores:

[...] percebe-se que a democracia ateniense, mesmo sendo formalmente direta, era uma democracia para elites, em uma sociedade elitista. Uma sociedade escravagista. Assim, ainda que apresentando procedimentos promissores, do ponto de vista da democracia participativa, era materialmente controversa, uma vez que excluía de seus espaços deliberativos a expressiva maioria da sociedade. (WOLKMER; FERRAZZO, 2014, p. 209).

Não obstante as imperfeições do regime democrático ateniense sobretudo por não ser uma democracia plena, cumpre ressaltar a importância do legado da democracia dos antigos, essencialmente por ser o resultado de constantes lutas sociais. A opressão social inicialmente com as oligarquias gentílicas e posteriormente com as aristocracias econômicas fez com que o

povo explorado nas relações agrárias e laborais se organizasse politicamente para pressionar as elites dirigentes no sentido de condenar privilégios e reivindicar direitos.

Surge assim constituições que gradativamente reformaram a organização sociopolítica da *pólis* assegurando uma maior participação do *démos* no poder. A *Eclésia*, o *Boulé* e a *Heliéia* se tornaram um marco político-jurídico da antiguidade por possibilitarem, em tese, que o cidadão fosse copartícipe nas instâncias de poder sem intermediários, diretamente, edificando um novo regime político que se constituiu em um incomum paradigma a ser imitado, eis então a relevância da democracia.

O objetivo deste preâmbulo helênico não foi o de exaurir a complexidade dos institutos no que toca a participação popular nas assembleias do povo, mas sim situar o leitor quanto ao surgimento da democracia como uma confluência de fatos e embates sociopolíticos. Todavia a experiência democrática dos antigos não se limitaria à Grécia, nas devidas proporções ela viria a se insinuar em alguns dos institutos da República Romana, seja com a participação da plebe nas assembleias do povo, seja com o exercício da *civitas*.

### 2.1.2 A República Participativa do Povo de Roma

Roma<sup>21</sup>, na antiguidade, foi uma importante cidade que se caracterizou por uma complexa organização sociopolítica com o predomínio de fortes instituições jurídicas. Localizada em uma posição estratégica no centro da península itálica, tornou-se o berço de uma grande civilização cuja influência ainda se faz presente no mundo contemporâneo, principalmente na cultura ocidental. A expansão territorial e o controle do mar mediterrâneo tornaram a cidade o principal centro político de um vasto território que “se estendia da Grã-Bretanha ao rio Eufrates, do Mar do Norte ao Egito” (FUNARI, 2002, p. 77), a ponto de ter sido denominada a “*caput mundi*”<sup>22</sup> ou “*caput orbis*”<sup>23</sup>, ou seja, a capital do mundo conhecido.

A origem da fundação de Roma é narrada por poetas e historiadores da antiguidade a partir de lendas épicas que tendem a justificar os feitos do povo romano. Conforme Leão e

---

<sup>21</sup> Nesta pesquisa, Roma é denominada simplesmente como “cidade”, a categoria comumente empregada de “cidade-estado”, adotada pela Modernidade, só será mencionada por meio das fontes diretas dos autores citados na presente dissertação, sobretudo porque a *res publica romanorum* não deriva e nem se baseia em categorias aristotélicas.

<sup>22</sup> Expressão usada por Marcus Annaeus Lucanus (39-65 d.C.) em sua obra “Pharsalia”. “A própria, Capital do Mundo, a maior recompensa de guerra, Roma, presa fácil”, tradução livre do autor do original: “*Ipsa, Caput Mundi, bellorum maxima merces, Roma capi facilis*” (LUCANUS, [2020?], p. 50).

<sup>23</sup> Expressão usada por Publio Ovidio Nasone (43 a.C.-18 d.C.) em sua obra “Amores”. “Títilo e as colheitas, e as armas de Enéas serão lidos enquanto Roma permanecer triunfante e for a capital do mundo subjugado”, tradução livre do autor do original: “*Tityrus et segetes Aeneiaque arma legentur, Roma triumphati dum caput orbis erit*” (OVIDIUS, [2020?], p. 28).

Brandão (2015, p. 35) as narrativas “representam uma complexa mistura de lendas, contos populares e reflexão erudita, sendo, no entanto, importantes para o estudo da historiografia romana e para o desenvolvimento da consciência identitária dos Romanos”.

A mitologia romana, portanto, remete o surgimento de Roma aos irmãos gêmeos, Rômulo e Remo, que foram milagrosamente salvos e amamentados por uma loba, os quais eram filhos do deus Marte e descendentes do herói troiano Enéias, filho da deusa Vênus. O poeta Virgílio (70-19 a.C.), no poema Eneida<sup>24</sup>, além da narrativa de épicas batalhas envolvendo o príncipe troiano Enéias, expõe que após a destruição de Tróia pelos gregos, Enéias recebeu a missão divina de fundar uma nova cidade que, na região do Lácio, teria o destino de governar as demais cidades do mundo (VERGILIUS, [2020?], p. 3). Já Tito Lívio (59 a.C.-17 d.C.) reconhece a limitação das fontes históricas diante das lendas poéticas, porém busca ressaltar os costumes do povo romano na sua obra *Ab Urbe Condita Libri*, Livro da Fundação da Cidade. Neste narra que Enéias fundou a cidade de Lavínio, sendo seguido por seu filho Ascânio que fundou Alba Longa, e a seu tempo revela o surgimento de Roma a partir do fratricídio envolvendo os irmãos Rômulo e Remo (LÍVIO, 1989, p. 17-31).

Ainda com relação à tradição, convencionou-se a data da fundação de Roma em 21 de abril de 753 ou 754 a.C., porém, conforme Plutarco (46-120 d.C.) (2008, p. 131-133), a data é uma extravagante criação atribuída ao historiador Marco Terêncio Varrão e ao astrônomo Lúcio Tarúcio Firmano, o qual baseando-se em fenômenos astronômicos identificou a possível data no eclipse ocorrido no trigésimo dia do terceiro ano da sexta olimpíada. Entretanto, a arqueologia contradiz o fato colocando que a região já era ocupada bem antes e que a fundação da *urbs* dos romanos como cidade teria ocorrido posteriormente a data convencional (LEÃO; BRANDÃO, 2015, p. 33-36).

A península itálica apresenta sinais de ocupação desde o paleolítico, na proto-história já era ocupada por vários grupos como lígures, réticos, etruscos, messápios, vénetos, sículos, picenos, umbros, oscos, latinos, falíscos, entre outros. Ao final da idade do bronze, na parte central da península, mais precisamente na região do Lácio, começa haver uma confluência de povos locais e exógenos, delineando um intrincado quadro de ocupação dos férteis vales ao longo do rio Tibre. A partir do VIII século a.C., ao sul surgem várias cidades de origem grega

---

<sup>24</sup> “Sofreu muito na guerra, até que fundasse a cidade, e estabelecesse os deuses no Lácio, de onde provinha a raça latina e os pais de Alba Longa, e sobretudo as muralhas da poderosa Roma”, tradução livre do autor do original: “*multa quoque et bello passus, dum conderet urbem, inferretque deos Latio, genus unde Latinum, Albanique patres, atque altae moenia Romae*” (VERGILIUS, [2020?], p.3). Ressalta-se que a Eneida foi composta por Virgílio para celebrar as vitórias militares de Augusto, o texto serviu como propaganda política para imperador e devido à qualidade da erudição tornou-se modelo de inspiração didática (MONTANELLI, 1994, p. 150-151).

formando a Magna Grécia, enquanto ao norte, na Etrúria, os Etruscos desenvolvem uma sofisticada cultura formando uma confederação de cidades. Roma surge, então, a cerca de 25 quilômetros da foz do Tibre, em sua margem esquerda, em uma área geograficamente ocupada por latinos e sabinos, e sob influência etrusca. Entre as hipóteses da sua fundação destaca-se que Roma poderia ter sido fundada pela reunião de várias povoações latinas, como também poderia ter sido fundada por chefes etruscos que teriam unido povoados latinos e sabinos em uma única comunidade (CARDOSO, 1985, p. 57-63; EYLER, 2014, p. 132-136; FUNARI, 2002, p. 81-82; GUERRA, 2015, p. 13-14).

De acordo com Ciro Flamarion (1985, p. 59-61), a concepção de cidade como uma organização sociopolítica e jurídica teria sido introduzida na península itálica a partir da urbanização promovida pelos etruscos. Por seu turno, os romanos se tornam herdeiros do urbanismo etrusco ao definirem o perímetro sagrado de suas cidades por meio de duas vias principais, o *cardo* (orientação norte-sul) e o *decumanus* (orientação leste-oeste), que se cruzam em ângulo reto no centro do povoado a ser fundado.

Roma, portanto, deixa de ser uma aldeia de cabanas e gradativamente se torna um centro urbano com uma complexa organização social dividida entre patrícios e plebeus, inserindo-se a clientela e os escravos. A estruturação do patriciado baseava-se na *gens*, isto é, em um grupo de pessoas que, por terem um nome e um antepassado em comum, possuíam privilégios que lhes garantiriam o protagonismo e o monopólio da vida política e religiosa com acesso a cargos públicos e sacerdotais, constituindo-se em uma aristocracia de nascimento. A plebe, por sua vez, provém de *plebs* cujo significado latino corresponde a “massa”, multidão”. Logo, a plebe corresponderia à multidão sem organização gentilícia, socialmente composta por um grupo heterogêneo formado por migrantes, comerciantes, artesãos, agricultores, pastores, clientes desprovidos de patrocinadores e escravos libertos. A seu turno, a clientela era formada por indivíduos ou famílias forçados à dependência ou que se submetiam à proteção do patriciado. Desse modo, os clientes contraíam obrigações perante o patrício em troca de proteção e assistência. Já os escravos, juridicamente, não eram sujeitos, mas objetos de direito sendo tratados como coisas (ALVES, 2018, p. 36, 126; RODRIGUES, 2015, p. 74-80; CARDOSO, 1985, p. 63-64; FUNARI, 2002, p. 82, PLEBS, 2001, p. 512).

Roma apresenta aproximadamente doze séculos de existência e a sua periodização<sup>25</sup> histórica está diretamente relacionada com a sua organização política apresentando nitidamente três grandes marcadores temporais: a realeza de 753 a 509 a.C. (mítica fundação de Roma até

---

<sup>25</sup> Ressalta-se que a periodização de Roma apresenta pequenas ambivalências decorrentes das fontes históricas, por exemplo há autores que colocam o surgimento da república em 509 a.C., enquanto outros em 510 a.C.

a expulsão do rei etrusco Tarquínio), a república de 510 a 27 a.C. (início da república com a hegemonia do patriciado até a titulação de Otaviano como Augusto) e o império de 27 a.C. a 476 d.C. (do imperador Otaviano Augusto até a deposição de Rômulo Augusto pelo líder militar Odoacro) (ROMA, s.d., n.p.).

Por outro lado, o Direito Romano é dividido em períodos com a finalidade de facilitar o estudo de seus institutos jurídicos. Geralmente costuma ser dividido em história interna<sup>26</sup> e externa<sup>27</sup>. A primeira, refere-se ao estudo da origem e desenvolvimento de cada um dos institutos jurídicos romanos desde o seu surgimento até posterior aplicação; já a segunda, estuda as instituições políticas como fontes do direito analisando os costumes, a atuação dos jurisconsultos e a legislação (CRETELLA JUNIOR, 2010, p. 10; GIORDANI, 1996, p. 2).

Convém ressaltar que a contribuição do Direito Romano de Contraponto ao presente estudo reside na busca da compreensão das instituições romanas nas quais o direito era construído, especialmente durante o período republicano. A contextualização e adequação das instituições republicanas, tomando como modelo suas assembleias e os moldes nos quais se dava a participação do povo nas decisões políticas, desde que não se cometa anacronismos<sup>28</sup> e sejam realizadas as devidas adequações, poderia vir a representar uma fonte de inspiração à superação do enfoque individualista moderno, possibilitando teoricamente uma nova abordagem participativa na construção de um direito efetivamente democrático.

A par disso, não obstante a democracia ter surgido na Grécia, a organização política romana com a sua república comportava elementos que lembrariam em menor escala e de forma bem distinta a democracia ateniense. Em outras palavras, a *maiestas*, ou seja, a soberania era exercida diretamente pelo próprio povo nas assembleias republicanas no exercício da *civitas*, isto é, na condição de cidadão, como sendo aquele que exerce a cidadania.

Nesse contexto, Marcus Tullius Cicero (106-43 a.C) afirma que a república<sup>29</sup> seria a

---

<sup>26</sup> A história interna costuma ser dividida em: Direito arcaico ou quiritário; Direito republicano; Direito clássico; Direito pós-clássico e Direito justiniano (CRETELLA JUNIOR, 2010, p. 10-11).

<sup>27</sup> A história externa costuma ser dividida em: Realeza (753/4 a.C. a 510 a.C.); República (510 a.C. a 27 a.C.); sendo o Império subdividido em Principado (27 a.C. a 285 d.C., de Augusto a Diocleciano) e Dominato (285 d.C. a 565 d.C., de Diocleciano até a morte de Justiniano, imperador romano do oriente) (ALVES, 2018, p. 27).

<sup>28</sup> Erro cronológico que consiste em atribuir, a um personagem ou época ou obras de arte, elementos como ideias e costumes pertencentes a outra época resultando em interpretações e narrativas históricas equivocadas (ANACRONISMO, 2009, n.p.).

<sup>29</sup> “É, portanto, diz o Africano, a coisa pública (república) é coisa do povo, povo mesmo, não qualquer grupo de homens reunidos, mas a assembleia jurídica e consensual da multidão, e na utilidade da participação em comum.”, tradução livre do autor do original: “*Est igitur, inquit Africanus, res publica res populi, populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus.*” (CICERO, [2020?], p. 14).

mistura<sup>30</sup> moderada das clássicas formas de governo narradas por Aristóteles e Heródoto – monarquia, aristocracia, democracia – constituída pela reunião do povo em uma assembleia participativa na busca de um consenso jurídico, entendido como um direito da coletividade. E, de igual modo, o historiador grego Políbios (206-124 a.C.) (1996, p. 325-349), em seu livro “História”, já afirmava que a longevidade da república romana se encontrava na mistura das clássicas formas puras de constituição, o que proporcionaria um equilíbrio entre a tripartição dos poderes da constituição política de Roma. Corroborando ao entendimento, Políbios<sup>31</sup> expõe que:

O espírito de equidade e a noção de conveniência sob todos os aspectos demonstrados em todas as esferas governamentais no uso desses três elementos [monarquia, aristocracia, democracia] para estruturar a constituição e para a sua aplicação subsequente eram tão grandes que, mesmo para um cidadão romano, seria impossível dizer com certeza se o sistema em seu conjunto era aristocrático, democrático ou monárquico. E tal sentimento era natural. Com efeito, a quem fixar a atenção no poder dos cônsules a constituição romana parecerá totalmente monárquica; a quem fixá-la no Senado ela mais parecerá aristocrática, e a quem a fixar no poder do povo ela parecerá claramente democrática (POLÍBIOS, 1996, p. 333).

A organização sociopolítica romana se revela muito rica e complexa e passou por inúmeras transformações ao longo do tempo, principalmente durante o período republicano conforme as dinâmicas sociais envolvendo as ordens patrícia e plebeia. A primeira buscava manter os seus privilégios e o controle hegemônico das magistraturas, a segunda lutava por igualdade de direitos e pelo acesso às magistraturas. Assim, foram dois séculos de conflitos entre as duas classes, em que os plebeus empreenderam inúmeras iniciativas no sentido de buscar um maior equilíbrio do jogo sociopolítico.

Surge, então, a magistratura tribunicia como resultado da secessão plebeia contra as opressões patrícias, como exemplo menciona-se a *tribunicia potestas* que com base na *sacrossanctitas tribunicia* conferia ao tribuno da plebe o poder de ação em razão da sacralidade e inviolabilidade em que se encontrava investido; e a *intercessio* que possibilitava ao magistrado da plebe interceder em favor de um plebeu perante os magistrados patrícios; além do *veto* com o qual simplesmente vetava lei aprovada pelo senado que viesse a prejudicar o povo, forçando os senadores à retomarem as discussões rumo a um novo consenso (FILÓ, 2018, p. 233; PILATI, 2017, p. 54-55).

---

<sup>30</sup> “Portanto, eu sinto que uma quarta e melhor forma de governo se constitua a partir da moderada mistura das três formas que citei primeiramente [monarquia, aristocracia, democracia].”, tradução livre do autor do original “*Itaque quartum quoddam genus rei publicae maxime probandum esse sentio, quod est ex his quae prima dixi moderatum et permixtum tribus.*” (CICERO, [2020?], p. 15).

<sup>31</sup> É conveniente expor que a interpretação dada por Políbios à organização sociopolítica-jurídica romana baseava-se em categorias de formas de governo existentes na realidade helênica da qual o autor era oriundo.

A organização do poder político romano, portanto, era tripartida entre as magistraturas, o senado e as assembleias do povo. Sucintamente as magistraturas<sup>32</sup> designariam o cargo ou o cidadão investido no cargo, caracterizavam-se por possuírem a *potestas* (autoridade abstrata ou moral para exercer o poder em geral) ou o *imperium* (autoridade concreta para exercer o poder de mando, isto é, uma gama de poderes civis, jurídicos, administrativos e/ou militares inerentes a cada uma das magistraturas em específico), e a *jurisdictio* (que é a autoridade para dizer o direito). Entre as magistraturas, a principal seria o consulado que era exercido por dois cônsules eleitos anualmente pelo *Comitia Centuriata*, possuíam *imperium* exercendo a autoridade militar e judicial, além de atribuições administrativas, presidiam as assembleias e podiam propor leis. A partir de 367 a.C., com a Lei Licínio-Sêxtias, o consulado passou a ser exercido por um cônsul de origem patrícia e outro de origem plebeia (CRETELLA JUNIOR, 2010, p. 290; GILISSEN, 1995, p. 82; GIORDANI, 1996, p. 76; RODRIGUES, 2015, p. 95-96).

A tradição atribui a Romulo, ou seja, ainda durante o período da realeza, a formação de uma organização política em forma de conselho denominada senado e composta por cem patres (LEÃO; BRANDÃO, 2015, p. 33-35). Cícero comenta que os *patres*, chefes das principais famílias romanas, aconselhariam os reis de Roma por meio de um conselho real<sup>33</sup> que ao longo do tempo transformou-se na instituição política do Senado (SARTOR; VIEIRA, 2020a, p. 52-53).

Devido a abrangência de suas competências o senado<sup>34</sup> tornou-se um dos principais órgãos políticos durante a república romana. Sua hegemonia provinha do controle exercido pelo patriciado, todavia com a Lei Ovinia, de 312 a.C., os senadores deixaram de ser indicados pelos cônsules e começaram a ser designados pelos censores que, com base na riqueza e na carreira

---

<sup>32</sup> As principais magistraturas romanas seriam o consulado (*cum imperio*, principal magistratura romana que detinha inclusive o comando das forças militares); a pretura (*cum imperio*, responsável pelo exercício da autoridade judiciária); a censura (*sine imperio*, com funções administrativas realizava o recenseamento dos cidadãos e fiscalizava os costumes); a questura (*sine imperio*, cuidava da administração das finanças), a edilidade (*sine imperio*, encarregada da administração urbana com especial atenção às vias públicas, construções e organização dos jogos públicos), a ditadura (*cum imperio*, magistratura nomeada para administrar a cidade e o exército excepcionalmente em tempos de forte crise por um período de seis meses) e o tribunato da plebe (*sine imperio*, sua principal função era proteger os interesses da plebe contra as arbitrariedades consulares, senatoriais e das demais magistraturas) (ALVES, 2018, p. 43, 59-60; GIORDANI, 1996, 76-81).

<sup>33</sup> "Depois da morte de Tácio todo o domínio (poder) voltou a Rômulo, ainda que Tácio houvesse escolhido para o conselho real os principais líderes – chamados carinhosamente de pais" [...] "e, apesar dessa divisão ter sido quando Tácio ainda estava vivo, contudo depois de morto e muito mais do que antes, Rômulo reinou confiando na autoridade dos pais e do seu conselho", tradução livre do autor do original: "*Post interitum autem Tatii cum ad eum dominatus omnis reccidisset, quamquam cum Tatiao in regium consilium delegerat principes - qui appellati sunt propter caritatem patres*" [...] "*sed quamquam ea Tatiao sic erant discripta vivo, tamen eo interfecto multo etiam magis Romulus patrum auctoritate consilioque regnavit*" (CICERO, [2020?], p. 26-27).

<sup>34</sup> Provém do latim "*senatus*" com o significado de "conselho constituído pelos homens de idade", etimologicamente origina-se de "*senex*" com significado de "velho, idoso, circunspecto" (SENATUS, 2001, p. 606; SENEX, 2001, p. 606).

política, davam preferência àqueles que já tivessem ocupado alguma das magistraturas, independentemente se patrício ou plebeu. A experiência jurídico-administrativa dos magistrados que começaram a perfilar o corpo senatorial tornou o senado capaz de controlar as finanças públicas, as políticas militares e os negócios externos e internos. Os senadores reuniam-se num edifício consagrado chamado *cúria* e as suas decisões eram denominadas *senatusconsulta*, uma espécie de parecer sobre a aplicação das leis orientando a atuação das magistraturas (ALVES, 2018, p. 43-44; GIORDANI, 1996, p. 81; OLIVEIRA, 2015, p. 260; RODRIGUES, 2015, p. 100).

Entre as competências do senado republicano, destaca-se o instituto da *auctoritas patrum* que se constituía no “poder de homologar as decisões e leis populares, condição necessária para terem validade e entrarem em vigor” (PILATI, 2017, p. 33). Porém, a partir de 339 a.C., com a Lei Publilia, a *auctoritas patrum* passou a ser concedida antes da votação das assembleias populares tornando-se mera formalidade (ALVES, 2018, p. 43-44). Ressalta-se ainda que a plebe poderia vetar leis por meio de plebiscito no *Concilia Plebis*, ou seja, em assembleia presidida pelo tribuno da plebe.

Não obstante a importância política do senado, principalmente durante a fase republicana, nota-se que a sua composição privilegiava patrícios e plebeus que faziam parte de uma elite político-econômica, inclusive era o cenário de disputas pela primazia do poder entre facções oligárquicas. Por sua vez, durante o império, o senado foi perdendo poderes em razão da criação de um aparato burocrático administrativo controlado pelo imperador, já na fase do principado perde a competência relativa à definição da política externa para o *princeps*<sup>35</sup> e durante o dominado foi praticamente reduzido à um conselho municipal (ALVES, 2018, p. 72).

Por seu turno, o povo exercia a soberania por meio da participação direta, ou seja, por meio da democracia direta em assembleias ou comícios, convocados por magistrados, cuja competência abrangia o exercício de poderes sobre matéria eleitoral, legislativa, religiosa, criminal, sucessão e judicial, inclusive sobre tratados de paz e declarações de guerra (PILATI, 2013, p. 90). Por consequência, “a cidadania romana fulcrou-se pelo seu exercício direto, sem a existência de intermediários. Era o cidadão que participava nas assembleias, e dentro dos procedimentos existentes manifestava a sua soberania enquanto membro da Civitas.” (VIEIRA, 2013, p. 204).

---

<sup>35</sup> O termo *princeps senatus* designava originariamente o primeiro inscrito pelos censores na lista do senado tendo a prerrogativa de emitir primeiramente a sua opinião nos debates, a partir de Augusto o termo começou a designar o imperador como sendo “o primeiro dos cidadãos”, denotando então a forte influência do imperador sobre o senado (ALVES, 2018, p. 60-61; PRINCEPS, 2001, p. 534).

Didaticamente, as assembleias nas quais o povo se reunia eram a *contio*, o *comitia* e o *concilia*. A *contio* ou *contiones*<sup>36</sup> era uma antiga assembleia não deliberativa destinada a informar o povo sobre questões políticas relacionadas às magistraturas ou ao sacerdócio, servia ainda para consultar a opinião do povo e para prepará-lo ao exercício do *suffragium*<sup>37</sup>. O *comitia*<sup>38</sup> era uma assembleia com função deliberativa sobre questões judiciais, legislativas ou eleitorais. Proposta por um magistrado via uma *rogatio*<sup>39</sup>, que consistia numa consulta sobre uma lei ou projeto de lei, o povo expressava a sua vontade no *comitia* por meio do sufrágio. O *concilia*<sup>40</sup> tratava-se de uma assembleia deliberativa exclusivamente plebeia, escolhiam as suas próprias magistraturas e aprovavam leis por meio do *plebiscitum*<sup>41</sup>, a princípio as suas deliberações valiam exclusivamente para a plebe, com o passar do tempo foram ampliadas passando a valer também sobre todo o povo romano (ALBA, 2009, p. 125, 142-143; ROGATIO, 2001, p. 586; GIORDANI, 1996, p. 84).

A abordagem das assembleias romanas revela inicialmente uma antiga forma de reunião que remonta ao período da realeza denominada *Comitia Calata*. De natureza mista porque apesar de o povo se reunir no monte capitólio por cúrias ou mesmo centúrias, era uma assembleia não deliberativa convocada e presidida por um pontífice, pelo *pontifex maximus*, e não por um magistrado, mas com finalidades religiosas, como aprovação de testamentos e de *adrogatio*. Com base no *ius sacrum*<sup>42</sup> e *ius augurale*<sup>43</sup>, tinha competência para convocar o *Comitia Curiata* para a eleição de um novo rei durante o *interregnum*. Era responsável pela consagração de sacerdotes flâmines e sacerdotisas vestais. Abrangia ainda a *detestatio sacrorum* e a *adrogatio*, as quais consistiam respectivamente na declaração de renúncia aos ritos religiosos de uma família para subsequente adoção por um novo grupo familiar (ALBA, 2009, p. 133-144).

O *Comitia Curiata* era uma assembleia realizada no *comitium*, um espaço próximo do Foro e do monte Capitólio, onde o povo romano<sup>44</sup> votava por cúrias. Convocada pelo rei, inter-

<sup>36</sup> Convenção, assembleia. (CONTIO, 2001, p. 174).

<sup>37</sup> Sufrágio, voto, eleição, opinião, juízo. (SUFFRAGIUM, 2001, p. 640).

<sup>38</sup> Comício, assembleia. (COMITIA, 2001, p. 148).

<sup>39</sup> Pergunta, pedido, consulta. (ROGATIO, 2001, p. 586).

<sup>40</sup> Conselho, assembleia, reunião. (CONCILIUM, 2001, p. 156).

<sup>41</sup> Plebiscito, decreto da plebe. (PLEBISCITUM, 2001, p. 512).

<sup>42</sup> Corresponde ao direito sagrado envolvendo as divindades e o homem, além de questões patrimoniais.

<sup>43</sup> Direito augural, relativo aos prognósticos e a religiosidade, ministrado pelos sacerdotes.

<sup>44</sup> O povo romano “era dividido em tribos e cúrias. As cúrias eram formadas pela reunião de famílias que apresentavam laços sociais e adotavam uma divindade protetora em comum, sendo as tribos compostas pela reunião de várias cúrias que da mesma forma apresentavam um altar e uma divindade protetora coletiva.” (SARTOR, VIEIRA, 2020a, p. 54).

rei ou pelo *tribunus celerum*<sup>45</sup>, era responsável pela aprovação da *Lex Curiata* que além de conceder, limitava o *imperium*<sup>46</sup> das magistraturas superiores, inclusive do rei durante a realeza. Apresentava ainda competência em matérias de *adrogatio* e *derrogatio* sucessória, ou seja, nas adoções de um emancipado por uma família e na alteração da disposição sucessória via testamental, na *provocatio ad populum* que consistia na apreciação de apelação apresentada por um cidadão contra condenação capital, além de votar o rompimento de tratados e declarações de guerra. Estima-se que a votação era individual no interior de cada cúria, sendo em seguida computado o voto coletivo por cúria. Devido à competência das novas assembleias republicanas, a partir do III século a.C. o *Comitia Curiata* perdeu importância reduzindo-se a um procedimento formal, no qual as cúrias eram representadas por 30 *lictors*<sup>47</sup> (ALBA, 2009, p. 141; ALVES, 2018, p. 36-37; CRETELLA JUNIOR, 2010, p. 20; GIORDANI, 1996, p. 82).

O *Comitia Centuriata* era uma assembleia na qual o povo se reunia em centúrias com as suas armas no Campo de Marte. A tradição coloca que o rei Sêrvio Túlio teria criado a assembleia com base na prestação militar e no pagamento de impostos, sendo formada indistintamente por patrícios e plebeus divididos em cinco classes de acordo com a riqueza censitária. A primeira classe era formada por 80 centúrias mais 18 centúrias da cavalaria; a segunda, terceira e quarta classes por 20 centúrias cada; a quinta classe por 30 centúrias; somavam-se ainda 5 centúrias acessórias<sup>48</sup> perfazendo-se um total de 193 centúrias. O procedimento de sufrágio do *Comitia Centuriata* levava em consideração o voto por centúria, o qual era formado pela maioria dos votos no interior de cada uma das centúrias, assim o resultado da consulta era definido ao se atingir o quórum de 97 votos, que correspondia a maioria dos 193 votos disponíveis, encerrando-se a apuração (ALVES, 2018, p. 44-45; GIORDANI, 1996, p. 83).

A assembleia das centúrias tinha competência em matéria: (I) eleitoral, elegiam as magistraturas maiores como cônsules, pretores, tribunos militares e censores; (II) legislativa, aprovavam leis, tratados e declarações de guerra ou de paz; e (III) judiciária, com jurisdição em matéria penal apreciavam o *provocatio ad populum*, recurso interposto contra sentença de morte (ALVES, 2018, p. 45-46; GIORDANI, 1996, p. 84).

Convém ressaltar que a análise do *Comitia Centuriata* demonstra que a assembleia apresentava um caráter censitário que favorecia o cidadão rico, patrícios ou plebeu, que podia

---

<sup>45</sup> Tribuno dos cavaleiros responsável pela guarda do rei durante o período da realeza.

<sup>46</sup> Poder soberano, autoridade.

<sup>47</sup> Oficial público que auxiliava os magistrados romanos (LICTOR, 2001, p. 390).

<sup>48</sup> Centúrias de engenheiros: 2 unidades; de tocadores de trompa: 2 unidades; de proletários: 1 unidade (LEÃO; BRANDÃO, 2015, p. 49).

pagar pelo seu equipamento de guerra. Além disso, percebe-se que o número desproporcional de centúrias privilegiava as elites da cavalaria e da primeira classe que unidas definiriam o resultado do sufrágio da assembleia, caracterizando-se assim o domínio de uma “oligarquia plutocrática” (SARTOR; VIEIRA, 2020a, p. 57).

O *Concilia Plebis* ou *Concilium Plebis* era uma assembleia plebeia, na qual os plebeus elegiam as suas magistraturas, apreciavam leis próprias e julgavam casos jurídicos inerentes à plebe. A sua origem remonta à primeira secessão<sup>49</sup>, em 494 a.C., na qual os plebeus abandonaram Roma dirigindo-se ao Monte Sagrado, onde além de consagrarem suas próprias divindades<sup>50</sup>, instituíram a sua assembleia denominando-a de *Concilium Plebis* e elegeram as suas próprias magistraturas – o tribunato da plebe e a edilidade<sup>51</sup> – constituindo também o instituto do *plebiscitum*, que era o decreto decorrente do procedimento de consulta apreciado e aprovado na assembleia da plebe.

Consequentemente, a magistratura plebeia do *Tribunus Plebis* viria a ocupar um relevante espaço nas relações políticas da *urbs*. Desprovido de *imperium*, o Tribunato da Plebe, por meio da *Lex Sacra*<sup>52</sup>, possuía a *tribunícia potestas sacrossancta* que lhe assegurava um caráter inviolável e sagrado, na defesa dos interesses da plebe contra as investidas dos cônsules ou do Senado. De outro modo, a *Lex Sacra* dava imunidade aos tribunos da plebe e aos seus edis diante das demais magistraturas, permitindo-lhes prestar *auxilium*, assistência sociojurídica, aos plebeus (FILÓ, 2018, p. 96, 108-109, 124-127).

Ademais, possuíam a *intercessio* tribunícia que lhes dava o poder de veto com ralação às deliberações do Senado e aos decretos consulares (FILÓ, 2018, p. 112, 124; VIEIRA, 2013, p. 218), desse modo aplicava-se o veto às leis consideradas prejudiciais à plebe forçando a retomada da discussão política na busca de um consenso, diferenciando-se neste aspecto da democracia ateniense e, da mesma forma, da democracia moderna de viés representativo.

---

<sup>49</sup> Conforme a tradição, Tito Lívio (1989, p. 148-151) narra que o “problema dos devedores insolventes” e as relações sociopolíticas nada favoráveis fizeram que os plebeus se retirassem de Roma agravando profundamente a situação social dos patrícios e dos plebeus que ainda permaneciam na cidade. A situação só foi resolvida a partir da intermediação do eloquente varão Menênio Agripa de origem plebeia que convenceu os plebeus a retornarem à Roma, isso sem antes celebrarem uma reconciliação com o reconhecimento das magistraturas plebeias eleitas no Monte Sagrado e a inviolabilidade de seus tribunos.

<sup>50</sup> Tríade formada pelo culto às divindades Ceres, Líbera e Líbero em contraposição a clássica tríade Capitolina dos deuses Júpiter, Juno e Minerva (RODRIGUES, 2015, p. 81).

<sup>51</sup> Referente a “edil”, do latim *Aedilis*, magistrado responsável por questões urbanas, segurança, fiscalização (viária e de edificações), abastecimento e entretenimento (jogos). Roma possuía “quatro edis, dois curuis eleitos pelo *Comitia Tributa* [a partir de 367 a.C.] e dois plebeus eleitos pelo *Concilia Plebis* [desde 494 a.C.]” (SARTOR; VIEIRA, 2020a, p. 58).

<sup>52</sup> A *Lex Sacra* consistia no juramento coletivo no qual os plebeus se comprometiam a proteger intransigentemente o tribuno da plebe, quem violasse a sua integridade seria considerado *sacer*, sagrado no sentido de maldito, a partir da *Lex Valeria Horatia* quem ofendesse a integridade de um tribuno seria decapitado e perderia seus bens (FILÓ, 2018, p. 108, 118; RODRIGUES, 2015, p. 81-82).

A atuação dos tribunos da plebe e a organização dos plebeus por meio do *Concilia Plebis* permitiram um maior equilíbrio do jogo sociopolítico entre patrícios e plebeus, possibilitando paulatinamente a conquista de novos direitos à plebe, além de caracterizar a existência de um pluralismo político e jurídico em virtude do direito criado diretamente pela própria sociedade.

Nesse sentido, em 471 a.C., com a *Lex Publilia Voleronis*, o *Concilia Plebis* passou a ser organizado por tribos e não mais por cúrias, esvaziando assim a influência patrícia sobre os seus clientes que votavam na assembleia (LÍVIO, 1989, p. 185); ainda conforme a tradição, em 462 a.C., o tribunato da plebe requereria a redação de um código legislativo para todos os romanos, por consequência em 450 a.C. uma comissão patrício-plebeia redigiu a lei das XII tábuas quebrando assim o monopólio do patriciado quanto à interpretação dos costumes (RODRIGUES, 2015, p. 85); a tradição também coloca que a *Lex Valeria Horatia de Plebiscitis* (449 a.C.), a *Lex Publilia Philonis* (339 a.C.) e a *Lex Hortensia de Plebiscitis* (286 a.C.) estabeleciam que os plebiscitos do *Concilia Plebis* tivessem efeito de lei e fossem válidos a todo povo romano (RODRIGUES, 2015, p. 91).

Embora seja pouco crível que a *Lex Valeria* e *Publilia* tivesse efeito vinculativo, Alba (2009, p. 259-260) coloca que uma hipótese razoável seria que a *Lex Valeria* equivaleria os plebiscitos às leis desde que confirmados posteriormente pelo senado por meio da *auctoritas patrum*, a *Lex Publilia* determinaria que a autorização do senado fosse concedida antes da realização do *Concilia Plebis*; enquanto que a *Lex Hortensia* aboliu a necessidade da autorização senatorial.

Ainda com relação à competência do *Concilia Plebis*, ou seja, da assembleia da plebe, menciona-se: eleição das magistraturas plebeias, tribunos e edis plebeus; aprovação de plebiscitos; e análise recursal das multas impostas pelos edis; além do veto a leis (SARTOR, VIEIRA, 2020a, p. 58).

O *Comitia Populi Tributa* ou *Comitia Tributa* era uma assembleia do povo romano que englobava patrícios e plebeus, apresentava como critério de participação a divisão por tribos com base na circunscrição territorial. Roma, durante a realeza apresentava 4 tribos, já na república o número foi sendo ampliado chegando a 35 tribos, 4 urbanas e 31 rurais. As tribos eram convocadas por magistrados com *imperium*, cônsul ou pretor, que presidiam a assembleia.

A competência da assembleia tribal compreendia matérias legislativa, judicial e eleitoral. Dessa forma, do resultado do sufrágio tinha-se uma lei pública; do judicial, o julgamento recursal referente à imposição de multas elevadas; do eleitoral, a escolha dos

questores, edis curuis, tribunos militares, *centumviro*<sup>53</sup>, e magistraturas menores, ordinárias e extraordinárias, relacionadas à burocracia administrativa e jurídica romana. A assembleia tinha competência inclusive para eleger o pontífice máximo, porém o procedimento previa a participação de dezessete tribos escolhidas por sorteio e a condução das atividades por um pontífice, sendo neste caso denominada *Comitia Tributa Sacerdotum* (ALBA, 2009, p. 277-284; ALVES, 2018, p. 46; GIORDANI, 1996, p. 85).

O *Comitia Tributa* e o *Concilia Plebis* assemelhavam-se quanto à participação do cidadão por meio de tribos, porém ressalta-se que haviam diferenças de rito procedimental. Por exemplo, a assembleia por tribos dispensava a *auctoritas patrum* senatorial, por sua vez a assembleia da plebe tinha a necessidade da autorização, embora tenha passado ao longo da república por alterações que levariam a sua dispensa. Outro aspecto diz respeito a convocação e condução do sufrágio, enquanto a primeira era um magistrado com império que a convocava, cônsul ou pretor; a segunda era um magistrado com autoridade sacrossanta que a presidia, tribuno da plebe ou edil. Nesse aspecto, destaca-se que:

O *Comitia Tributa* e o *Concilia Plebis* se assemelhavam por adotarem a organização por tribos, porém a assembleia da plebe por excluir os patrícios não reunia todo o *populus Romanus*, mas sim uma *pars Populi*. A diferença, portanto, residia no *ius agendi cum populo* e no *ius agendi cum plebe*, a primeira gerava uma *lex publica* enquanto a segunda um *plebiscitum* (SARTOR; VIEIRA, 2020a, p. 59).

O *Concilia Plebis* ainda surpreende por se constituir um paradigma de democracia participativa e de pluralismo político-jurídico comunitário, tanto que foi imitado pelos patrícios na reformulação de suas assembleias ampliando-as a todo o povo romano por meio do *Comitia Tributa* que obedecia a procedimentos preparatórios de publicação e de informação à *civitas* romana por intermédio da *Contio*, onde haviam as discussões conforme a condução do rito. Além do mais, o tribuno da plebe poderia se manifestar por meio da *intercessio* vetando o procedimento preparatório caso prejudicial à plebe, devendo este ser novamente refeito. O interesse plebeu não se constituía, portanto, na busca por uma ruptura do modelo político-jurídico no qual se encontrava inserido, embora excluído. O seu interesse residia principalmente no reconhecimento do exercício de sua *civitas* como expressão de toda uma coletividade que também fazia parte de todo *populus romanus*.

Da análise da participação do povo nas assembleias da Roma republicana, percebe-se que mesmo nas assembleias do *populus romanus*, sob um enfoque moderno não haveria a

---

<sup>53</sup> Integrante de colégio judicial competente sobre matéria hereditária e questões civis, eram eleitos anualmente na proporção de três para cada uma das 35 tribos (ALBA, 2009, p. 283; CENTÚNVIRO, 2009, n.p.).

participação de toda a sociedade romana. Porém, não se pode olvidar da importância que foram adquirindo ao longo de séculos de lutas empreendidas pelos plebeus ao enalço de direitos e de uma maior participação política, ainda mais em uma sociedade cujo privilégio político do patriciado advinha de supostos feitos memoráveis de um longínquo antepassado e, também, da exploração econômica de clientes, escravos e da própria plebe.

Por derradeiro, a exposição das assembleias romanas complementa o quadro greco-romano de participação direta do povo em assuntos políticos ou jurídicos de seu interesses por meio de um modelo de participação política direta. Algo que poderia ser sintetizado para efeitos de compreensão didática, aproveitando-se da observação de Políbios quanto a manifestação do poder do povo em Roma, como a democracia direta dos antigos. Democracia esta que foi construída não como um mero procedimento eleitoral periódico de caráter representativo, mas como o resultado da mobilização da sociedade na busca por direitos, principalmente do direito político que poderia ser sintetizado em quatro pilares: (I) o direito de participação na construção de uma sociedade política, (II) o direito de deliberação associado à isegoria, ou seja, à capacidade de se expressar, falar livremente e debater; (III) o direito de decisão como a possibilidade de o cidadão exercer o poder de decidir; (IV) o direito de inclusão no sentido de fazer parte de uma coletividade sem ser inferiorizado, explorado ou segregado.

Verifica-se, enfim, que a busca por direitos, como o direito de participação política na Antiguidade Clássica greco-romana, desde a *Eclésia*, *Boulé* e *Heliéia* da democracia dos gregos até às assembleias do povo – *Contio*, *Comitia* (*Calata*, *Curiata*, *Centuriata*, *Populi Tributa*), *Concília Plebis* – da Roma republicana, propiciou ao cidadão da antiguidade a conscientização da força do povo enquanto coletividade, além de resultar no desenvolvimento de uma cidadania caracterizada, essencialmente, pela participação direta do povo nas instituições sociopolíticas e jurídicas do seu tempo.

## 2.2 A DEMOCRACIA NA MODERNIDADE: REPRESENTATIVA

A democracia dos antigos se diferenciava drasticamente da democracia dos modernos inicialmente por desconhecer o instituto político da representação, “essa participação se fazia de forma direta, sem a mediação de representantes. O instituto jurídico da representação privada, como todos sabem, era desconhecido no direito romano arcaico e a sua introdução na esfera política só ocorreu no mundo moderno” (COMPARATO, 1993, p. 85). “Não existe neste sentido, uma continuidade do mundo antigo e muito menos um desenvolvimento progressivo que unisse o mundo contemporâneo ao antigo” (CADERMARTORI; CADERMATORI, 2007,

p. 66). No que concerne à democracia há então um cisma político e segundo Pietro Costa:

Não ocorre, portanto, um trânsito indolor entre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos, não apenas em razão da profunda diversidade dos mundos nos quais as duas democracias afundam suas raízes, mas também porque entre o modelo antigo e a democracia moderna se interpõe uma ‘idade de meio’ que, longe de oferecer uma conexão entre os dois termos, aumenta a sua distância. (COSTA, 2010, p. 213).

Cumprido destacar que o rompimento com a *res publica* começa com Otaviano Augusto, iniciando-se assim a fase imperial. Augusto transforma as instituições republicanas, adaptando-as à necessidade de imperar sobre os povos conquistados. A título de ilustração, “a consolidação de poder por Augusto anulou os *Tribunus* da Plebe, que ficaram desfigurados, em prol de uma monarquia absoluta e divinizada” (FILÓ, 2018, p. 163), por consequência o gradativo esvaziamento dos espaços da coletividade fez com que os plebeus perdessem força política, sendo seus institutos e conquistas relegados à arqueologia histórica (VIEIRA, 2013, p. 219).

Por consequência, restou aos modernos a recriação e ressignificação da democracia dos antigos a partir das bases interpretativas sedimentadas no medievo. Tanto que o sofisticado pensamento burguês da modernidade não se encontrava disposto a dividir o poder conquistado e tinha verdadeiro pavor a democracia das massas, do acesso do povo à política, quanto mais a sua participação nas decisões dos novos Estados que emergiam. Nesse sentido, elabora-se um estratagema e resolve-se o problema em questão quanto ao controle político, doravante a democracia passa a ser representada e consolida-se um novo modelo democrático para a modernidade, o da democracia representativa.

### 2.2.1 A Idade Média e o Ostracismo da Democracia

Assim, entre antigos e modernos entremete-se a Idade Média<sup>54</sup> que, para Aldo Schiavone (2005, p. 49-50), significou uma descontinuidade histórico-política sem precedentes, a desarticulação econômica além de comprometer a produção e o comércio ocasionou a dispersão da população e a conseqüente desurbanização<sup>55</sup> das cidades do antigo Império

<sup>54</sup> Período entre os séculos V e XV que compreende a queda do império romano em 476 d.C. e a conquista otomana de Constantinopla em 1453 ou ainda o início da ocupação do Novo Mundo a partir de 1492. Divide-se em Alta Idade Média (séculos V a X) e Baixa Idade Média ou Tardo Medieval (séculos X a XV) (AQUINO; FRANCO; LOPES, 1987, p. 285-287; VIEIRA, 2013, p. 73).

<sup>55</sup> As cidades europeias viram até o final do século X o decréscimo da população urbana que se reduziu a cifras de centenas a poucos milhares de habitantes enquanto as cidades árabes da península ibérica apresentavam uma população expressiva para período como Córdoba com 100 mil habitantes, Toledo, Granada e Valência respectivamente com 37, 26 e 15 mil habitantes (SCHIAVONE, 2005, p. 49).

Romano durante a Alta Idade Média. Outrossim Juan Ramón Capella (2002, p. 83-84) esclarece que as invasões bárbaras<sup>56</sup> também imprimiram uma nova identidade cultural ofuscando o saber antigo e fragmentando a organização sociopolítica romana a inúmeras aristocracias militares locais, politicamente hierarquizadas, socialmente estamentárias<sup>57</sup> e economicamente agrárias.

O declínio e a consequente desagregação do Império Romano do Ocidente deram espaço a uma nova configuração social cujo poder político era legitimado pela teologia cristã. O mundo medieval ancorado na tradição encontrou no pensamento teológico<sup>58</sup> a base teórica para fundamentar a ordem sociopolítica. O universo é criação de Deus que o governa atribuindo a cada ser vivo um lugar predeterminado, configurando dessa forma uma ordem que seria o resultado de uma razão divina (CAPELLA, 2002, p. 82, 85).

Ademais a cultura medieval divisava a democracia por meio dos escritos de Platão e Aristóteles, cuja perspectiva sobre o governo do povo não era nada favorável principalmente por terem vivenciado e produzido suas obras no auge da crise democrática ateniense. Aliás, princípios democráticos como igualdade e liberdade confrontavam a ordem hierarquizada do modelo vigente no medievo, portanto, a democracia não suscitava tanto entusiasmo quanto à inquietação relacionada à ideia de fundamentação do poder que afligia os teóricos do período medieval (AQUINO; FRANCO; LOPES, 1987, p. 214; COSTA, 2010, p. 212-213).

Consequentemente na Idade Média surge a ideia de soberania como resultado da configuração territorial no formato de múltiplos reinos que tencionavam a legitimação da

---

<sup>56</sup> As migrações dos povos bárbaros que penetraram as fronteiras dos domínios de Roma provocaram a latinização dos costumes bárbaros assim como a barbarização dos costumes romanos. Bárbaro era a designação pejorativa que os gregos usavam para se referir aos não gregos, posteriormente os romanos empregaram o termo indicando os povos – não gregos e não romanos – que viviam além das suas fronteiras com costumes e línguas não latinas, como exemplo citam-se os povos germanos formados por burgúndios, francos, saxões, anglos, lombardos, visigodos, ostrogodos, vândalos, suevos, alamanos, jutos, frisões etc. (AQUINO; FRANCO; LOPES, 1987, p. 185, 295; EYLER, 2014, p. 212).

<sup>57</sup> Estamentário provém de estamento, vocábulo que se refere a uma típica estratificação da sociedade com pouca mobilidade social, formada por grupos de indivíduos com status e funções próprias que garantiriam, por consequência, uma maior ou menor influência política. Representa ainda uma condição ou categoria na qual uma pessoa pertence e que lhe asseguraria determinados privilégios materiais e políticos, como: burocratas, religiosos, militares etc. (ESTAMENTO, 2004, n.p.; ESTAMENTO, 2009, n.p.; FAORO, 2012, p. 56-57).

<sup>58</sup> O pensamento teológico medieval é oriundo da apologética patrística (séculos II ao VI), ou seja, da defesa da fé por meio da argumentação filosófica promovida por pensadores cristãos conhecidos como padres apologistas de inspiração grega ou latina, os primeiros influenciados pela filosofia especulavam sobre questões espirituais e teológicas, os segundos familiarizados com o Direito Romano tratavam de questões práticas de caráter político-social. Santo Agostinho aliando a cultura clássica antiga ao legado judaico-cristão, sob a influência da filosofia de Platão e dos ensinamentos de Paulo de Tarso, destacou-se sintetizando as duas correntes de pensamento e estruturando a doutrina teológica da Igreja, favorecendo assim a hegemonia do poder religioso sobre o poder civil. Posteriormente, o pensamento teológico comportou a influência da escolástica (séculos XI ao XIV) que por meio do raciocínio lógico e filosófico objetivava equacionar o crescente conflito entre a fé e a razão. São Tomás de Aquino destacou-se por resgatar e aplicar a racionalidade metodológica da filosofia aristotélica na fundamentação dos dogmas da Igreja, e por desenvolver uma doutrina jurídica sobre a natureza das leis (WOLKMER, 2006, p. 39-43, 53, 59-61).

supremacia de um poder político local que abrangia indistintamente o poder econômico feudal e o poder cultural de base ideológico-religiosa, independentemente da jurisdição do Papado<sup>59</sup> ou posteriormente do Sacro Império Romano-Germânico<sup>60</sup> (CAPELLA, 2002, p. 109).

Além disso, a própria cidadania sofreu profundas transformações durante a Idade Média. Ainda na Antiguidade a *civitas* republicana, ou melhor, o cidadão no exercício de seu complexo de direitos e deveres, foi gradualmente transformada durante o Império Romano em mera sujeição do cidadão à autoridade do imperador. Já no medievo a cultura dos povos germânicos impôs o costume da vassalagem<sup>61</sup> que obrigava a fidelidade do vassalo ao seu senhor. Tem-se assim a degeneração da cidadania, o cidadão da república torna-se súdito no império e vassalo no medievo (CADEMARTORI; CADERMATORI, 2007, p. 72).

Verifica-se, portanto, um longo caminho a ser reconstruído e percorrido para que a democracia viesse a irromper o olvidamento medieval, nesse sentido a democracia ressurgirá apartada da antiguidade como uma reinvenção transmutada da modernidade. Tanto que outro importante aspecto que difere a democracia antiga e moderna diz respeito a abstração denominada Estado. Conforme Reginaldo de Souza Vieira (2013, p. 72) “essa entidade abstrata foi desconhecida dos antigos e não existiu no medievo, apesar de ter a construção de seus pressupostos políticos, jurídicos e econômicos delineados no medieval tardio”.

Por sinal, no medievo tem-se a configuração de um quadro político, jurídico e econômico de grande complexidade. Na Alta Idade Média o estabelecimento do regime feudal com uma economia rural de subsistência organizada em feudos, isto é, em unidades de produção inclinadas à autossuficiência, levou à retração do comércio e da economia monetária. Além do mais, a descentralização do poder fez com que este se concentrasse nas mãos dos senhores feudais que se tornaram a autoridade máxima de seus feudos (AQUINO; FRANCO; LOPES, 1987, p. 8). Na Baixa Idade Média, mais precisamente a partir do século XI com a ascensão da classe dos artesãos e mercadores, houve um revigoramento econômico com o incremento do

---

<sup>59</sup> “Cargo ou dignidade de papa; tempo que dura esse cargo; o poder da Igreja” (PAPADO, s.d., n.p.).

<sup>60</sup> *Sacrum Imperium Romanum* constituiu-se como unidade político-governamental abrangendo vários territórios da Europa central, principalmente do reino itálico e germânico. Inicia-se em 25 de dezembro de 800 com a coroação de Carlos Magno pelo Papa Leão III, embora efetiva-se somente em 962 com a coroação de Otão I como Imperador. O império caracterizava-se como uma monarquia eletiva descentralizada assemelhando-se a uma confederação de territórios com um imperador eleito por um restrito grupo de nobres e a sua coroação subordinada ao Papa. Em 1806 o Império dissolveu-se em razão das Guerras Napoleônicas (HESPANHA, 1982, p. 446; SACRO ROMANO IMPERO, s.d., n.p.).

<sup>61</sup> Tratava-se de um contrato interpessoal de submissão entre vassalo e senhor, no qual o primeiro se comprometia com a prestação de serviços pessoais (sobretudo militar) e o segundo com a prestação de pagamento (*beneficium stipendium*) ou a concessão de terras juntamente com a delegação de poderes. A concessão inicialmente temporária (*precarium, tenure*) tornou-se posteriormente definitiva e hereditária consolidando poderes jurídico-administrativos (HESPANHA, 1982, p. 84).

comércio e o florescimento das cidades (BLOCH, 1982, p. 92-93). A crescente importância dos nascentes centros urbanos aliada à gradativa reordenação do poder político-jurídico suscitaria por consequência “o fortalecimento da autoridade principesca” (DUBY, 1989, p. 21), acarretando uma futura concentração e absolutização do poder.

Constata-se, portanto, segundo Wolkmer (2015, p. 200), que a fragmentação do Império Romano associada à configuração territorial concebida pelos povos bárbaros deram azo ao delineamento de um complexo quadro jurídico com uma multiplicidade de centros normativos de poder cujo entendimento era o do princípio da personalidade das leis<sup>62</sup>, isto é, da aplicabilidade ao indivíduo dos costumes e direitos do seu povo ou comunidade. O pluralismo jurídico medieval configura-se, então, como um “amplo espectro de manifestações normativas concorrentes, composto de costumes locais, foros municipais, estatutos das corporações de ofício, ditames reais, Direito Canônico e Direito Romano” (WOLKMER, 2015, p. 200).

A ordem social durante a Idade Média concebeu um modelo de sociedade cuja presença do Estado, como um ente da modernidade capaz de exercer o domínio do poder de forma centralizadora, era inexistente. O poder político e jurídico encontrava-se repartido entre vários depositários privados, internos como a nobreza, ordens cavaleirescas, cidades, corporações e, externos como a Igreja e o Sacro Império Romano-Germânico. Não obstante a pluralidade de poderes, a Igreja como uma organização monista<sup>63</sup> se investiu de autoridade a ponto de exigir obediência, via meios coativos no exercício do poder temporal e eclesiástico, inclusive daqueles que exerciam o poder político (COSTA, 2010, p. 73; HELLER, 1968, p. 158-159).

À vista disso, mesmo com a coroação de Carlos Magno pelo Papa Leão III, ato que deu causa a origem do Sacro Império Romano-Germânico, a Igreja como grande detentora de terras conseguiu manter a supremacia do poder até o desenlace da idade média. Porém, a manutenção desse poder não se deu de forma pacífica, houve confrontos e concessões que aos poucos foram moldando o mapa político europeu. Na esteira dos embates jurídicos e conflitos armados entre

---

<sup>62</sup> O princípio da personalidade das leis corresponde ao sistema no qual aplica-se o direito do grupo social ao qual se pertence independentemente do local no qual se encontra. Era aplicado na resolução de conflitos entre pessoas de sistemas jurídicos diferenciados (GILISSEN, 1995, p. 168).

<sup>63</sup> A doutrina do monismo jurídico é aquela que “mediante a racionalidade lógico-formal centralizadora do Direito [prevê a sua produção] unicamente pelo Estado e seus órgãos” (WOLKMER, 2015, p. 28). Em contrapartida, a Igreja ao se alçar como a única instituição autorizada a interpretar as Sagradas Escrituras, textos bíblicos e escritos dos apóstolos e doutores da Igreja, e a dizer o *ius divinum*, direito divino, exerceu uma espécie de monismo ao monopolizar as fontes do direito, em especial do Direito Canônico, de modo a preservar a supremacia da sua autoridade (GILISSEN, 1995, p. 142-143).

Império e Papado<sup>64</sup>, os reis<sup>65</sup> que exerciam a sua autoridade em seus territórios foram fortalecendo gradativamente suas autonomias locais sob a forma de soberania, agrega-se assim mais um componente que culminaria na conformação do futuro Estado moderno (HELLER, 1968, p. 35; SANTOS, R., 2006, p. 182; VIEIRA, 2013, p. 77, 85).

Todavia outros fatores como o comércio e o urbanismo viriam a impulsionar a transformação sociopolítica medieval. As relações comerciais impulsionaram a manufatura de mercadorias e o surgimento de novas ocupações proporcionaram o crescimento dos burgos<sup>66</sup> atraindo um contingente populacional, inclusive de camponeses que buscavam evadir-se da condição de servidão das relações feudais (HESPANHA, 1982, p. 231; SCHIAVONE, 2005, p. 50; VIEIRA, 2013, p. 80). A transformação urbana entre os séculos XI e XIII devolveu às cidades o prestígio de outrora, entretanto o modelo institucional, urbanístico e produtivo das novas cidades, mesmo daquelas oriundas de antigos assentamentos romanos, refletia uma nova realidade social, e não é mais o mesmo da Antiguidade (SCHIAVONE, 2005, p. 50-51).

Em linhas gerais o topo do novo estrato social urbano é ocupado por grandes comerciantes importadores e exportadores que contra as classes feudais buscavam uma maior liberdade econômica e contra os grupos urbanos, formados por artesãos e camponeses, buscavam a submissão político-econômica destes. O segundo estrato era formado por aqueles que exerciam as artes<sup>67</sup> hoje denominadas liberais, as quais viriam adquirir maior importância com o crescimento e a burocratização da administração das cidades. O terceiro estrato era

---

<sup>64</sup> A título de ilustração menciona-se o embate jurídico entre o imperador Henrique VII e o rei de Nápoles Roberto I, o sábio, acusado de traição por resistir e enfrentar as tropas imperiais em campanha no norte da península itálica em 1312. A recusa de Roberto I em comparecer ao tribunal imperial de Pisa rendeu-lhe a condenação por crime de lesa-majestade. Recorrendo ao Papa por ser o Reino de Nápoles um feudo do Papado, consultados os juristas, em 1313 o Papa Clemente V publica o decreto *Pastoralis Cura* reconhecendo a soberania do rei em seu território, não podendo este ser citado por tribunais de outros reinos e nem mesmo do Império, haja vista um rei não ser súdito de outro rei. O decreto aparenta ser a primeira expressão legal do conceito de soberania, desse modo as alianças do Papado com os reinos viriam a fomentar, indiretamente, o desenvolvimento teórico do conceito de soberania do vindouro Estado moderno (KRITSCH, 2003, p. 111; VIEIRA, 2013, p. 85-86).

<sup>65</sup> Destaca-se, também, o conflito entre o Rei francês Felipe IV (1268-1314) e o Papa Bonifácio VIII (1294-1303) relativo à tributação dos bens da Igreja ocasionando a emissão da bula “*Unam Sanctam*” na qual exortava-se a supremacia da Igreja sobre os reinos. A consequente detenção do Papa em Anagni pela guarda do monarca e, posteriormente, a eleição do Papa Clemente V com o apoio de Felipe resultaram num enfraquecimento do Papado, sobretudo devido ao Grande Cisma do Ocidente (1378-1415) que levou a Igreja ter dois Papas, um em Avinhão com o apoio dos franceses e outro em Roma com apoio dos italianos (AQUINO; FRANCO; LOPES, 1987, p. 372; DALLARI, 2011, p. 75; GILISSEN, 1995, p. 137).

<sup>66</sup> Termo de origem germânica com o significado de castelo, cidadela, por extensão passou a se referir à parte extra muros das fortificações e, posteriormente, aos centros habitados e cidades de significativa importância (BORGO, s.d., n.p.; HESPANHA, 1982, p. 231).

<sup>67</sup> Artes liberais durante a Idade Média correspondiam a dois graus de estudos ensinados nas universidades, um literário formado pelo estudo da gramática, retórica e dialética denominado de *Trivium* e um científico correspondente à aritmética, geometria, música e astronomia chamado de *Quadrivium* (SAITTA; D’ANCONA, 1929, n.p.). Referiam-se ainda às profissões que requeriam estudo e uso do intelecto como a medicina, os jurisconsultos, os guarda-livros como cartorários e contabilistas, os engenheiros etc.

constituído pela pequena burguesia formada por pequenos comerciantes e artesãos, além dos trabalhadores dependentes como aprendizes, serventes e braceiros. Ressalta-se que o primeiro estrato social monopolizava o espaço político-administrativo dos conselhos comunais por meio da representação dos mesteres<sup>68</sup> fazendo com que os demais estratos ao invés de sujeitos se tornassem objetos das decisões dos conselhos (HESPANHA, 1982, p. 233-234).

O dinamismo das cidades revelou uma lacuna que não podia ser preenchida pelo consuetudinário direito feudal. O desencadeamento de novas relações sociais, políticas e econômicas evidenciou igualmente a necessidade de uma nova matriz jurídica que respondesse adequadamente às exigências da então emergente realidade urbana (VIEIRA, 2013, p. 81). Caberia, portanto, a cidade desenvolver a *jurisdictio*, isto é, “posição de poder de um sujeito ou de um ente [e, assim,] organizar-se juridicamente, dotar-se de um *ius proprium*, fazer justiça” (COSTA, 2010, p. 129).

O renascimento das cidades gerou um ambiente propício ao reflorescimento das artes e ciências subordinadas inicialmente à Igreja e aos poucos vinculando-se aos interesses da burguesia emergente e aos valores da *civitates*. Surgem assim as denominadas universidades<sup>69</sup> como centros de saber e formação intelectual, e de uma cultura secular<sup>70</sup> baseada na racionalidade que gradativamente implicaria em uma crescente importância jurídico-política. Logo, os juristas da Escola de Bolonha, ao aplicarem o método da glosa<sup>71</sup> à Codificação de Justiniano<sup>72</sup>, são os primeiros a estudarem o direito como ciência, resultando na difusão do Direito Romano para além do território do antigo Império Romano (AQUINO; FRANCO;

---

<sup>68</sup> “Corporação formada por 24 oficiais mecânicos que, através de seus procuradores, concorriam com a câmara em dar regimento aos ofícios e taxa aos preços da mão de obra.” (MESTER, 2009, n.p.).

<sup>69</sup> “A instituição que hoje chamamos de Universidade começou a se configurar em Bolonha no final do século XI quando mestres de gramática, retórica e de lógica começaram a se dedicar ao direito. O ano de 1088 pode muito bem ser aceito como data convencional para indicar o período em que se inicia em Bolonha o ensino livre e independente das escolas eclesiásticas. De fato, [...] o primeiro estudioso sobre o qual se tem notícias certas é Irnerius, cuja atividade de ordenador do material jurídico romano ultrapassou desde cedo as fronteiras de Bolonha.” (ALMA MATER STUDIORUM UNIVERSITÀ DI BOLOGNA, 2017, n.p.). Tradução livre do autor.

<sup>70</sup> Secular se referia originalmente ao eclesiástico que participava da vida civil, provém de “século” com significado de mundo, vida terrena em oposição à vida religiosa. A cultura secular da linguagem política anglo-saxônica assemelha-se à cultura leiga dos países de língua latina, independentemente de suas várias definições ao longo dos períodos históricos, sintetiza-se como a busca por meio da filosofia racionalista não da verdade revelada e absoluta, mas da verdade relativa mediante exames críticos e debates, encarando o poder político como uma atividade autônoma da comunidade civil, sem interferências do clero e de suas instituições religiosas (SECULAR, 2004, n.p.; ZANONE, 1998, p. 670-674).

<sup>71</sup> Trata-se de uma anotação para explicar o sentido de uma palavra. Os juristas da Escola de Bolonha sistematizaram o método aplicando-o na exegese de toda uma frase ou de todo um texto jurídico (GILISSEN, 1995, p. 343).

<sup>72</sup> Codificação Justiniana, também denominada por *Corpus Iuris Civilis*, é uma compilação de obras jurídicas promovida pelo imperador Justiniano (482-565 d.C.) composto pelo *Codex* (compilação de constituições e leis imperiais romanas), *Digesto* ou *Pandectae* (compilação das doutrinas e jurisprudências romanas), Instituições (manual de estudo do Direito) e Novelas (Leis emanadas por Justiniano após 529 d.C.) (CORPUS IURIS CIVILIS, s.d., n.p.).

LOPES, 1987, p. 369, 411; BOBBIO, 1995, p. 30; GILISSEN, 1995, p. 341).

O Direito Romano passou então a ser ensinado nas tenras universidades, e entre os séculos XII e XV começou a ser reconhecido como fonte de direito supletiva às leis e costumes locais, vindo a preencher as lacunas da pluralidade de direitos vigentes do medievo (GILISSEN, 1995, p. 350-351). As escolas<sup>73</sup> disputam então a primazia da exegese e hermenêutica do *corpus iuris civilis*, considerado como a expressão da razão e o *jus commune*, ou seja, o direito comum dos povos, contribuindo dessa forma ao desenvolvimento da ciência jurídica durante o período medieval (BOBBIO, 1995, p. 30-31).

Sucintamente, até então o discurso político dos juristas, filósofos e teólogos medievais abrangia os seguintes aspectos: (I) apesar da liberdade e igualdade dos homens no estado de natureza, o pecado exigiria a necessidade de um poder hierarquizado para se evitar o mal e assim manter a concórdia entre os homens; (II) o poder político proviria de Deus; (III) defendiam a tese que a outorga do poder divino aos reis deveria ser mediada pelo Papa por ser o representante de Deus na terra, porém alguns entendiam que a mediação deveria ser dada pelo povo por ser a causa material imediata, enquanto Deus seria a causa espiritual mediata; (IV) desenvolve-se então o conceito de pacto pelo qual o povo se submete ao soberano legitimando-lhe o poder, desde que cumpra a obrigação de assegurar o bem comum da população, inclusive teólogos e juristas<sup>74</sup> justificariam o direito de o povo rebelar-se contra a tirania do príncipe (HESPANHA, 1982, p. 303-304).

Observa-se que até o surgimento das escolas jurídicas medievais, a ordem política era fortemente influenciada pela concepção teocrática de poder de Santo Agostinho (354-430 d.C.) que buscava legitimar a supremacia da jurisdição da Igreja sobre as instituições da sociedade política, fundamentando o direito não na pecaminosa natureza humana, mas na ordem divina da Cidade de Deus<sup>75</sup> representada pela própria Igreja. Por sua vez, São Tomás de Aquino (1225-1274 d.C.) inova a doutrina político-jurídica medieval ao formular o conceito de lei<sup>76</sup> embasado

---

<sup>73</sup> As escolas jurídicas do medievo podem ser divididas em: escola dos glosadores ou de Bolonha (séculos XII e XIII) com o método analítico exegético; escola de Orleães (Século XIII) com o método dialético; escola dos comentadores ou pós-glosadores (séculos XIV e XV) com o método lógico; e a escola humanista ou histórica (século XVI e XVII) com o método filológico (GILISSEN, 1995, p. 337-350).

<sup>74</sup> Marsílio de Pádua discorre que compete ao legislador ou ao conjunto de cidadãos a escolha do governante, “mas também é sua competência representar contra o governante e ainda depô-lo, se tal medida for útil ao bem comum.” (PÁDUA, 1995, p. 152). Igualmente Guilherme Ockham afirma que “o povo, ou alguém em seu nome e por sua autoridade, deu aos eleitores o poder de eleger, corrigir e de depor o imperador” (OCKHAM, 1988, n.p.).

<sup>75</sup> Obra teológica de Santo Agostinho escrita entre 412 a 427 d.C., na qual sob influência do dualismo maniqueísta e do idealismo neoplatônico aborda o contraste entre a espiritualidade e a materialidade, representadas pela cidade de Deus e pela cidade dos homens respectivamente (AGOSTINHO, 1996, p. 526; WOLKMER, 2003b, p. 49-52).

<sup>76</sup> “[...] a definição de lei, que não é outra coisa que uma ordenação da razão para o bem comum, promulgada por aquele que tem o cuidado da comunidade.” (AQUINO, 2010, p. 527-528).

na razão aristotélica e ao estabelecer o bem comum como finalidade precípua das leis, a lei imperfeita dos homens deriva da lei natural que seria o reflexo incompleto da lei eterna que regula a criação divina (HESPANHA, 1982, p. 411, 454; WOLKMER, 2003b, p. 46-58).

De igual modo, Egídio Romano (1247-1316 d.C.) em sua obra *De Ecclesiastica Potestate*, “Sobre o Poder Eclesiástico”, discorre sobre as controvérsias relativas à jurisdição e competência do poder eclesiástico, defende a tese na qual a Igreja detém o poder sobre os dois gládios, espiritual e temporal, podendo exercer o domínio universal sobre nações e reinos, desse modo, reforça o poder absoluto do Sumo Pontífice (ROMANO, 1989, p. 45, 121, 182). Indiretamente a tese acaba fundamentando as vindouras monarquias absolutistas, os reis viriam a se sentir herdeiros do poder real diretamente de Deus independentemente do intermédio da Igreja e dispensariam qualquer forma de legitimação oriunda do povo (BONI, 1989, p. 25).

Contrariamente, por meio da obra *Defensor Pacis*, Marsílio de Pádua (1275-1343 d.C.) argumenta contra a *plenitudo potestatis*, isto é, contra o poder absoluto do Papa afirmando que a autoridade da Igreja proviria do seu Concílio Geral que deveria contar com a participação tanto de prelados como de fiéis. Critica a hierocracia<sup>77</sup> e a intromissão da Igreja nos assuntos seculares por gerar instabilidade política, declara que o Papa usurpou a jurisdição do povo e do príncipe ao legislar e sancionar leis, e que para se manter a paz o Papado deveria estar submetido às leis do legislador ou do Imperador<sup>78</sup>. Defende a tese que é no corpo dos cidadãos, *universitas civium*, que se encontra o poder para legiferar e instituir governos, *pars principans*, poder este delegado que pode ser revogado pelo próprio povo (PÁDUA, 1995, p. 130, 190, 480, 564). Consequentemente, Pádua preconiza um poder legislativo em que:

A autoridade para legislar ou estabelecer leis e para dar um preceito coercivo no tocante à sua observância, é apenas da competência do conjunto dos cidadãos ou de sua parte preponderante, enquanto é a causa eficiente das leis, ou ainda daquele indivíduo ou daquelas pessoas a quem o mencionado conjunto dos cidadãos confiou essa tarefa. (PÁDUA, 1995, p. 144).

Constata-se, portanto, na obra do autor paduano, a formulação de uma teoria de poder fundamentada no povo e a consequente defesa do instituto dos conselhos com a participação e a eleição de cidadãos para atuarem no cumprimento das responsabilidades políticas, defende ainda o princípio da soberania popular por considerar o povo, assim como a sua vontade, a fonte das leis e do poder político.

<sup>77</sup> “Forma de governo cujo poder é exercido [ou influenciado] por sacerdotes.” (HIEROCRACIA, 2009, n.p.).

<sup>78</sup> Os Bispos de Roma tinham o hábito de solicitarem aos imperadores romanos a confirmação de suas investiduras, contudo, o Bispo Simplicio decretou que nenhum prelado poderia ser investido por um leigo. Por consequência, o Papa Pelágio I (556-561 d.C.), ao decretar que os hereges deveriam ser punidos pelos poderes seculares, usurpou a autoridade do Imperador Justiniano que já havia promulgado semelhante decreto (PÁDUA, 1995, p. 559-560).

Nessa esteira, Guilherme Ockham (1285-1347 d.C.) (p. 49-50, 189) opôs-se à tese hierocrática da *plenitudo potestatis* papal por considerá-la herética<sup>79</sup>, demonstrou que o império não era vassalo e nem provinha do papado, defendeu a separação do domínio espiritual e temporal afirmando que “o poder de instituir leis e direitos humanos esteve no princípio e de modo principal no povo, e o povo o transferiu ao imperador” (OCKHAM, 1988, p. 121). Contribuiu ainda por meio da Suma de Lógica com a teoria nominalista que serviria de base ao individualismo moderno, para o teólogo franciscano o universal<sup>80</sup> nada mais é do que o singular, para a modernidade a sociedade é o indivíduo antropocêntrico detentor de direitos igualmente individuais e positivados (OCKHAM, 1994, p. 63-64; VIEIRA, 2013, p. 90).

Em meio as disputas entre império e papado, destaca-se a peculiar situação das cidades republicanas que lutavam pelo direito de preservar a liberdade entendida de duas formas: primeira, como o direito de não sofrerem intromissão externa em sua política interna; segunda, como direito de se autogovernarem de acordo com seus estatutos. Liberdade passa então a significar independência e soberania às emergentes repúblicas itálicas; entretanto a leitura literal do *corpus iuris civilis* não contemplava a autonomia das repúblicas perante o domínio do império (SKINNER, 1996, p. 28-30).

À vista disso, o jurista da Escola dos Comentadores, Bartolo de Sassoferrato (1314-1357 d.C.) propõe uma releitura da codificação Justiniana sustentada no princípio de que a lei deve adequar-se aos fatos, sobretudo quando contrária à verdade e à razão. Nesse sentido evidencia o fato de as cidades itálicas serem líderes de si mesmas, *sibi princeps*, por não reconhecerem nenhum poder superior e por se constituírem como povos livres dotados com o poder de legislar, *merum imperium*. Além disso, diante do dilema referente ao direito de apelação que passa dos juízes inferiores aos superiores e destes ao imperador, sustenta que nas repúblicas, por elegerem seus governantes e por não reconhecerem nenhum outro poder superior, compete ao próprio povo ou a um grupo de cidadãos julgar as apelações, justo pelo fato de o único *sibi princeps* superior determinável ser o próprio povo (SKINNER, 1996, 31-34; VIEIRA, 2013, p. 83).

Interessante observar que o urbanismo do tardo medieval estimulou a organização da sociedade em corpos coletivos, inclusive a estrutura política das repúblicas era organizada em forma de conselhos e assembleias com funções administrativas, legislativas e jurídicas. Porém,

---

<sup>79</sup> Ockham reiterava que Cristo não disse a Pedro para dominar suas ovelhas, mas para apascentá-las. “Faz o que vem em favor da utilidade e da necessidade delas, e sabe que não foste colocado à frente delas para teu proveito, mas para proveito delas.” (OCKHAM, 1988, p. 50).

<sup>80</sup> “Há de se dizer então que qualquer universal é uma coisa singular, e por isso não é universal exceto por seu significado, porque é signo de vários.” Tradução livre do autor do original: “*Hay que decir entonces que cualquier universal es una cosa singular, y por eso no es universal sino por la significación, porque es signo de varios.*” (OCKHAM, 1994, p. 64).

ressalta-se que a ordem política medieval era hierarquizada e aristocrática (HESPANHA, 1982, p. 213, 244-246). A princípio as cidades itálicas do século XII eram dirigidas coletivamente por cônsules temporários para evitar a usurpação de poderes e preservar a liberdade popular, posteriormente começaram a ser administradas pelo *podestà*, um magistrado eleito que geralmente era auxiliado por dois conselhos. Apesar de seu grande poder judicante e administrativo, era um funcionário assalariado obrigado a prestação de contas diante do corpo de cidadãos após o término de sua administração (SKINNER, 1996, p. 25-26).

Para os juristas medievais a representação política não se constituía um problema como para a atualidade que vê o indivíduo e a ordem como grandezas contrapostas. A representação apoiava-se, portanto, numa realidade pré-ordenada formada por um corpo hierárquico desigual no qual os superiores assumem a representação da totalidade do *corpus* comandando os inferiores para o bem comum de todo o corpo sociopolítico. O discurso político medieval é corporativista, mais do que quantitativo é também qualitativo, não pressupõe a participação igualitária de sujeitos diferenciados (COSTA, 2010, p. 158-159). Nesse passo, com relação às cidades, Pietro Costa expõe que:

As próprias práticas eleitorais, certamente praticadas na sociedade medieval e especificamente na experiência comunal da Itália centro-setentrional, devem ser compreendidas em conexão com esta visão da ordem política e da representação: não são antecipação do princípio ‘um homem um voto’, mas se integram com métodos diversos de designação, memórias da necessidade de combinar o critério quantitativo com o critério qualitativo (a ‘*maior et sanior pars*’). (COSTA, 2010, p. 161, grifo do autor).

Nota-se que a ordem e a hierarquia do teocentrismo medieval eram reproduzidas nas associações, corporações e por consequência também nas repúblicas onde o critério qualitativo privilegiava uma pequena parte de cidadãos que prevalecia sobre todas as demais partes representando-as em nome da pressuposta unidade de todo o corpo social. Ademais constata-se que no medievo os juristas não desenvolveram uma teoria acerca da democracia<sup>81</sup>, a qual era encarada aristotelicamente como umas das formas degeneradas de poder, nesse sentido Macpherson afirma que:

*En la Edad Media no se espera encontrar, y no se encuentra, ninguna teoría de la democracia, ni ninguna exigencia de derecho democrático de voto; los levantamientos populares que estallaban de vez en cuando no tienen nada que ver con el voto democrático, porque en aquella época el poder no solía residir en órganos electivos. Donde imperaba el feudalismo, el poder dependía de la posición social, fuese heredada o adquirida por la fuerza de las armas. Ningún movimiento popular, por enfurecido que fuese, se iba a imaginar que podía legar sus objetivos si*

---

<sup>81</sup> Por exemplo, para Marsílio de Pádua (1995, p. 105) a democracia era “um governo no qual o vulgo ou a multidão dos pobres determina o regime e governa sozinha, não respeitando a vontade, ou não tendo o consenso dos outros cidadãos, e desconsiderando o bem comum, na devida proporção.”

*conseguía el voto. Y en las naciones y las ciudades-estados independientes de la baja Edad Media tampoco se podía obtener el poder por esa vía. [...] No hay constancia de que ninguno de esos movimientos produjera una teoría sistemática, ni de que esbozara una estructura política democrática.*<sup>82</sup> (MACPHERSON, 1997, p. 23-24).

É claro que cada república detinha autonomia para se organizar politicamente definindo as normas de participação e funcionamento de seus conselhos e assembleias, assim como a forma eletiva para a escolha e composição de seus cargos administrativos e jurídicos. Apesar das polêmicas quanto ao caráter aristocrático imiscuído de princípios democráticos que encerrariam uma visão modernista sobre as repúblicas do período medieval, convém reforçar a importância da pressão da população, haja vista as tensões sociais entre as corporações e o povo desprivilegiado que lutava pelo direito de ser reconhecido pela *civitates*, seja o reconhecimento de suas atividades laborais, seja por melhores condições sociais, seja inclusive a possibilidade de exercer cargos políticos<sup>83</sup>.

Percebe-se, portanto, no mundo medieval o ostracismo da democracia, a preocupação do jurista centrava-se muito mais na racionalização sobre a *potestas* e todas as nuances de seu significado como poder, domínio, autoridade e direito, ou seja, com a fundamentação da soberania como pressuposto para um mundo ordenado e hierarquizado. Logo, a democracia não apresenta uma continuidade entre a antiguidade e a modernidade, precisa ser redescoberta ou reinventada, porém foi no medievo que foram germinadas as sementes teóricas que levariam ao surgimento do Estado estabelecendo-se assim o paradigma da modernidade no qual se desenvolveria as ideias de representação e democracia.

### **2.2.2 A Idade Moderna e a (Re)invenção da Democracia**

---

<sup>82</sup> “Na Idade Média não se espera encontrar, e não se encontra, nenhuma teoria da democracia, nem qualquer exigência de um direito democrático de voto; as revoltas populares que irrompiam de vez em quando nada tinham a ver com o voto democrático, porque naquela época o poder não costumava residir em corpos eletivos. Onde reinava o feudalismo, o poder dependia da posição social, herdada ou adquirida pela força das armas. Nenhum movimento popular, por mais enfurecido que fosse, iria imaginar que poderia atingir seus objetivos se conseguisse a votação. É nas nações independentes e nas cidades-estados do final da Idade Média, o poder também não poderia ser obtido dessa forma. [...] Não há registro de nenhum desses movimentos produzindo uma teoria sistemática ou delineando uma estrutura política democrática.” Tradução livre do autor.

<sup>83</sup> Como exemplo cita-se o “*Tumulto dei Ciompi*” de 20 de julho de 1378 em Florença. Uma revolta popular dos assalariados de diversas Artes (profissões), particularmente dos operários de lã que, privados de direitos políticos, e submetidos a forte pressão social e econômica, rebelaram-se reivindicando o reconhecimento de uma arte própria e a participação de um quarto dos gabinetes do Município. Nomearam um prefeito e efetuaram uma reforma para criar três novas artes com o direito a três magistraturas, porém a revolta foi suprimida, o governo teve uma duração efêmera e os eventos subsequentes levaram ao desaparecimento dos operários de lã como uma força política. (TUMULTO DEI CIOMPI, s.d., n.p.).

Historicamente a Idade Moderna<sup>84</sup> compreende o período entre os séculos XV e XVIII, no qual houve uma série de transformações na estrutura da sociedade europeia influenciando quer seja a infraestrutura econômica e social, quer seja a superestrutura jurídico-política e ideológica (AQUINO et al, 1982, p. 9). Em linhas gerais, se outrora o elemento unificador do mundo medieval era o teocentrismo por meio da fé religiosa que concebia o homem como cristão, para o mundo moderno o antropocentrismo por meio da ciência e da razão conceberia o homem como cidadão.

Politicamente a abordagem da Idade Moderna remete ao termo “Estado”<sup>85</sup> cujo significado político era desconhecido na Antiguidade e na Idade Média. De acordo com Heller (1968, p. 244-245) o desenvolvimento do mercado, as divisões do trabalho e a organização política que se verificariam nas cidades-repúblicas itálicas deram azo ao nascente Estado Moderno. Por sua vez, Skinner (1996, p. 45-48) demonstra que o conturbado quadro de lutas internas<sup>86</sup> entre facções políticas que disputavam o poder e os constantes conflitos externos que afligiam as repúblicas resultou na concentração do poder nas mãos de um único *signore*, surgindo assim o governo das senhorias que representou a ascensão de déspotas. As repúblicas trocariam assim a liberdade pela paz na busca de uma suposta estabilidade interna e externa.

Foi justo nesse conflituoso contexto sociopolítico que o termo Estado assume o significado de sociedade política organizada. Niccolò Machiavelli (1469-1527 d.C.), em seu livro “*Il Principe*”, coloca que “*Tutti li stati, tutti e’ dominii che hanno avuto et hanno imperio*

---

<sup>84</sup> Por convenção corresponde ao período histórico marcado pela conquista do Império Romano do Oriente pelos Otomanos em 1453 ou pela exploração do Novo Mundo a partir de 1492 até a revolução burguesa de 1789 ou o Congresso de Viena de 1815. (ETÀ MODERNA, s.d.; n.p.).

<sup>85</sup> Historicamente a formação dos Estados nacionais modernos – estados unitários com poder político-administrativo, jurídico e militar centralizado – inicia-se ainda na Idade Média, primeiramente em Portugal com as guerras de reconquista dos territórios da península ibérica dominados pelos mouros e com a Revolução de Avis que manteve a independência do Reino de Portugal do Reino de Castela, consolidando a formação do Estado português em 1385 (MARTINS, 2010, p. 85-102). Na sequência a Espanha com a unificação dos Reinos de Aragão e Castela em 1469 desencadeia a formação de seu Estado que simbolicamente inicia-se com a conquista de Granada e consequente expulsão dos mouros em 1492 (SPAGNA, s.d., n.p.). Posteriormente, a formação do Estado francês foi estimulada pela Guerra dos Cem Anos (1337-1453) contra a Inglaterra, a criação de um exército profissional permanente enfraqueceu os senhores feudais e a crescente centralização do poder nas mãos do rei resultou na conformação da unidade política estatal francesa (FRANCIA, s.d, n.p.). Por sua vez na Inglaterra, em 1531, Henrique VIII rompe com o Papado proclamando-se chefe da Igreja Anglicana, o ato viria a sinalizar a concepção que o poder do monarca seria absoluto e não dependeria da investidura concedida pelo Papa, logo o poder absoluto resultaria na autonomia e soberania do Estado moderno (GRUPPI, 1996, p. 9). Ressalta-se que os exemplos mencionados se referem a reinos do Tardo Medieval e do início da Idade Moderna, sendo pertinente atentar-se que a nomenclatura Estado foi empregada pela primeira vez por Nicolau Maquiavel em 1513 em sua obra “*O príncipe*” que foi publicada tão somente no ano de 1532.

<sup>86</sup> Cita-se que o desenvolvimento do comércio possibilitou o surgimento de *gente nuova*, isto é, novas classes que apesar da riqueza não tinham voz nem vez nos conselhos governamentais das repúblicas. Os *popolani*, então, na busca por reconhecimento de sua participação política criam o seu próprio conselho elegendo o *capitano del popolo*, um magistrado que tutelava os interesses da classe diante do *podestà* que representava o interesse das oligarquias. (SKINER, 1996, p. 45-46).

*sopra li uomini, sono stati e sono o repubbliche o principati*”<sup>87</sup>. Maquiavel propõe então uma bipartição das formas de governo em principados e repúblicas, ou seja, o governo de um ou de muitos. Ao afirmar que “*E’ principali fundamenti che abbino tutti li stati, [...], sono le buone legge e le buone arme*”<sup>88</sup>, o autor antevê desse modo a centralização da produção de leis e do uso da força de coação para a conservação do *status quo* do ente político que viria a se constituir o vindouro Estado moderno. Não à toa no capítulo XXVI exalta o príncipe a unificar o *Regnum Italicum* e a expulsar os bárbaros (MACHIAVELLI, 1961, p. 96), haja vista a fragilidade das repúblicas e principados da península itálica diante das ameaças externas, representadas pelos Sacro Império Romano-Germânico, pelo Reino da Espanha e, sobretudo, pelo Reino da França de Carlos VIII que investiu sobre a península conquistando o Reino de Nápoles em 1494 (GRUPPI, 2001, p. 8).

Não obstante a defesa de um príncipe forte, que deu margem a formação da teoria do Estado absolutista, Maquiavel era um republicano. Tanto que em seu livro “*Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio*”, afirma que “*la moltitudine è più savia e più costante che uno principe*”<sup>89</sup>. Reitera ainda que em uma república competiria ao povo a guarda da liberdade, isso porque entre os grandes que querem dominar e o povo que deseja não ser dominado, neste caso é mais razoável que o povo tenha mais cuidados em salvaguardar a liberdade. Além disso Maquiavel assinala que não foi a ordem, mas as dissensões – entre patrícios e plebeus – que favoreceram a liberdade e a grandeza da república romana. As forças políticas encontravam nas instituições do senado e do tribuno da plebe o equilíbrio necessário que assegurava a mobilização e participação do povo no governo da urbe (MACHIAVELLI, 1971, p. 16-19).

Vivenciando e analisando a realidade de seu tempo, ao teorizar sobre a formação e manutenção do Estado, Nicolau Maquiavel tornou-se indiretamente o precursor da ciência política por refletir a política como uma ciência autônoma dissociada da moral religiosa (GRUPPI, 2001, p. 10-11). Independentemente das equivocadas acusações de defender uma política sem ética, o autor fiorentino foi mais do que um observador, foi um atento intérprete da realidade política de seu tempo.

Por sua vez, a configuração do Estado moderno como um ente superior, por ser capaz de exercer o poder sobre as demais instâncias políticas, foi delineada pelo jurista Jean Bodin

---

<sup>87</sup> “Todos os Estados, todos os domínios (governos) que tiveram e possuem império (poder ou autoridade) sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados.” Tradução livre do autor. (MACHIAVELLI, 1961, p. 3).

<sup>88</sup> “Os principais fundamentos que unem todos os Estados [...] são boas leis e boas armas.” Tradução livre do autor. (MACHIAVELLI, 1961, p. 43).

<sup>89</sup> “A multidão (o povo) é mais sábia e mais constante que um príncipe.” Tradução livre do autor. (MACHIAVELLI, 1971, p. 141).

(1530-1596 d.C.) ao discorrer sobre a soberania como um “poder absoluto e perpétuo” inerente ao Estado.<sup>90</sup> Perpétuo no sentido que não é temporâneo, mas duradouro. Absoluto porque aquele que faz a lei não está sujeito à própria lei, caracterizando-se assim um poder superior sobre o qual não há nenhum outro poder soberano, a não ser os das leis naturais e de Deus (BODIN, 2011a, p. 197, 205).

Bodin associa a soberania ao termo latino *majestatem*, com o significado de aquele que exerce o poder supremo, empregando-o tanto a particulares quanto àqueles que administram os negócios de Estado, observa-se, portanto, que o autor distingue as esferas pública e privada separando a sociedade do Estado. Convém ressaltar que mesmo Bodin estabelece balizadores ao poder absoluto estatal ao declarar que o rei (Estado) não pode expropriar a propriedade alheia sem justa motivação, caso contrário só poderá dispor da propriedade com o consentimento do proprietário (BODIN, 2011a, p. 195-196, 232).

Para Bodin não há repúblicas mistas por ser a soberania una e indivisível, nesse sentido o autor compreende que a república romana era democrática pelo fato de ser o povo o detentor do poder supremo (BOBBIO, 1997a, p. 100, BODIN, 2011b, p. 11-28). Bodin com sua teoria do poder absoluto territorializa a soberania estabelecendo uma ordem na qual o cidadão de uma cidade passa ser o súdito de um soberano (COSTA, 2010, p. 70). A nova relação só poderia existir se o Estado fosse uno e centralizado politicamente e juridicamente por meio do poder supremo, surge assim o Estado Absolutista que justificaria as monarquias absolutistas da modernidade.

Porém foi Thomas Hobbes (1588-1679 d.C.) que, ao refletir acerca do hipotético estado de natureza, viria a formular a teoria do contrato social, no qual os indivíduos que viviam sob o regime da violência cederiam as suas próprias liberdades para, desse modo, alcançar um estado que viesse a gerar segurança para todos. Hobbes defende a submissão do indivíduo a um único poder absoluto que disponha da força de coação para manter a ordem sociopolítica. Rompe então com o pensamento medieval do qual a ordem é causa preconcebida a ser imitada e concebe a lógica da qual a ordem é efeito do pacto social que gera o Estado.

Em 1651, Hobbes publica o livro *Leviatã*, cujo título personifica o conceito de Estado como sendo um homem artificial capaz de usar a força para assegurar a paz comum, sendo a soberania a sua alma também artificial que lhe dá vida e movimento. Complementa afirmando

---

<sup>90</sup> Bodin (2011a, p. 195) usa o termo República ao invés de Estado “A soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República”. O autor utiliza os termos república e Estado indistintamente, classificando-os em monarquia, aristocracia e democracia, tendo com o critério quem exerce a soberania, se um, a minoria ou a maioria do povo, respectivamente. Por vezes, o autor ao longo do texto se refere a estado(s) com o significado de ente político, noutras com o significado de instituições públicas ou privadas.

que aquele que for o portador desse homem será o único soberano dotado de poder e todos os demais serão súditos (HOBBS, 1945, p. 7, 116). Para Hobbes a soberania é absoluta, por isso indivisível e como consequência a cidadania não passa de um mero ato de sujeição do súdito ao soberano. Conforme Gruppi (2001, p.13-14), o tumultuado cenário de conflitos internos que assolaram a Inglaterra na metade do século XVII influenciou Hobbes, com uma visão aristocrática, a defender a tese do Estado Absolutista.

Observa-se em Hobbes a construção de um rígido monismo jurídico do qual somente o Estado detém a soberania para criar leis. Isso porque “o legislador é aquele que faz a lei [e] só o Estado prescreve e ordena a observância daquelas regras a que chamamos leis, portanto o Estado é o único legislador” (HOBBS, 1945, p. 177). Ademais, para diferenciar as formas de governo, Hobbes utiliza como critério a representação da soberania<sup>91</sup>, aliás para o autor não existe a ideia de coletivo, a unidade do povo só é possível na unidade do representante que se transforma na unidade soberana do todo, não há unidade nos representados considerados como indivíduos atomizados (HOBBS, 1945, p. 110).

As bases nas quais se edificam o edifício da modernidade estão sendo assentadas, identifica-se a ligação entre os “matemáticos” Ockham e Hobbes ao reconhecerem o singular como único termo existente, esvaziando o sentido do universal representado pelo plural e o coletivo a meros vocábulos destituídos de valor, sobretudo, político. É nesse sentido que Pietro Costa (2010, p. 128) explica o paradigma hobbesiano da modernidade: “criado o soberano, os sujeitos tornam-se os habitantes de uma cidade que, ainda que criada para a sua segurança, se organiza em torno de um plano urbanístico decidido do alto.”

De outro modo, John Locke (1632-1704 d.C.) (1998, p. 393) viria a configurar o contrato social como “o acordo mútuo e conjunto de constituir uma comunidade e formar um corpo político”. Afirma ainda que no estado de natureza todos os homens são livres e iguais e que só abririam mão da liberdade “para viverem confortável, segura e pacificamente uns com outros, num gozo seguro de suas propriedades [formando] um único corpo político, no qual a maioria tem o direito de agir e deliberar pelos demais” (LOCKE, 1998, p. 468-469). Portanto, a incerteza e a insegurança no estado de natureza se constituem a razão que leva os homens a celebrarem tal pacto “para a mútua conservação de suas vidas, liberdades e bens, aos quais [atribui] o termo genérico de propriedade” (LOCKE, 1998, p. 495).

---

<sup>91</sup> “Quando o representante é um só homem, o governo chama-se uma monarquia. Quando é uma assembleia de todos os que se uniram, é uma democracia, ou governo popular. Quando é uma assembleia apenas de uma parte, chama-se-lhe uma aristocracia.” (HOBBS, 1945, p. 124).

Em seu contrato social Locke cria um nexos entre liberdade e propriedade tornando-os direitos naturais do indivíduo, estabelece que o principal dever do soberano é zelar pela manutenção das leis naturais por meio do poder de coação garantindo assim a inviolabilidade da propriedade, desenvolve, portanto, as bases do liberalismo cujo poder estatal é circunscrito, limitado pelos direitos e liberdades dos indivíduos (BOBBIO, 2007, p. 23, 90; COSTA, 2010, p. 215; GILISSEN, 1995, p. 367; STRECK; MORAIS, 2014, p. 30).

Locke em seu “Dois Tratados sobre o Governo” dedica especial atenção ao poder legislativo o qual considera como “o poder supremo da sociedade política”, não exclusivamente por derivar do povo, mas sobretudo por ser responsável por leis que permitem que os homens desfrutem de suas propriedades em paz. Para tanto o poder legislativo não deve ser absoluto ou arbitrário porque seria incompatível com a sua finalidade política, inclusive aborda a representação política afirmando a necessidade de medidas que viabilizem uma representação equânime e justa (LOCKE, 1998, p. 502-527). Ressalta-se, porém, que em Locke a conformação de povo remete à classe burguesa singularmente retratada pelo indivíduo proprietário e, também, delinea-se a doutrina do liberalismo político que prepara o terreno para a construção do Estado Liberal.

Na esteira do contratualismo, Jean Jacques Rousseau (1712-1778 d.C.) pressupõe um estado de natureza no qual o homem vive livre num estado de primitiva felicidade preocupando-se exclusivamente com a sua conservação, à medida que as condições se tornam ameaçadoras os homens se unem em comum acordo para se protegerem e aos seus bens por meio de um acordo tácito, do qual cada associado aliena os seus direitos a toda a comunidade convencionando a sua liberdade e estabelecendo uma condição de igualdade para todos (ROUSSEAU, 1996, p. 20-21). O contrato social sinaliza então que “*cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral*”<sup>92</sup>; e recebemos, coletivamente, cada membro como parte indivisível do todo” (ROUSSEAU, 1996, p. 22, grifo do autor).

Como resultado do contrato social surge o Estado como corpo político formado pelo povo que na qualidade de cidadão se configura como o único detentor do poder soberano. A soberania, portanto, caracteriza-se como reflexo da vontade geral do povo que a exerce dirigindo o Estado como um corpo político coletivo na busca do bem comum (ROUSSEAU,

---

<sup>92</sup> Rousseau distingue a vontade em: geral, de todos e particular. Conforme Vieira (2013, p. 113-114) “A vontade geral é o povo soberano, a base do poder político que se concretiza em uma cidadania exercida diretamente na elaboração da lei (que é a própria realização do coletivo), sem o intermédio de representantes e que preconiza o interesse comum e não o particular. [...] Já a vontade particular é o interesse pessoal e individual. Por outro lado, a vontade de todos é caracterizada pela soma das vontades particulares, ou seja, dos interesses privados”.

1996, p. 22-23, 33-35). Para Rousseau, a soberania é inalienável e indivisível sendo a assembleia o instituto no qual se expressa o poder soberano do povo, desse modo, coloca que “Quando se propõe uma lei na assembleia do povo, o que se lhe pergunta não é precisamente se aprovam a proposta ou se a rejeitam, mas se ela está ou não de acordo com a vontade geral” (ROUSSEAU, 1996, p. 130). Tanto que “numa cidade bem dirigida, todos correm às assembleias; sob um mau governo, ninguém quer dar um passo nesse sentido, porque ninguém se interessa pelo que nelas se faz, porque sabe de antemão que a vontade geral não prevalecerá” (ROUSSEAU, 1996, p. 113).

Nota-se que o autor já alertava sobre os riscos de as decisões políticas contrárias à vontade geral desestimularem a participação popular no exercício de sua cidadania no corpo político do Estado. Por consequência, ao abordar a representação política, Rousseau tece uma forte crítica à representação da soberania:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ou é a mesma, ou é outra – não existe meio-termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser os seus representantes; são simples comissários, e nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre, mas está redondamente enganado, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada. Nos breves momentos de sua liberdade, pelo uso que dela faz bem merece perdê-la. (ROUSSEAU, 1996, p. 114).

Percebe-se que Rousseau vê incompatibilidade entre a representação e a soberania até porque sendo esta inalienável, não seria possível a sua transferência a representantes que não representariam a vontade geral cuja finalidade é o bem comum, mas sim a vontade de todos que refletiria a somatória da maioria dos interesses particulares reunidos na assembleia. Por essa razão Rousseau afirmava a nulidade de toda lei que não fosse ratificada pelo povo soberano. Caso o povo viesse a ceder a sua soberania, perderia a sua liberdade e se tornaria escravo dos representantes.

Embora Rousseau reconheça a representação como um ideia da modernidade, ele confere a sua origem no período medieval, o qual considera iníquo e degradante, por isso recorre às repúblicas da antiguidade como modelo de participação política direta do povo, sem representantes (ROUSSEAU, 1996, p. 114). Entretanto ao abordar a democracia, reconhece a dificuldade de uma ininterrupta participação popular na esfera pública, por isso entende que na acepção do termo jamais teria existido uma autêntica democracia, a ponto de declarar que “se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens” (ROUSSEAU, 1996, p. 84).

Contrariamente à teoria da participação popular direta suscitada por Rousseau, Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836 d.C.) e Benjamin Constant (1767-1830 d.C.) defendem cada qual que o ideal para o Estado Liberal burguês seria a efetivação do sistema representativo cuja participação política fosse adstrita aos representantes, contudo a liberdade desfrutada pelos representados exigiria uma contínua fiscalização com a finalidade de evitar ou mesmo afastar os representantes que viessem a trair ou abusar da prerrogativa do exercício de seu mandato (WOLKMER, 2003a, p. 90-91).

Portanto, com a efetivação do Estado Liberal, o modelo de democracia adotado não apresenta correlação com a democracia dos antigos cuja participação do povo é direta no exercício de sua cidadania, não havia na antiguidade a representação política nos moldes da modernidade, trata-se uma democracia nova, inventada e adaptada aos tempos “modernos”. Baseando-se então na teoria da representação política, tem-se a democracia representativa que atende aos interesses da classe burguesa. É um modelo caracterizado por uma dicotomia entre governantes e governados, assim como entre nação e o povo. A princípio a soberania não repousava mais no povo, pertencia a abstração denominada nação<sup>93</sup>, o povo seria considerado incapaz de discutir temas políticos, este seria o privilégio de um corpo político apartado da sociedade, resultado da separação entre público e privado, e configurado pela confusão entre individualismo e egoísmo.

Nesse sentido, Reginaldo de Souza Vieira complementa afirmando que:

A construção do projeto liberal burguês, fundado no modelo econômico capitalista e na racionalidade humana, procurou desenvolver uma estrutura de poder político e jurídico, caracterizada pela defesa intransigente da propriedade privada como direito natural do homem; a exploração do trabalho humano; a limitação do Estado, atribuindo-lhes um papel mínimo, deixando ao privado as outras esferas das relações sociais e econômicas existentes. Esse Estado teria a legalidade positivista como seu alicerce fundamental e seria organizado sob os auspícios do princípio da separação dos poderes, o que iria constituir o Estado de Direito. Esse projeto consubstanciado concretizou-se no Estado de Direito Liberal. (VIEIRA, 2013, p. 117).

Em síntese, verifica-se que na modernidade o projeto edificado e estabelecido pela ideologia liberal, referente ao regime de governo, foi o da Democracia Representativa. Democracia esta que se tornou paradigma político, não só para os marco histórico da modernidade, mas também para a contemporaneidade. Todavia, ressalta-se que a complexidade das relações políticas da Idade Contemporânea, os sucessos e as crises que envolvem a

---

<sup>93</sup> “A nação é tudo o que ela pode ser somente pelo que ela é. Não depende de sua vontade atribuir-se mais ou menos direitos que ela tem. Mesmo em sua primeira época, ela tem os direitos naturais de uma nação. Na segunda, ela os exerce; na terceira, ela faz exercer por seus representantes tudo o que é necessário para a sua conservação e da ordem na comunidade”. (SIEYÈS, 2001, p. 49-50).

democracia moderna, o despontar de novas formas de participação democrática, provocam reflexões cuja contemporaneidade não consegue assimilar por ainda se encontrar presa ao paradigma da modernidade.

Cabe, portanto, ao observador atento averiguar o objeto democrático, isto é, a democracia, sob um novo olhar, sob o prisma de um novo paradigma. Quem sabe, a partir desse modo, consegue-se ultrapassar os entraves limitantes da modernidade e vislumbrar o potencial dos saberes e a criatividade emancipatória que se encontra no âmago do próprio povo

### 2.3 A DEMOCRACIA NA PÓS-MODERNIDADE: PARTICIPATIVA

A democracia na Pós-Modernidade encerra inexoravelmente uma reflexão quanto à democracia moderna com a finalidade de melhor compreender os fatores que levam a cogitá-la como uma Democracia Participativa. Ademais o próprio entendimento sobre o que se define como Pós-Modernidade exige uma análise sobre o que vem a ser um paradigma para então afirmar-se, ou confirmar-se, a ousada proposta de uma democracia Pós-Moderna participativa.

Isso porque conforme explica Jean-Jacques Chevallier (1999, p. 435) “uma vez mais, viu-se o Poder mudar de aspecto sem mudar de natureza”. O poder do rei soberano simplesmente passou para às mãos dos representantes do povo, a soberania democrática foi transformada em soberania parlamentar a qual foi concebida como sinônimo de soberania popular. A soberania representada transformou-se então em jogo político-partidário no qual disputa-se eleitores e eleitos por meio de uma eleição na qual o povo referenda um pequeno conjunto de homens a exercerem o tão cobiçado poder (CHEVALLIER, 1999, p. 435-436). Chevalier descreve sucintamente e com precisão a configuração da democracia hegemônica da atualidade, ainda alicerçada no velho paradigma da Modernidade, democracia engendrada de tal forma que não possa ser questionada, pois questioná-la significaria questionar o Povo.

Em vista disso, *a priori*, parte-se do entendimento do professor José Isaac Pilati que preconiza que a Modernidade encontra-se “centrada no indivíduo e no Estado, na representação política com democracia indireta, leis parlamentares e seus vínculos complementares, e que prioriza a atividade econômica, o individualismo”, por sua vez a Pós-Modernidade baseia-se na ideia de “participação política soberana da Sociedade, na noção de sujeito coletivo, de bens coletivos, no âmbito dos direitos sociais fundamentais” (PILATI, 2017, p. 10). Todavia para se chegar à compreensão de tal concepção é necessário ter em mente que “a relação entre o moderno e o pós-moderno é uma relação contraditória. Não é de ruptura total como querem alguns, nem de linear continuidade como querem outros, é uma situação de transição em que

há momentos de ruptura e momentos de continuidade” (SANTOS, B., 1999, p. 103).

É nesse sentido que a transição dos marcadores históricos da Idade Moderna para a Idade Contemporânea<sup>94</sup> se revela preciosa para o entendimento de como se procedeu a consolidação da democracia moderna como um receituário dogmático e hegemônico. E da mesma forma, as novas experiências emancipatórias e participativas que despontam em meio à crise paradigmática que envolve a democracia na Contemporaneidade, ainda alicerçada na Modernidade, permitem deslumbrar o surgimento de um novo paradigma emergente, Pós-Moderno, que redefine e reafirma a democracia como o poder do povo.

### 2.3.1 A crise do Paradigma da Modernidade do Estado Representado

Literalmente a democracia é o poder do povo, por extensão significa o governo do povo, no sentido de exercício da sua autoridade com capacidade decisória. O poder do povo é mais do que um poder, é um direito, direito de se expressar e ser ouvido, direito de agir e de se autogovernar objetivando o bem comum de todo o povo para além de sua coletividade e singularidade. Entretanto no limiar da democracia moderna o povo foi excluído do protagonismo político, mais do que isso, foi *ipsis litteris* substituído.

Para que a democracia possa ser eficiente é imprescindível que o poder soberano seja exercido pelo povo, apesar de Hobbes solidificar a teoria absolutista do príncipe soberano, foi com o contratualismo jusnaturalista rousseauiano que se deflagrou a ideia de que o poder soberano competiria ao povo. Porém no ensaio revolucionário “Que é o Terceiro Estado”, Emmanuel Sieyès desloca a soberania do “povo” para o vocábulo “nação”, o qual passa a ser o detentor do poder absoluto estatal. Para o autor “a nação existe antes de tudo, ela é a origem de tudo. Sua vontade sempre legal, é a própria lei, antes dela e acima dela só existe o direito natural.” (SIEYÈS, 2001, p. 48).

Porém o abade e constituinte francês ao declarar que a nação seria “um corpo de associados que vivem sob uma lei comum e representados pela mesma legislatura” (SIEYÈS, 2001, p. 4) não responde com clareza o que é uma nação. Nesse sentido, Gilissen (1995, p. 414) explica que o conceito de nação era vago e não se confundia com a ideia de povo e democracia que seriam aperfeiçoados posteriormente, na época o conceito de nação remetia simplesmente àqueles que tinham bens, ou seja, a propriedade a defender.

---

<sup>94</sup> Dentro da periodização histórica ocidental, por convenção, a Idade Contemporânea corresponde ao período que se inicia a partir da Revolução Francesa chegando ao momento atual.

Assim como Montesquieu<sup>95</sup> que considerava o povo incapaz de deliberar sobre assuntos políticos, Sieyès<sup>96</sup> comungava do mesmo receituário exclusivista de que o povo seria inapto e não disporia de tempo para tratar de política, já sendo de bom grado escolher representantes, pois caso contrário não se teria o Estado representativo, mas sim um Estado democrático. Nota-se que a questão pertinente ao artifício engendrado pelos burgueses revolucionários era a formação de um Estado Liberal que atendesse ao projeto socioeconômico e político-jurídico apartado da grande massa plebeia que compunha o denominado “Terceiro Estado”<sup>97</sup>.

Nessa perspectiva, cumpre ressaltar que na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão<sup>98</sup> não consta o termo povo em nenhum de seus artigos, mas aparece o termo nação como sede da soberania. De igual modo a Constituição Francesa de 1791<sup>99</sup> estabelece que a soberania é da nação e que não compete a nenhuma parte do povo exercê-la, apesar de a Constituição de 1793<sup>100</sup> citar o povo soberano, a de 1795<sup>101</sup> reloca a soberania na universalidade de cidadãos. Tão somente com as constituições do pós-guerra de 1946<sup>102</sup> e de 1958<sup>103</sup>, é que o termo povo volta a figurar no texto constitucional francês, porém a cultura política da modernidade já havia trilhado o caminho da consolidação da representação do poder político.

É claro que a constituição semântica do vocábulo nação não é justificativa para a

<sup>95</sup> “A grande vantagem dos representantes é que eles são capazes de discutir os assuntos. O povo não é nem um pouco capaz disto, o que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia.” (MONTESQUIEU, 1996, p. 171).

<sup>96</sup> “Igual seqüência de idéias depara-se-nos neste excerto oratório de Sieyès, em presença da mesma Assembléia constituinte: ‘É para a utilidade comum que os cidadãos nomeiam representantes, bem mais aptos que eles próprios a conhecerem o interesse geral e a interpretar sua própria vontade’ [...] ‘o povo só tem que ganhar metendo em representação todos os gêneros de poder inerentes à instituição pública’ [...] ‘Se os cidadãos ditassem sua vontade, já não se trataria de Estado representativo, mas de Estado democrático’.” (BONAVIDES, 2014, p. 222).

<sup>97</sup> A sociedade francesa no século XVIII encontrava-se dividida em três classes denominadas estados, o Primeiro Estado era formado pela nobreza, o Segundo Estado pelo clero e o Terceiro Estado pela população em geral. Nas palavras do próprio Sieyès (2001, p. 1) “O que é o Terceiro Estado? – Tudo. O que tem sido ele, até agora, na ordem política? – Nada. O que é que ele pede? – Ser alguma coisa”.

<sup>98</sup> “Art. 3. O princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na nação. Nenhum corpo, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente.” Tradução livre do autor do original “*Art. 3. Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.*” (FRANCE, 1789, n.p.).

<sup>99</sup> “Artigo 1. A soberania é única, indivisível, inalienável e imprescritível. Pertence à Nação; nenhuma seção do povo, nem qualquer indivíduo, pode assumir o exercício dela.” Tradução livre do autor do original “*Article 1. La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice.*” (FRANCE, 1791).

<sup>100</sup> “Artigo 7. O povo soberano é a universalidade dos cidadãos franceses.” Tradução livre do autor do original “*Article 7. Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français.*” (FRANCE, 1793).

<sup>101</sup> “Artigo 17. A soberania reside essencialmente na universalidade dos cidadãos.” Tradução livre do autor do original “*Article 17. La souveraineté réside essentiellement dans l'universalité des citoyens.*” (FRANCE, 1795).

<sup>102</sup> “Artigo 3. A soberania nacional pertence ao povo francês.” Tradução livre do autor do original “*Article 3. La souveraineté nationale appartient au peuple français.*” (FRANCE, 1946).

<sup>103</sup> “Artigo 3. A soberania nacional pertence ao povo que a exerce por meio de seus representantes e de referendos.” Tradução livre do autor do original “*Article 3. La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.*” (FRANCE, 1958).

usurpação do poder político das mãos do povo. Contudo, Dalmo de Abreu Dallari ao abordar o mandato político, expõe a correlação existente entre o instituto privado do direito romano *manus datio*, uma espécie de contrato do qual se constitui um representante investido de poderes, e o mandato imperativo concedido aos representantes do povo, o qual vinculava o mandatário a seguir as determinações de seus mandantes eleitorais, direcionando assim a conduta do representante nas votações das assembleias (DALLARI, 2011, p. 158).

Por esse motivo o mandato imperativo foi abolido da Constituição Francesa de 1791<sup>104</sup> porque apresentava o embaraço de favorecer o controle oligárquico dos mandatários, porém a sua substituição pelo mandato livre desvinculou os representantes de suas responsabilidades diante do povo eleitor. Desse modo a transformação do mandato imperativo privado em um mandato político público permitiu desvencilhar o corpo político do corpo social, acentuando-se a distinção entre a sociedade e o Estado (COSTA, 2010, p. 86; DALLARI, 2011, p. 159).

É interessante observar que a substituição do povo pela nação proporcionou uma racionalização do mandato livre e da soberania representada, nessa lógica, a nação é soberana e age por meio de seus representantes que são eleitos pelo povo. A soberania confunde-se com a representação e o povo de sujeito torna-se mero objeto legitimador da ordem política.

Por outro lado, conforme Heller (1968, p. 198-199), o conceito de nação era desconhecido na Idade Média, foi a partir da Revolução Francesa e do imperialismo napoleônico, e das reações contrárias a estes, que se delineou a associação entre a nação e o Estado, surgindo assim os Estados nacionais que com a sua territorialidade englobavam a nação, como simbolismo da identidade cultural de um povo. No entanto, ainda no século XIX a concepção de nação remontava à classe dominante, provida de instrução e propriedade, cuja “vontade política relativamente unitária [era] equiparada à vontade unitária do povo [e, por consequência] a expressão legítima do espírito nacional do povo” (HELLER, 1968, p. 199).

Portanto, a partir da Revolução Francesa consolida-se a teoria do regime representativo, somente os representantes da nação podem legislar nas assembleias votando livremente por maioria, a lei passa a ser a única fonte de direito. Configura-se assim o projeto burguês do monismo jurídico estatal com a finalidade de proteger a propriedade e atender aos interesses do capitalismo emergente, cria-se então uma moderna centralização burocrática do poder para a sistematização de normas e a construção de um direito único que abrangesse todo Estado Nação.

---

<sup>104</sup> “Artigo 7. Os representantes nomeados nos departamentos, não serão representantes de um departamento particular, mas de toda a Nação, não podendo receber mandato.” Tradução livre do autor do original “*Article 7. Les représentants nommés dans les départements, ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat.*” (FRANCE, 1791).

Dessarte a burguesia rompe definitivamente com o feudalismo medieval implantando o mercado livre que foi posteriormente expandido a outros Estados com as invasões napoleônicas (GILISSEN, 1995, p. 415; WOLKMER, 2015, p. 52-54; HUBERMAN, 1980, p. 163).

O povo escolhido pela modernidade liberal para exercer o poder soberano passa a ser o povo burguês. Conquistado o poder político, era preciso buscar o consenso para a legitimação do poder e do uso da força, isso para evitar o risco de novas insurgências revolucionárias que pudessem arruinar o novo modelo político. Delineia-se a ideia do moderno Estado Constitucional que por meio do poder constituinte regula o poder constituído, centraliza-se então nas mãos do Estado o poder legiferante, além de reduzi-lo a um ato jurídico do qual somente poucos exerceriam a cidadania ativa. Por esse ângulo, Paolo Grossi afirma que:

A modernidade, assim chamada liberal, foi excessivamente estatista para não nutrir em si uma desconfiança constante por toda constituição que fosse genuína expressão de um autêntico poder constituinte de matriz popular. Estado impiedosamente elitista, o assim chamado Estado liberal se comprometeu com o controle do social, sabendo que poderia fazê-lo unicamente impedindo um acesso direto das massas no desenho dos princípios ordenadores da sociedade. É para isso que os escassos fermentos populares da revolução burguesa de 1789 são apagados durante o século XIX e afirma-se uma concepção meramente estatista de Constituição, enquanto o poder constituinte é apenas exercício da soberania estatal e identifica-se com a legislação do Estado. (GROSSI, 2006, p.78-79).

O monismo jurídico e o formalismo estatal propiciaram à classe burguesa, com a imposição do sufrágio<sup>105</sup> censitário, o controle do sistema representativo e a consequente exclusão do povo do processo político. O liberalismo, economicamente e juridicamente, com a finalidade de garantir a liberdade individual e econômica, impôs a prestação<sup>106</sup> negativa estatal na qual o Estado se abstém de atuar socialmente, acentuando-se drasticamente as desigualdades sociais.

Não obstante a repressão do Estado Liberal contra a sociedade, o povo organizou-se na luta por seus direitos exigindo não só a prestação positiva estatal com políticas públicas que atendessem às necessidades da coletividade, como também exigiu a participação política no

---

<sup>105</sup> Resumidamente o sufrágio é o direito público, subjetivo e político de o cidadão votar e ser votado, sendo o sufrágio considerado universal quando o direito político é concedido sem maiores restrições a todos os cidadãos de um Estado, e censitário quando condicionado somente àqueles que possuem renda, propriedade ou pagam tributos (SILVA, 2016, p. 353-354).

<sup>106</sup> A prestação estatal costuma ser associada à sistematização dos direitos humanos de Karel Vasak que os classifica em gerações ou dimensões e à classificação dos direitos por status de Georg Jellinek que define a relação do sujeito diante do Estado. Como resultado, a prestação negativa estatal é associada aos direitos humanos de primeira geração que exigiriam o não agir estatal na esfera privada; e a prestação positiva aos de segunda geração que exigiriam a atuação estatal para a sua efetivação (BONAVIDES, 2011, p. 562-565; RAMOS, 2014, p. 49-52). Porém convém ressaltar, conforme Wolkmer (2010, p. 14-15), que a nomenclatura da teoria geracional dos direitos humanos poderia induzir ao equívoco de se compartimentar os direitos humanos em gerações estanques devendo ser adotado o termo dimensão por permitir uma contínua correlação complementar entre os vários tipos de direitos.

sistema representativo. O próprio direito ao voto e de ser votado foi o resultado das lutas de movimentos sociais que exigiam reformas políticas com a finalidade de contemplar e alargar a participação política da população<sup>107</sup>. Portanto, diante da iminência de revoltas populares ou de revoluções socialistas a burguesia se viu obrigada a ceder às pressões sociais, gradativamente adota-se o sufrágio universal, surgem políticas sociais, trabalhistas e previdenciárias, e repactua-se o contrato constitucional dando espaço ao surgimento do Estado Social.

O Estado Social desponta ainda no século XIX com a finalidade de desarticular a organização operária que ao lutar por melhores condições de trabalho e vida, questionava o modelo econômico e o aparato estatal especialmente concebido para a manutenção do capitalismo. O Estado Liberal burguês apropria-se, portanto, da pauta das lutas dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e uma vida mais digna, desenvolve políticas sociais que visam atender aos direitos sociais cooptando a classe trabalhadora e esvaziando as fileiras de defesa do socialismo. Desse modo, surge o Estado Social que com políticas pontuais busca, como a do conservador chanceler Otto Von Bismark que instituiu o sistema de previdência social alemão, a inclusão social das classes subalternizadas para se manter o controle da ordem social (VIEIRA, 2013, p. 145-146).

Conforme Favaro (2019, p. 32), quanto à representação política, o Estado Social diferencia-se do Estado Liberal por ter democratizado o acesso da população ao sistema representativo. Porém, salienta-se que o Estado Social também se encontra inserido no paradigma da modernidade atuando por meio de “políticas público-estatais amparadas no monismo jurídico e na democracia representativa e não de políticas públicas coletivas da Sociedade, construídas por meio do procedimento participativo e com fulcro no pluralismo político e jurídico” (VIEIRA, 2013, p. 154). Em linhas gerais, em ambos os estados a democracia tende a ser reduzida ao formalismo do sistema representativo.

É nesse sentido que os Estados, Liberal e Social, enquadram-se na concepção de Estado de Direito, como aquele que busca limitar o poder do próprio Estado por meio do direito visto como uma hierarquia de normas jurídicas que regem o exercício estatal, ora limitando sua atuação para preservar a liberdade individual, ora estimulando a sua prestação para a promoção

---

<sup>107</sup> Nesse sentido, menciona-se o movimento feminista que lutava pela extensão do sufrágio eleitoral às mulheres, surge assim o movimento das sufragistas na Inglaterra em 1865 espalhando-se posteriormente por outros países (SUFFRAGISTA, s.d.; n.p.). Cita-se ainda a contribuição do movimento negro norte-americano, fortemente atuante em pleno século XX na luta pela conquista da Lei dos Direitos Civis (1964) e da Lei dos Direitos de Voto (1965), embora o direito ao voto do homem negro tenha sido assegurado pela XV Emenda Constitucional de 1870, a sua efetivação não era garantida devido à política de segregação racial aplicada pelos Estados estadunidenses que criavam normas que restringiam ou negavam o exercício do direito de voto do cidadão por causa de raça ou cor (DAVIS, 2018, p. 22, 52; UNITED STATES OF AMERICA, 1717, n.p.).

da igualdade social. Aprimoram-se ainda as características norteadoras do Estado de Direito com a adoção dos direitos fundamentais como uma forma de delimitar a atuação dos seus poderes constituídos de modo a não se incorrer aos riscos dos Estados Policial ou Legal<sup>108</sup> (STRECK; MORAIS, 2014, p. 70-74; SILVA, 2016, p. 180).

Vale mencionar que o conteúdo axiológico dos direitos fundamentais é imprescindível à compreensão de que a democracia é uma contínua construção do povo e que não se encerra definitivamente em um sistema limitado à escolha de representantes políticos, caso contrário corre-se o risco de uma democracia meramente restrita a procedimentos normativos eleitorais e legislativos. Nesse passo, Jorge Reis Novais (2006, p. 115-122) aponta que a teoria positivista de Hans Kelsen excluiu da ciência jurídica o conteúdo axiológico do direito fazendo com que o Estado se confundisse com o próprio Direito. Por esse motivo, José Afonso da Silva (2016, p. 116) critica a concepção kelseniana por só aceitar o direito positivo puro destituído de valor e que inadvertidamente se prestaria à legitimação de regimes autoritários.

Nessa sequência Giacomo Gavazzi (2000, p. 13) coloca que para Kelsen “a democracia moderna é o sistema de produção das normas da ordenação”, tanto que o próprio Kelsen (2000, p. 95) revela que a democracia é apenas um método “para a criação de uma ordem social”. Apesar de Kelsen, sob o enfoque filosófico, sociológico e jurídico, investigar a democracia analisando o seu conteúdo axiológico de cunho político-ideológico, e defender a democracia contra o autoritarismo das autocracias, percebe-se no autor uma forte tendência a racionalizar a democracia como um procedimento formal estatal circunscrito ao paradigma da modernidade e atrelado ao sistema representativo.

Por essa razão entende-se que os direitos fundamentais também são essenciais para a concepção de um novo modelo de Estado comprometido com os valores democráticos de liberdade, igualdade e dignidade da pessoa. Concebe-se assim o Estado Democrático de Direito que “na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*” (SILVA, 2016, p. 114, grifo do autor), “impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de transformação da realidade” (STRECK; MORAIS, 2014, p. 76), visa ultrapassar os rígidos limites formais do sistema representativo estatal estimulando a participação da coletividade na construção de uma Sociedade mais equânime e justa.

O Estado Democrático de Direito apresenta então vinculação constitucional como

---

<sup>108</sup> Estado Policial é aquele cujo direito é mero instrumento de repressão e manutenção da ordem político-social; Estado Legal ou Estado de Legalidade é aquele cuja lei condiciona a ação estatal, porém não há limites jurídicos ou vinculação de conteúdo às normas, prevalecendo a supremacia da lei sobre o direito (STRECK; MORAIS, 2014, p. 70).

garantia jurídica, orienta-se pelo princípio da legalidade para evitar os abusos e arbítrios estatais, além de se basear nos direitos fundamentais tanto individuais quanto coletivos para comprometer o Estado na defesa da dignidade humana. Orienta-se ainda pelo princípio da igualdade no sentido de fomentá-la não só formalmente, mas também materialmente por meio de políticas que estimulem a justiça social. Além de apresentar a divisão dos poderes, busca proporcionar segurança jurídica ao cidadãos e às instituições, bem como, deve possibilitar a organização democrática da Sociedade (STRECK; MORAIS, 2014, p. 76-77).

Não obstante o Estado Democrático de Direito se constituir também como paradigma político-estatal, ressalta-se que enquanto se mantiver reduzido ao sistema representativo, permanecerá refém do paradigma da Modernidade que é incapaz de responder satisfatoriamente às complexidades sociais da contemporaneidade. Quanto mais o Estado efetivar a participação do povo na coisa pública, mais se deslocará em direção ao paradigma da Pós-Modernidade, caracterizado por uma democracia participativa, plural e inovadora, possibilitando à Sociedade a resolução de suas complexidades por meio do exercício da cidadania.

Por outro lado, a legitimidade<sup>109</sup> do poder dentro do paradigma moderno da Democracia Representativa foi reduzida à legalidade<sup>110</sup> formal do sufrágio para a escolha dos representantes pelos representados. Por sua vez, a Democracia Participativa pós-moderna requer uma legitimidade fundamentada no consenso instituído pela própria sociedade que busca suprir suas reais e justas necessidades (COSTA, 2010, p. 87; WOLKMER, 2003a, p. 88-89). Isso posto, convém ressaltar que a legitimidade da Democracia Participativa reside no povo, mais do que isso, a Democracia Participativa recupera a soberania popular e ao mesmo tempo converte-se em instrumento para a realização de direitos e o exercício de cidadania (BONAVIDES, 2001, p. 34-35, 40, 205).

Cumprindo então definir quem é o povo, legítimo soberano da Democracia Participativa pós-moderna. Por conseguinte, ao analisar a legitimação democrática, Friedrich Müller (2003, p. 109, grifo do autor) coloca que o povo seria “*a totalidade de indivíduos realmente residentes no território do Estado: como um multiplicidade em si diferenciada, mista, constituída em grupos, mas organizada de forma igualitária e não discriminatória*” e “*quanto mais o ‘povo’ for idêntico com a população no direito efetivamente realizado de uma sociedade constituída, tanto*

---

<sup>109</sup> “Legitimidade incide na esfera da consensualidade dos ideais, dos fundamentos, das crenças, dos valores e dos princípios ideológicos. Acima de tudo, a concretização da legitimidade supõe a transposição da simples detenção do poder e a conformidade com as acepções do justo advogadas pela coletividade.” (WOLKMER, 2003a, p. 81).

<sup>110</sup> “Legalidade reflete fundamentalmente o acatamento a uma estrutura normativa posta, vigente e positiva. Compreende a existência de leis, formal e tecnicamente impostas que são obedecidas por condutas sociais presentes em determinada situação institucional.” (WOLKMER, 2003a, p. 81).

*mais* valor de realidade e conseqüentemente legitimidade terá o sistema democrático existente *como forma*” (MÜLLER, 2003, p. 111, grifo do autor). Nota-se, portanto, que o “fator determinante” e decisivo que deveria ser “efetivamente levado a sério” na legitimação da democracia, seria o *demos*, ou melhor, o povo (MÜLLER, 2003, p. 111-112).

Porém Norberto Bobbio, ao refletir sobre a democracia real, alerta para os riscos das promessas não cumpridas pelo regime democrático, como: evitar a elitização do poder, efetivar o autogoverno, integrar a igualdade formal e substancial, eliminar o poder invisível do Estado sob a forma de subgoverno<sup>111</sup>. Para o autor as promessas não poderiam ser cumpridas devido à alta complexidade das sociedades contemporâneas, e com a finalidade de evitar o risco de autocracias, demonstra preferência pelo governo das leis ao invés do governo dos homens. Para Bobbio o governo das leis significa o triunfo da democracia como um conjunto de regras “para solução de conflitos sem derramamento de sangue”, para o autor “a democracia é o governo das leis por excelência” (BOBBIO, 1997b, p. 169-170; 1999, p. 209-210).

À vista disso, Alessandra Silveira<sup>112</sup> leciona que Danilo Zolo acusa Bobbio de adotar uma posição comedida em sua teoria da democracia e por desacreditar na recuperação funcional dos mecanismos de cidadania, apesar de 200 anos de construção democrática. Os abalos da democracia em razão da crise do Estado Social não são suficientes para se resignar a uma democracia liberal baseada na concorrência entre elites políticas. Identifica também os ataques a liberdade de autonomia cognitiva do cidadão, impedindo-o de filtrar adequadamente as informações e tornando-o apático politicamente. Zolo não propõe uma solução definitiva às crises que envolvem a democracia, mas ao apontar as incongruências do modelo teórico democrático abre espaço à reflexão por novas perspectivas (SILVEIRA, 2020, n.p.).

Por conseqüência, em função das expectativas criadas ou mesmo frustradas com relação à democracia, principalmente a representativa com o seu formalismo estatal centralizador, compete refletir sobre a crise que permeia a esfera da democracia para se repensar em uma nova perspectiva paradigmática que possa atender com dinamismo as atuais complexidades sociopolíticas. Nesse sentido, conforme Vieira (2013, p. 191) “urge fazer-se o uso de um novo paradigma jurídico-político que possa resgatar este papel da Sociedade na pós-modernidade”.

Na atualidade muito se ouve falar sobre a crise da democracia, porém parece haver uma confusão conceitual que tende a restringir a democracia ao formalismo do sistema eleitoral,

---

<sup>111</sup> “Por ‘subgoverno’ se entende o vastíssimo espaço ocupado pelas entidades públicas ou de interesse público através das quais passa grande parte da política econômica ou do governo da economia.” (BOBBIO, 1999, p. 205).

<sup>112</sup> Fala da prof<sup>a</sup>. Alessandra Silveira proferida no XIII Workshop em Estado, Política e Direito, promovido pelo Núcleo de Estudo em Estado, Política e Direito – NUPED, UNESC, em 06 out. 2020.

dessa forma tende-se a assimilar as crises políticas como crises exclusivas da democracia, impossibilitando uma compreensão mais abrangente sobre a realidade da crise democrática.

Nessa esteira, Luigi Ferrajoli compõe um amplo quadro do qual compreende-se a complexidade que envolve a crise democrática. Nota-se que a crise não se encontra fechada exclusivamente no sistema representativo, revela-se muito mais profunda envolvendo simultaneamente vários sistemas:

*Infine la dipendenza della politica dall'economia segnala [un altro aspetto] della crisi che stiamo attraversando: la crisi, ancor prima che della democrazia rappresentativa e dello stato di diritto, dello stesso Stato moderno, inteso lo Stato quale sfera pubblica deputata alla difesa degli interessi generali e quale istituzione politica separata dall'economia e rispetto ad essa eteronoma e sopraordinata. È questa una crisi di portata epocale. La separazione tra società civile e Stato, tra economia e politica, tra sfera e interessi privati e sfera e interessi pubblici, tra proprietà e sovranità, è un tratto caratteristico della modernità giuridica e politica, che fa parte del costituzionalismo profondo dello Stato moderno [...].<sup>113</sup>*  
(FERRAJOLI, 2013, p. 151).

Ademais, o autor complementa que o Estado moderno nasce com o capitalismo e com o tempo, como esfera pública distinta da esfera privada, foi inclusive capaz de desenvolver um papel de regulação e controle em razão da natureza predatória da economia capitalista, cujos interesses privados do mercado objetivam a maximização dos lucros em detrimento dos interesses públicos da sociedade. Porém, a regulação heterônoma da economia foi arditamente desacreditada pelo neoliberalismo sob a justificativa de garantir a livre concorrência em um mercado cada vez mais globalizado, por isso observa-se atualmente a subalternização da política à economia e as suas consequências como a concentração de poderes na mão do mercado, conflito de interesses na esfera pública, sofisticação das formas de corrupção e intenso lobismo de grupos de interesse sobre a esfera estatal (FERRAJOLI, 2013, p. 152).

Nessa lógica, as crises políticas advêm de crises econômicas que afetam a sociedade, ou da prestação inadequada de políticas públicas pelas instituições estatais, ou ainda pelo deficit de representatividade da sociedade civil na sociedade política. Ademais, a substituição da vontade popular pela vontade de grupos de interesse dificulta a implementação de uma vontade geral soberana que esteja em harmonia com os interesses da coletividade. Portanto, a não

---

<sup>113</sup> “Enfim a dependência da política em relação à economia assinala [um outro aspecto] da crise que estamos enfrentando: a crise, mais do que da democracia representativa e do Estado de direito, é do próprio Estado moderno, entendido o Estado como esfera pública dedicada à defesa dos interesses gerais e como uma instituição política separada da economia e em relação a esta, heterônoma e supraordenada. Esta é uma crise de magnitude histórica. A separação entre sociedade civil e Estado, entre economia e política, entre a esfera de interesses privados e a esfera de interesses públicos, entre propriedade e soberania, é um traço característico da modernidade jurídica e política, que faz parte do profundo constitucionalismo do Estado moderno [...]” Tradução livre do autor.

representação de interesses da Sociedade gera insatisfações que acarretam crises políticas pela não identificação ou falta de representatividade com o corpo político (BONAVIDES, 2014, p. 165; COSTA, 2010, p. 191; FARNETI, 1998, p. 1220).

O não se sentir representado leva a crise de representatividade que, por sua vez, revela a instabilidade do sistema representativo que compõe uma das facetas da democracia. Logo, a crise da denominada democracia representativa tem origem em uma série de fatores, tais como: (I) descumprimento dos programas eleitorais fragilizando os mandatos políticos; (II) corrupção e impunidade que envolve os poderes e as elites econômicas; (III) desmoralização da classe política em face das políticas econômicas que agravam as desigualdades sociais; (IV) dificuldade técnica e morosidade da política em corresponder às demandas da sociedade; (V) esvaziamento dos modelos ideológicos diante da globalização e do forte individualismo; (VI) influência dos meios de comunicação que monopolizam o discurso no interesse do capital de grupos hegemônicos (WOLKMER, 2003a, p. 92-94).

Nota-se que a dicotomia entre representantes e representados faz com que estes desconfiem não só dos políticos, mas também de todo sistema político incluso a democracia representativa, haja vista o fenômeno da abstenção eleitoral. Porém, a crise do sistema representativo entrevê uma crise mais profunda e ainda não solucionada que diz respeito à questão da soberania popular, revelando assim a crise da relação entre povo e Estado, ou mais especificamente, do Estado moderno.

A racionalização monista transformou o Estado no único ente legitimado à produção jurídica monopolizando a legalidade das relações sociais. Desse modo, retirou-se da Sociedade a sua autonomia política e jurídica, restringindo-a aos limites estatais da cidadania representada. Então, à medida que o Estado centralizou as fontes do direito reduzindo-o à lei e obstando a autonomia participativa do cidadão, acentuou-se a crise na relação Sociedade e Estado. (GROSSI, 2006b, p. 34, 50; VIEIRA, 2013, p. 100; WOLKMER, 2015, p. 46).

Em linhas gerais, a crise do Estado moderno é uma crise de soberania e identidade, pois está relacionada à crise de legitimação do próprio Estado, como uma personalidade jurídica autorizada a exercer o poder soberano que, em regra, pertence ao povo em sua totalidade. Além disso, o Estado moderno, cuja origem remonta ao absolutismo e ao liberalismo, encontra-se ancorado no paradigma da modernidade que, conforme Vieira (2013, p. 116, 369), centraliza o poder político e jurídico para proporcionar segurança ao capitalismo hegemônico, afastando assim a Sociedade do exercício da cidadania ativa e da arena política e jurídica. Portanto, por detrás da crise do Estado há ainda outra crise concernente ao paradigma da modernidade, indicando uma crise paradigmática.

Ressalta-se que o presente estudo não visa uma abordagem sistêmica<sup>114</sup> de paradigmas tendo em mente a teoria da complexidade<sup>115</sup>, mas sinteticamente poder-se-ia afirmar que a crise da democracia moderna é uma crise sistêmica, uma vez que envolve concomitantemente uma série de sistemas em crise que se interrelacionam – e se retroalimentam na busca de um aparente equilíbrio – dentro de uma crise maior que permeia o paradigma da modernidade.

Assim, a crise do sistema representativo não se limita exclusivamente a uma crise político-partidária, apresenta correlação com as crises econômicas que são desencadeadas por vários fatores entre os quais a cooptação de forças políticas por grupos cujo interesse individual confronta diretamente o bem estar coletivo da sociedade. Por sua vez, a crise do sistema que envolve o Estado moderno não significa apenas uma crise de soberania sobre quem está legitimado a exercer o poder político, se o Estado representado ou a Sociedade participativa. A crise envolve ainda uma série de fatores como o monismo jurídico, a redução do direito à lei, o afastamento do povo das decisões político-administrativas que afetam diretamente as suas condições socioeconômicas etc.

Em suma, as crises – política, econômica, social, jurídica, representativa, estatal e democrática – apresentam fatores intrínsecos em seus respectivos sistemas e extrínsecos que viriam a influenciar e afetar em maior ou menor escala e em medidas diferentes os demais sistemas, portanto, divisa-se uma crise de base que geralmente passa despercebida quando se utiliza os tradicionais silogismos<sup>116</sup> metodológicos, justo porque a crise permeia toda a Modernidade enquanto paradigma.

### **2.3.2 O emergir do Paradigma da Pós-modernidade da Sociedade Participativa**

Nesse passo convém compreender o que é um paradigma e as nuances que envolvem a transição paradigmática entre o moderno e o pós-moderno. Paradigma provém do vocábulo

---

<sup>114</sup> Trata-se de um método de pesquisa que conjuga diversas ciências na análise de um determinado objeto. Baseia-se na ideia de um sistema estruturado e compreendido simultaneamente como uma unidade, várias partes e um todo, e que se relaciona com outros sistemas. O método busca construir um modelo que possa prever e explicar os fenômenos observados a partir das inúmeras interações no todo e/ou em parte do sistema (DEMO, 1995, p. 203-205; FOLLONI, 2016, p. 31-32).

<sup>115</sup> Segundo Edgar Morin (2005, p. 33-37) a complexidade é um fenômeno científico quantitativo da macro e microfísica do século XIX, compreendendo uma quantidade extremamente alta de interações e interferências entre unidades que geram incertezas, indeterminações e fenômenos aleatórios em meio a sistemas ricamente organizados. A complexidade relaciona-se ainda à tênue mistura que envolve a ordem e a desordem gerando uma certa imprecisão dos conceitos. Nesse sentido, a teoria da complexidade busca explicar sistemas complexos que são “aqueles sistemas formados por um número considerável de partes heterogêneas que, ao interagirem entre si e com o seu ambiente, dão origem a padrões emergentes e auto-organizados, em processos não lineares” (FOLLONI, 2016, p. 72).

<sup>116</sup> Forma de raciocínio dedutivo que por meio de premissas busca chegar a uma conclusão amparada por uma argumentação lógica irrefutável (DEMO, 1995, p. 136).

grego *παράδειγμα* cuja tradução significa literalmente “exemplo”, por extensão, um exemplo que serve de modelo, de padrão. Cientificamente o termo foi atribuído pelo físico Thomas Kuhn às realizações de cunho científico que servem de exemplo ao desenvolvimento de novas pesquisas que buscam investigar os problemas suscitados pela ciência (ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ, 2003, n.p.; PARADIGMA, 2004, n.p.). Nesse sentido, Kuhn denomina de paradigma (1998, p. 13) “as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”. O autor ainda explica que as crises são pré-condições à emergência de novas teorias que podem se constituir em novos paradigma à medida que consigam equacionar o problema do qual não se consegue solucionar com as ferramentas do paradigma anterior (KUHN, 1998, p. 107-119).

Da mesma forma Edgar Morin (2011, p. 261, 264) coloca que o paradigma apresenta conceitos, categorias, lógicas e se constitui o elemento invisível de coesão e coerência por detrás de toda teoria, doutrina ou ideologia. Por isso, “os indivíduos conhecem, pensam e agem conforme os paradigmas neles inscritos culturalmente” (MORIN, 2011, 261). Logo, “as doutrinas suscitadas por um paradigma são os cães de guarda que atacam com fúria tudo o que ameaça o seu dono” (MORIN, 2011, p. 285). Compreende-se agora o motivo de resistência à Democracia Participativa como uma categoria integrante do paradigma pós-moderno, principalmente de grupos econômicos hegemônicos que não se encontram dispostos a compartilhar o poder com o povo, justificando assim o seu monopólio político por meio de teorias científicas repaginadas, mas que diante de um escrutínio mais atento revelam-se rigidamente fincadas no velho paradigma da modernidade.

Nessa lógica, conforme Pilati (2011, p. 314-315), a ideia de paradigma em Kuhn e Morin oferece subsídios metodológicos que possibilitariam o rompimento com a Modernidade, sobretudo ao se projetar a “estrutura paradigmática pós-moderna” capaz de responder a uma “realidade muito mais complexa”. “Para isso é necessário um novo homem, que seja ao mesmo tempo individual e coletivo, e que se ampare numa nova escala de valores, no plano filosófico” (PILATI, 2011, 314-315).

É nesse sentido que se deve criar um novo *éthos*, entendido como conjunto de valores e costumes que ao longo do tempo influenciam o comportamento das instituições e consolidam o patrimônio cultural, formado por ideias e crenças, de uma comunidade histórica (ÉTHOS, 2009, n.p.; GROSSI, 2006b, p. 17-18). Um novo *éthos* desapegado da matriz moderna que hipervaloriza o econômico em detrimento do ser, e que seja capaz de promover um novo paradigma que possa devolver à Sociedade o sentido de coletividade (PILATI, 2011, p. 313-314).

Na atualidade o paradigma dominante é o da Modernidade cujo conhecimento sob influência do iluminismo<sup>117</sup> foi reduzido à razão instrumental cartesiana. Para Touraine (2002, p. 17) a Modernidade não significa mais a mudança, ela se reduziu a “difusão dos produtos da atividade racional, científica, tecnológica, administrativa”. Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 15) também explica que a partir dos séculos XVI e XVII a Modernidade emergiu como um revolucionário projeto sociocultural em meio ao conflito entre regulação e emancipação social, porém com a consolidação do capitalismo a tensão cedeu à “gradual e crescente transformação das energias emancipatórias em energias regulatórias”.

Conseqüentemente, sob a perspectiva jurídica, a Modernidade se caracteriza por condensar o direito na pessoa jurídica do Estado, além de reduzi-lo à formalização de uma codificação cujo protagonismo encontra-se na lei e não na sociedade, privilegiando “a supremacia de um *jus publicum* que reduz a *justitia* a uma atividade subalterna à lei e seu conjunto de vínculos complementares” (PILATI, 2017, p. 23). Por esse ângulo, o direito foi propositalmente confundido com a vontade estatal e fundamentado por meio de uma racionalização técnico-jurídica na qual “a sociedade civil continuava a ser depositária da produção jurídica somente na fábula-ficção da democracia indireta proclamada pela obsessante apologia filo-parlamentar, mas na realidade dela (produção jurídica) restava clamorosamente expropriada” (GROSSI, 2006a, p. 127).

Com efeito, Pilati esclarece a supremacia do paradigma moderno expondo a:

Modernidade que, assim, estatizou o coletivo em termos absolutos, num reducionismo estratégico, engenhosíssimo, de consagração do individualismo, sob a égide da axiologia e do poder econômico. Um modelo simples, cego de um olho (para o coletivo), que convive tolerante com diferenças sociais que não consegue ver, nem solucionar com suas políticas e muito menos com seu sistema de justiça legalista e emperrado; sistema ao qual não interessa o conflito em sua realidade fática integral, casuística, mas filtrado, antisséptico, metafísico; aos pedaços num cipoal de formalidades, de cujo atendimento decorre, segundo a crença do paradigma, segurança e certeza jurídicas. Enfim, não tendo como resolver macro conflitos, a Modernidade lamenta-se no plano moral, e reclama de uma falta de consciência ética dos tempos hodiernos. (PILATI, 2017, p. 23-24).

A superação do mito da Modernidade não é uma tarefa fácil, são séculos de construção de um paradigma que se encontra profundamente enraizado no terreno sociopolítico e jurídico, e que tende por meio da racionalização científica, delimitada pelo estreito viés moderno, a dogmatizar o conhecimento e principalmente a organização do poder para a sua própria

---

<sup>117</sup> Movimento que dominou o pensamento intelectual europeu do século XVIII cujo questionamento filosófico fundamenta-se na ciência e na racionalidade, repercutindo na radical recusa ao dogmatismo, quer seja de doutrinas políticas, quer seja de tradições religiosas (ILUMINISMO, 2009, n.p.).

sobrevivência, diga-se econômica. É claro que o intuito não é negar ou recusar as conquistas da modernidade, mas sim compreender a sua limitação, refletir sobre novos e antigos saberes e avançar em direção a um novo modelo que atenda à complexidade da atualidade.

Por sua vez, o termo Pós-Moderno é utilizado para indicar a condição cultural decorrente da crise da modernidade, popularizou-se a partir da segunda metade do século XX<sup>118</sup> por meio das artes, embora seja largamente empregado em vários ramos do conhecimento. Trata-se de uma releitura da história e da sociedade, desprovida de finalismo e de ingênuo encantamento. Filosoficamente caracteriza-se pela pluralidade de discursos pragmáticos que buscam uma validade instrumental e contingente (POSTMODERNO, s.d., n.p.). Independentemente das polêmicas que o termo suscita na academia<sup>119</sup>, poder-se-ia afirmar que se trata de um conceito incompreendido, em construção e que revela o exórdio de um novo paradigma.

Nessa perspectiva, o inconformismo diante do exaurimento do paradigma moderno está contribuindo ao surgimento de um novo paradigma científico à medida que se desenvolve uma nova epistemologia. Desse modo, as racionalidades moral-prática e estético-expressiva são agregadas à racionalidade cognitivo-instrumental da ciência moderna. Por conseguinte, o conhecimento pós-moderno sob o aspecto sociopolítico deixa de ser um conhecimento apartado da capacidade participativa da humanidade e da sua capacidade criativa na propositura de soluções, e passa a ser um conhecimento emancipador ao promover a emancipação das comunidades interpretativas e de suas redes para que possam assim desenvolver um novo senso comum (SANTOS, B., 1999, p. 91, 194; 2002, p. 32, 110).

Sob esse enfoque, compreende-se que o paradigma da Modernidade é um paradigma castrador, uma vez que o conhecimento político e jurídico fica restrito a um “pensamento

---

<sup>118</sup> Os termos *modernismo* e *postmodernismo* surgiram inicialmente designando movimentos estéticos da literatura. O *modernismo* surge na América hispânica com o poeta nicaraguense Rubén Darío, em 1890, como um movimento literário de emancipação das letras espanholas. O termo *postmodernismo* foi empregado por Federico de Onís, na década de 1930, designando um refluxo literário do modernismo que foi contrastado por um modernismo radical que levou à criação de uma poesia propriamente contemporânea (ANDERSON, 1999, p. 9-10).

<sup>119</sup> O termo Pós-Modernidade, no mundo anglófono, foi inicialmente utilizado por Arnold Toynbee como categoria de época, surge então a Idade Pós-Moderna indicando o rompimento das barreiras do nacionalismo pelo industrialização. Charles Olson via o Pós-Modernismo como um projeto coletivo de autodeterminação do homem como uma perspectiva de futuro. Já C. Wright Mills e Irving Howe empregaram o termo no sentido negativo indicando o que seria menos, e não mais, moderno. Ihab Hassan via o pós-moderno como uma anarquia do espírito contra as verdades do Modernismo, assim no mundo das artes vários foram os conceitos e críticas formuladas sobre o pós-moderno. Em 1979, Jean-François Lyotard empregou o termo no campo filosófico relacionando-o à sociedade pré-industrial de Daniel Bell e Alain Touraine, na qual o conhecimento se transformaria em força econômica, anuncia ainda o eclipsar das narrativas grandiosas e das emancipações sem sentido. Com a consolidação da democracia liberal e do capitalismo, Lyotard encara o pós-moderno como uma amarga sentença contra ilusões alternativas. Jürgen Habermas aborda a Pós-Modernidade em seu discurso “Modernidade – Um projeto incompleto”, com uma abordagem limitada e bem crítica quanto às artes. O autor critica a lógica comercial do modernismo estético definindo a Modernidade, a partir das categorias de Weber, como uma mera diferenciação de valores, e reformulando a Pós-Modernidade com uma simples representação do neoconservadorismo (ANDERSON, 1999, p. 9-57; PILATI, 2017, p. 16-17).

sistemático”, individualizado e subjetivo, delimitado ainda por um “monismo jurídico” estatizante cuja “dogmática-lógico-dedutiva” reduziu o Direito à lei, na busca de uma pretensa segurança jurídica. Por seu turno, o paradigma da Pós-Modernidade no âmbito jurídico configura-se como um paradigma emancipador visto que substitui o rigor dos códigos pela Constituição que, provida pelo conteúdo axiológico dos direitos fundamentais, humaniza o indivíduo transformando-o em sujeito “titular de novos direitos e deveres”. Corroborando cita-se a contribuição do pluralismo jurídico que, para além da segurança jurídica, busca primordialmente a “justiça” (PILATI, 2007, p. 165).

Em meio ao conturbado cenário de crise paradigmática que envolve a transição da Modernidade para a Pós-Modernidade, sobre o palco cênico tem-se as personagens da democracia hegemônica representativa e da democracia emergente participativa. A primeira, busca manter o seu protagonismo dominante como única legitimada a representar o papel de povo; a segunda, busca o seu espaço por meio das fissuras<sup>120</sup> de um velho paradigma sendo o próprio povo a atuar, em um enredo de demodiversidade<sup>121</sup>.

Todavia, não se quer desmerecer as conquistas advindas da democracia representativa, até porque foi por meio das lutas por direitos e de resistência a opressões, promovidas pelos movimentos sociais – feminista, negro, operário, campesino e tantos outros – que se conquistou uma série de importantes e fundamentais direitos para a sociedade, inclusive o direito ao sufrágio universal como uma das expressões do exercício de cidadania.

A Democracia Representativa, então, é aquela em que os representantes são eleitos, periodicamente e formalmente pelos representados, para exercerem o poder político legiferante e administrativo do Estado. Embora tenha sido reinventada na Modernidade, sua origem remonta à Antiguidade, como no caso de magistraturas romanas que eram investidas mediante *suffragium*. Seu principal instituto é o voto que exprime o consenso ou dissenso na eleição de representantes políticos e, independentemente dos inúmeros sistemas eleitorais, costuma basear-se na regra da maioria. Caracteriza-se, ainda, pelo pluralismo político demonstrado pela diversidade de opiniões, ideologias, movimentos e interesses que se aglutinam em partidos políticos.

---

<sup>120</sup> “[...] um paradigma não pode ser atacado, contestado, arruinado diretamente. É preciso que apareçam frestas, fissuras, erosões, corrosões no edifício das concepções e teorias subentendidas, visto que as restaurações e reformas secundárias fracassam; é preciso, enfim, que surjam novas teses ou hipóteses não mais obedecendo a esse paradigma e, depois, multiplicação das verificações e confirmação das novas teses onde fracassaram as antigas; é preciso, em suma, um vaivém corrosivo/crítico entre dados, observações, experiências nos núcleos teóricos, para que, então, possa acontecer o desabamento do edifício minado, arrastando, na sua queda, o paradigma cuja morte poderá, como a sua vida, manter-se invisível.” (MORIN, 2011, p. 268).

<sup>121</sup> “Por demodiversidade entendemos a coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas.” (AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 71).

Contudo, a democracia representativa apresenta seus limites formais, sendo incapaz de representar os interesses de uma vontade geral efetivamente popular. Nesse sentido, convém mencionar brevemente a Democracia Semidireta como “um misto de democracia representativa e democracia direta, [onde] o povo é chamado em dados momentos a decidir politicamente mediante alguns institutos<sup>122</sup> de participação no processo legislativo” (SARTOR; VIEIRA, 2020b, p. 180), os quais, para Benevides (1998, p. 13), funcionariam como “corretivos à democracia representativa”.

Não obstante a importância de institutos como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o veto, o recall, entre outros, convém ressaltar que o seu uso, além de depender da mobilização política do povo para que sejam implementados e efetivados, dependem também da boa vontade dos representantes que, geralmente, tendem a obstar as consultas populares principalmente quando contrariam a manutenção de privilégios político-partidários ou interesses de ordem econômica. Aliás, ambas as democracias, representativa e semidireta, são o resultado dos embates políticos ainda sob a égide do paradigma da modernidade, rigidamente alicerçado no monismo-formalista-estatal.

Ressalta-se que as novas propostas paradigmáticas preservam as realizações científicas anteriores, porém permitem um novo olhar e o desenvolvimento de novas soluções. Assim, o paradigma pós-moderno de uma democracia participativa e juridicamente pluralista busca uma nova legitimidade que não se confunda com meros procedimentos legalistas, mas que seja a justa expressão do consenso da comunidade, possibilitando uma educação para uma cidadania ativa que reflita a autonomia da Sociedade (KUHN, 1998, p. 212; PILATI, 2017, p. 105; WOLKMER, 2003a, p. 88-89). “É dentro deste novo paradigma que precisamos situar-nos para sermos capazes de nomear os novos atores e os novos conflitos, as representações do eu e das coletividades que são descobertas por um novo olhar, que põe diante de nossos olhos uma nova paisagem.” (TOURAINÉ, 2011, p. 9).

A concepção hegemônica de democracia, limitada à legitimação de governos por meio da representação político-partidária, fez com que a Sociedade reagisse na busca por novas alternativas de emancipação política. Surge então a Democracia Participativa como uma resposta contra-hegemônica, na qual o povo como sujeito coletivo procura construir um espaço

---

<sup>122</sup> “Sucintamente [...] o plebiscito trata-se de uma consulta popular prévia sobre matéria que ainda não fora apreciada pelo legislativo estatal; o referendo objetiva aprovar ou não, lei criada pelo legislativo; o veto popular é a desaprovação de matéria apreciada pelo legislativo, impedindo a sua promulgação; o recall significa que por meio do voto popular de desaprovação, um agente político pode perder o seu cargo público; e, por fim, a iniciativa popular permite ao povo propor uma determinada lei para que o legislativo a debata, aperfeiçoe e vote.” (SARTOR, 2016, p. 33).

de participação política. Conforme Santos e Avritzer (2002, p. 50-55) a contra-hegemonia da Democracia Participativa passa por uma nova gramática social e por uma inovação institucional, isto é, capaz de reconhecer na participação de atores da própria sociedade, a construção de novos procedimentos democráticos com a conseqüente ampliação do espaço político decisório.

Assim, para Wolkmer (2003a, p. 97-98) a pressão de novos sujeitos sociais faz com que se amplie os espaços de participação da Sociedade de modo a instaurar uma nova prática política caracterizada por uma “pluralidade de interações”, na qual o abstrato sujeito individual cede lugar a um sujeito coletivo, preocupado com questões comunitárias e sociais, cuja cidadania coletiva “nasce com a participação democrática dos diversos setores da sociedade na tomada de decisões e na solução dos problemas pela descentralização de competências, recursos e riquezas e pela criação de mecanismos de controle sobre o Estado.” (WOLKMER, 2003a, p. 98).

A partir da segunda metade do século XX, observa-se globalmente a expansão de um fenômeno relativo à reapropriação do poder de fala e decisão por parte da Sociedade nos mais variados espaços (comunidades, escolas, empresas, instituições, inclusive na administração pública), dando à coletividade a possibilidade de iniciativas políticas e influência decisória. Nota-se que a Democracia Participativa inverte a lógica moderna de uma democracia verticalizada e imposta pelo poder estatal, propondo uma solução “de baixo” cujo procedimento político é construído “a várias vozes”. Desse modo, a Democracia Participativa proporciona uma sinergia entre Estado e Sociedade, revelando-se como um canal de diálogo entre as instituições, estatais e governamentais, e a sociedade civil na sua pluralidade de cidadãos e movimentos sociais (COSTA, 2012, p. 300-305).

Diante dessa contextualização, menciona-se um dos exemplos brasileiros de Democracia Participativa de grande repercussão mundial, que é a iniciativa do Orçamento Participativo<sup>123</sup>, que envolve atores sociais como “associações de bairro e cidadãos comuns” que discutem e deliberam sobre a distribuição de recursos públicos que atendam às demandas, em nível local, de setores desfavorecidos pelo poder público municipal, mediante a articulação de assembleias populares (COSTA, 2012, p. 302; AVRITZER, SANTOS, 2002, p. 576-577).

Registra-se também como um significativo exemplo de Democracia Participativa, a 8ª Conferência Nacional de Saúde, que ocorreu em Brasília, entre os dias 17 a 21 de março de

---

<sup>123</sup> Trata-se de “experiência, iniciada no Brasil, na cidade de Porto Alegre, em 1989. A iniciativa foi promovida pelo *Partido dos Trabalhadores*, naquele momento no governo da cidade, com o objetivo de envolver os cidadãos no complexo processo de aprovação da lei do orçamento municipal.” (COSTA, 2012, p. 301, grifo do autor).

1986. A conferência contou com mais de 4.000 participantes, cerca de 1.000 delegados e 135 grupos de trabalho, além de envolver os coletivos do movimento sanitário brasileiro. Como resultado da conferência, na plenária final, foi aprovado um documento<sup>124</sup> que serviu de base à formulação do atual Sistema Único de Saúde, bem como a inserção do direito fundamental à saúde na então Constituição de 1988 (BRASIL, 1987, p. 381).

Destaca-se ainda o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU que em 1985 aglutinou vários movimentos sociais que lutavam por políticas urbanas desde as décadas de 1970 e que em 1987 transformou-se no Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU, o qual assumiu um forte protagonismo na mobilização da sociedade e na Constituinte<sup>125</sup> com a apresentação da Emenda de Iniciativa Popular da Reforma Urbana com mais de 130 mil assinaturas, resultando na discussão e introdução do tema urbanismo na Constituição de 1988 e, posteriormente, na criação do Estatuto da Cidade em 2001 e do Conselho das Cidades em 2004 (BONDUKI, 2018, p. 82, 109, BRASIL, 2004).

É importante salientar que no Brasil, nas décadas de 1970 e 1980, a pressão dos movimentos sociais propiciou o surgimento de iniciativas locais de participação popular que desempenharam um “papel educativo”, ao gerarem conhecimentos à resolução de demandas da sociedade e ao capacitá-la à tomada de decisões num típico exercício de cidadania (GOHN, 2002, p. 20). Nesse sentido, “a principal função da participação na teoria da Democracia Participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição prática de habilidades e procedimentos democráticos.” (PATEMAN, 1992, p. 60-61).

Por conseguinte, os ares da redemocratização<sup>126</sup> com a grande mobilização da sociedade civil organizada, que na sua pluralidade de coletivos sociais reclamava por democracia, culminou com a Constituição de 1988, a qual se constituiu em um grande e importante marco paradigmático de virada à pós-modernidade no Brasil. Conforme o professor José Isaac Pilati (2017, p. 24-25), o parágrafo único<sup>127</sup> do artigo 1º da Constituição da República Federativa do

---

<sup>124</sup> No item 25 do documento, no tema sobre a reformulação do sistema nacional de saúde, requer-se a criação de conselhos de saúde locais (municipal, regional e estadual) formado por membros eleitos pela comunidade permitindo a participação da sociedade no planejamento, execução e fiscalização das políticas de saúde. (BRASIL, 1987, p. 388).

<sup>125</sup> Refere-se ao poder e ao procedimento de elaboração de uma Constituição, por extensão aos seus participantes.

<sup>126</sup> O processo de redemocratização do Brasil, após 21 anos de ditadura militar (1964-1985), foi marcado por inúmeros coletivos que protestavam exigindo inicialmente direitos políticos na campanha das “Diretas já”, posteriormente os protestos pautaram por uma nova constituição democrática. A mobilização popular durante a constituinte de 1987-1988 envolveu mais de 300 entidades da sociedade civil que coletaram mais de 12 milhões de assinaturas apresentando 122 emendas populares à constituinte (SARTOR, VIEIRA, 2020b, p. 181).

<sup>127</sup> “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

Brasil – CRFB/1988, ao afirmar que o povo pode exercer a soberania diretamente, revela uma profunda mudança com o compartilhamento da soberania entre o Estado e a Sociedade.

Reconhece-se, portanto, além da democracia representativa, também a democracia participativa que resgata e valoriza a participação popular soberana. Como resultado, surgem novos espaços compartilhados de produção do Direito, nos quais a Sociedade atua diretamente na formulação de leis e de políticas públicas, em questões administrativas e judiciais, no controle social dos atos do poder público, entre outros (PILATI, 2017, p. 24-25). Por conseguinte, a participação do povo se dá por meio de consultas públicas, mais precisamente mediante o instituto da Audiência Pública, o qual se apresenta como “a grande ágora procedimental em que se encontram as forças sociais para autocomposição, processada na esfera constitucional soberana da Sociedade” (PILATI, 2017, p. 71).

Ressalta-se que as audiências públicas são empregadas nos Conselhos de gestão de políticas públicas, um importante espaço conquistado pelos movimentos sociais e contemplado pela Constituição de 1988, e que promovem a descentralização política e a emancipação social. Logo, a partir da CRFB/1988 foram criados nas esferas federal, estadual e municipal, conselhos que discutem os mais variados temas que envolvem a sociedade, como: cidade, campo, comunidades, ambiente, segurança alimentar, educação, saúde, trabalho, previdência, assistência social, mulheres, raça, idosos, crianças e adolescentes, questões penais etc. Os conselhos gestores possibilitam então: “visibilidade”, “controle social”, “representação de interesses coletivos”, “democratização” e desenvolvem uma “cultura política” na Sociedade (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 178-182).

Os conselhos, portanto, embora inseridos na esfera estatal, são espaços constituídos pela e para a Sociedade. Nessa lógica, postulam a construção de um novo direito participativo e democrático, que em meio a conflitos e debates repercute em pluralismo jurídico à medida que se fortalece a cidadania e a concretização de direitos (VIEIRA, 2013, p. 263, 355).

A análise da Audiência Pública como um instituto da Democracia Participativa pós-moderna evidencia uma particular semelhança com as antigas assembleias republicanas do povo romano da antiguidade. Assim sendo, faz-se necessário resgatar as fontes da *res publica*, da *iurisdictio* do *populus* romano, no sentido de compreender e repropor o Direito dentro desse novo paradigma, de modo a melhor responder as complexidades das demandas da contemporaneidade cuja Modernidade – codificada, individualista e representativa – já não mais consegue compor (PILATI, 2017, p. 7, 14-15). Dessa forma:

Se a Modernidade operou com um paradigma redutor/simplificador à base de dicotomias: público/privado; indivíduo/Estado; a Pós-Modernidade deverá resgatar a

complexidade do real, incluindo o terceiro elemento, obrando com tríades e trilogias: público/privado/coletivo; Estado/Indivíduo/Sociedade. (PILATI, 2017, p. 16).

Urge recuperar a dimensão do coletivo e da Sociedade, nessa esteira ao se propor aliar o paradigma da pós-modernidade com a contribuição do método do Direito Romano de Contraponto, é possível construir novas soluções políticas e jurídicas, mais justas e em sintonia com as reais necessidades da Sociedade. Isso porque a Modernidade opera limitadamente a partir da lógica do *iure constituto*, isto é, da lei representativa aplicada ao caso concreto; por sua vez a Pós-Modernidade por meio do *iure constituendo* busca constituir o direito a partir da análise do conflito em sua inteireza. Além disso, a *iurisdictio*<sup>128</sup> romana serve como parâmetro para a construção de um direito participativo e democrático cujos bens e interesses da Sociedade possam ser tutelados coletivamente (PILATI, 2017, p. 10, 53).

A Democracia Participativa, então, é aquela em que o próprio povo exerce o poder soberano, participando diretamente do processo político de construção de um novo direito coletivo, que diz respeito aos interesses da própria Sociedade e de toda coletividade na busca do bem comum. Sob a influência do paradigma da Pós-Modernidade, trata-se de uma nova perspectiva para se ampliar os espaços democráticos de participação e deliberação da comunidade no exercício de uma cidadania participativa e emancipadora.

Logo, o estudo da democracia na antiguidade, modernidade e pós-modernidade auxilia a desmistificar as limitantes concepções hegemônicas acerca da democracia moderna, além do mais contribuem ao entendimento de novas concepções emergentes, emancipadoras e plurais acerca das potencialidades de uma democracia pós-moderna mais ampla, inclusiva e participativa. Compreende-se, portanto, que somente através da inquietante investigação é possível superar as incompreensões, manipulações e os limitantes e frustrantes conceitos conformistas sobre o que se tornou a democracia da atualidade.

As categorias abordadas na presente seção auxiliam na assimilação de subsídios teóricos e paradigmáticos necessários para melhor afrontar a análise dos instrumentos da política de urbanismo, os quais são utilizados na construção do planejamento urbano das cidades. Percebe-se, por conseguinte, que a construção dos espaços urbanos também pode ser concretizada por meios democráticos e inclusivos, envolvendo a coletividade no exercício da cidadania nas atuais Audiências Públicas, assim como protagonizaram os romanos na construção de seu direito por meio de suas antigas assembleias republicanas.

---

<sup>128</sup> *Juris-dictio, iurisdictio* ou *jurisdictionis* significa a ação de ministrar a justiça atribuída ao pretor, assim como autoridade, competência, correspondia ainda à jurisdição relativa às províncias (JURISDICTIONIO, 2001, p. 374).

O Direito Romano de Contraponto permite também descortinar a república do *populus romanus* e compreender, porque não, a sua democracia direta amparada em um forte direito público e em instituições participativas que se adequavam à absorção do novo a partir do conflito, na criação de um direito voltado ao justo e não delimitado exclusivamente à interpretação da lei (PILATI, 2017, p. 29).

Enfim, o estudo realizado nesta primeira seção servirá de base não somente ao entendimento do Direito Urbanístico, mas igualmente à análise comparada a ser desenvolvida na terceira seção desta pesquisa com a finalidade de se averiguar os institutos de democracia participativa voltados ao planejamento urbano nos ordenamentos jurídicos italiano e brasileiro de modo a identificar planejamentos efetivamente democráticos sob a ótica do paradigma pós-moderno da democracia participativa.

### 3 DIREITO URBANÍSTICO: DO URBANISMO À AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PLANO DIRETOR

O Direito Urbanístico se constitui como um novo ramo do direito que aos poucos vem ocupando e consolidando o seu espaço como direito autônomo, isso em razão da complexidade que envolve as atuais cidades que de simples assentamentos humanos transformaram-se em complexos núcleos urbanos em contínua transformação.

Italo Calvino já afirmava que “*d’una città non godi le sette o le settantasette meraviglie, ma la risposta che dà a una tua domanda*”<sup>129</sup> (CALVINO, 1993, n.p.), ou seja, não é exclusivamente a construção de edificações que promovem a satisfação do cidadão, mas a solução que a cidade é capaz de proporcionar às necessidades de seus habitantes. Em um processo de contínuo crescimento urbano, observa-se constantemente a insatisfação do cidadão com relação a questões essenciais que envolvem o seu direito básico à cidade. A deletéria e imoral especulação imobiliária, causadora de segregação espacial e de urbanização descontrolada, leva a uma reflexão sobre a necessidade de medidas que venham a disciplinar a ordenação do espaço urbano nos seus mais variados aspectos, no sentido de se criar uma cidade sustentável e capaz de responder adequadamente aos anseios de seus cidadãos.

Nesse caso, compreende-se a importância de um planejamento urbano que possa atender às expectativas e exigências da comunidade. Porém, de nada serve um planejamento preso ao viés do paradigma moderno representativo, caracterizado por procedimentos burocrático, centralizadores e excludentes. Para se dar a resposta que o cidadão anseia é necessário convidá-lo a participar da construção, inclusive dos espaços participativos, do planejamento urbano de forma efetivamente democrática e inclusiva. Para tal é imprescindível dar um passo paradigmático em direção ao paradigma pós-moderno da Democracia Participativa de modo a criar e consolidar um novo éthos democrático que permeie toda a Sociedade e transforme as relações estatais.

A presente seção encontra-se, então, subdividida em três subseções. A primeira subseção apresenta como cenário de fundo a cidade como espaço de cidadania que leva impreterivelmente à materialização do direito à cidade. Inicia-se abordando a cidade, explorando suas características, contextos e conceitos. A reflexão passa pelos vários tipos de cidades como espaços de exercício da cidadania, desde a cidade histórica, geográfica, social e política, chegando-se ao entendimento sobre o município e a sua diferenciação quanto à cidade.

---

<sup>129</sup> De uma cidade, não aproveitas as suas sete ou setenta e sete maravilhas, mas a resposta que dá às tuas perguntas. Tradução livre do autor.

Em um mundo cuja globalização é fenômeno avassalador, analisa-se o global e o local e a relação do cidadão sobre o poder político local, na construção de cidades participativas, inclusivas e democráticas por meio da participação cidadã. A subseção reflete ainda o direito à cidade como fruto dos movimentos sociais urbanos que lutam por direitos fundamentais de acesso à uma moradia digna, e seus mais variados espaços, como habitação, mobilidade, trabalho e lazer. Sintetiza-se as declarações das Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, assim como as recomendações da Nova Agenda Urbana para construção de cidades como espaços de cidadania e realização humana.

Na segunda subseção destaca-se o direito urbanístico analisando-se a relação entre a cidade com a criação do espaço urbano e a sua ligação com o direito. Descreve-se o fenômeno da urbanização e as medidas corretivas do urbanismo como ciência e norma. Além da relação entre urbanismo e direito, aborda-se a formação do Direito Urbanístico e as suas peculiaridades como ramo do direito apto à ordenação do território. Especificamente, descreve-se o direito urbanístico a partir da luta dos movimentos sociais pela redemocratização e pela reforma urbana no Brasil, as quais desencadearam a articulação de inúmeros e importantes atores sociais que por meio da participação cidadã pressionaram a Constituinte culminando na introdução de um capítulo exclusivo sobre a política urbana no texto constitucional.

A terceira subseção tem como elemento principal o instituto da Audiência Pública. Inicia-se observando como se deu a criação do Estatuto da Cidade como marco paradigmático da democracia participativa, reflexo da pressão exercida pela Sociedade na defesa do direito a uma cidade mais justa urbanisticamente. Avalia-se o Estatuto quanto aos instrumentos de ordenação do solo urbano, mas principalmente com ênfase nos pontos atinentes à gestão democrática da cidade, buscando compreender os espaços e os procedimentos, participativos e emancipatórios disponibilizados pelo estatuto. Analisa-se, então, o Plano Diretor por ser o principal instrumento de ordenação do solo urbano e o seu procedimento de elaboração por meio de audiências públicas que exigem a participação da comunidade local. Examina-se a regulamentação da Audiência Pública e as contribuições do Direito Romano de Contraponto e do Paradigma Pós-Moderno da Democracia Participativa.

A presente seção fornece o embasamento teórico para a compreensão acerca dos procedimentos democráticos quanto à elaboração de planejamentos urbanísticos que espelhem os anseios da comunidade na observância de seu direito fundamental à cidade. Além de propiciar subsídios metodológicos que possibilitam uma melhor abordagem do Direito Comparado previsto na ulterior seção da presente pesquisa.

### 3.1 A CIDADE COMO ESPAÇO LOCAL DE EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Inicialmente convém explicitar que a conceituação de cidade não é uma tarefa fácil pois o dinamismo que a evolve faz com que ela seja cotidianamente reinventada e constantemente reinterpretada, abarcando assim inúmeras concepções conforme o enfoque disciplinar empregado. Ademais, a compreensão da cidade requer a superação da fragmentação do saber oriunda da superespecialização do conhecimento científico circunscrito a disciplinas enclausuradas, que pouco comunicam com outros campos do saber. Portanto, a cidade deve ser compreendida em seus múltiplos aspectos transdisciplinares<sup>130</sup>, pois os seus problemas “dizem respeito a todos e a cada um”, revelando a necessidade de diálogo entre a “cultura científica”, a “cultura humanista” e, principalmente, a “cultura dos cidadãos” (MORIN, 2005, p. 94).

A cidade como resultado da multiplicidade de dinâmicas intersubjetivas, apresenta uma riqueza de contextos, tais como: histórico, social, político, econômico, jurídico, cultural, espacial, ambiental, entre outros, que interferem e interagem na vida de seus habitantes. Falar da cidade é falar de uma complexidade de relações que não pode ser reduzida à ótica de um único saber, pois dessa forma correr-se-ia o risco de se perder o potencial criativo capaz de solucionar problemas e demandas, o qual se encontra presente na própria identidade da cidade que é composta por uma pluralidade de cidadãos.

Além do mais, a cidade simboliza o espaço de reunião e interação de cidadãos, o seu surgimento e desenvolvimento engloba um longo arco de tempo envolvendo desde os primeiros assentamentos urbanos que formaram a cidade antiga até a configuração das cidades modernas com suas metrópoles e megalópoles da contemporaneidade. A cidade se transforma em uma organização sociopolítica e administrativa que abarca a esfera pública e as suas relações com o privado, além da complexidade da sua relação com a coletividade que lhe dá corpo e alma. A cidade se torna, então, o palco por excelência à manifestação e à conscientização política da população na busca por direitos, inclusive pelo próprio direito à cidade.

---

<sup>130</sup> A abordagem disciplinar pode ser dividida em: (I) multidisciplinar, na qual cada ciência atua isoladamente com métodos e teorias inerentes ao seu campo de pesquisa sem o intercâmbio de conhecimentos; (II) interdisciplinar, propõe o diálogo entre várias ciências em razão de um projeto comum com a finalidade de se obter um novo conhecimento menos fragmentado, mais amplo e condizente com a realidade, embora estruturado dentro dos limites da disciplinaridade; (III) transdisciplinar, não se limita ao acúmulo de conhecimento fragmentado, mas busca potencializar o diálogo entre as ciências de modo a organizar um conhecimento comum que permita compreender a complexidade do problema abordado. Edgar Morin revela-se crítico a multidisciplinaridade devido à falta de comunicação entre as disciplinas; inclusive para o autor a interdisciplinaridade apresenta limitações porque uma das ciências tenderia a impor seu método e conclusões sobre as demais; por sua vez, defende a transdisciplinaridade por promover uma convergência de métodos fazendo com que as disciplinas saiam do tradicional enclausuramento e dialoguem efetivamente entre si entorno de um pauta comum (MORIN, 2005, p. 135-136).

### 3.1.1 Contextualização e conceituação de Cidade

A semântica da palavra cidade evidencia a sua correlação com os vocábulos derivados cidadania e cidadão. Logo, a cidade se constitui como um espaço urbanizado formado por pessoas, isto é, um local estruturado com edificações e vias, no qual se assentam e transitam pessoas que, por apresentarem um conjunto de direitos e deveres em comum, são denominadas cidadãos. A cidade se torna, então, um *locus* para o exercício da cidadania, ou seja, um ambiente propício que possibilita ao cidadão a participação na vida política. Espaço de convergência e divergência de ideias onde o individual e o coletivo se encontram face a face, a cidade se revela como um aglomerado de sonhos e experiências, de expectativas e frustrações, e de busca – em tese – de melhores condições para se viver.

Na antiguidade, Aristóteles (2006, p. 11) já dissertava sobre a importância das cidades por proporcionarem melhores condições de vida, “a sociedade que se formou da reunião de várias aldeias constitui a Cidade, que tem a faculdade de se bastar a si mesma, sendo organizada não apenas para conservar a existência, mas também para buscar o bem-estar”. O estagirita<sup>131</sup> ainda afirmava que a cidade se constituía como uma sociedade cuja principal finalidade, inclusive de suas instituições, era a promoção da felicidade e do viver bem (ARISTÓTELES, 2006, p. 36). Interessante observar que Aristóteles (2006, p. 11) expõe que o “homem é naturalmente feito para a sociedade política”, isto é, para viver nas *póleis* em sociedade e, assim, usufruir da felicidade e exercer a virtude compreendidas, sobretudo, como uma vida ativa em benefício da cidade (ARISTÓTELES, 2006, p. 40).

Por sua vez, na obra *De re publica*, Cícero expôs que as pessoas não se encontram inclinadas a viverem isoladas e errantes devido ao seu natural instinto de agregação que as levam a estabelecerem um local como domicílio comum, sendo que esse espaço edificado com habitações, templos, edifícios e vias públicas, guarnecido com proteções naturais ou construídas pela ação do homem, é denominado *urbs*, isto é, cidade<sup>132</sup> (CICERO, [2020?], p. 13-14).

<sup>131</sup> “diz-se de ou habitante de Estagira, cidade da Macedônia (pátria de Aristóteles)”. (ESTAGIRITA, 2009, n.p.).

<sup>132</sup> “E a causa primeira dessa associação não é tanto fraqueza, mas uma espécie de instinto natural dos homens, quase uma agregação; porque a espécie humana não está inclinada a viver separada ou a se mover sozinha, mas gerada de tal forma que nem mesmo na abundância de todos os bens [...] Portanto, essas agregações de homens que se originaram da causa que eu expus, em primeiro lugar estabeleceram a sua sede em um lugar fixo para a morada comum; e depois de a tornarem segura graças às defesas naturais e às obras de suas próprias mãos, chamaram aquele conjunto de habitações, marcado por edifícios destinados ao culto e por espaços comuns, de vila ou cidade”, tradução livre do autor do original: “*eius autem prima causa coeundi est non tam inbecillitas quam naturalis quaedam hominum quasi congregatio; non est enim singulare nec solivagum genus hoc, sed ita generatum ut ne in omnium quidem rerum affluen<tia> [...] hi coetus igitur hac, de qua exposui, causa instituti, sedem primum certo loco domiciliorum causa constituerunt; quam cum locis manuque saepsissent, eius modi*”

As *póleis* e *urbis* da Antiguidade arcaica, isto é, as cidades de matriz greco-romana costumavam ser o resultado do sinecismo, ou seja, da reunião de tribos e aldeias situadas num determinado espaço territorial. Como consequência da reunião em um novo espaço comum, a cidade proporcionou a divisão do trabalho e da propriedade mobiliária com a geração de trocas e de moeda, porém preservando a ideia de propriedade coletiva no que se refere ao uso do solo. A cidade antiga simbolizava então o espaço sagrado no qual o homem experienciava a ordem celestial, livre dos perigos da natureza e da insegurança da vida no campo (LEFEBVRE, 2001, p. 36; TUAN, 1974, p. 287).

Nesse sentido, a vida na cidade possibilitaria uma maior segurança e proteção contra as ameaças de toda ordem. De acordo com Milton Santos, “somente na *pólis*, em comunidade com outros, o homem é capaz de cultivar em todas as direções todos os seus dotes, afirmando a sua liberdade, pois não há liberdade solitária” (SANTOS, M., 2012, p. 103). Entretanto, a liberdade na cidade antiga indicava a condição contrária a escravidão e, conseqüentemente, a possibilidade de participação nas deliberações que diziam respeito à comunidade, entendida como um agrupamento de pessoas que conviviam num mesmo espaço edificado.

Por seu turno, o advento dos burgos e comunas durante o medievo possibilitou o desenvolvimento do trabalho livre em contraposição ao trabalho servil do campo. A cidade medieval, ao abrigar artesãos e comerciantes e ao oportunizar o surgimento de vários ofícios, transpareceu a ideia de liberdade como a de um homem livre capaz de escolher o seu trabalho, embora esta liberdade fosse rigidamente regulamentada pelas corporações de ofícios. Portanto, as cidades renascem e se expandem como espaços transformadores, de intercâmbio e transmissão de conhecimentos, de desenvolvimento e aprimoramento das técnicas, a cidade se revela, então, como “lugar de ebulição permanente” (SANTOS, M., 1988, p. 19).

Já na Modernidade, as cidades passam por profundas transformações decorrentes do processo de industrialização. Em vista disso, a cidade moderna poderia ser divisada pelas fases pré-industrial e industrial. Na primeira, a cidade caracterizava-se pelo acúmulo de riquezas devido ao comércio e à usura, traduzia-se como uma organização comunitária e corporativa, além de encerrar violentos contrastes entre poderosos e oprimidos, urbanisticamente era o resultado da disputa entre facções políticas que rivalizavam o poder buscando embelezar a cidade com a construção de suntuosos palácios e edificações públicas. Na segunda, observa-se que a concentração urbana acompanhava a concentração do capital, assim surgem cidades com a aglomeração de trabalhadores que se estabeleciam próximo das indústrias que se instalavam

---

*coniunctionem tectorum oppidum vel urbem appellaverunt delubris distinctam spatiisque communibus*” (CICERO, [2020?], p. 14).

nas proximidades de fontes de energia, matérias-primas, rede de transportes e localidades com alta densidade de mão de obra disponível. Intensifica-se o fenômeno do êxodo rural, da urbanização descontrolada, das estratégias de estratificação do espaço urbano com a criação de subúrbios intencionalmente afastados dos centros urbanos (LEFEBVRE, 2001, p. 11-24).

Por sua vez, a atual realidade socioespacial das cidades contemporâneas pode ser caracterizada e definida como a era da “sociedade urbana”. Para Lefebvre, mais do que um resultado acabado do processo de industrialização, a expressão significaria uma construção teórica a ser desenvolvida para uma sociedade na qual o urbanismo encontra-se ainda inacabado, em contínuo movimento e transformação, cuja prática urbana precisa ser constantemente aprendida e reaprendida (LEFEBVRE, 1999, p. 18-28).

Nessa esteira, poder-se-ia ousar afirmar que a cidade da Pós-Modernidade<sup>133</sup>, mais do que uma construção teórica, deverá ser um espaço politicamente participativo, cujas práticas e construções urbanas sejam decididas coletiva e democraticamente por sua população local, a qual se encontraria ciente das reais necessidades e demandas da comunidade. A cidade inserida no paradigma da Pós-Modernidade caracterizar-se-ia, portanto, como uma cidade em que os planejamentos urbanos seriam deliberados com a participação da coletividade reunida em assembleias, em um contínuo processo de construção e reconstrução do direito à cidade.

A civilização contemporânea, então, é uma civilização tipicamente urbana, o seu espaço geográfico de convergência de fluxos e relações intersubjetivas, por excelência, é a cidade. Por conseguinte, o conceito de cidade não é uma obra acabada, um conceito fechado, mas uma contínua construção em razão das dinâmicas e complexidades que envolvem a sociedade que a constitui. Para Jane Jacobs “as cidades têm condições de oferecer algo a todos apenas porque, e apenas quando, são criadas por todos” (JACOBS, 2011, p. 164).

A autora e ativista do direito à cidade afirma que “as cidades são um imenso laboratório de tentativa e erro, fracasso e sucesso, em termos de construção e desenho urbano. É nesse laboratório que o planejamento urbano deveria aprender, elaborar e testar suas teorias” (JACOBS, 2011, p. 16). Jacobs, ao observar a realidade da vida urbana na qual estava inserida, critica o urbanismo moderno por não dialogar com as pessoas e não compreender as reais necessidade da comunidade, um urbanismo abstrato, monótono e irreal que ignora a riqueza da diversidade das cidades.

Por outro lado, a cidade é uma tentativa de o homem construir um mundo que reflita o

---

<sup>133</sup> Ressalta-se que a ideia de cidade da pós-modernidade aqui refletida, baseia-se no conceito jurídico de paradigma da Pós-Modernidade aliado ao método do Direito Romano de contraponto, defendidos pelo professor José Isaac Pilati e fundamentados na ideia de cidadania participativa e instituições democráticas.

seu desejo interior, mundo este no qual se encontra agora condenado a viver e, indiretamente, ao criar a cidade o homem criou a si mesmo<sup>134</sup> (PARK, 1967, p. 3). À vista disso, Harvey comenta que a cidade que desejamos não se encontra apartada da pessoa que almejamos ser, ou seja, o nosso ideal de cidade reflete o nosso ideal como pessoa, traduz-se nas relações sociais e ambientais, nos valores estéticos e estilos de vida que desejaríamos e gostaríamos de viver (HARVEY, 2014, p. 28).

Nessa lógica, a cidade pós-moderna<sup>135</sup> participativa deve refletir uma sociedade igualmente participativa, entretanto para que a comunidade participe da construção dos espaços que constituem a cidade, faz-se necessária a adoção de práticas de estímulo à participação popular, de reapropriação de um *éthos* coletivo cujo cidadão no exercício de sua cidadania se identifique com a própria cidade. Caso contrário, continuará imperando a ideia da Modernidade que, conforme Lefebvre (2001, p. 63, grifo do autor), conceberia a cidade como um centro urbano – agregador de centros de tomada de decisões – que organiza “a *exploração* de toda a sociedade”, tanto de trabalhadores quanto de subalternizados.

De outro modo, a cidade apresenta-se como a mediadora das relações de produção e propriedade, sustentando-as e reproduzindo-as sobre o espaço territorial (LEFEBVRE, 2001, p. 52). Nesse ponto, desvinculando-se de valores ideológicos, Lefebvre propõe definir a cidade como sendo “a projeção da sociedade sobre um local, isto é, não apenas sobre o lugar sensível como também sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento, que determina a cidade e o urbano” (LEFEBVRE, 2001, p. 62). A cidade, portanto, seria o reflexo do conjunto de relações sociais que se cristalizam num espaço territorial criando o urbano.

Por consequência, “é o lugar onde pessoas de todos os tipos e classes se misturam, ainda que relutante e conflituosamente, para produzir uma vida em comum, embora perpetuamente mutável e transitória” (HARVEY, 2014, p. 134). Desse modo, compreende-se que o termo cidade apresenta uma história e uma simbologia política. Logo, a cidade pode ser concebida e

---

<sup>134</sup> “em termos gerais, é a tentativa mais consistente e bem-sucedida de o homem reconstruir o mundo em que vive, o mais próximo do desejo de seu coração. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, é o mundo no qual ele está doravante condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem qualquer noção clara da natureza de sua tarefa, ao criar a cidade o homem criou a si mesmo.” Tradução livre do autor do texto “*man's most consistent and on the whole, his most successful attempt to remake the world he lives in more after his heart's desire. But, if the city is the world which man created, it is the world in which he is henceforth condemned to live. Thus, indirectly, and without any clear sense of the nature of his task, in making the city man has remade himself.*” (PARK, 1967, p. 3).

<sup>135</sup> Ressalta-se que a presente pesquisa ao abordar a cidade e o urbanismo pós-moderno não se refere especificamente à categoria empregada pela arquitetura e urbanismo – na acepção de autores como Henri Lefebvre, David Harvey e outros – que concebe a cidade ou urbanismo pós-moderno como uma tendência estético-cultural que projeta uma cidade autônoma sem relação direta com objetivos sociais abrangentes; mas sim às cidades planejadas urbanisticamente com a participação popular soberana, tendo como base a teoria do paradigma da Pós-modernidade formulada por Tomas Khun e Edgar Morin, aperfeiçoada e aplicada ao Direito pelo professor José Isaac Pilati.

interpretada de inúmeras formas, como uma utopia, um espaço territorial e comunitário de pertencimento, um local para o exercício da cidadania, ou seja, várias são as possibilidades de significados políticos (HARVEY, 2014, p. 22).

Metaforicamente a cidade se assemelha a um ímã por atrair e concentrar as pessoas em razão de trabalho e moradia. Ao delimitar a população num espaço circunscrito, a cidade estimula o surgimento do mercado com a diferenciação do trabalho urbano e rural. A absorção das zonas rurais periféricas devido à expansão urbana irracional, a segregação espacial, a especulação imobiliária são consequências de uma sociedade na qual a terra é moeda de troca. A cidade é então uma obra coletiva cujo espaço urbano desenrola-se a organização da vida social e a gestão da produção da coletividade, revelando uma relação indissociável entre a cidade e a política (ROLNIK, 1995, p. 8, 12-13, 26, 41, 64), sendo que a sua origem “se confunde portanto com a origem do binômio diferenciação social/centralização do poder” (ROLNIK, 1995, p. 21). Neste ponto, percebe-se que a divisão do espaço urbano segue uma lógica socioeconômica na qual a cidade se torna “o cenário e o objeto das lutas sociais, pois estas visam, afinal de contas, o direito à cidade, à cidadania plena e igual para todos” (CORRÊA, 1989, p. 9).

Sob uma outra perspectiva, “a cidade constitui uma forma particular de organização do espaço, uma paisagem e, por outro lado, preside às relações de um espaço maior, em seu derredor, que é a sua zona de influência” (SANTOS, M., 1959, p. 7). Poder-se ia então afirmar que a cidade é o assentamento no qual há um adensamento urbano em razão da aglomeração humana e, que se constitui como a sede de uma área territorial sob a sua influência.

Todavia para que um núcleo habitacional possa ser considerado um centro urbano, deve preencher os seguintes requisitos: (I) uma densidade demográfica específica; (II) diversificação de profissões urbanas; (III) uma economia urbana permanente que se relacione com a economia do meio rural; (IV) a existência de estrato urbano com produção e consumo próprios. Contudo, ressalta-se que nem todo centro urbano constitui uma cidade, a Sociologia Urbana distingue, por exemplo, três concepções básicas de cidade: (I) a concepção demográfica, que considera cidade o centro urbano que apresenta um número determinado de habitantes; (II) a concepção econômica, que define a cidade como centro urbano capaz de satisfazer a demanda de consumo diária do mercado local; e a (III) concepção sistêmica, que é aquela que vê a cidade como um conjunto de sistemas comerciais, industriais, socioculturais e outros que se relacionam entre si proporcionando o desenvolvimento da cidade (SILVA, 2018, p. 24-25).

Especificamente, quanto à conceituação do que é uma cidade, o Brasil adota o critério político-administrativo, conseqüentemente um núcleo urbano no Brasil só poderá ser

considerado uma cidade quando todo o seu território for transformado em Município, sendo a cidade<sup>136</sup> o seu principal centro urbano e a sede do governo municipal (SILVA, 2018, p. 25-26). Isso posto, pode-se afirmar que no Brasil o termo cidade corresponde ao distrito sede do Município.

Por sua vez, da mesma forma que o termo cidade, o Município não encerra uma definição única, podendo variar conforme a organização política interna adotada por um país. Em geral, corresponderia a uma divisão territorial que pode comportar uma personalidade jurídica e uma relativa autonomia quanto à sua organização político-administrativa, podendo abranger um governo local, além de estatuto e jurisdição próprios. Assim sendo, “o Município brasileiro é entidade<sup>137</sup> estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia<sup>138</sup> política, administrativa e financeira” (SILVA, 2016, p. 648).

Quanto às autonomias do Município, a autonomia política diz respeito ao autogoverno com a eleição de dirigentes do executivo e legislativo; a autonomia administrativa abrange a autoadministração com o poder de polícia, prestação de serviços e realização de obras; a autonomia financeira refere-se à tributação municipal (COSTA, N., 2014, p. 23); além da auto-organização política que possibilita que o Município elabore o seu próprio estatuto denominado de Lei Orgânica Municipal e estabeleça suas próprias leis, como a lei do Plano Diretor.

As competências e autonomias do Município possibilitariam uma descentralização política do Estado com a finalidade de melhor atender aos interesses locais que dizem respeito às necessidade e demandas da comunidade. Como exemplo, os Municípios são responsáveis pela administração de políticas de urbanização com a implantação e implementação de planejamentos urbanísticos que impactam irremediavelmente o ambiente e a qualidade de vida da sua população.

Por sinal, o termo Município provém do latim *municipium*<sup>139</sup> ou *municipia*, termos que

---

<sup>136</sup> “do ponto de vista urbanístico, um centro populacional assume característica de cidade quando possui dois elementos essenciais: (a) as unidades edilícias – ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; (b) os equipamentos públicos – ou seja, os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados, praças de esportes etc.)” (SILVA, 2018, p. 26).

<sup>137</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”. (BRASIL, 1988).

<sup>138</sup> “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

<sup>139</sup> “Atribui-se a Lúcio Cornélio Sila (138-78 a.C.), [...] a primeira legislação definidora das características dessa entidade. Foram instituídas assembleias nas cidades, que votavam os seus estatutos e elegiam os magistrados locais para um conselho, com funções assemelhadas ao Senado romano, e o *duumvir*, com poderes análogos ao do cônsul. A principal instituição das cidades era um Conselho Municipal (*Curia* ou *Ordo Decurionum*), em que os homens livres, aqueles que tinham a cidadania plena, os *cives municipales*, possuíam o *jus suffragii*, periodicamente elegendo

se referiam à organização política estabelecida nas cidades conquistadas pela República Romana. Na atualidade, o Município é o ente político mais próximo da população e onde ocorre a relação entre a sociedade e o Poder Público (COSTA, N., 2014, p. 17-18). Ademais, o Município é o responsável por organizar a cidade e prestar serviços públicos de interesse local, por promover a proteção histórico-cultural local e, por consequência, ambiental, além do planejamento urbanístico (BRASIL, 1988), tão fustigado diante do fenômeno da urbanização especulativa inconsequente.

É no Município que as reais necessidades dos cidadãos são mais visíveis, por esta razão trata-se do espaço no qual a população tem maiores possibilidades de conquistar direitos por meio do exercício da cidadania (COSTA, N., 2014, p. 17), e, também, por meio da mobilização e pressão popular de movimentos sociais ou da sociedade civil organizada. O Município, portanto, é o território onde o povo exerce a sua cidadania e o seu direito à cidade em meio ao conflito entre o global e o local.

### 3.1.2 O global e o local na construção da participação cidadã e do direito à cidade

A abordagem do direito à cidade traz à tona questões que envolvem o local e a sua relação com o global. Preliminarmente, frisa-se que o monismo jurídico e o poder estatal centralizador da modernidade restringiram a concepção de cidadania a um dever cívico ou ao exercício do voto. Além disso, as cidades sofrem imposições de decisões verticais do poder público e da iniciativa privada, muitas vezes contrárias aos interesses dos cidadãos. Diante da exploração do mercado e da ineficiência estatal em responder às demandas da população, a sociedade criou alternativas e instrumentos institucionais de participação coletiva, ampliando o sentido da democracia e da cidadania. É no local que o cidadão participa, confronta, legitima ou modifica os atos do poder público que dizem respeito à comunidade.

Em todo caso, a cidadania deve ser exercida nos mais diversos espaços, tanto global

---

cem pessoas para lhe integrarem, denominados decuriões. [...] Cabia à Curia elaborar as leis municipais (*edictus*), que disciplinavam a vida local. Por sua vez, a administração das cidades era executada, de acordo com cada competência, por *duumviri juridicundo* ou *quatuorviri juridicundo*, auxiliados por magistrados encarregados de funções administrativas e policiais, os *aediles*. Havia, ainda, os encarregados da tributação (*quaestor*), da fiscalização dos negócios públicos (*curator*), da defesa dos humildes (*defensor civitatis*), dos serviços notariais (*actuarii*) e dos serviços de *escrivania* (*scribae*). [...] Caio Júlio César (100-44 a.C.), com a célebre *Lex Julia Municipalis*, [...] estendeu este sistema de governo local para as colônias romanas da Itália e, depois, para os países conquistados, como a Gália, a Grécia, a África e a Hispânia [...]. Os vencidos, caso se dispusessem a colaborar com Roma, tinham certas prerrogativas concedidas, que podiam ser de meros direitos privados, como o *jus connubi* ou o *jus commercii*, ou de direitos políticos para eleger os seus governantes e administrar a própria cidade, como o *jus suffragii*. Na verdade, com habilidade, os romanos iam ampliando sua cidadania aos povos conquistados, de forma a cooptá-los e os tornarem peças da intrincada forma de governo da República, concedendo-lhes inclusive direitos para se autogovernarem, naquelas matérias de interesse local.” (COSTA, N., 2014, p. 18-19).

quanto local, porém a sua transferência para níveis muito amplos afasta o cidadão diluindo-o no anonimato, assim como o individualismo liquida a expressão social do indivíduo. Por outro lado, a reumanização e o resgate ético do desenvolvimento requer ver o outro como pessoa, a superação do anonimato se dá na comunidade, sendo a reconquista do espaço local essencial para recuperação da cidadania (DOWBOR, 1998, p. 25-26). Os problemas sociais, ambientais, fundiários e urbanos que afligem as cidades fizeram com que as pessoas primeiramente se expressassem pressionando o poder público e, posteriormente se organizasse por meio de atores da sociedade civil de modo a intervirem no processo político local, decidindo sobre questões que envolvem o quarteirão, o bairro, a cidade, o Município, ou seja, o espaço local (DOWBOR, 2016, p. 12-13; TEIXEIRA, 2001, p. 27).

Contudo, além da relação entre o Estado centralizador e a sociedade que busca recuperar o seu espaço de atuação política na defesa de interesses que dizem respeito ao local, não se pode negligenciar a influência do global sobre os interesses da sociedade, haja vista a complexidade de interdependências que envolvem ambos os domínios. Outrossim, deve-se ter em mente que o Estado não representa necessariamente a expressão da vontade coletiva da sua população, como mediador de relações institucionais e internacionais, o Estado se torna arena de disputa entre vontades, muitas de caráter global (BOURDIN, 2001, p. 12, 84).

Nessa perspectiva, a imposição da globalização hegemônica neoliberal impulsionou diversos movimentos sociais espalhados pelo mundo a se organizarem na busca por direitos e a desenvolverem projetos sociais emancipatórios, revelando que a busca do direito pela emancipação social local é uma questão contra-hegemônica (SANTOS, B., 2017, p. 30). Da mesma forma, em muitos países, a redemocratização possibilitou o surgimento de mecanismos de interlocução entre a sociedade e o Estado. As organizações sociais na defesa de seus interesses vieram a impulsionar o desenvolvimento de uma cultura política participativa na defesa de interesses da comunidade, com base em valores coletivos e de solidariedade (TEIXEIRA, 2001, p. 29).

Sob outra perspectiva, a adoção de políticas globais de austeridade fiscal cerceariam os investimentos em políticas urbanísticas de fomento ao Direito Humano à habitação, interferindo drasticamente na realidade local e nos direitos da coletividade. Logo, as soluções desenvolvidas em uma determinada localidade, poderiam ser compartilhadas globalmente e readaptadas à realidade local de outras comunidades. Como resultado, a reação contra-hegemônica da sociedade local vem estimulando a articulação de movimentos sociais diante de organismos internacionais, na participação de fóruns e conferências internacionais, na ação local com efeito global e na organização de redes de cooperação internacionais. Nesse sentido, cita-se como

exemplo a Conferência Habitat II<sup>140</sup> na qual foram discutidas a responsabilidade de os governos locais implementarem políticas urbanísticas com a participação da sociedade. A participação cidadã revestiu-se de importância com a discussão sobre a necessidade de mecanismos descentralizadores, consultivos e inclusivos que possibilitassem a participação da população no desenvolvimento e no controle social das políticas locais que envolvem a cidade (TEIXEIRA, 2001, p. 54-55, 59, 66).

Nesse aspecto, Navarro Yáñez denomina de Novo Localismo as estratégias econômicas, políticas e socioculturais dos atores locais. Explica ainda que (I) o local é o espaço de identificação da cidadania devido à proximidade da vida cotidiana; (II) os grupos sociais têm como ponto de referência e influência as redes de sociabilidade do local; (III) é no local que se configura a relação ecológico-urbana, é na cidade que ocorre as transformações socioambientais que impactam a sociedade e o ambiente; (IV) a política de bem-estar social se desenvolve no local por serem os Municípios os provedores dos serviços sociais (NAVARRO YÁÑEZ, 1999, p. 53-55).

Com efeito, o Novo Localismo proporcionaria uma maior participação política da sociedade. Desse modo, surgem iniciativas que buscam incorporar os cidadãos nos processos de tomada de decisões governamentais, desencadeando a “democratização da democracia”<sup>141</sup>. Tem-se, então: (I) o desenvolvimento de processos e órgãos específicos (iniciativas de consultas populares; criação de conselhos participativos; e processos de descentralização com o estabelecimento de subunidades governamentais na comunidade local com a finalidade de assessorar e permitir o controle social, inclusive com adoção de práticas deliberativas); (II) regulação e oferta de oportunidades de participação (trata-se de não só criar canais participativos, mas de regular as formas de participação dando-lhes um caráter permanente) (NAVARRO YÁÑEZ, 1999, p. 58-62).

Conforme Bourdin (2001, p. 26) a afirmação do local requer a “valorização sistemática das entidades comunitárias [como meio] de resistência a uma modernidade perigosa”. Da mesma forma Milton Santos (2002, p. 141) já alertava sobre os riscos de uma globalização que está reduzindo o cidadão “em consumidor, usuário e se possível, coisa, para mais facilmente se inclinar diante de soluções anti-humanas”. Nesse caso, é importante que o cidadão ocupe o

<sup>140</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Assentamento Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, em 1996.

<sup>141</sup> “A outra tendência da dimensão política do novo localismo tem se voltado para o desenvolvimento de iniciativas que busquem a incorporação dos cidadãos nos processos decisórios do governo, tendo a democratização da democracia como seu principal objetivo.” Tradução livre do autor do original “*La otra tendencia de la dimensión política del nuevo localismo se ha centrado en el desarrollo de iniciativas que procuran la incorporación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones gubernamentales, haciendo de la democratización de la democracia su objetivo principal.*” (NAVARRO YÁÑEZ, 1999, p. 61).

espaço local para fazer valer o seu direito à uma cidade mais humanizada na sua relação com o global, para tal faz-se necessária a participação cidadã, entendida como “*el proceso por el que los ciudadanos comunican sus intereses y preferencias a las autoridades públicas con la intención de influir sobre las decisiones que estas puedan adoptar*<sup>142</sup>” (NAVARRO YÁÑEZ, 1999, p. 68).

Por essa razão, complementa-se o sentido de participação cidadã como sendo o:

[...] processo complexo e contraditório entre sociedade civil. Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos. (TEIXEIRA, 2001, p. 30).

Por conseguinte, Ricardo Hermany afirma que o local não nega a esfera estatal de poder e a influência do global, mas constitui-se como um eficaz espaço “de manifestação dos interesses da sociedade e de produção de mecanismos de regulação de controle social legitimados pela participação da população” (HERMANY, 2007, p. 252-253). Nessa lógica, destaca ainda que os “mecanismos de participação na esfera local” desenvolvem uma cultura participativa e pedagógica que “rompe com a ideia de cidadão destinatário das políticas públicas, para uma cidadania efetiva e emancipatória que se constrói a partir de uma permanente interação entre espaço público estatal e sociedade” (HERMANY, 2006, p. 1743).

Por esse ângulo, entende-se que a conquista do espaço local como um direito inerente ao ser humano passa pela participação cidadã, ou seja, o direito à cidade seria o resultado das lutas contra-hegemônicas dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada na esfera local ou global, no sentido de reivindicarem um conjunto de direitos que dizem respeito à relação entre o cidadão e o cotidiano urbano das cidades.

Por sua vez, o direito à cidade passa inevitavelmente por Henri Lefebvre que por meio da dialética, foi um dos pioneiros a refletir sobre a relação entre a industrialização, o urbanismo, a filosofia e a cidade. Crítico do urbanismo, aponta as suas contradições estéticas, burocráticas e consumistas, além do fato de se encontrar submetido aos interesses do mercado. Identifica a industrialização como o fator indutor da problemática urbana que assola a cidade devido à imposição do valor de troca sobre o valor de uso, ocasionando uma urbanização desurbanizada, isto é, especulação imobiliária aliada a um urbanismo segregador que gera a suburbanização da

---

<sup>142</sup> “o processo pelo qual os cidadãos comunicam seus interesses e preferências às autoridades públicas com a intenção de influenciar as decisões que venham adotar”. Tradução livre do autor.

cidade (LEFEBVRE, 2001, p. 11, 24, 30-33, 45).

Para Lefebvre, o direito à cidade é a manifestação superior e independente de direitos como liberdade, individualização, ambiente e moradia (LEFEBVRE, 2001, p. 134). Porém, considerando que “a realização da sociedade urbana exige uma planificação orientada para as necessidades sociais [, portanto, faz-se necessária] uma força social e política para operar esses meios” (LEFEBVRE, 2001, p. 138). E, levando-se em consideração que “as forças políticas são forças sociais [...] cabe a elas indicar suas necessidade sociais, inflectir as instituições existentes, abrir os horizontes e reivindicar um futuro que será obra sua” (LEFEBVRE, 2001, p. 122-123). Consequentemente, o direito à cidade comportaria, então, uma “condição de humanismo e de uma democracia renovados” (LEFEBVRE, 2001, p. 7).

Por sua parte, Harvey (2014, p. 14-15) expõe que o direito à cidade não seria uma construção intelectual, mas o resultado das ruas, dos movimentos sociais urbanos, “como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero”, principalmente daqueles que lutam pelo direito à moradia e pela democratização. Tanto que surge nos Estados Unidos da América a Aliança pelo Direito à Cidade<sup>143</sup>, com conexões de Nova York a Los Angeles, inspirada nas conquistas dos movimentos sociais urbanos brasileiros.

David Harvey ainda salienta que o direito à cidade adquire significado de acordo com o grupo que o exprime, como financistas e empreiteiros ou sem-teto e imigrantes, todos tem o direito de reivindicá-lo. Logo, o direito à cidade não é um direito individual exclusivo, mas sim um direito coletivo que envolve a pluralidade de atores sociais, sendo um direito a ser cotidianamente construído para recriar a cidade, combatendo as desigualdades socioespaciais e a degradação ambiental por meio de mecanismos que possibilitem o controle democrático quanto à utilização dos excedentes na urbanização (HARVEY, 2014, p. 20, 61, 246-247).

A reflexão sobre o direito à cidade revela a lógica de um mercado excludente que gera hierarquias socioespaciais segregadoras que afastam as classes mais vulneráveis do acesso aos equipamentos urbanos essenciais, quer seja pela supervalorização de áreas ocupadas que se tornam economicamente inviáveis, quer seja pelas desapropriações com contrapartidas econômicas indignas. O paradoxo do urbanismo centrado no paradigma da modernidade reside no fato que a realização de seus planejamentos depende da apropriação do excedente produzido

---

<sup>143</sup> Aliança formada basicamente “por moradores de baixa renda em comunidades negras que lutam pelo tipo de desenvolvimento que vá [ao] encontro [de] seus desejos e necessidades, pessoas sem-teto que se organizam por seu direito à moradia e aos serviços básicos e jovens negros LGBTQ [*Lesbians, Gays, Bissexuals, Transgenders and Queers or Questioning*; atualmente, por uma questão de inclusão e representatividade, aceita-se também a nomenclatura LGBTQIA+ com o significado de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgênero, Queer, Intersexo, Assexual e outras identidades de gênero.] que lutam por seu direito à segurança nos espaços públicos.” (HARVEY, 2014, p. 21).

por toda a sociedade e pertencente a coletividade de cidadãos, isso por meio de financiamentos públicos que, em muitos casos, privilegiam áreas já amplamente equipadas que beneficiam a poucos cidadãos que puderam pagar pelo seu direito à cidade.

Lefebvre e Harvey já alertavam que o direito à cidade não deve se limitar exclusivamente ao embelezamento urbanístico. Nesse ponto, com base na historiografia da democracia fundamentada no paradigma da Pós-Modernidade, constata-se que o direito à cidade se encontra intrinsecamente associado ao exercício da cidadania e às práticas de democracia participativa. Para tal, é necessário superar os condicionamentos da modernidade que limitaram, conforme Dowbor (2016, p. 29), a intervenção dos cidadãos aos rígidos moldes da participação político-partidária da democracia representativa. A população não está ciente da importância da participação comunitária e na possibilidade de intervir socialmente no espaço local “na criação de uma qualidade de vida melhor para si e para sua família” (DOWBOR, 2016, p. 29).

Entretanto, o neoliberalismo alterou o cenário urbano impondo a cultura do individualismo na qual tem-se a governança ao governo, as liberdades egoísticas à participação coletiva, as parcerias público-privadas sem transparência às instituições democráticas; a anarquia e o empreendedorismo do mercado competitivo às deliberação sócio solidárias. Diante desse quadro desafiador, “o direito à cidade não pode ser concebido simplesmente como um direito individual. Ele demanda um esforço coletivo e a formação de direitos políticos coletivos ao redor de solidariedades sociais” (HARVEY, 2013, p. 29).

Nesse aspecto, no âmbito local, a história do direito à cidade no Brasil encontra-se relacionada à capacidade de mobilização dos movimentos sociais na luta por direito à habitação em pleno período da ditadura militar. Em 1963 com o Congresso Nacional de Arquitetos tem-se a discussão sobre a proposta de reforma urbana, porém com o regime militar inicia-se a centralização burocrática estatal do planejamento urbano com a exclusão da participação popular e repressão às universidades, sindicatos e movimentos sociais. Com o fracasso da política urbana diante do crescimento urbano especulativo e descontrolado, a partir dos anos 1970 surgem movimentos reivindicando moradias e melhorias urbanas que se amplificaram no contexto da luta pela redemocratização dos anos 1980. Em 1987 ocorre o Fórum Nacional de Reforma Urbana, no qual os movimentos urbanos construíram uma pauta unificada pelo direito à cidade culminando na inclusão da política urbana na CRFB/1988 (MARICATO, 2014, p. 9, 28-30, 77, 106).

Entre avanços e retrocesso, em linhas gerais, percebe-se que a política urbana brasileira foi construída com a contribuição dos movimentos sociais na luta pelo direito à cidade,

movimentos estes que influenciaram as decisões governamentais, resultando na adoção de programas e legislações que viriam a ser incorporados no ordenamento jurídico, e orientando o desenvolvimento das políticas públicas concernentes à urbanização.

Por seu turno, no âmbito global convém mencionar as interações e contribuições dos fóruns, convenções e declarações internacionais<sup>144</sup> que dizem respeito ao direito à cidade, num esforço contra-hegemônico de denúncia contra o descaso governamental diante das condições indignas que envolvem a maioria da população, e com a finalidade de recuperar o sentido da cidadania na construção de espaços politicamente participativos e inclusivos.

Inicialmente destaca-se a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, realizada entre 31 de maio a 11 de junho de 1976, cujo resultado encontra-se sintetizado na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos e num Plano de Ação com 64 recomendações endereçadas aos Estados para a promoção de políticas locais destinadas à melhoria da qualidade de vida, urbana e rural, das cidades. A conferência contou com a participação de delegados de 131 Estados, 160 organizações não governamentais, sendo o relatório final aprovado por 89 votos favoráveis, 15 contrários e 10 abstenções (UNITED NATIONS, 1976a, p. 1-2).

A análise do relatório revela uma riqueza de informações que abrange temas sociais, políticos, econômicos e ambientais correlatos às cidades. Questões relativas à água, ar, saneamento, alimentação, saúde, emprego, lazer, migração, raça, gênero, discriminação e segregação são tratados no documento. Importante ressaltar que a declaração considera o direito à moradia adequada como um direito humano básico que deve ser assegurado pelos governos. Da mesma forma, destaca-se que o documento também considera a participação pública da população como um direito humano e faz várias recomendações quanto à necessidade de se adotar e estimular práticas políticas participativas que incluam a população na gestão, na tomada de decisões e, principalmente, no planejamento urbano das cidades (UNITED NATIONS, 1976b, p. 7-8, 38, 41, 58, 66, 71-78, 86).

Entre os dias 3 a 14 de junho de 1996, foi realizada a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, que resultou na Declaração de Istambul, a qual foi adotada por 171 países como Agenda Habitat, ou seja, como um conjunto de princípios e medidas que devem refletir em práticas de políticas urbanas. A conferência contou com uma

---

<sup>144</sup> Ressalta-se que a presente pesquisa adota como global hegemônico a globalização neoliberal e a imposição de políticas unilaterais; por sua vez as conferências e recomendações das Nações Unidas sobre a habitação foram consideradas como global contra-hegemônico, isso porque os documentos sobre o direito à cidade foram construídos com a participação conjunta de delegações formadas não somente por agentes estatais, mas também por muitos movimentos sociais que espelhavam vários setores da sociedade civil de diferentes países.

diversidade de atores como empresas, fundações, políticos, profissionais, sindicatos, organizações não governamentais e comunitárias que participaram de uma ampla variedade de reuniões. Entre os temas discutiu-se sobre questões que envolvem o direito a uma moradia digna, estratégias de financiamento habitacional e de desenvolvimento socioeconômico sustentável, cooperação local e internacional no desenvolvimento de projetos que propiciem infraestrutura, moradia, ambiente saudável e inclusão social de grupos vulneráveis em áreas urbanas e rurais, além de outras demandas da comunidade local (FERNANDES, 2003, p. 3, 22; MARICATO, 1997, p. 21; UNITED NATIONS, 1996, p. 3-10).

Destaca-se que o relatório da conferência e a Declaração de Istambul sobre Assentamento Humanos apresentam preocupações e sugerem medidas que garantam a participação plena e igualitária das mulheres na formulação, implementação e controle das políticas locais destinadas às cidades. A questão ambiental e a sustentabilidade também ocupam um papel de destaque nos documentos, além da erradicação da pobreza e da discriminação. Em relação à participação cidadã, o relatório ressalta a necessidade de adoção de procedimentos descentralizados que estimulem a ampla participação do cidadão nos processos de tomada de decisões fortalecendo, assim, a democracia local (FERNANDES, 2003, p. 3, 22, 205-210; UNITED NATIONS, 1996, p. 7-10).

Ainda no âmbito das Conferências, menciona-se que entre 17 a 20 de outubro de 2016, foi realizada a Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Habitat III, na qual reuniram-se representantes governamentais, da sociedade civil, do setor privado, da comunidade científica e acadêmica, profissionais, comunidades locais e povos originários, além de outros atores com a finalidade de deliberarem sobre adoção de uma Nova Agenda Urbana. A Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Urbanos para Todos trata de temas como desigualdade, sustentabilidade, diversidade, cultura e outros. Assume o compromisso por um desenvolvimento urbano sustentável, inclusivo e participativo. Apresenta como princípios a eliminação da pobreza, a integração do espaço urbano assegurando economias sustentáveis com a criação de empregos decentes, o compromisso de impedir a especulação fundiária, além da sustentabilidade ambiental para se reduzir os riscos de desastres. Propõe uma mudança do paradigma urbanístico para fomentar planejamentos urbanos inclusivos com o empoderamento e a participação de atores locais. A Nova Agenda defende ainda a função social e ecológica da terra para se concretizar o direito à moradia adequada, a participação política plural dos cidadãos nos espaços públicos e a igualdade de gênero inclusive nos processos decisórios (NAÇÕES UNIDAS, 2019, p. 2-9).

Da análise dos documentos produzidos nas três Conferências das Nações Unidas sobre

Assentamentos Humanos, termo este empregado no sentido de centros urbanos englobando tanto territórios urbanizados quanto rurais, percebe-se a preocupação com a busca de soluções que venham garantir a efetivação de direitos humanos essenciais, com a integração de novos desafios de desenvolvimento socioespacial sustentável, e com a inclusão político-participativa do cidadão. Todavia, é necessário estar vigilante para que as práticas emancipatórias de comunidades locais não sejam cooptadas ou desperdiçadas pela esfera estatal ou supraestatal, tornando-se uma nova forma de neocolonialismo ou de discursos hegemônicos vazios.

A cidade como um espaço geográfico se constitui como um assentamento humano no qual convergem e se adensam pessoas que estabelecem entre si e com o ambiente várias formas de relações e interações, das quais surge o direito e, conseqüentemente o direito à cidade. Porém, a construção do direito à cidade se dá com a participação no espaço sociopolítico e encontra-se impreterivelmente associada ao exercício da cidadania, ou seja, é com a participação do coletivo de cidadãos que se usufrui e concomitantemente se constrói o direito à cidade, com a criação de políticas urbanísticas que visam uma melhor condição e qualidade de vida para as pessoas. Portanto, o direito fundamental à cidade tem como princípio jurídico a participação popular, a democracia participativa assume papel preponderante na relação cidadão/cidade, e quanto mais se exerce a cidadania mais se usufrui do direito à cidade e quanto mais se exerce o direito à cidade mais se fortalece a cidadania.

Por derradeiro, cabe agora compreender quais as relações que envolvem o direito à cidade, a participação cidadã e, principalmente, o direito urbanístico na criação jurídica de um planejamento urbano participativo que reflita os reais interesses do cidadão na construção coletiva, inclusiva e solidária da cidade.

### 3.2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO

A compreensão do direito urbanístico remete inicialmente a reflexão sobre o que é o urbanismo. Termos como urbanização, urbanístico, urbano são constantemente recorrentes nas pranchetas, maquetes e planejamentos de profissionais que se dedicam a pensar sobre temas correlatos à habitação e a infraestrutura das cidades. Politicamente o termo foi apropriado como forma de promoção governamental, frequentemente associa-se a realização quantitativa de obras públicas como sinônimo de bom governo, principalmente quando não há maiores questionamentos qualitativos sobre a sua viabilidade e real necessidade.

Além disso, o urbano relaciona-se com a terra vista e considerada uma mercadoria, o que induz a práticas mercadológicas cuja finalidade máxima é o lucro. Todavia, muitas vezes

justificam-se práticas nada democráticas e meramente especulativas como uma pretensa liberdade individual. Nesse sentido, Grossi (2007, p. 144), ao refletir sobre a fala de Luca Antonini e Giorgio Lombardi que afirmam que “*nessuna libertà individuale regge senza la dimensione coletiva*”<sup>145</sup>, afirma que uma pessoa isolada em uma ilha, por viver um vazio social, não pode ser considerada livre. A liberdade surge da relação entre liberdades plurais, “do encontro com o outro”. Em um mundo povoado por pessoas, a liberdade não pode ser construída exclusivamente com base no individualismo sob o risco de se criar um direito insaciável capaz de não somente desprezar, mas inclusive destruir as demais liberdades e direitos.

Ademais, o direito também se manifesta por meio das relações entre as pessoas, “o direito é de fato dimensão intersubjetiva, é relação entre vários sujeitos (poucos ou muitos) e é marcado pela sua essencial *socialidade*” (GROSSI, 2006b, p. 8, grifo do autor). Por consequência, compreende-se que as cidades como assentamentos humanos, são espaços sociais onde se desenrolam intrincadas relações interpessoais que ao se confrontarem com questões e demandas pertinentes ao espaço urbano e à coletividade, acabam desencadeando o direito, em especial, o direito urbanístico.

Na sequência, a transformação de simples assentamentos em complexas cidades ocorreu em razão da necessidade de o ser humano organizar o seu espaço de convivência comportado as múltiplas formas de relações que convergem no seio da sociedade. A mera transformação do espaço sem maiores critérios, a falta de compreensão acerca de questões socioambientais e sanitárias, o acúmulo do capital a partir da mercadorização da terra e a consequente criação de bolsões de exploração e pobreza, contribuíram a uma urbanização descontrolada, exigindo o desenvolvimento de estudos técnico-científicos que levou ao surgimento do urbanismo como método e teoria de intervenção espacial mediante planejamentos que visam solucionar os problemas da ocupação e exploração inadequada do território.

Na tortuosa linha do desenvolvimento urbanístico, haja vista o particularismo histórico-cultural que envolve cada cidade e seu povo, surgem demandas em razão das necessidades populacionais. Demandas que mobilizam a coletividade de cidadãos na construção de um direito à cidade que aflua num direito urbanístico e num planejamento urbano que, em tese, reflita os anseios da população que convive em uma determinada comunidade. Porém, para tal é imprescindível a construção de um Direito Urbanístico participativo com planejamentos acerca da urbe, submetidos ao controle social e gestão democrática pela própria Sociedade.

---

<sup>145</sup> “nenhuma liberdade individual se sustenta sem a dimensão coletiva”, tradução livre do autor.

### 3.2.1 Do urbanismo ao Direito Urbanístico

Nesse ponto, o termo latino *urbs* apresenta o significado de cidade, por sua vez *urbanus* significa “da cidade, relativo à cidade”, interessante observar que uma das significações do termo pode ser traduzida como “dos cidadãos”, ou seja, para os romanos da antiguidade o termo apresentava não somente a acepção associada ao espaço físico da cidade, mas também o sentido relacionado à aglomeração de cidadãos que formavam a própria urbe (URBANUS, 2001, p. 685; URBS, 2001, p. 685). Atualmente o termo é empregado de forma a significar o que diz respeito à cidade ou às aglomerações com características que lembram uma cidade (URBANO, 2009, n.p.; URBANO, 2020, n.p.), ou seja, locais que apresentam estruturas como edificações prediais (que servem para habitação, comércio, indústria, prestação de serviços) e equipamentos de infraestrutura destinados à interconexão e deslocamento entre as unidades edilícias.

O urbano revela a sua associação com o espaço pertinente à cidade, caracterizando-se como o reflexo de uma sociedade altamente complexa e dinâmica. Logo, o espaço urbano, apresenta-se articulado e fragmentado por reproduzir a perversa lógica das relações socioeconômicas com todo o seu espectro de desigualdades sociais, político-econômicas e organizacionais que permeiam a sociedade, assim como pelo excludente e nada equânime uso do solo. De outro modo, além de aglomerações humanas e edificações prediais, o espaço urbano assumiu o significado de predomínio da cidade sobre o campo. A fragmentação do solo em bairros, distritos industriais, subúrbios, áreas periféricas, redes viárias com suas diferentes vias de acesso e deslocamento, demonstra o avanço da cidade sobre zonas agrícolas revelando um constante movimento de urbanização que absorve todo espaço envolta tornando-o urbano (CORRÊA, 1989, p. 7-10; ROLNIK, 1995, p. 12). O urbano, portanto, é “o resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, intermediados pelos objetos, naturais e artificiais” (SANTOS, M., 1988, p. 25).

Por conseguinte, a urbanização é um fenômeno da modernidade decorrente da industrialização, trata-se do processo de concentração de pessoas nas cidades com o conseqüente adensamento e crescimento dos espaços urbanos (SILVA, 2018, p. 26). A falta de oportunidades e as dificuldades da vida no campo são fatores que também impulsionaram o deslocamento da população rural para as cidades na busca por empregos. De acordo com o *World Cities Report 2020*<sup>146</sup> cerca de 56,2% da população mundial vive em áreas urbanas e a previsão para o ano de 2030 é que 60,4% das pessoas no mundo estejam morando em cidades.

---

<sup>146</sup> Relatório Mundial das Cidades 2020, produzido pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – UN-Habitat.

No Brasil, a taxa de urbanização apresenta números expressivos em comparação com os números mundiais, em 2020 a taxa já alcançava o valor de 87,1% sendo previsto para 2030 a cifra de 89,3% (UN-HABITAT, 2020, p. 305-310).

A alta taxa de urbanização<sup>147</sup> se constitui um desafio para o planejamento de espaços urbanos saudáveis e sustentáveis, uma vez que a urbanização descontrolada gera sérios problemas ambientais relacionados ao saneamento e ao descarte de resíduos; de mobilidade e transporte; de segregação devido ao déficit habitacional e à especulação imobiliária, além de serviços como abastecimento; e de infraestrutura. Em vista disso, conforme Silva (2018, p. 27), torna-se necessária a implementação da urbanificação que consiste na adoção de princípios e medidas de urbanismo com o objetivo de corrigir os problemas ocasionados por uma urbanização não planejada.

O urbanismo desponta então como técnica e ciência com a finalidade de evitar e corrigir os problemas urbanos oriundos da urbanização que, com o agravamento da explosão urbana, afeta as cidades. Todavia, o urbanismo surge inicialmente como arte para o embelezamento da cidade, posteriormente sob a influência de novos conceitos artísticos, filosóficos e científicos transforma-se em uma ciência que para além da estética busca o conforto e a funcionalidade por meio de um planejamento do espaço urbano visando o uso racional e ordenado do solo (SILVA, 2018, p. 28-31).

Constata-se que o urbanismo assume um papel imprescindível ao planejamento do espaço local agregando um conjunto de conhecimentos que serve de subsídios para implementação de medidas de intervenção espacial e o desenvolvimento de teorias que tendem a racionalizar estas formas de intervenção. Nesse sentido, a Carta de Atenas, documento produzido no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna – CIAM, realizado em 1928 na cidade de Atenas, expõe que:

O urbanismo é a administração dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações, individuais ou coletivas. Ele envolve tanto as aglomerações urbanas quanto os agrupamentos rurais. O urbanismo não poderia mais estar exclusivamente subordinado às regras de um estetismo gratuito. Por sua essência, ele é de ordem funcional. As três funções fundamentais pela realização das quais o urbanismo deve velar são: 1º. habitar; 2º. trabalhar; 3º. recrear-se. Seus objetivos são: a) a ocupação do solo; b) a organização da circulação; c) a legislação. (LE CORBUSIER, 1993, p. n.p.).

Nota-se que o urbanismo ao prescrever a normatização quanto à ordenação uso do solo,

---

<sup>147</sup> Conforme estudos da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO, estima-se que em 2050 cerca de 70% da população mundial esteja vivendo em áreas urbanas (FAO, 2019, p. 6 e contracapa).

não se limita exclusivamente à cidade, mas envolve todo o território incluindo simultaneamente as áreas urbanas e rurais (SILVA, 2018, p. 31), dessa forma, José Afonso da Silva afirma que:

[...] o urbanismo apresenta-se como a ciência do estabelecimento humano, preocupando-se substancialmente com a racional sistematização do território, como pressuposto essencial e inderrogável de uma convivência sã e ordenada dos grupos de indivíduos, que nele transcorre sua própria existência. Ou, em outras palavras, *o urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana.* (SILVA, 2018, p. 31, grifo do autor).

Nessa lógica, o urbanismo poderia ser entendido simultaneamente como ciência, técnica e arte, seu objeto é o espaço urbano, sua finalidade é a organização desse espaço por intermédio de planejamento, execução e regulamentação das intervenções públicas necessárias à implementação das funções urbanas essenciais – habitação, trabalho, lazer e circulação – para o bem-estar coletivo (DI SARNO, 2004, p. 7).

À vista disso, compreende-se a necessidade do urbanismo para se pensar o espaço urbano como um ambiente saudável e capaz de proporcionar qualidade de vida às pessoas, sejam elas habitantes, trabalhadores ou transeuntes. Isso, com a adoção de medidas corretivas ou preventivas que possam equacionar os problemas inerentes à urbanização. No entanto, para Lefebvre (2001, p. 48-49, 75) o urbanismo é também uma ideologia, logo, ao reduzir os problemas da sociedade ao espaço urbano e ao centralizar a tomada de decisões em nome do rigor científico, corre-se o risco de se adotar soluções unilaterais e arbitrárias.

Por esse ângulo, Lefebvre distingue três tipos de urbanismo: (I) urbanismo dos homens de boa vontade, concernente aos especialistas que tendem a adotar medidas baseadas em conceitos arquitetônicos de formalismo e esteticismo; (II) urbanismo dos administradores do setor público, relacionado às pesquisas e estatísticas, tende à tecnocracia e sistematização dos planejamentos negligenciando o fator humano; (III) urbanismo dos promotores de vendas, referente ao mercado e visando o lucro, vende-se não somente imóveis, mas também projetos de urbanismo que associam o consumo à ideia de felicidade (LEFEBVRE, 2001, p. 30-33).

Nesse aspecto, Harvey explica que o urbanismo não deve ser entendido exclusivamente como matéria acadêmica isolada em si mesma, o seu conceito deve ser definido relacionalmente, ou seja, dialogando com diferentes campos do conhecimento que envolvem o ser humano, a sociedade, a natureza, o pensamento e as desafiadoras transformações sociais e espaciais que moldam o território. Isso porque como as cidades estão fundadas na lógica da exploração de muitos por uns poucos, portanto, caberia a concepção de um urbanismo não fundamentado na exploração do mercado, mas concebido pelos e para os seres humanos (HARVEY, 1980, p. 7-8, 270-271).

É claro que o urbanismo é uma ciência que dialoga com outros saberes e que vem se desenvolvendo ao longo do tempo, porém diante do exposto convém ressaltar que o urbanismo não deve ser concebido como uma solução isolada e dogmática; ao invés, deve ser considerado como uma construção política, isto é, um procedimento que possa englobar o maior número de atores sociais que vivem e convivem na cidade.

Diante das definições expostas percebe-se que o urbanismo, ao abarcar simultaneamente técnica e ciência, acaba envolvendo dois importantes momentos: um primeiro relacionado ao estudo do espaço, preferencialmente de forma transdisciplinar a fim de melhor compreender e teorizar adequadamente a realidade das interações socioespaciais; e um segundo concernente à adoção de medidas de urbanificação que abrangem uma série de intervenções denominadas atividades urbanísticas que dizem respeito à utilização dos espaços.

A atividade urbanística compreende, então: (I) planejamento urbanístico, consiste na elaboração de planos gráficos e descritivos que servem de roteiro para se alcançar determinada finalidade sobre o território; (II) ordenação do solo, disciplina a ocupação do solo estabelecendo regras de modo a se evitar o crescimento desordenado do espaço; (III) ordenação urbanística de áreas de interesse especial, envolve regras que se destinam especialmente à preservação do patrimônio ambiental, histórico-cultural, turístico etc.; (IV) ordenação urbanística da atividade edilícia, prevê a fiscalização de projetos e construções para se apurar o cumprimento das regras de ordenação da ocupação e do uso do solo; (V) instrumentos de intervenção urbanística, visam a execução do planejamento e da ordenação do solo, como a edificação compulsória, parcelamento do solo, outorga onerosa, tributação territorial de terrenos edificáveis ou não-edificáveis, expropriação e outros (SILVA, 2018, p. 32-33).

Importante frisar que o urbanismo para além da teoria técnico-científica, como atividade urbanística se constitui como uma função pública “por ser uma atividade do Poder Público que interfere com a esfera do interesse particular, visando à realização de interesse da coletividade” (SILVA, 2018, p. 24). Por esse motivo, dispõe de normas técnicas que indicam os meios de implementação da atividade urbanística e normas jurídicas que disciplinam de forma coercitiva o cumprimento dos objetivos determinados pela política urbana mediante planejamento urbanístico. As intervenções urbanísticas no espaço físico prescrevem normas que visam assegurar não somente a racionalização do uso do solo e a ordenação do traçado urbano, mas também o desenvolvimento da funcionalidade, do conforto e da estética urbana para os seus cidadãos, tendo como base as funções sociais da cidade com a perspectiva de gerar uma melhor qualidade de vida urbana com acesso à equipamentos, como moradia, transporte, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde etc. (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 76, 137; SILVA,

2018, p. 31-35).

Compreende-se, portanto, a importância do urbanismo para a construção de uma melhor cidade, porém não se pode negligenciar a predominante influência de um mercado capitalista hegemônico que tende a subjugar o urbanismo para a consecução de objetivos particulares. Seria necessário, em contrapartida, reforçar a participação cidadã da comunidade de modo a influenciar as autoridades locais à adoção de medidas que possam garantir uma melhor cidade para todos. Para tal, a importância de se construir um urbanismo democrático, inclusivo e participativo de forma a atender às expectativas da Sociedade.

Nesse contexto é fundamental recordar que o paradigma da modernidade foi erigido sobre o princípio da individualidade, consequentemente o liberalismo alçou a propriedade individual como um direito absoluto, entretanto as transformações da própria modernidade e os constantes conflitos decorrentes da supremacia dos interesses particulares sobre os interesses da coletividade obrigaram o estabelecimento de medidas para disciplinar as relações inerentes a produção do espaço. Faz-se necessário compreender que a propriedade pode ser individual, porém a cidade é coletiva e o urbanismo, desde que associado ao paradigma da pós-modernidade fundamentado no princípio da participação, pode dispor de instrumentos que visam salvaguardar a qualidade da vida e do ambiente para todos indistintamente.

Por conseguinte, nota-se a estreita relação entre o urbanismo e o direito, haja vista a lutas dos movimentos sociais urbanos e, também, as imposições legais de ordem pública que objetivam regular o uso da propriedade particular e o exercício de atividades individuais, uma vez que estas afetam a convivência social e urbana podendo trazer prejuízos ao bem comum. Logo, os interesses de proprietários em maximizar seus lucros com a ociosidade de terrenos para especulação ou com a edificação excessiva acima dos limites comportados tecnicamente pelo terreno, fruto da concepção individualista que vê a propriedade como um direito absoluto, podem ocasionar sérios danos ao ambiente, além de gerar conflitos com os interesses da população no que se refere à ordenação e adequada utilização do espaço urbano e, também, quanto às funções sociais da cidade. Dessa forma, as imposições e regulamentações do poder público na esfera urbanística tornam-se objeto de estudo do Direito Urbanístico<sup>148</sup> (SILVA,

---

<sup>148</sup> “Assim, o conjunto de normas que configura a ordenação jurídica dos espaços habitáveis dá origem a verdadeiras instituições de direito urbanístico, como: o *planejamento urbanístico* (traduzido formalmente em planos urbanísticos), o *parcelamento do solo urbano ou urbanizável*, o *zoneamento de uso do solo*, a *ocupação do solo*, o *reparcelamento*. Em cada uma dessas instituições encontramos institutos jurídico-urbanísticos, como: o *arruamento*, o *loteamento*, o *desmembramento*, a *outorga onerosa do direito de construir*, as *operações urbanas consorciadas*, o *direito de superfície*, o *direito de preempção*, a *transferência do direito de construir*, a *regularização fundiária*, os *índices urbanísticos* (taxa de ocupação do solo, coeficiente de aproveitamento do solo, recuos, gabaritos). Por outro lado, há procedimentos próprios do direito urbanístico, como o do planejamento

2018, p. 35-37).

O Direito Urbanístico constitui-se, então, como um ramo do direito público responsável pelos princípios e pela regulamentação que envolve o planejamento, a execução e a fiscalização dos procedimentos que se relacionam com a ordenação e a gestão do solo urbano (DI SARNO, 2004, p. 30). Por sua vez, Silva (2018, p. 37, 49) distingue o direito urbanístico em dois aspectos: (I) direito urbanístico objetivo que “consiste no conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” e (II) direito urbanístico científico que “*é o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis*” (SILVA, 2018, p. 49, grifo do autor).

Didaticamente, ao se relacionar com as questões socioespaciais, o direito urbanístico tem como objetivo disciplinar a ordenação de todo território urbano e rural do município assegurando o direito à cidade de modo que as suas funções sociais<sup>149</sup> básicas sejam acessadas por toda a comunidade. Por consequência, o objeto do direito urbanístico consiste no conjunto de normas técnicas e jurídicas que regulam a atividade urbanística (SILVA, 2018, p. 32, 38).

Por abranger a organização da sociedade e o interesse coletivo por meio da ordenação do território e prescrever a atuação do Estado com medidas compulsórias, o direito urbanístico é considerado um direito público. Os administrativistas o consideram ramo especializado do direito administrativo devido ao seu poder de polícia, outros o consideram parte do direito público econômico por implicar questões econômicas, porém as transformações que o envolvem o colocam em uma peculiar posição, isso porque caso o direito desenvolva conceitos, princípios e institutos próprios, seria então considerado um direito autônomo. Entretanto, Silva assevera ser ainda prematuro considerar o direito urbanístico como um direito autônomo, embora admita que os vários estudos sobre a matéria evidenciam o seu caminhar a uma autonomia didática<sup>150</sup> (SILVA, 2018, p. 39-44).

Quanto aos princípios próprios do direito urbanístico que estabelecem uma finalidade a ser observada, destacam-se: (I) *princípio da função pública do urbanismo*, fundamenta a normatividade do direito urbanístico possibilitando a atuação do poder público, no domínio

---

urbano, o do zoneamento, o do arruamento e o do loteamento, modos pelos quais se realizam na prática as instituições correspondentes.” (SILVA, 2018, p. 45-46, grifo do autor).

<sup>149</sup> As funções sociais da cidade correspondem as quatro principais funções do urbanismo descritas na Carta de Atenas de 1933, proferida na ocasião do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), que são: habitação; trabalho; lazer; e circulação (LE CORBUSIER, 1993, p. 77).

<sup>150</sup> Ressalta-se que a subordinação do Direito Urbanístico a outros ramos do direito gera a invisibilidade do seu conteúdo axiológico, relacionado ao Direito à Cidade como um Direito Humano, e paradigmático, pertinente ao paradigma participativo da pós-modernidade, o que contribui para a manutenção da hegemonia do conteúdo teórico privatista e civilista do paradigma da modernidade.

social e privado, no interesse da coletividade; (II) *princípio da conformação da propriedade urbana*, disciplina o direito de propriedade de modo que esta cumpra a sua função social; (III) *princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas*, compreende a constante atualização e revisão das normas urbanísticas para provê-las de eficácia; (IV) *princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação*, prevê a compensação pela valorização da propriedade em decorrência dos investimentos públicos de urbanificação, dentro dos limites do benefício alcançado; (V) *princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus da atuação urbanística*, refere-se ao tratamento isonômico que o poder público deve providenciar em toda a cidade para proporcionar equidade aos cidadãos em relação às vantagens ou encargos da urbanificação (SILVA, 2018, p. 44-45, grifo nosso).

A competência<sup>151</sup> do direito urbanístico em relação as suas normas técnicas e jurídicas, encontra-se associada à atuação do poder público no sentido de dar eficácia à atividade urbanística, ou seja, o exercício da autoridade em matéria de urbanismo é de competência estatal por se tratar de um direito que diz respeito aos interesses da sociedade. No ordenamento jurídico brasileiro a competência urbanística, quanto aos atos administrativos e legislativos pertinentes à política urbana, envolve todos os entes da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e, em linhas gerais, poderia ser dividida em competência administrativa e competência legislativa.

Desse modo, a competência legislativa sobre direito urbanístico é concorrente à União, Estados e Distrito Federal. Compete à União legislar sobre normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal sobre normas suplementares<sup>152</sup>. Por sua vez, os Municípios apresentam competência legislativa suplementar à legislação federal e estadual<sup>153</sup>. Sucintamente, a

<sup>151</sup> “Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.” (SILVA, 2016, p. 483). Não obstante as competências serem agrupadas de acordo com os mais variados critérios, resumidamente, poderiam ser classificadas em dois grupos: (I) *competência material ou administrativa*, concernente aos atos do executivo e da administração pública, não legislativa e comum aos entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Podem ser subdivididas em: (a) *competência exclusiva*, atribuída tão somente a uma entidade estatal com exclusão de todas as demais; (b) *competência comum, cumulativa ou paralela*, os atos podem ser praticados cumulativamente entre as várias entidades estatais; (II) *competência legislativa*, concernente ao poder legiferante. São subdivididas em: (a) *competência exclusiva*: exclusiva de um ente legiferante, não admitindo complementariedade nem delegação; (b) *competência privativa*, própria de uma entidade, porém com a possibilidade de delegação; (c) *competência concorrente*, a mesma matéria pode ser abordada por mais de um ente da federação, porém deve ser respeitada a primazia da União no tocante às normas gerais; (d) *competência suplementar*, na qual os entes formulam normas suplementando as lacunas das normas gerais (SILVA, 2016, p. 485, grifo nosso).

<sup>152</sup> “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.” (BRASIL, 1988).

<sup>153</sup> “Art. 30. Compete aos Municípios: II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.” (BRASIL, 1988).

competência administrativa abrange toda atividade urbanística, a qual envolve desde a elaboração de políticas públicas de urbanismo até a ordenação do uso do solo por meio da fiscalização e poder de polícia. Nesse sentido, a União ainda apresenta competência privativa no que se refere à instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano<sup>154</sup>. Por seu turno, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios apresentam competência comum quanto ao desenvolvimento de programas urbanísticos<sup>155</sup>. Já os Municípios apresentam também competência material para a promoção do ordenamento e planejamento territorial local<sup>156</sup> (BRASIL, 1988).

O direito urbanístico brasileiro apresenta ainda estreita ligação com outros ramos do direito. Do direito constitucional extrai princípios e normas sobre a política de desenvolvimento urbano, além das competências e imposições no que se refere à proteção, ao ordenamento e ao planejamento urbanístico. Do direito administrativo apropria-se do instituto do poder de polícia<sup>157</sup> para atuação, organização e execução das normas de urbanismo. Do direito econômico serve-se da mesma base constitucional para a intervenção no domínio privado e de instrumentos técnicos adequados ao planejamento urbanístico. Do direito tributário utiliza-se de ferramentas tributárias para estimular o cumprimento das obrigações ou das operações urbanísticas. Do direito civil vale-se da relação com as normas do direito de vizinhança e do direito de construir, porém não se confundem por serem estas de ordem privada e regularem exclusivamente a relação entre particulares, enquanto o Direito Urbanístico, de ordem pública, ao ordenar o espaço urbano e rural, regula e protege os interesses da sociedade (SILVA, 2018, p. 47-49).

Importante mencionar que o Direito Urbanístico também se relaciona com o direito ambiental e com o direito sanitário. Com o direito ambiental por promover o zoneamento de áreas de proteção ambiental no contexto urbano, além do planejamento urbanístico que deve nortear-se pelo princípio da sustentabilidade prescrevendo uma cidade que proteja o seu ambiente natural, artificial e histórico-cultural, tanto para a atual quanto para as futuras

---

<sup>154</sup> “Art. 21. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.” (BRASIL, 1988).

<sup>155</sup> “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.” (BRASIL, 1988).

<sup>156</sup> “Art. 30. Compete aos Municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.” (BRASIL, 1988).

<sup>157</sup> “Pelo poder de polícia, o Estado, mediante lei, *condiciona, limita*, o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados, a fim de compatibilizá-las com o bem-estar social. Daí que a *Administração* fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a *assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consonante com as exigências legais*, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos.” (MELLO, 2015, p. 707, grifo do autor).

gerações. Com o direito sanitário por envolver questões de saúde pública correlatas a medidas de higiene e saneamento básico com infraestrutura de abastecimento e esgotamento sanitário, além de limpeza e coleta de resíduos (BRASIL, 2012; BRASIL, 2020).

De igual modo o Direito Urbanístico relaciona-se com os Direitos Humanos. Além da Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 25<sup>158</sup> prescrever que todo ser humano tem direito à habitação, a Nova Agenda Urbana da Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Habitat III de 2016, também menciona a necessidade de as cidades cumprirem com a sua função social para se alcançar o acesso à moradia adequada com infraestrutura de equipamentos urbanísticos que proporcionem uma vida digna para todos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, n.p.; NAÇÕES UNIDAS, 2019, p. 5, 9). No plano interno, a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, deu uma nova redação ao artigo 6º<sup>159</sup> da CRFB/1988 acrescentando a moradia no rol dos direitos sociais fundamentais, representando assim um avanço na conquista de direitos, além de uma nova relação de responsabilidades jurídicas aos entes estatais (BRASIL, 1988; BRASIL, 2000).

Ademais, no plano externo, a Nova Agenda Urbana ainda menciona a importância da participação política como um dever e um direito do cidadão, principalmente no que se refere ao planejamento e implementação das políticas urbanas. A própria Declaração de Vancouver, já em 1976, declarava que a participação cidadã<sup>160</sup> é um Direito Humano essencial e um instrumento político imprescindível capaz de influenciar as decisões locais quanto à gestão do planejamento da cidade (NAÇÕES UNIDAS, 2019, p. 5, 12; UNITED NATIONS, 1976b, p. 78). Por sua vez, no ordenamento interno, da mesma forma que a CRFB/1988 revela o despontar do paradigma pós-moderno participativo ao afirmar que o povo pode exercer a soberania diretamente, de forma análoga o Estatuto da Cidade determina que a gestão do planejamento

---

<sup>158</sup> “Artigo 25. 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle” (ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, n.p.).

<sup>159</sup> “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL 1988). Similarmente as Emendas Constitucionais nº 64/2010 e nº 90/2015 acrescentaram à redação do artigo a alimentação e o transporte, respectivamente, como direitos sociais fundamentais (BRASIL, 2010; BRASIL 2015).

<sup>160</sup> “A participação pública é um direito humano, um dever político e um instrumento essencial para o desenvolvimento nacional, especialmente sob condições de escassez de recursos; a não ser que a participação seja encorajada pelas instituições políticas, econômicas e sociais apropriadas, o povo não poderá se identificar com as decisões que afetam suas vidas diárias.” Tradução livre do autor do original “*Public participation is a human right, a political duty and an instrument essential for national development, especially under conditions of resource scarcity; unless their participation is encouraged by the appropriate political economic and social institutions, people cannot identify with the decisions which affect their daily lives.*” (UNITED NATIONS, 1976b, p. 78).

urbano seja realizada de forma democrática por meio da participação popular (BRASIL, 1988; BRASIL 2001).

A descrição do Direito Urbanístico desde o surgimento do urbanismo como técnica e ciência, destinado à correção do caótico cenário de urbanização descontrolada das cidades, permitiu a compreensão do seu relevante papel na normatização jurídica quanto à atuação do poder público na ordenação do uso do solo. Ressalta-se, porém, que esta relação entre Direito Urbanístico e a ordenação do solo não deve se dar unilateralmente por imposição estatal, ao contrário, a relação deve ser construída democraticamente com os principais atores que vivem a cidade. Ante o exposto, faz-se necessário contextualizar as particularidades que envolvem o desenvolvimento do urbanismo e, conseqüentemente, do Direito Urbanístico, a partir da mobilização dos movimentos sociais urbanos que lutaram e lutam pelo direito fundamental à cidade no cenário brasileiro.

### **3.2.2 Dos movimentos sociais urbanos à constitucionalização do Direito Urbanístico**

A conquista de direitos e a sua positivação jurídica não são suficientes para que se garanta a sua efetivação na construção de um direito à cidade como um direito humano coletivo salvaguardado juridicamente pelo Direito Urbanístico. Para tal, é imprescindível o exercício da cidadania enquanto dimensão política, ou seja, “na efetiva participação e intervenção dos sujeitos na definição das ações políticas que interfiram em suas vidas, na garantia do exercício dos direitos fundamentais” (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 53). Isso porque, conforme leciona Roberto Lyra Filho (1980, p. 7), afirmar “que do Estado organizado emana todo direito válido, é, então, de um ilogismo flagrante. Não se pode admitir como fonte de todo direito o que se pretende juridicamente formado”, aliás, o próprio autor afirmava que o direito “não é uma coisa feita, perfeita e acabada”, é um processo histórico em contínua construção pelos movimentos de resistência contra explorações e opressões de toda ordem (LYRA FILHO, 1982, p. 56).

Nesse sentido, o direito urbanístico e os instrumentos participativos de gestão de projetos urbanísticos devem ser concebidos como direito que “se apresenta como positivação da liberdade conscientizada e conquistada nas lutas sociais [formulando] os princípios supremos da Justiça Social que nelas se desvenda” (LYRA FILHO, 1982, p. 57). O direito, então, não se acha exclusivamente na lei, mas é também achado na rua, o direito assim emerge dos espaços públicos “onde se dá a formação de sociabilidades reinventadas que permitem abrir a consciência de novos sujeitos para uma cultura de cidadania e de participação democrática” (ESCRIVÃO FILHO; SOUZA JUNIOR, 2016, p. 220).

Nesse passo, a construção da política urbanística brasileira, pautada na gestão democrática por uma cidade sustentável, é o resultado da mobilização popular por meio de movimentos sociais que lutaram e lutam pelo direito à regularização fundiária, à moradia, à mobilidade urbana entre outros, ou seja, pelo direito à cidade e de suas funções sociais. Nesse aspecto, Maria Glória Gohn explica que os movimentos sociais são:

[...] ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflitos, litígios e disputas vivenciados pelo grupo na sociedade. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum. Esta identidade é amalgamada pela força do princípio da solidariedade e construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo, em espaços coletivos não-institucionalizados. Os movimentos geram uma série de inovações nas esferas pública (estatal e não-estatal) e privada; participam direta ou indiretamente da luta política de um país, e contribuem para o desenvolvimento e a transformação da sociedade civil e política. (GOHN, 2011, p. 251).

Nesse ponto, é importante ressaltar que os movimentos sociais se constituem em sujeitos coletivos concretos, ao invés dos sujeitos individuais abstratos do paradigma da Modernidade, os quais representam uma abstração ideológica que reduz o ser a um indivíduo, formal e supostamente, livre e igual. Redução esta que tem o propósito de exercer o controle e manipular as vontades individuais atomizadas e, conseqüentemente, alienadas que meramente se adaptam à uma realidade global pré-concebida. Já o sujeito coletivo é composto por sujeitos plurais que interagem, atuam e participam, transformando a realidade socioespacial, isto é, de espectadores dominados e submissos buscam se tornar novos sujeitos emancipados que se autodeterminam criando a sua própria história. Com efeito, a concepção de sujeito coletivo se baseia na ideia de povo por melhor retratar o contingente de explorados e oprimidos (WOLKMER, 2015, p. 277-279). Salvaguardada as devidas proporções para se evitar anacronismos, os movimentos sociais com suas pautas que incidem na luta pelos direitos da coletividade e, essencialmente, na busca do reconhecimento do status de cidadão, lembrariam a atuação da plebe na Roma republicana na luta pelo reconhecimento de sua condição de *populus romanus*.

Os movimentos sociais viriam, então, a desempenhar um relevante papel político na construção de uma nova política urbanística, a qual culminou na discussão pela reforma urbana na constituinte, no Estatuto da Cidade e na criação do Ministério das Cidades. A trajetória dos movimentos sociais por uma reforma urbana inicia-se ainda nos anos 1960, a partir das reformas de base do governo João Goulart que incluía a reforma agrária com a finalidade de equacionar o problema da questão fundiária no campo. Nessa circunstância, o Instituto dos Arquitetos do

Brasil organizou em 1963 o Congresso Nacional de Arquitetos onde foi aprovada uma proposta de reforma urbana. Porém o golpe militar de 1964 frustrou qualquer proposta de reforma da agenda política, haja vista a forte repressão, com cassações, torturas, censura e assassinatos, que se seguiu principalmente após Ato Institucional<sup>161</sup> N. 5, de 1968. (MARICATO, 2014, p. 140-141; SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010, p. 261).

A ditadura militar praticamente bloqueou os avanços sociais que poderiam ter sido alcançados como consequência da modernização econômica. O modelo desenvolvimentista adotado pelo regime contribuiu para a consolidação de uma das sociedades mais desiguais do planeta e carente de necessidades básicas, como o acesso à habitação digna. A política urbanística implantada revelou-se inadequada para atender às questões oriundas de uma estrutura de regulação fundiária excludente, o que levou ao surgimento de assentamentos periféricos desprovidos de equipamentos urbanísticos básicos, de planejamento e de segurança da posse. Ademais, a burocracia institucional centralizou os projetos de urbanismo de forma tecnocrática e descaracterizada da realidade local, além de os investimentos habitacionais privilegiarem a classe média, ignorando os mais vulneráveis (MARICATO, 2014, p. 141; ROLNIK, 2015, p. 212).

Em vista disso, nos anos 1970 surgem associações de bairros que com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica começaram a buscar alternativas contra os problemas urbanísticos que assolavam os loteamentos irregulares e as favelas. Inclusive quando a liberdade de expressão era cerceada pelo autoritarismo do regime militar, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB iniciou a discutir a questão urbana em suas assembleias no sentido de dar visibilidade à gravidade dos problemas das áreas completamente desprovidas de serviços urbanos essenciais (BONDUKI, 2018, p. 87-92; MARICATO, 2014, p. 115, 121, 142). “Não é surpreendente que o direito à moradia e, num sentido mais amplo, o direito à cidade se tornariam uma das mais importantes demandas dos movimentos sociais e de outros

---

<sup>161</sup> “O regime dos atos institucionais constituía legalidade excepcional, ‘formada sem necessidade’, porque voltada apenas para coibir adversários políticos e ideológicos e sustentar os detentores do poder e os interesses das classes dominantes, aliados às oligarquias nacionais, que retornaram ao domínio político, agora reforçadas por uma nova oligarquia fundada na qualificação profissional, que é a tecnocracia, e destinada a vigor enquanto esses detentores quisessem (portanto, sem atender ao princípio de temporariedade, que justifica o estado de exceção). Tudo se poderia fazer: fechar as Casas Legislativas, cassar mandatos eletivos, demitir funcionários, suspender direitos políticos, aposentar e punir magistrados e militares e outros. Mas o que ainda era pior é que não havia nada mais que impedisse a expedição de outros atos institucionais com qualquer conteúdo. O regime foi um estado de exceção permanente: pura Ditadura” (SILVA, 2011, p. 81). Dessa forma, os atos institucionais se constituíam em normas *sui generis* baixadas pela junta militar formada pelos comandantes das forças armadas do exército, da marinha e da aeronáutica ou pelo presidente da república com a finalidade de dar legitimidade e legalidade à ditadura militar. De 1964 a 1969 foram decretados 17 atos institucionais de caráter supraconstitucional que ampliaram desmedidamente os poderes do executivo institucionalizando o regime ditatorial e a repressão política.

atores progressistas no processo de democratização que seguiu os anos de ditadura militar.” (ROLNIK, 2015, p. 212).

Logo, a partir do diálogo envolvendo vários atores sociais<sup>162</sup>, movimentos populares e de base da Igreja Católica, surgem grupos de estudos sobre a questão fundiária resultando no lançamento de importantes documentos pela CNBB, como as (I) *Pistas para uma pastoral urbana* (1979) que refletia social e teologicamente a postura da Igreja diante dos desafios decorrentes de uma crescente urbanização descontrolada; (II) *Propriedade e uso do solo urbano* (1981) que reportava as ações das dioceses com relação às condições de vida e dignidade das populações mais vulneráveis, além de analisar juridicamente o uso do solo urbano e dos direitos à propriedade e à moradia; e (III) *Solo urbano e Ação Pastoral* (1982) que retratava os problemas socioeconômicos e culturais que afligiam o ambiente urbano, além de indicar uma proposta de reforma jurídica quanto ao solo e a propriedade urbana, servindo de modelo aos movimentos que lutavam por uma reforma urbana durante a constituinte de 1987-1988 (NABACK, 2019, p. 63).

A questão urbana revelou-se tão preocupante que o documento *Solo Urbano e Ação Pastoral* foi amplamente discutido e aprovado por ocasião da 20ª Assembleia Geral da CNBB. Interessante observar que o documento é bem elaborado com definição, reflexão e proposição aos problemas relacionados à urbanização. Num primeiro momento relata a situação do solo urbano a partir dos fenômenos da migração e da urbanização. Denuncia a apropriação antissocial do solo, os flagrantes problemas oriundos da especulação imobiliária e a ineficaz política urbana estatal. Num segundo momento discute a cidade, o direito de propriedade e o direito de moradia, assim como os vários obstáculos de natureza sociocultural, socioeconômica, sociopolítica e sociojurídica que prejudicam a consolidação de direitos. Num terceiro momento o documento propõe uma série de diretrizes e medidas entre as quais destacam-se o cumprimento do princípio da função social da propriedade, a regularização fundiária de áreas informais e o combate da ociosidade de terrenos edificáveis etc. (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 1982, p. 1-22).

Posteriormente, as constantes violações dos direitos humanos e dos direitos políticos dos cidadãos, a arbitrariedade do regime e a falta de transparência na condução das políticas públicas, junto ao desemprego e à gravidade da crise econômica, geraram na sociedade uma grande insatisfação que desencadeou a mobilização de vários setores da sociedade civil e dos

---

<sup>162</sup> A título de ilustração menciona-se as Comissão Pastoral da Terra – CPT, a Articulação Nacional do Solo Urbano – ANSUR e a Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro – FAFERJ, entre tantos. (NUBACK, 2015, p. 66).

movimentos sociais na adesão pela campanha das Diretas Já<sup>163</sup>. Frustrada pela rejeição institucional da medida, os movimentos populares se concentraram na proposta por uma nova constituição de teor democrático e participativo. Nesse sentido, a grande pressão popular levou à Emenda Constitucional N° 26/1985 que convocava a Assembleia Nacional Constituinte com a finalidade de elaborar um novo ordenamento jurídico constitucional que viesse a instaurar um Estado Democrático de Direito (ALFONSIN, 2001, p. 174; BARBOSA, 2012, p. 355-356; BRASIL, 1985; GOHN, 2011, p. 285).

Nesse caso, em 1985 surge o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU unificando e articulando as demandas de 63 atores sociais<sup>164</sup>, entidades de classe e movimentos sociais, que mediante uma série de discussões elaboraram uma proposta de reforma urbana que viria a ser apresentada por meio de Emenda Popular à Constituinte de 1987-1988. Por conseguinte, os temas correlatos ao urbanismo foram debatidos na Subcomissão da Questão Urbana e Transporte ligada à Comissão da Ordem Econômica, ou seja, o urbanismo foi encarado como matéria econômica, ao invés de uma questão social, isso devido aos interesses dos setores imobiliários e de transportes. A subcomissão realizou 22 sessões, das quais 12 eram audiências públicas com a participação de vários representantes da sociedade civil. Já na Comissão de Sistematização, o anteprojeto da Constituição não contemplou as questões da reforma urbana, sendo então protocolada pela Sociedade a Emenda Popular N° 63, subscrita por 131 mil eleitores<sup>165</sup> e apresentada por três entidades associativas, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos e Instituto dos Arquitetos do Brasil (BRASIL, 1988a, p. 61-63; BONDUKI, 2018, p. 94, 99; SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010, p. 260).

A Emenda Popular pela Reforma Urbana apresentou princípios, regras e instrumentos urbanísticos que visavam assegurar o direito à cidade abordando temas como a política habitacional, de transportes e de gestão participativa da comunidade. Os instrumentos propostos buscavam o reconhecimento institucional do direito das pessoas à cidade, assim como exigiam

---

<sup>163</sup> Movimento político popular desencadeado pela Emenda Constitucional n° 5, de 1983, proposta por Dante de Oliveira, que previa eleições diretas para presidente da república (BRASIL, 1983). Recordar-se que durante o regime ditatorial a população foi privada de escolher o presidente da república que era eleito indiretamente por um colégio eleitoral.

<sup>164</sup> Como exemplo cita-se a “Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros.” (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010, p. 260).

<sup>165</sup> O regimento interno da Constituinte exigia que cada emenda popular fosse apresentada por três entidades da sociedade civil legalmente constituídas e subscrita por 30 mil eleitores. O rigor do protocolo não inibiu a participação do povo brasileiro, foram apresentadas 122 emendas populares com 12 milhões de assinaturas, em uma época que não havia internet e celular, a articulação e capilaridade dos movimentos sociais foi fundamental para responder à grande ânsia de participação democrática que contagiava o povo brasileiro.

o comprometimento do poder público em criar políticas que viessem a efetivar a consecução dos direitos demandados pela população. Entre os aspectos relevantes da emenda, destacam-se o princípio do direito à cidade e o princípio da função social da propriedade. Este rompe com a lógica perversa do direito absoluto e irrestrito de propriedade que tanto compromete o bem-estar da comunidade, e aquele visa assegurar condições de vida urbana dignas e de justiça social com acesso à habitação, transporte e equipamentos urbanísticos (BONDUKI, 2018, p. 103-104; BRASIL, 1988a, p. 61-63; SAULE JÚNIOR, 1997, p. 25-26).

A emenda ainda propunha medidas de combate a especulação imobiliária por meio de tributação do solo urbano ocioso ou subutilizado, a separação do direito de propriedade do direito de construir estabelecendo um novo regime jurídico e, assim, condicionando o direito de construir à política urbana municipal. Desapropriações por interesse social mediante indenização. Usucapião urbano de modo a assegurar a função social da propriedade. Proteção do patrimônio ambiental e cultural da cidade. Criação de uma agência para coordenar e fomentar as políticas habitacionais, aplicadas de forma descentralizada pelos municípios e submetidas ao controle social da população. A proposta também previa a gestão democrática da cidade com a constituição de espaços participativos de consulta, elaboração e controle social sobre as políticas públicas. (BONDUKI, 2018, p. 103-104; BRASIL, 1988a, p. 61-63; ROLNIK, 2015, p. 255; SAULE JÚNIOR, 1997, p. 25-31).

Nesse aspecto, convém ressaltar que a Emenda Popular N° 63 apresentava 23 artigos, dos quais 6 versavam sobre a temática da democracia participativa. Em linhas gerais, três dispositivos abordavam a gestão democrática da cidade, em especial a necessidade de se assegurar o amplo acesso à gestão descentralizada dos serviços públicos com o controle social exercido diretamente pelas entidades sociais quanto à destinação dos recursos urbanísticos. Os demais artigos mencionavam especificamente: (I) os institutos da democracia semidireta como, a iniciativa popular de lei, plebiscito, referendo e, inclusive, o veto popular à lei urbana contrária aos interesses da população; e (II) institutos da democracia participativa como, os conselhos gestores em matéria de urbanismo e as audiências públicas participativas. Quanto à democracia participativa, os conselhos gestores e as audiências públicas foram incorporados ao texto constitucional; quanto à democracia semidireta somente o veto popular não foi contemplado. Com efeito, várias foram as emendas populares que apresentaram dispositivos de participação popular e controle social das políticas públicas no sentido de reforçar a repactuação por um Estado Democrático de Direito, sendo debatidos especificamente na Subcomissão da nacionalidade, dos direitos humanos e das garantias (BRASIL, 1988a, p. 61-63).

Todavia, a proposta de reforma urbana apresentada sofreu forte oposição do centrão<sup>166</sup>, grupo de parlamentares que defendia interesses particulares e que se opunha ferrenhamente as iniciativas que diziam respeito aos interesses da coletividade. Desse modo, tentavam impedir a qualquer custo a criação de normas constitucionais que possibilitassem ao poder público a regulamentação imediata de políticas urbanísticas que viessem a gerar obrigações e responsabilidades ao setor imobiliário. Isso explica, por exemplo, a exigência da elaboração de uma lei federal para regulamentar os artigos 182 e 183 da CRFB/1988, e a imposição da implantação de plano diretor e de lei municipal específica para, somente então, ser possível a aplicação de forma sucessiva do parcelamento ou da edificação compulsórios do solo urbano, da tributação progressiva no tempo e da desapropriação mediante indenização. Por um lado, houve consenso entre as forças constituintes no tocante a função social da propriedade; por outro lado, haviam divergências sobre os instrumentos para assegurá-la (BONDUKI, 2018, p. 105-106; SAULE JÚNIOR, 1997, p. 31-32).

A proposta de reforma urbana apresentada pela emenda popular não previa o instrumento do plano diretor, isso porque se tratava então de um instrumento técnico governamental de planejamento urbanístico que não dialogava com a realidade local dos municípios. A ideia proposta pelo centrão era justamente condicionar a função social da propriedade e a ordenação do solo ao plano diretor, que na época, via de regra, era elaborado tecnicamente sem a participação política da comunidade. Com efeito, o constituinte atribuiu ao Município a responsabilidade de dispor sobre normas jurídicas que definem o cumprimento da função social da propriedade, mediante as exigências que viriam a ser estabelecidas nos planos diretores. Embora o texto constitucional não tenha agradado plenamente ao MNRU, a mobilização de seus atores sociais garantiu importantes avanços, como a introdução de um capítulo dedicado exclusivamente às questões urbanísticas, além de novos instrumentos de garantia da função social da propriedade (BONDUKI, 2018, p. 104-110; MARICATO, 2014, p. 144; SAULE JÚNIOR, 1997, p. 32-33).

Desse modo a nova constituição acolhe os artigos 182 e 183 concernentes à questão urbana. Sob o viés do direito urbanístico destaca-se o § 4º<sup>167</sup> do art. 182 da CRFB/1988 por

---

<sup>166</sup> O Centrão se configurou no processo constituinte como uma coalizão suprapartidária de veto ao delineamento do texto constitucional pela Comissão de Sistematização. Incomodados com o regimento constitucional, o objetivo do bloco não era a construção participativa do texto constitucional, mas levar ao plenário temas sem nexos às discussões desenvolvidas nas subcomissões e comissões temáticas. Além disso, o Centrão agregava forças conservadoras e representava o interesse corporativo das classes dominantes. (BARBOSA, 2012, p. 224-226, 365; VIEIRA, 2002, p. 115).

<sup>167</sup> “§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II -

permitir medidas que visam coibir os abusos quanto ao uso solo urbano por proprietários inescrupulosos. Conforme Betânia de Moraes Alfonsin, boa parte das favelas brasileiras surgiram nos chamados “vazios urbanos”, ou seja, nos espaços ociosos retidos à valorização especulativa decorrente dos investimentos públicos em equipamentos de infraestrutura. A lógica da terra vista como mercadoria gera o não aproveitamento durante anos de áreas que poderiam estar sendo melhor aproveitadas e, assim, cumprindo com a função social da propriedade (ALFONSIN, 2001, p. 175-176).

Ainda conforme Alfonsin, o art. 183<sup>168</sup> da CRFB/1988 referente à “usucapião urbana para fins de moradia” demonstra a falência da política habitacional do período da ditadura militar, isso porque o dispositivo constitucional revela uma questão implícita pertinente à realidade social que afligia a maioria das famílias brasileiras no período, que consistia na falta de uma política habitacional que atendesse às demandas das famílias de baixa renda. Com efeito, terrenos vazios “foram ‘ocupados’ para que essa população pobre pudesse exercer o mais elementar dos direitos humanos: o direito de morar” (ALFONSIN, 2001, p. 176).

A Constituição de 1988, portanto, em seu título sétimo “da ordem econômica e financeira”, no capítulo segundo “da política urbana” apresenta dois artigos, sete parágrafos e três incisos referentes ao direito urbanístico. Sob o viés do paradigma da democracia participativa o capítulo não traz nenhuma menção explícita à participação popular, autogestão, controle social, conselho gestor ou audiência pública. A fundamentação do urbanismo como um direito coletivo pertencente à sociedade provém, então, do parágrafo único do artigo primeiro que afirma o exercício do poder soberano diretamente pelo povo. Todavia, o *caput* do art. 182<sup>169</sup> determina que a política urbanística ordene as funções sociais da cidade (BRASIL, 1988). Por conseguinte, vale relembrar que as Conferências sobre Assentamentos Humanos e a Agenda Habitat das Nações Unidas, as quais o Brasil é signatário, recomendam a gestão participativa por se tratar de um direito humano essencial para se desenvolver a participação

---

imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.” (BRASIL, 1988).

<sup>168</sup> “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” (BRASIL, 1988).

<sup>169</sup> “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” (BRASIL, 1988).

cidadã da comunidade local, a qual possui uma melhor compreensão sobre a dimensão dos problemas que envolvem o seu espaço urbano.

Ademais, foi na Lei N° 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que o reflexo da transição paradigmática se fez mais evidente com a inclusão de dispositivos e instrumentos que contemplam a participação cidadã concernente à temática do direito urbanístico e da função social da cidade. Por consequência, institutos da democracia participativa como consultas e audiências públicas foram adotados no que se refere à gestão democrática da cidade (BRASIL, 2001). Entretanto, isso só foi possível graças às experiências políticas adquiridas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU que se articulou transformando-se no Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU. Este se constituiu como um atuante ator social que exerceu uma permanente agenda de negociação e pressão sobre os parlamentares e o setor imobiliário, de modo que os artigos 182 e 183 da CRFB/1988 fossem regulamentados conforme previsão constitucional. Além de implantar uma plataforma de divulgação da reforma urbana e de seus princípios, os quais foram gradativamente incorporados pelos municípios no desenvolvimento e na gestão de suas políticas urbanísticas habitacionais ou fundiárias (BONDUKI, 2018, p. 124).

Nesse ponto, ressalta-se que a relevante constitucionalização do Direito Urbanístico só foi possível graças a mobilização de décadas da Sociedade por meio de seus atores sociais. Se não fosse a mobilização dos movimentos sociais não haveria o mínimo contraponto reflexivo e questionador capaz de influenciar os institutos jurídicos e, em tese, equilibrar o jogo político de ausência estatal e de supremacia do mercado imobiliário sobre os reais interesses da coletividade. Se não fosse a forte pressão pela regulamentação dos artigos 182 e 183 da CRFB/1988, haveria ainda uma lacuna que continuaria a gerar insegurança jurídica sobre a regulamentação do uso do solo urbano.

Nesse ponto, constata-se que o Estatuto da Cidade se revela como uma marco jurídico do Paradigma da Pós-modernidade, isso por incorporar princípios e instrumentos da Democracia Participativa, possibilitando que o povo reunido em audiências públicas discuta e delibere sobre questões convenientes à política urbanística de sua cidade. Das audiências públicas preparatórias e decisórias emergem Planos Diretores em cadinhos que moldam a participação cidadã e a vontade soberana do povo na construção da própria política urbanística de sua cidade, recordando tenuamente as antigas assembleias romanas onde o *populus* reunido decidia sobre questões pertinentes a *urbs*.

À vista disso, cumpre descrever o Plano Diretor e o seu principal instituto que se trata da Audiência Pública, a qual envolve uma pluralidade de atores da Sociedade na construção do

seu direito à cidade, em consonância à práxis inerente ao Paradigma Pós-moderno da Democracia Participativa.

### 3.3 DO ESTATUTO DA CIDADE À AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PLANO DIRETOR

Abordar as audiências públicas do plano diretor como um espaço de construção da democracia e de exercício da cidadania, um lócus por excelência de manifestação do paradigma pós-moderno participativo, pode parecer um tanto pretensioso ou utópico. Todavia, faz-se necessário analisar as características e contextos nos quais se inserem estes importantes instrumentos sociopolíticos e jurídicos que envolvem a sociedade na sua dimensão coletiva.

*A priori*, os instrumentos seriam neutros e sua potencialidade transformadora e educadora proviria das intenções de seus operadores e da própria coletividade. Como exemplo, especificamente, a audiência pública poderia ser encarada como a arena de combate de ideias e interesses. Entretanto, quanto mais este espaço decisório for cooptado ou conduzido de forma a se caracterizar como uma mera audiência proforma para legitimar decisões previamente traçadas pelo poder público, a favor de interesses privados, mais se observará a hegemonia paternalista do paradigma moderno representativo que, com efeito, em nome da liberdade tolhe as liberdades de autodeterminação da comunidade local. Por sua vez, quanto mais o poder público se colocar como agente mediador, promovendo o acesso às informações de caráter técnico-científico e possibilitando que a própria coletividade de cidadãos exerça a soberania e decida politicamente os rumos da cidade, desde que pautados na observância de princípios e direitos balizadores como os direitos humanos e o princípio da função social da cidade, mais a audiência pública estará inserida no paradigma emergente pós-moderno participativo.

A abordagem da audiência pública, como um instituto da democracia participativa, requer a compreensão da sua inserção como instrumento de deliberação da coletividade nos planos diretores, estes responsáveis não só pelo planejamento urbanístico, mas como um instrumento de determinação da função social da propriedade e de desenvolvimento da política urbana. De igual modo, o entendimento dos planos diretores exige um exame sobre a sua incorporação no Estatuto da Cidade, o qual estabelece as diretrizes gerais para condução da política urbana pelos municípios.

Portanto, compreende-se a necessidade de se esclarecer os tramites do surgimento do Estatuto da Cidade e de seus instrumentos, especialmente os participativos, passando pelos conselhos, planos diretores e audiências públicas, impulsionado pelos movimentos sociais que denunciavam os conflitos entre a cidade legal e a cidade ilegal, na busca por um direito à cidade

mais participativo. Desdobra-se assim um Direito Urbanístico cujo Plano Diretor, de um instituto autoritário transmuta-se gradativamente em um instrumento participativo de ordenação e gestão da cidade.

### **3.3.1 O Estatuto da Cidade como marco paradigmático da democracia participativa**

O Estatuto da Cidade tramitou no Congresso Nacional durante 13 anos até ser finalmente sancionado no ano de 2001. Inicialmente o estatuto nasceu do Projeto de Lei do Senado, PLS 181/1989, sendo aprovado e enviado em 1990 à Câmara dos Deputados onde se tornou o Projeto de Lei, PL 5.788/1990, no qual foram apensadas outras 17 proposições sobre a matéria. Devido à pressão de lobbies imobiliários e às manobras de obstrução, o processo começou a tramitar normalmente somente a partir de 1997. Superadas as relatorias das comissões internas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Projeto seguiu para sanção presidencial, onde após receber vetos a alguns dispositivos foi transformado na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentando os artigos 182 e 183 da CRFB/1988 e sendo denominada Estatuto da Cidade (BONDUKI, 2018, p. 123-134; BRASIL, 1989; BRASIL, 1990).

Dos vetos destaca-se a usucapião para fins de moradia de imóveis públicos, visto que vários municípios já estavam promovendo a regularização fundiária para possibilitar a segurança da posse de imóveis em favelas e loteamento irregulares localizados em áreas públicas, como alternativa foi adotada a Medida Provisória 2.220/2001 que permitia o reconhecimento da posse até a data limite de 30 de junho de 2001. E, também, o veto a improbidade do prefeito caso viesse a impedir a participação da comunidade no controle social, ou melhor, a fiscalização da sociedade na utilização dos recursos públicos destinados à política urbana<sup>170</sup>. A justificativa ao veto foi que o controle social é uma atividade de maior teor político do que jurídico e que a configuração do dispositivo seria de difícil interpretação e aplicação o que poderia ocasionar insegurança jurídica (BRASIL, 2001a; 2001b).

Nota-se que no período o controle social era matéria relativamente nova, vindo a ser aprimorada gradativamente por meio da implementação dos conselhos gestores que envolvem atores da sociedade na fiscalização e cogestão das políticas públicas. Ao menos, o dispositivo no qual o prefeito incorreria em improbidade administrativa caso não viesse a promover audiências públicas com a participação da população na elaboração do Plano Diretor, foi mantido no estatuto (BRASIL, 2001).

---

<sup>170</sup> “I – impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme o disposto no § 3º do art. 4º desta Lei” (BRASIL, 2001b).

O Estatuto da Cidade configurou-se, então, como uma conquista da sociedade por meio do FNRU que atuou como um importante ator político junto aos parlamentares conseguindo assim a sua aprovação, além do apoio de juristas e, inclusive, a adesão do setor imobiliário. Nesse sentido, Nabil Bonduki ao questionar os motivos que levaram o setor imobiliário a apoiar e aprovar instrumentos legais que contrariariam seus interesses, esclarece que o Estatuto da Cidade apresenta eficazes instrumentos de ordenação do solo, os quais ficaram condicionados ao plano diretor cuja aprovação depende da Câmara Municipal. Nesse aspecto, o empresariado do setor imobiliário se sentiu contemplado por possuir forte peso político no poder local, junto a prefeitos e vereadores, podendo assim interferir mais facilmente nas resoluções a serem estabelecidas pelos planos diretores (BONDUKI, 2018, p. 132, 135).

Interessante observar que, segundo Bassul, das reivindicações presentes na Emenda Popular da reforma urbana, cerca de 84% foram contempladas no ordenamento jurídico brasileiro, porém ao se excluir as propostas vinculadas à política habitacional, que na ocasião estavam sendo tratadas no projeto de lei de iniciativa popular para a criação do Fundo Nacional de Moradia, e ao se limitar as propostas efetivamente pertinentes à temática urbana, a cifra se eleva para mais de 93% de propostas acolhidas entre Constituição e Estatuto da Cidade (BASSUL, 2004, p. 127-128), revelando um expressivo quantitativo resultante da mobilização de atores da sociedade na luta pela conquista de seus direitos fundamentais à cidade.

O Estatuto da Cidade ao estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, institucionalizou uma série de instrumentos dedicados à intervenção urbanística destinados à atuação do poder público no sentido de viabilizar a concretização do princípio da função social da propriedade, ainda mais por se tratarem de normas de direito público de caráter imperativo e cogente com a finalidade de assegurar o interesse social. A competência em matéria urbanística envolve todos os entes da federação, porém o município é o responsável direto pela sua implementação, sendo que a sua competência não decorre do estatuto, mas da Constituição que determina expressamente a sua execução pelo poder público municipal (SILVA, 2018, p. 44, 58, 60, 67, 327).

Dessa forma, o art. 4º<sup>171</sup> do estatuto apresenta um rol de instrumentos que visam

---

<sup>171</sup> “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III - planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV - institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V - institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f)

desenvolver a política urbanística e a ordenação do território municipal, didaticamente os meios de atuação do poder público poderiam ser classificados em: (I) instrumentos de planejamento, correspondem a um conjunto de medidas e planos<sup>172</sup> destinados ao cumprimento de finalidades específicas na esfera municipal; (II) instrumentos tributários e financeiros, como o imposto sobre a propriedade predial ou territorial urbana, as contribuições por melhorias da infraestrutura que gerem a valorização imobiliária, e os incentivos fiscais e isenções que devem ser concedidos de forma isonômica; (III) instrumentos jurídicos e políticos, referem-se às medidas e sanções à disposição do poder público; e (IV) instrumentos ambientais e de vizinhança, envolvem respectivamente o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e de vizinhança (EIV) que visam afastar os riscos de degradação ambiental ou de efeitos nocivos à população, em razão de obras ou atividades (BRASIL, 2001; COSTA, N., 2014, p. 198-199; DI SARNO, 2004, p. 70-86).

O instrumental previsto pelo Estatuto da Cidade surgiu então como um contraponto ao preocupante quadro urbanístico caracterizado pela concentração de infraestrutura em áreas de acúmulo de riqueza na cidade legal e pelo descaso com as áreas de concentração de pobreza e de geração de subcidadania na cidade ilegal. O estatuto possibilita então a democratização da gestão das políticas urbanísticas com a participação popular; a regularização fundiária em sintonia com o princípio da função social da propriedade, além da inversão da prioridade das políticas urbanísticas de modo a redistribuir adequadamente os investimentos entre os diferentes segmentos socioespaciais que compõem a cidade (ALFONSIN, 2007, p. 69-70).

A tensão entre a cidade legal e ilegal advém de uma cultura jurídica que reflete um modelo sociopolítico econômico excludente. Ainda durante período do Brasil colônia, o regime das sesmarias gerou dois sistemas de ocupação do território, um oficial com a titulação e outro

---

instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse. VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). § 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei. § 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente. § 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.” (BRASIL, 2001).

<sup>172</sup> Plano Diretor que regulamenta o uso e ocupação do solo urbano; Plano Plurianual que estabelece critérios quanto ao emprego dos recursos orçamentários municipais; Planos, programas e projetos setoriais que são aplicados a setores específicos como saneamento, transporte, habitação etc.; Planos de desenvolvimento econômico e social que descreve as metas e prioridades quanto à gestão de recursos e a atuação público e privada) (BRASIL, 2001; DI SARNO, 2004, p. 71-74, 85).

sem registro baseado na posse, a partir de 1850 com a Lei de Terras<sup>173</sup> a única forma possível de aquisição da terra seria pela compra transformando-a em mercadoria e deslegitimando a posse como um meio legal de acesso à terra. Com o Código Civil de 1916<sup>174</sup> a propriedade se torna um bem absoluto que aliado às legislações urbanísticas<sup>175</sup> excludentes reforçaram a segregação espacial resultando em uma cidade formal para poucos e outra informal para muitos. (ALFONSIN, 2007, p. 71-72).

Não à toa que Carolina Maria de Jesus, em sua impactante obra “O quarto de despejo”, descreve o cotidiano da cidade São Paulo, entre os anos de 1955 a 1960, dividindo-a em dois mundos diametralmente opostos. É possível perceber a característica urbanística da cidade por meio da sensível percepção da autora, a qual afirma que: “quando estou na cidade tenho a impressão que estou na sala de visita com seus lustres de cristais, seus tapetes de viludos, almofadas de sitim. E quando estou na favela tenho a impressão que sou um objeto fora de uso, digno de estar num quarto de despejo” (JESUS, 2014, p. 33).

Interessante observar que Carolina de Jesus, uma das primeiras escritoras negras do Brasil, ao ser questionada acerca da inspiração para o título de seu livro, dá uma ideia da dimensão de como eram conduzidas as políticas urbanísticas pelo poder público e pelo mercado imobiliário de sua época:

É que em 1948, quando começaram a demolir as casas térreas para construir os edifícios, nós, os pobres, que residíamos nas habitações coletivas, fomos despejados e ficamos residindo debaixo das pontes. É por isso que eu denomino que a favela é o quarto de despejo de uma cidade. Nós, os pobres, somos os trastes velhos. (JESUS, 2014, p. 171).

A ausência de uma política habitacional adequada de acesso à terra e à propriedade deflagrou condições para o surgimento de ocupações clandestinas em áreas públicas, em casarões abandonados, em cortiços, em loteamentos irregulares, ou seja, em locais onde não se tem a segurança da posse ou equipamentos urbanísticos básicos. Esse descaso proposital com o espaço urbano acarretou em áreas invisibilizadas, muitas de interesse imobiliário, além de

---

<sup>173</sup> “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.” (BRASIL, 1850).

<sup>174</sup> “Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reaver-los do poder de quem quer que injustamente os possua.” (BRASIL, 1916).

<sup>175</sup> Como exemplo, cita-se a Código de Posturas da cidade do Rio de Janeiro que desde 1855 regulamentava a construção de cortiços sendo que a partir de 1873 começou a proibir a sua construção dentro de determinado perímetro da cidade, revelando não somente uma questão de higiene pública, mas também o caráter segregador das legislações. Nesse sentido: “Art. 1º Não serão mais permitidas, no perímetro da cidade, entre as praças D. Pedro II e Onze de Junho, inclusivamente todo o espaço da cidade entre as ruas Riachuelo e Livramento, compreendida toda a área da freguezia de Santo Antonio, as construções de cortiços, quer tenham denominação de casinhas, quer outra equivalente.” (RIO DE JANEIRO, 1894).

condições de subcidadania que revelam a intencional desqualificação de grupos sociais precarizados, transformados em subprodutores em sociedades periféricas como a brasileira (ALFONSIN, 2007, p. 72; SOUZA, 2006, p. 103), ou seja, subcidadãos explorados e desprovidos do direito à cidade e do direito de acesso à uma habitação digna.

A mudança paradigmática quanto ao direito urbanístico ocorre então somente a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001, com os seus instrumentos de correção das “distorções e injustiças geradas por uma ordem jurídica historicamente excludente e promotora de segregação socioespacial” (ALFONSIN, 2007, p. 73). Assim, instrumentos como a regularização fundiária ocupam um papel importante por envolver o poder público e a população – juridicamente, urbanística e socialmente – na regularização de “áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia”, promovendo melhorias nos equipamentos urbanísticos e o incentivo ao exercício da cidadania, de modo a assegurar o direito à cidade em consonância com a Nova Agenda Urbana das Nações Unidas que apresenta o princípio de “não deixar ninguém para trás” buscando a integração do espaço urbano e a melhoria das condições de habitabilidade (ALFONSIN, 2007, p. 78; NAÇÕES UNIDAS, 2019, p. 7).

O Estatuto da Cidade apresenta, então, 58 artigos divididos em 5 capítulos: (I) diretrizes gerais, apresenta os princípios e garantias que deverão nortear as políticas urbanísticas; (II) dos instrumentos da política urbana, indica as medidas administrativas e jurídicas que envolvem o planejamento, implantação e implementação das políticas urbanísticas; (III) do plano diretor, responsável por ordenar o solo urbano e estabelecer os requisitos para que a propriedade cumpra com a sua função social; (IV) da gestão democrática da cidade, estabelece instrumentos para participação da população na gestão das políticas públicas ampliando os espaços de exercício da cidadania e de fiscalização das ações do poder público; (V) disposições gerais, traz as condições de atuação do poder público para o cumprimento das obrigações estabelecidas no estatuto (BRASIL, 2001).

Quanto ao capítulo da gestão democrática da cidade, o estatuto prevê um conjunto de instrumentos<sup>176</sup> que visam assegurar que a população possa participar diretamente da gestão compartilhada da cidade. Para tal, foi prevista a criação de órgãos colegiados envolvendo o poder público e diferentes atores sociais sob a forma, via de regra, de conselhos; assim como a promoção de consultas, debates e, principalmente, de audiências públicas; bem como de

---

<sup>176</sup> “Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. (BRASIL, 2001).

conferências em forma de eventos articulados com a reunião de diversos atores sociais na discussão de temáticas de grande relevância à sociedade; além de iniciativas de lei e de planos de desenvolvimento urbano pela própria população (BRASIL, 2001).

Reflexo da redemocratização, o Estatuto da Cidade apresenta institutos que demonstram o emergir do novo paradigma pós-moderno da democracia participativa. Sob essa lógica os instrumentos estatutários que reúnem o povo no exercício da cidadania e do poder político poderiam ser sintetizados, essencialmente, no instituto participativo da Audiência Pública. No novo paradigma a Audiência Pública assume uma nova perspectiva emancipatória, de espaço confirmatório do direito se torna um espaço decisório de construção do direito, resgatando a ágora e a assembleia dos antigos, e readaptando-as às novas dinâmicas e complexidades da atualidade.

Nesse aspecto, é no coletivo que se encontram as vozes contra-hegemônicas que lutam pela defesa dos ninguéns, dos nenhuns, dos negados de tudo, inclusive da dignidade do acesso à moradia e à cidade. É na sociedade que se encontram as associações, os movimentos e as organizações que aperfeiçoam a democracia ao reinventar os espaços de emancipação e contraponto ao monismo jurídico centralizador do Estado, muitas vezes cooptado e alinhado aos interesses do mercado. E, sobretudo, é no povo que se encontra a soberania, a qual não deve ser exercida unilateralmente pelo Estado, mas deve ser compartilhada para além da mera legalidade formal. Desse modo a legitimidade dos atos do poder público só encontraria respaldo quando assegurada a participação popular na construção democrática de políticas públicas (BERCLAZ, 2013, p. 34; GALEANO, 2016, p. 52).

No entanto, Hermany alerta contra os riscos dogmático-reducionistas na relação entre o Estado e a sociedade que reduziriam as audiências a meros foros homologatórios de planos tecnocráticos fechados, sem a possibilidade de os cidadãos proporem emendas, além das dificuldades de participação nas esferas da federação mais afastadas da realidade local. O autor ressalta ainda que os instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade não são um rol exaustivo sendo possível a adoção de novas e criativas estratégias de participação com a articulação de atores sociais e agentes públicos no espaço local rompendo com a ideia de cidadão destinatário das políticas públicas para uma concepção de participação cidadã, consolidando-se um novo paradigma para a legitimação das decisões públicas a partir dos espaços de atuação e criação da própria sociedade (HERMANY, 2006, p. 1739-1744).

Nesse passo, em linhas gerais o estatuto acaba delineando dois importantes instrumentos nos quais a população é chamada a intervir diretamente no planejamento e na administração do poder público municipal em assuntos de seu interesse concernentes à cidade. O primeiro trata-

se do Plano Diretor responsável pelo planejamento e adoção de medidas de ordenação do solo de todo município, além de indicar os pressupostos para que a propriedade cumpra com a sua função social; o segundo diz respeito aos órgãos colegiados de política urbana, os quais se referem aos conselhos de participação popular, em especial ao Conselho da Cidade ou afins.

Com relação ao conselho, trata-se de um espaço de intersecção onde entes públicos, setores da sociedade civil organizada e movimentos sociais formam um colegiado paritário com a finalidade de discutir e planejar as políticas da cidade. Fruto do novo paradigma participativo constitucional, o instituto tem sido uma inovação no ordenamento político-jurídico brasileiro por possibilitar o debate de propostas e medidas que promovam o bem-comum no interesse de toda coletividade, aprimorando, dessa forma, o desenvolvimento de uma cultura democrática aliada ao exercício da cidadania. Nessa lógica, percebe-se “a importância dos conselhos no sentido de fomentar um pluralismo que espraie no âmbito político e jurídico mediante o controle, fiscalização e criação de políticas públicas com a participação popular de forma a contribuir e efetivar a democratização do Estado.” (SARTOR; VIEIRA, 2020, p. 184).

Segundo Behring e Boschetti (2009, p. 178) a importância dos conselhos reside no fato de possibilitarem a participação social resultando em uma maior transparência dos atos do poder público e um maior controle dos processos decisórios; a participação possibilita, também, que várias formas de associativismo permeiem as ações estatais alargando os canais de reivindicação de direitos no interesse da coletividade; sem olvidar que os conselhos permitem igualmente o debate sobre demandas da comunidade que não teriam a mínima visibilidade pelos tradicionais canais do paradigma moderno da democracia representativa.

Gohn (2002, p. 12) explica que uma das principais características dos conselhos gestores de políticas públicas é o seu caráter institucional por envolver a participação da comunidade em uma estrutura político-jurídica vinculada ao poder executivo, dessa forma “a participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre problemas públicos, geram conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias de resolução dos problemas e conflitos envolvidos” (GOHN, 2002, p. 20). Ademais, enquanto as políticas neoliberais desconstruem o público privando-o de sua universalidade, impondo o assistencialismo e transformando o cidadão em consumidor de serviços, os conselhos surgem com o potencial de reunir os direitos fragmentados e de construir o caminho do exercício da cidadania (GOHN, 2002, p. 21).

A Constituição não aborda o instituto do Conselho de forma exclusiva, todavia apresenta dispositivos<sup>177</sup> que preconizam a participação popular em colegiados para a discussão e

---

<sup>177</sup> Como exemplo, indica-se os seguintes temas e artigos correlatos da CRFB/1988: trabalho e previdência (arts. 10 e 39); planejamento municipal das cidades (art. 29, XII); agricultura (art. 187); seguridade social (art. 194,

deliberação de políticas públicas setoriais sobre matérias de relevante interesse à sociedade<sup>178</sup>, por consequência surgem leis infraconstitucionais regulamentando a estrutura, composição e finalidade dos conselhos, inclusive exigindo que os municípios os implementem para que possam receber os recursos destinados às políticas públicas. Por conseguinte, com relação à temática correlata ao urbanismo e à cidade, a Constituição<sup>179</sup> prevê que o planejamento municipal deverá contar com a cooperação de associações representativas, ou seja, com a participação da sociedade em órgãos colegiados como os conselhos gestores conforme também preconizado pelo Estatuto da Cidade.

Desse modo, a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003, surge respectivamente em 2005 e 2006, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Conselho Nacional das Cidades. O primeiro surge concomitantemente ao Sistema e ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, os quais objetivam viabilizar à população de baixa renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, esse conselho apresenta caráter deliberativo, paritário e visa gerir o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Já o segundo é um órgão colegiado integrante do Ministério das Cidades com o objetivo de estudar e propor diretrizes destinadas à formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, além de fiscalizar e avaliar a sua execução. Apresenta natureza deliberativa e consultiva sendo composto por 86 conselheiros, dos quais 37 do poder público e 49 da sociedade civil (BRASIL, 2005; 2006).

Apesar de a Constituição<sup>180</sup> em sua política urbana prever o instrumento do plano diretor e o Estatuto da Cidade<sup>181</sup> obrigar a sua implantação sob dadas condições, foi especificamente a partir da criação do Ministério das Cidades e das resoluções adotadas pelo Conselho das Cidades que o plano diretor começou a apresentar um relevante papel como peça democrática fundamental para o desenvolvimento das políticas urbanísticas dos municípios (BRASIL, 1988;

---

parágrafo único, VII); saúde (art. 198, III); assistência social (art. 204, II); educação (arts. 205 e 206, VI); cultura (art. 216-A, §1º, X e §2º, II e III); criança e adolescente (art. 227, §1º); pessoa idosa (art. 230) (BRASIL, 1988).

<sup>178</sup> Via de regra a gestão participativa de dados temas constitucionais foram o resultado de Emendas Populares apresentadas no processo constituinte.

<sup>179</sup> “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (BRASIL, 1988).

<sup>180</sup> Conforme o § 1º do Art. 182 da CRFB/1988, tem-se: “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.” (BRASIL, 1988).

<sup>181</sup> A redação do art. 50 do Estatuto da Cidade determinava que os Municípios enquadrados nos incisos I e II do art. 41, isto é, com mais de vinte mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas, aprovassem o plano diretor no prazo de cinco anos; posterior alteração na lei estendeu o prazo até a data de 30 de junho de 2008. (BRASIL, 2001).

2001). Nesse ponto, a resolução n° 15, de 03 de setembro de 2004, do ConCidades estabeleceu uma ampla campanha nacional de sensibilização e mobilização visando a elaboração de planos diretores participativos que desenvolvessem cidades includentes, democráticas e sustentáveis, sendo a campanha estruturada em três eixos conscientizadores quanto à inclusão territorial, justiça social e gestão democrática das políticas urbanísticas (SUTTI, 2018, p. 154; BRASIL, 2004). Nota-se, portanto, o comprometimento com o desenvolvimento de uma cultura democrática, de um novo *éthos* voltado ao paradigma pós-moderno da Democracia Participativa, envolvendo a comunidade local na construção de planos diretores que refletissem os interesses do coletivo de cidadãos que compõem a cidade.

Importante mencionar ainda que a resolução n° 34, de 01 de julho de 2005, posteriormente alterada pela resolução n° 164, de 26 de março de 2014, deliberadas pelo colegiado do Conselho das Cidades, estabelece os critérios para implantação do sistema de acompanhamento e controle<sup>182</sup> exigidos pelo inciso III do art. 42 do Estatuto da Cidade, além de listar os instrumentos<sup>183</sup> de gestão democrática e controle social que deverão constar nos planos diretores. Ademais a resolução n° 25, de 18 de março de 2005, também estabelecida pelo ConCidades, disciplina o procedimento quanto às audiências públicas<sup>184</sup> para que estas atendam aos requisitos de publicidade, acessibilidade, registro e transparência.

Diante da breve análise acerca da importância dos conselhos como um instrumento de gestão democrática por meio da participação popular conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade, passa-se agora à compreensão de outro relevante instrumento por meio do qual o povo

---

<sup>182</sup> “Art. 6º. O Sistema de Acompanhamento e Controle Social previsto pelo art. 42, inciso III, do Estatuto da Cidade deverá: I - prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor; II - apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantindo uma gestão integrada, envolvendo poder executivo, legislativo, judiciário e a sociedade civil; III - garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos; IV - monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo art. 182, § 4º, da Constituição Federal.” (BRASIL, 2005; 2014).

<sup>183</sup> “Art. 7º. O Plano Diretor deverá definir os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, sua finalidade, requisitos e procedimentos adotados para aplicação, tais como: I - o conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e das diversas regiões do município, conforme estabelecido na resolução 13 do Conselho das Cidades; II - conferências municipais; III - audiências públicas, das diversas regiões do município, conforme parâmetros estabelecidos na Resolução n° 25 do Conselho das Cidades; IV - consultas públicas; V - iniciativa popular; VI - plebiscito; VII - referendo.” (BRASIL, 2005; 2014).

<sup>184</sup> “Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos: I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local; II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população; III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes; IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença; V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.” (BRASIL, 2005).

é chamado a intervir no poder local no que se refere ao planejamento urbano da cidade, instrumento este denominado Plano Diretor.

Por derradeiro, observa-se que o Estatuto da Cidade, apesar dos óbices parlamentares que resultaram no longo e penoso caminho até a sua aprovação, constitui-se como um marco paradigmático infraconstitucional na esfera da Democracia Participativa. Isso porque o instrumentos de gestão democrática da cidade rompem com a lógica moderna da representação política quanto ao planejamento urbano. As conferências, os debates, consultas, conselhos e audiências e, o próprio, plano diretor, exigem uma nova postura não só do poder público, mas também da Sociedade por meio da articulação dos cidadãos e dos movimentos sociais para que possam pressionar e exercer o controle social na construção democrática de uma melhor cidade para toda coletividade.

### **3.3.2 O Plano Diretor e as Audiências Públicas**

O contexto do surgimento dos planos diretores entremeia-se com a história do planejamento urbano brasileiro. Entre 1875 a 1930 os planos urbanísticos visavam o embelezamento das cidades com a abertura de avenidas e a remodelação de áreas centrais para instalação de edificações destinadas à administração pública. Entre 1930 a 1960 os planos envolviam a articulação do conjunto urbano com a extensão de vias de transporte entre as áreas centrais e os bairros. Nas décadas de 1960 e 1970 surgem os planos de desenvolvimento integrado abrangendo diversas áreas, eram planos densos, tecnicistas e desconectados da realidade local. Entre os anos 1970 a 1990 os planos tornaram-se sintéticos ao reduzirem os diagnósticos técnicos e os mapas, enumeravam diretrizes e intenções gerais, ocultando, assim, os problemas e os conflitos relativos ao território urbano (LEME, 1999, p. 22-32; VILLAÇA, 1999, p. 177, 197, 205, 211, 219-221).

A terminologia Plano Diretor surge no Brasil em 1930, especificamente na obra concebida e dirigida pelo arquiteto francês Humbert Donat Alfred Agache intitulada “Cidade do Rio de Janeiro: extensão, remodelação e embelezamento”, na qual consta um plano urbanístico para a cidade denominado “Plano Director”. Na introdução da obra, ao abordar como se elabora o plano de uma cidade, o autor conceitua o plano diretor ao explicar a sua finalidade, desse modo:

O plano director não tem por fim forçar a Municipalidade a levar a efeito, de prompto, quaesquer trabalhos; o seu papel é, simplesmente, como indica a sua denominação, lembrar as geraes directrizes, assegurar uma disciplina no caso em que se queira, em dado momento, melhorar a cidade, mesmo em um dos seus pontos, isoladamente. Sem

plano director, p6de ocorrer que seja estragada para sempre uma aglomera76o, cortando-se uma rua, alargando-se uma pra7a ou permitindo construir-se ao acaso, apenas por b6a inten76o. O plano director evitar6 graves faltas... Um plano director, por6m, n6o se comp6e s6memente de um trabalho desenhado; 6 necess6rio que seja commentado, e o estudo que, obrigatoriamente, deve ser appenso 6 obra linear represente um papel ass6z importante. Este, geralmente, divide-se em varias partes: historica, analytica e synthetica; exposi76o de motivos na qual s6o indicadas as raz6es que levaram a Municipalidade a solicitar um plano de remodela76o e extens6o, um commentario deste trabalho, previs6es para canalisa76es de aguas e exgottos, transportes collectivos, e, sobretudo, emfim, um conjuncto dos regulamentos e obriga76es, que permittam tornar-se este plano o verdadeiro mappa ou carta da Cidade. (PREFEITURA DO DISTRICTO FEDERAL; AGACHE, 1930, p. 17-18).

Percebe-se, segundo a defini76o de Agache, que os planos diretores na 6poca, serviam mais como planos de orienta76o 6s atividades urban6sticas, tratavam-se de planos t6cnicos constru6dos burocraticamente e sem a participa76o democr6tica do cidad6o.

J6 nas d6cadas seguintes, os planos urban6sticos consolidam-se como planos tecnicistas e apresentam-se como iniciativas isoladas de algumas prefeituras. Posteriormente, na d6cada de 1970 houve a institucionaliza76o do planejamento urbano nas Leis Org6nicas Municipais que na 6poca n6o eram elaboradas pelos munic6pios, mas pelos Estados. Surge assim o instrumento de planejamento urban6stico denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, pe7a obrigat6ria para os munic6pios acessarem recursos estaduais e federais<sup>185</sup> (SAULE J6NIOR, 1997, p. 34-36). Por sua vez, durante a Constituinte foram utilizadas diversas nomenclaturas para o planejamento urbano, como planejamento do desenvolvimento municipal, controle do uso do solo urbano, ordenamento territorial, planos ordenadores do espa7o urbano, planos urban6sticos e plano diretor, prevalecendo em v6rias de suas fases a express6o plano urban6stico que por uma emenda de 6ltima hora do centr6o foi alterada para plano diretor<sup>186</sup> (BONDUKI, 2018, p. 106-108).

Constitucionalmente o Plano Diretor 6 o principal instrumento que alicer7a as pol6ticas de fomento ao desenvolvimento e 6 expans6o urbana, al6m de estabelecer os par6metros para que a propriedade cumpra com a sua fun76o social quanto 6 ordena76o da cidade<sup>187</sup>. Outrossim, requer que todos os munic6pios com mais de vinte mil habitantes desenvolvam planos diretores que dever6o ser aprovados pela C6mara Municipal. Nesse ponto, vale ressaltar que embora o

<sup>185</sup> “A Uni6o por sua vez atrav6s do SERFHAU - Servi7o Federal de Habita76o e Urbanismo estabeleceu um sistema de financiamento 6s Prefeituras que desejassem elaborar planos integrados de desenvolvimento” (SAULE J6NIOR, 1997, p. 35-36).

<sup>186</sup> Observa-se que a literatura jur6dica ainda repercute termos como Plano de Desenvolvimento Integrado, Plano Diretor Integrado; ou Plano Diretor Municipal, Plano Diretor Urbano; e mais recentemente, em 2005, Plano Diretor Participativo como resultado da campanha nacional de planos diretores participativos promovida pelo Minist6rio das Cidades para que os Munic6pios Brasileiros implementassem planos diretores constru6dos democraticamente.

<sup>187</sup> Conforme o 7 26 do Art. 182 da CRFB/1988, tem-se: “A propriedade urbana cumpre sua fun76o social quando atende 6s exig6ncias fundamentais de ordena76o da cidade expressas no plano diretor.” (BRASIL, 1988).

capítulo constitucional da política urbana não mencione expressamente o princípio da participação popular, reforça-se que o parágrafo único do artigo primeiro da Constituição inaugura o novo marco paradigmático da democracia participativa pós-moderna. Assim, por meio do Direito Romano de Contraponto percebe-se que a função social da cidade, para além do público e privado, situa-se na coletividade exigindo que os planos diretores sejam elaborados pelo coletivo de cidadãos que desse modo exerce diretamente a soberania conforme preconiza a CRFB/1988 (BRASIL, 1988).

Por outro lado, ao abordar o Plano Diretor, José Afonso da Silva conceitua-o juridicamente, afirmando que:

O plano diretor é, nos termos da Constituição e do Estatuto da Cidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. É obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de interesse turístico, onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional. É *plano*, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É *diretor*, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município. (SILVA, 2018, p. 139-140, grifo do autor).

O Plano Diretor não deve ser reduzido, portanto, a um conjunto de diretrizes e normas estatais para disciplinar a realização de obras e serviços públicos ou privados, mas deve ser uma construção coletiva da comunidade local de modo a exteriorizar os anseios dos seus cidadãos quanto ao tipo de política urbanística que deverá ser empregada no município. Deve orientar o poder público no planejamento, administração e fiscalização do uso do solo e, conseqüente produção do espaço urbano, além de apontar os meios de intervenção necessários de modo a preservar o bem-estar da coletividade.

À vista disso, o Plano Diretor tem como objetivo geral instrumentalizar estratégias para a promoção do desenvolvimento urbanístico e a adequada ordenação do espaço territorial observando o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Seus objetivos específicos devem se adaptar diante das complexidades locais cuja coletividade deseja transformar, transformam-se assim em objetivos concretos que se materializam na reurbanização de áreas da cidade, na construção de redes viárias, na determinação de áreas industriais, no saneamento, na revitalização e urbanificação das margens fluviais, no loteamento, no zoneamento etc. (SILVA, 2018, p. 138).

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade em seu art. 42<sup>188</sup> estabeleceu um conteúdo mínimo para que o Plano Diretor cumpra com as suas finalidades. Desse modo, o plano deverá delimitar as áreas passíveis de parcelamento, edificação e utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Da mesma forma, deverá determinar as áreas nas quais será possível a utilização e o exercício de determinados instrumentos e direitos, tais como: o direito de preempção<sup>189</sup>, a outorga onerosa<sup>190</sup>, a alteração do uso do solo<sup>191</sup>, as operações urbanas consorciadas<sup>192</sup> e a transferência do direito de construir<sup>193</sup>. O estatuto ainda determina que o Plano Diretor especifique o sistema de acompanhamento e controle para efetivar a sua implementação e execução (BRASIL, 2001). Ademais o art. 1º<sup>194</sup> da Resolução nº 34 do ConCidades, de 1º de julho de 2005, também reforça o conteúdo mínimo para que o Plano Diretor seja um instrumento eficiente tanto no cumprimento da função social da propriedade e da cidade quanto na ordenação e desenvolvimento do território do município (BRASIL, 2005).

Nesse ponto, surge a indagação sobre a natureza do Plano Diretor como instrumento

---

<sup>188</sup> “Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle.” (BRASIL, 2001).

<sup>189</sup> Consiste no direito de preferência de aquisição de imóvel pelo poder público, conforme o art. 25 do estatuto, para as finalidades dispostas no seu art. 26., nestes termos: “O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. [...]” (BRASIL, 2001).

<sup>190</sup> Conforme o *caput* do art. 28 do Estatuto da Cidade, refere-se à fixação das áreas destinadas ao adensamento urbano nas quais é permitido construir edificações acima do coeficiente básico de aproveitamento do terreno mediante contrapartida do beneficiário. (BRASIL, 2001).

<sup>191</sup> Conforme o art. 29 do estatuto, o plano diretor pode delimitar áreas nas quais será permitida a alteração do uso do solo, desde que o beneficiário preste a devida contrapartida. (BRASIL, 2001).

<sup>192</sup> Conforme § 1º do art. 32 do estatuto, “Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.” (BRASIL, 2001).

<sup>193</sup> “Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. [...]” (BRASIL, 2001).

<sup>194</sup> “Art. 1º O Plano Diretor deve prever, no mínimo: I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano; II – as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública; III – os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes; IV – os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor.” (BRASIL, 2005).

estratégico do planejamento urbano municipal. A Constituição em seu § 1º e *caput* do art. 182<sup>195</sup> determina que os municípios com mais de vinte mil habitantes tenham planos diretores aprovados pela Câmara Municipal, o *caput* do art. 40<sup>196</sup> do Estatuto da Cidade também reforça a necessidade de aprovação do plano por lei municipal, além do mais vale lembrar que o princípio da legalidade expresso no inciso II<sup>197</sup> do art. 5º da CRFB/1988 não admite a imposição de obrigações no ordenamento jurídico brasileiro senão em virtude de lei. Nessa lógica, tendo em vista que os planos diretores, previamente aprovados por meio de audiência pública pela população, são aprovados/homologados pela Câmara Municipal, isso faz com que o conteúdo do plano e seus instrumentos, por integrarem a respectiva lei, transformem-se em normas jurídicas indicando e reforçando a natureza jurídica do Plano Diretor (BRASIL, 1988; 2001; SILVA, 2018, p. 143).

Ainda quanto à ordenação do uso do solo, cumpre mencionar brevemente a relação do Plano Diretor com o Direito Ambiental, haja vista a legislação ambiental afirmar que as áreas verdes urbanas<sup>198</sup>, indisponíveis à edificação e destinadas à proteção hídrica ou a melhoria da qualidade ambiental urbana, deverão estar previstas no Plano Diretor, assim como os imóveis rurais<sup>199</sup> incorporados ao perímetro urbano só poderão ser desobrigados da manutenção da reserva legal por meio de legislação específica consoante às diretrizes do Plano Diretor (BRASIL, 2012).

Nessa sequência, é importante introduzir que sob a ótica do Paradigma Pós-Moderno Participativo e de uma Teoria Pós-Moderna do Direito, tem-se além da tradicional bipartição moderna de bens públicos e privados, também, uma nova perspectiva de tripartição com os bens coletivos que pertencem a toda a sociedade. Dessa forma, o ambiente como um bem extrapatrimonial apresenta uma titularidade coletiva, por consequência dele só se poderia dispor

---

<sup>195</sup> “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.” (BRASIL, 1988).

<sup>196</sup> “Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.” (BRASIL, 2001).

<sup>197</sup> “II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.” (BRASIL, 1988).

<sup>198</sup> “Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: XX - área verde urbana: espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais.” (BRASIL, 2012).

<sup>199</sup> “Art. 19. A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal.” (BRASIL, 2012).

coletivamente por meio de procedimentos participativos como a audiência pública deliberativa (PILATI, 2017, p. 25, 38-39). Conseqüentemente, a emersão do novo paradigma pós-moderno reforça a diretriz do Estatuto da Cidade quanto à gestão democrática em todas as fases do Plano Diretor, desde a sua elaboração e execução, passando pela sua implementação e, da mesma forma, nas fases da sua revisão a cada 10 anos.

Quanto à gestão democrática da cidade, deve-se ter em mente que o Estatuto da Cidade inaugurou um novo marco jurídico-urbanístico de teor democrático-participativo ao estabelecer em suas diretrizes gerais a gestão democrática da cidade, com a participação da população e de vários segmentos da comunidade. O estatuto dedicou o penúltimo capítulo inteiramente à gestão democrática, entendida não como o simples gerenciamento de atividades administrativas, mas sim como um complexo de responsabilidades que envolve funções de coordenação, planejamento, acompanhamento e avaliação, indicando o caráter de norma de processo político-administrativo. O capítulo descreve então os instrumentos<sup>200</sup> de processo político, legislativo, administrativo, orçamentário e de controle social da gestão urbana, dedicados à formulação da política urbanística abordada pelo estatuto em seus capítulos anteriores (BUCCI, 2010, p. 336).

No que se refere ao Plano Diretor, destaca-se que durante o seu processo de elaboração e implementação, tanto os poderes executivo e legislativo municipais deverão promover audiências públicas e debates envolvendo a sociedade em sua pluralidade, chamando os cidadãos, associações de bairros, conselhos de arquitetura e engenharia, ambientalistas, empresários, defesa civil, movimentos sociais e similares (SILVA, 2018, p. 144). Isso posto, Alfonsin<sup>201</sup> leciona informando que a Audiência Pública não é um favor, não se trata de um poder discricionário do gestor, é vinculante e parte do procedimento estabelecido pelo estatuto que deverá ser devidamente observado pelo poder municipal. Aliás os documentos e diagnósticos produzidos pelo poder público deverão ser publicizados adequadamente e

---

<sup>200</sup> “Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 40 desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.” (BRASIL, 2001).

<sup>201</sup> Fala da prof<sup>a</sup>. Betânia de Moraes Alfonsin proferida no VIII Colóquio em Políticas Públicas, Gestão Social e Direitos Sociais – NUPED, UNESC, em 25 nov. 2020.

qualquer cidadão poderá acessá-los integralmente e sem óbices<sup>202</sup> (ALFONSIN, 2020, n.p.).

A Audiência provém do verbo latino *audire* com o significado de ouvir, escutar, atender, julgar e do substantivo *audientia* significando “atenção dada ao que se quer ouvir”, da mesma forma público deriva de *publicus*, *-a*, *-um* indicando “relativo ao povo”, “de uso público”, “de todos” (AUDIENTIA, 2001, p. 86; AUDIRE, 2001, p. 86; PUBLICUS, 2001, p. 549), Logo, a Audiência Pública significaria o “ato de receber [o povo] com o objetivo de escutar ou de atender sobre o que fala ou sobre o que alega” (AUDIÊNCIA, 2009, n.p.). Juridicamente, “o termo [audiência] é empregado para designar sessões de um processo judicial, sendo a expressão audiência pública empregada geralmente no âmbito administrativo designando a sessão cuja autoridade administrativa atende à sociedade referente às suas demandas.” (SARTOR; VIEIRA, 2020a, p. 60).

Convém explanar que as audiências públicas *lato sensu* costumam ser qualificadas como: (I) informativas, apresentam um teor expositivo, instrutivo e preparatório visando qualificar o cidadão à tomada de decisões; (II) consultivas, a população é chamada e consultada para contribuir com opiniões, não há deliberação; e (III) deliberativas, chama-se o povo para debater e decidir sobre determinado tema por meio de procedimentos decisórios.

Por sua vez, a teoria jurídica distingue basicamente dois tipos de audiências públicas: as vinculativas que obrigam o poder público a agir de acordo como o deliberado e as não vinculativas que não gerariam obrigações. Nessa lógica, na elaboração do plano diretor tem-se duas fases de audiências, uma primeira instrutória e uma segunda decisória e, conforme Lemos (2019, p. 86), o entendimento jurídico seria que as audiências da fase instrutória poderiam ser contrariadas pelo poder público desde que justificadas a motivação; já as audiências da fase decisória não poderiam ser refutadas pois a população já teria sido instruída e teria compreensão para decidir sobre a questão suscitada.

Independentemente das controvérsias teóricas sobre a natureza vinculativa ou não das audiências públicas, convém uma breve reflexão acerca dos institutos participativos previstos no Estatuto da Cidade. Inicialmente, no capítulo do Plano Diretor o estatuto prevê que compete ao poder público assegurar a sua elaboração com a participação da comunidade por meio de dois distintos instrumentos que são os debates e as audiências públicas. Na sequência, o capítulo que trata da gestão democrática da cidade prevê três instrumentos que são os debates, as

---

<sup>202</sup> Conforme os inciso do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade tem-se: “§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.” (BRASIL, 2001).

audiências e as consultas públicas. Além destes, vale lembrar que o estatuto também preconiza o referendo e o plebiscito no rol de seus institutos jurídicos e políticos. Tendo em mente que o Estatuto da Cidade é um reflexo da Emenda Popular da Reforma Urbana apresentada na Constituinte e, posteriormente, da articulação do FNUR junto aos congressistas para a regulamentação dos arts. 182 e 183 da CRFB/1988, e segundo uma interpretação hermenêutica<sup>203</sup> histórico-sociológica, parece no mínimo razoável que a Audiência Pública do Plano Diretor tenha efeito vinculativo (BRASIL, 1988; 2001).

Ademais, conforme lição do professor José Isaac Pilati:

A Pós-Modernidade como paradigma e ordem constitucional atingiu o núcleo duro do sistema moderno, quando se insculpiu no art. 1º, par. único da CRFB/88, que: *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição*. Ali se operou a mudança radical: o compartilhamento da soberania estatal com a Sociedade. Sacramentou uma esfera de participação popular soberana, a romper *ipso facto* com o primado absoluto da lei representativa; abriu espaço para que outras formas de produção do Direito possam atuar em dimensão diferente da tradicional moderna, no plano da Sociedade: a participação direta em leis, em processos administrativos e judiciais, em outros atos, seja por audiência pública e consulta pública, seja por outros instrumentos de participação. (PILATI, 2017, p. 24-25, grifo do autor).

De igual modo, resgatando o Direito Romano de Contraponto, é importante relembrar que entre as assembleias romanas havia a *Contio* que “suponía una preparación para el ejercicio del *suffragium* en la apropiación de normas, en los *iudicia publica* o en la elección de magistrados”<sup>204</sup> (ALBA, 2009, p. 125), revelando-se como uma assembleia instrutória não deliberativa. Além dos *Concilia* e *Comitia* que eram assembleias da plebe e de todo povo romano respectivamente, porém deliberativas e soberanas.

À vista disso, ressalta-se a importância da realização de audiências preparatórias com o objetivo de capacitar o cidadão ao entendimento dos termos que dizem respeito à elaboração do Plano Diretor; além de que, as audiências públicas deliberativas, devidamente instruídas e conduzidas, são soberanas devendo ser homologadas pela Câmara Municipal, assim como o *Concilia Plebis* recebia a *auctoritas patrum* do senado homologando as decisões da assembleia. Todavia, após a elaboração do Plano Diretor, Silva entende que não haveria proibição para que os vereadores viessem a propor emendas ao plano sob a justificativa de um suposto

<sup>203</sup> “A hermenêutica jurídica, como novo referencial teórico, vem a resgatar a função social do Direito por reconhecer que o jurista não apenas compreende a ‘letra da lei’ quando mergulhado na historicidade que o conduz ao presente, mas se situa no ‘desde já’ rumo ao que ‘deverá vir a ser’. Trata-se de um processo onde a desconstrução do referencial conceitual visa a construção e viabilização de uma sociedade efetiva e legitimamente justa.” (LIXA, 2000, p. 197).

<sup>204</sup> “supunha uma preparação para o exercício do sufrágio na aprovação de normas, nos julgamentos públicos ou na eleição de magistrados”. Tradução livre do autor.

aperfeiçoamento do projeto, devendo, porém, ser evitadas emendas que viessem a desfigurá-lo (SILVA, 2018, p. 147).

Neste momento, especificamente, caberia uma ponderação. Conforme Pilati, o Plano Diretor é o resultado de uma elaboração coletiva deliberada em uma assembleia soberana, logo, “aprovado o Plano Diretor, a Câmara de Vereadores, por exemplo, não pode alterá-lo ao seu talente; é o paralelismo das formas: o que se fez mediante participação, somente por participação se modifica” (PILATI, 2017, p. 78). Nesse aspecto, o paralelismo das formas evitaria que as investidas do setor imobiliário sobre o poder público local, cooptando vereadores e prefeitos, viesse a alterar o Plano Diretor na defesa de interesses particulares em detrimento dos direitos da coletividade. Contudo, na prática é visível a utilização do expediente para forçar alterações sobre o que fora deliberado pela comunidade. Nesses casos e naqueles em que a Câmara não aprovasse o Plano Diretor, dever-se-ia repetir o feito, submetendo as partes não aprovadas e as emendas propostas a uma nova fase instrutória e deliberatória, com as tempestivas audiências de interesse público.

Nesse sentido as autoridades condutoras do processo de elaboração do Plano Diretor, sob o enfoque do novo paradigma pós-moderno participativo assumem uma maior autoridade e responsabilidade na condução das audiências. Os interesses coletivos reúnem Sociedade e Estado em um procedimento de autocomposição por deliberação e a Audiência Pública se torna um espaço de mediação exigindo uma nova cultura e consciência jurídica. A audiência pós-moderna parte do *iure constituendo*, isto é, analisa o caso concreto, estabelece o percurso e constitui a solução coletivamente de modo a equacionar os mais diversos interesses de forma justa e distribuindo equanimemente ônus e bônus sociais. Nesse caso a audiência deixa de ser uma arena de disputas antagônicas, de predomínio de maiorias ou de grupos hegemônicos ou de autoridades estatais autocráticas (PILATI, 2017, p. 27), e se torna um espaço de construção conjunta do direito envolvendo a pluralidade de atores que formam a sociedade.

Com relação à práxis de elaboração de um Plano Diretor efetivamente participativo, sob a égide do novo paradigma pós-moderno da Democracia Participativa, observa-se ainda uma certa dificuldade de implementação por parte dos municípios. Não obstante as campanhas do Ministério da Cidade que deflagraram inúmeras oficinas de capacitação de agentes públicos e comunitários no desenvolvimento de planos diretores participativos e emancipatórios, percebe-se que se faz necessário avançar, haja vista as recorrentes denúncias quanto à inobservância adequada da condução do procedimento pela autoridade pública competente.

Sob este aspecto o modelo moderno e pós-moderno diferenciam-se, sobretudo, porque o moderno estatiza o coletivo transformando-o em público e, conseqüentemente, exclui a

participação da Sociedade; ademais, no modelo moderno de democracia representativa a participação é coadjuvante e a soberania é representada, isso porque embora a autoridade possa consultar a população, a decisão final soberana continua sendo da autoridade estatal, uma vez que a jurisdição é limitada e submissa ao império da lei estatal representativa, tecnicamente perfeita em sua abstração metafísica, mas apartada da realidade concreta. Esse distanciamento ocorre porque a Modernidade como paradigma foi construída de forma a permanecer avessa às mudanças, justamente por isso a grande dificuldade na construção de Planos Diretores participativos (PILATI, 2017, p. 61-63).

Sob outra perspectiva, resgatando o modelo republicano romano, a solução aplicada ao caso concreto didaticamente resumir-se-ia ao seguinte procedimento: inicialmente o magistrado competente comunicaria a intenção ao senado e na sequência convocaria o povo, designaria as assembleias populares nas quais a proposta seria inicialmente instruída e posteriormente votada, na sequência a proposta seria encaminhada ao senado que poderia homologá-la ou rejeitá-la, caso aprovada converter-se-ia em lei, caso refutada retornaria às assembleias para reelaboração e nova votação. A decisão da assembleia dependia, portanto, da convocação do magistrado e da confirmação do Senado resultando no equilíbrio das instituições (PILATI, 2013, p. 86; 2017, p. 62).

Recorda-se ainda que o paradigma moderno concebe a república como sistema de governo, para os romanos a república era *res populi*, ou seja, não existia a república de Roma, mas sim uma república de romanos, “a *civitas* romana não é ente distinto dos cidadãos; mas eles próprios, reunidos em assembleia (*comitia*), tomando diretamente a decisão política”. (PILATI, 2013, p. 86). O olhar moderno reduziu a participação do povo romano a mera formalidade ritualística<sup>205</sup>; além do mais, concebeu a ideia de que a soberania moderna é do povo, porém deveria ser exercida pelos representantes do povo. Isso é de fundamental importância para a compreensão de que no paradigma pós-moderno a soberania é o próprio povo em ação, reunido nos espaços participativos, debatendo e deliberando a construção do direito.

Analogamente, sob a influência do novo paradigma participativo, no Brasil contemporâneo, caberia ao prefeito iniciar o procedimento comunicando à Câmara Municipal, na sequência a Prefeitura estabeleceria as audiências preparatórias e deliberativas, e convocaria

---

<sup>205</sup> Embora a *contio* fosse uma assembleia intermediária de publicização entre a atividade política do *foro romanum* e a *comitia* que objetivava a formalização das decisões, ressalta-se que o magistrado que a presidia, conforme a temática suscitada, abria espaço ao povo para quem quisesse falar dando lugar a um debate entre as várias posições (ALBA, 2009, p. 125-133).

a população para elaborar e aprovar o Plano Diretor. Após a elaboração e aprovação o plano seguiria à câmara para aprovação, caso rejeitado reiniciar-se-ia a instrução e deliberação por meio das audiências públicas, reabrindo-se a discussão quanto aos pontos rejeitados ou vetados. Importante lembrar que em Roma os interesses da coletividade de plebeus eram defendidos pelo *Tribunus Plebis*; por sua vez no ordenamento jurídico brasileiro cabe ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Judiciário a instrução e fiscalização do procedimento (PILATI, 2017, p. 63-64).

Em linhas gerais, convém destacar ainda que conforme Pilati, tendo em mente o Direito Romano de Contraponto e o Paradigma Pós-Moderno da Democracia Participativa, o procedimento de elaboração do Plano Diretor passa por um conjunto de fases, a saber: (I) preparatória, medidas preliminares com formação de comissões, consultas públicas, grupos de trabalho e elaboração das normas procedimentais; (II) instalação, abertura das atividades pelo prefeito, escolha de uma pessoa para conduzir as atividades, preferencialmente com competência para lidar com o público no papel de mediador; (III) deliberação, a autoridade condutora deve ter habilidade para envolver a todos de modo participativo evitando omissões e clareando as intenções e interesses dos participantes a fim de se avançar nas discussões; (IV) decisória, processo deliberativo e soberano dos participantes com aprovação de relatórios mediante instrumentos participativos como plebiscitos, referendos e outros; (V) registro e revisão, o processo participativo pós-moderno estabelece um elemento diferenciado que é o período de avaliação e revisão pela própria assembleia caso haja rejeição ou veto a determinados pontos, não compete a Câmara Municipal alterar o que foi decidido soberanamente pela assembleia; (VI) encaminhamento, prevê a tramitação e aprovação junto à Câmara Municipal e sanção do executivo; (VII) judicialização, caso judicializado cabe ao magistrado encaminhar os procedimentos solucionando os impasses e preservando o processo participativo (PILATI, 2017, p. 74-79).

Portanto, nota-se a importância que a Audiência Pública confere ao instrumento do Plano Diretor, além de se revelar como instituto fundamental da Democracia Participativa. E como tal, entende-se que a Audiência Pública, mais do que um simples procedimento de consulta pública, é a própria materialização do princípio da Democracia Participativa. Outrossim, levando-se em consideração a perspectiva transformadora de uma nova abordagem pós-moderna, a Audiência Pública é simplesmente soberana porque é do povo em ação.

Observa-se que a presente seção fornece os subsídios necessários à compreensão do Plano Diretor e a sua direta correlação com o Estatuto da Cidade e, igualmente, com o ordenamento jurídico brasileiro. Essa associação, embasada na descrição da legislação

urbanística e das características do instituto da Audiência Pública, fornecem à pesquisa os elementos teóricos e metodológicos necessário para que se possa avançar quanto ao objetivo específico da próxima seção que diz respeito ao estudo do Direito Comparado dos ordenamentos jurídicos italiano e brasileiro no que concerne especificamente aos procedimentos democráticos acerca do planejamento urbano

#### **4 DIREITO COMPARADO: *PIANO REGOLATORE GENERALE ITALIANO E PLANO DIRETOR BRASILEIRO***

A análise do *Piano Regolatore Generale* italiano e do Plano Diretor brasileiro requer do investigador a utilização do expediente da comparação, de critérios ou de um método que venha auxiliar na condução da atividade a fim de alcançar o objetivo que fundamenta a comparação. Cabe a indagação se haveria um método ou ciência que forneceria os subsídios necessários à condução da pesquisa dentro de procedimentos que facilitariam a análise comparativa de institutos de ordenamentos jurídicos distintos. Não obstante as dificuldades em se comparar e o porquê comparar, Umberto Eco já explicava que “*i sistemi linguistici sono comparabili e le eventuali ambiguità possono essere risolte quando si traducono testi, alla luce dei contesti, e in riferimento al mondo di cui quel dato testo parla*”<sup>206</sup> (ECO, 2010, p. 49). Portanto, uma vez que os sistemas linguísticos podem ser comparados, entende-se que as comparações entre elementos do âmbito jurídico são passíveis de realização, desde que o investigador saiba traduzir com fidelidade, isto é, comparar tendo em mente os vários contextos inerentes ao ordenamento no qual o elemento jurídico encontra-se inserido.

Por consequência, a presente seção, visa comparar os institutos do *Piano Regolatore Generale* italiano e do Plano Diretor brasileiro tendo como parâmetro os valores da Pós-Modernidade referentes, principalmente, à democracia participativa, e restringindo-se a análise específica do instituto de participação popular da Audiência Pública. A presente seção foi estruturada em três subseções pertinentes à compreensão acerca da comparação, ao planejamento urbanístico italiano e à macro e microcomparação entre elementos participativos de construção do planejamento urbanístico.

A par disso, a primeira subseção aborda o Direito Comparado. Logo, discorre-se acerca da comparação aplicada às ciências jurídicas. Resgata-se então o contexto histórico do desenvolvimento da comparação *lato sensu* até o seu delineamento *stricto sensu* como Direito Comparado. Aborda-se a polêmica acerca de o Direito Comparado ser uma ciência ou simples método comparatista, além de refletir sobre as suas finalidades e o seu potencial como um Direito Comparado pós-moderno que valoriza a pluralidade e diversidade de direitos.

A segunda subseção tem a finalidade de introduzir o plano urbanístico italiano denominado *Piano Regolatore Generale* – PRG. Discorre-se sobre o seu surgimento no

---

<sup>206</sup> “os sistemas linguísticos são comparáveis e as eventuais ambiguidades podem ser resolvidas quando se traduzem os textos, à luz dos contextos, e em referência ao mundo do qual aquele dado texto fala”. Tradução livre do autor.

ordenamento jurídico italiano, suas principais alterações legislativas e as suas transformações em meio à descentralização político-administrativa italiana dos anos 1970. A análise aborda o conteúdo, as finalidades, a elaboração, alterações, natureza jurídica dos planos reguladores, além de ser o resultado da coleta e consulta a fontes do direito estrangeiras, concorrendo à compreensão do direito estrangeiro como fonte intrínseca ao estudo comparado a ser efetuado na ulterior subseção

A última subseção apresenta os resultados da presente pesquisa. Inicia-se com uma análise de macrocomparação para se situar adequadamente os dois ordenamentos jurídicos quanto às suas características mais abrangentes, na sequência passa-se à microcomparação entre o *Piano Regolatore Generale* e o Plano Diretor. Do estudo comparatista, apresenta-se os resultados práticos e potenciais teóricos para a construção de uma nova práxis participativa fundamentada no paradigma pós-moderno da Democracia Participativa com a participação do povo em audiências públicas soberanas.

#### 4.1 O DIREITO COMPARADO PARA ALÉM DE CIÊNCIA E MÉTODO

O ato de comparar significa relacionar, aproximar itens da mesma espécie ou de natureza diferente com a finalidade de detectar semelhanças ou disparidades, identificando os pontos em comum. O desafio de comparar se encontra na definição dos critérios e procedimentos a fim que a comparação possa resultar em um conhecimento que sirva de subsídio ao desenvolvimento teórico-científico ou à aplicação técnico-metodológica, principalmente no âmbito jurídico cuja comparação pode se revelar profícua à solução de problemas ou aos impasses de casos concretos.

Ademais, a natural curiosidade do pesquisador sobre elementos exteriores a sua própria cultura sociopolítica e sociojurídica na qual se encontra inserido, ainda mais ao se deparar com novos contextos e diferentes estruturas da sua realidade, leva-o a realizar exercícios de comparação para melhor compreender e assimilar aquilo que lhe parece distante e desconhecido. Nesse sentido, a cultura jurídica tende a romper com os limites do ordenamento pátrio uma vez que inúmeras são as relações que tendem a aproximar os povos e desse encontro surgem correspondências que estimulam o estudo comparado do direito.

À vista disso, o estudo de um ordenamento jurídico estrangeiro exige do investigador um olhar atento no sentido de compreender não somente a significância da terminologia linguística, mas também os contextos sociopolíticos e históricos que levam ao desenvolvimento da significação de um termo jurídico específico. Logo, o Direito Comparado não se confunde

com o conhecimento de direitos estrangeiros, há uma nítida diferença, comparar é uma arte que exige técnica, ciência e sensibilidade. A diferença entre ambos reside basicamente na necessidade de se utilizar um método ou conjunto de métodos que possibilite uma análise comparativa entre elementos jurídicos e que resulte em uma conclusão, diferentemente do conhecimento de ordenamento estrangeiro que se limita a entendimentos circunscritos.

Nessa lógica, o Direito Comparado de coadjuvante de outras disciplinas jurídicas gradativamente desponta criando o seu próprio caminho metodológico com a finalidade de comparar ordenamentos e de desenvolver uma doutrina jurídica universal que viesse a sintetizar o melhor de diferentes mundos jurídicos. Independentemente de pretensões utópicas, ressalta-se que a presente subseção inicia apresentando o controverso debate acadêmico que envolve o Direito Comparado como ciência ou método. A seguir passa-se às contribuições da macro e microcomparação, além das perspectivas de um Direito Comparado pós-moderno.

#### **4.1.1 O Direito Comparado como ciência e método**

A compreensão acerca do Direito Comparado exige, até para se evitar ilogismos e equívocos, a sua contextualização de modo a possibilitar o entendimento de sua natureza como ciência e método, sem perder de vista a sua proficiência quanto ao aperfeiçoamento e desenvolvimento do próprio direito. Portanto, várias são as motivações que estimulam a curiosidade sobre direito que é praticado em outras sociedades e adotado por outros povos. Nesse sentido, Marc Ancel, ao criticar o enclausuramento do direito e a relutância às experiências jurídicas estrangeiras, expõe que:

O artista, o escritor, mesmos aqueles que se ocupam do que chamamos atualmente a *ciência literária* voltam-se, natural e constantemente, em direção ao estrangeiro. O cientista mais ainda, pois a ciência pura não conhece fronteiras, nem línguas, nem polítics: qual o médico que recusaria ou repeliria as experiências estrangeiras? E então por que a ciência jurídica deveria se aprisionar nos limites de um só Estado? Limitar-se ao direito de um só país, já dissemos, é como convidar o biólogo a se restringir a uma única espécie viva. (ANCEL, 1980, p. 17, grifo do autor).

Diante do exposto, até para se evitar os riscos de recepções irrestritas à estrangeirismos jurídicos que poderiam acarretar prejuízos e insegurança jurídica de toda ordem, compreende-se a necessidade de utilização da comparação a fim de melhor valorar os institutos jurídicos alienígenas. Por esse motivo, o Direito Comparado reveste-se de singular importância uma vez que o seu estudo possibilita o alargamento das perspectivas do saber jurídico-científico. Segundo Lucio Pegoraro, a comparação, se não imprescindível, revela-se ao menos útil sob o

aspecto teórico científico no sentido de ampliar o conhecimento para além dos limites do ordenamento de referência do jurista, bem como sob o enfoque da prática jurídica na busca de resoluções de controvérsias ou na elaboração de normatizações (PEGORARO, 2014, p. 7).

O Direito Comparado apresenta ainda uma característica ambivalente, pois pode ser concebido como uma ciência autônoma ou como método científico, inclusive inúmeras são as discussões acadêmicas quanto à sua natureza. Independentemente da concepção adotada a sua importância advém do seu potencial inquiridor, resultado de um olhar curioso e atento do jurista que deseja superar as incompreensões oriundas do desconhecimento de outras expressões jurídicas, aprimorando dessa forma uma reflexão crítica que contribua ao estudo do direito e à realização de um fazer jurídico diferenciado e inovador (DUTRA, 2015, p. 400-402).

Interessante observar que no ensaio elaborado por Michele Carducci, sobre diálogo e comparação acerca da prática jurídica dos magistrados constitucionais comparatistas do continente europeu, o autor expõe que os juízes em questão não fariam efetivamente comparações por não utilizarem os protocolos técnico-científicos que levariam a um *tertium comparationis*<sup>207</sup>, isto é, ao desenvolvimento de um juízo comparativo à solução do caso concreto. Com efeito, promoveriam um diálogo entre ordens jurídicas com a finalidade de fundamentar as argumentações retóricas voltadas exclusivamente às decisões de casos jurídicos no âmbito do seu próprio ordenamento, qualificando-os como juízes combinatórios ao invés de comparatistas (CARDUCCI, 2014, p. 35-36, 82-83).

Carducci ainda alerta para os riscos de transplantes e transferências simplistas, resultado de uma globalização da comunicação jurídica com novas formas de (neo)positivismo jurisprudencial, que tendem a ignorar as dificuldades intelectuais decorrentes da realização de uma comparação logicamente verificável e confiável. Para o autor, na atual era do Design é necessário o comprometimento político para se evitar achatamentos do princípio da realidade, além de uma maior prudência com o uso da linguagem na emissão de conceitos, uma vez que

---

<sup>207</sup> “*Tertium comparationis*, expressão latina que significa literalmente “o terceiro (elemento) da comparação”, é um conceito da teoria geral da comparação (não apenas jurídica) e é, portanto, a qualidade que duas coisas ou dois fatos devem ter em comum para que possam ser eficazmente confrontadas. É o elemento que nos oferece a base para confrontar e que nos estimulam a comparar alguém ou alguma coisa a outro alguém ou a outra coisa. E é o elemento que sempre se deve ter presente, uma vez que, nos torna conscientes dos resultados que se pretende obter com a comparação.” Tradução livre do autor do original “*Tertium comparationis, espressione latina che significa letteralmente ‘il terzo (elemento) della comparazione’ è un concetto della teoria generale della comparazione (non solo giuridica) ed è dunque la qualità che devono avere in comune due cose o due fatti affinché possano essere efficacemente confrontate. È l’elemento che ci offre la base per confrontare e che ci spinge a paragonare qualcuno o qualcosa a qualcun altro o a qualcos’altro. Ed è l’elemento che si deve sempre tenere presente, poiché ci rende consapevoli dei risultati che si intendono conseguire con la comparazione.*” (CAPONI, 2021, p. 6).

são os conceitos e não as palavras que permitem conhecer e compreender o mundo<sup>208</sup> (CARDUCCI, 2014, p. 83).

Nesse aspecto, vale ressaltar que a comparação entre leis e jurisdições deve levar em consideração o contexto cultural local em que o conjunto normativo se encontra inserido, bem como o contexto histórico socioespacial no qual foi concebido, caso contrário corre-se o risco de uma análise superficial que pode resultar em interpretações equivocadas ou em soluções inadequadas que poderiam gerar prejuízos ou decisões injustas. O Direito Comparado surge então não como um mero meio de transferência de experiências jurídicas, mas como uma alternativa de aprimoramento do conhecimento jurídico apto a auxiliar a divisar novas saídas diante das complexidades jurídicas da contemporaneidade.

O surgimento do Direito Comparado costuma ser situado entre os séculos XVIII e XIX, embora a literatura demonstre que durante a Antiguidade, mais especificamente nas cidades gregas, surgiram as primeiras formas de comparação do direito entre os povos. Diógenes Laércio em sua obra “Vidas e Doutrinas dos filósofos ilustres”, supostamente escrita nas primeiras décadas do século III, expõe que Aristóteles e seus discípulos teriam reunido um conjunto<sup>209</sup> formado pelas leis de 158 cidades gregas, discorrendo sobre aspectos gerais e particulares de democracias, oligarquias, aristocracias e tiranias (LAËRTIOS, 2008, p. 135). Platão em seus diálogos “A república” e “As leis”, ao discorrer sobre a organização política e jurídica das cidades gregas, revela um profundo conhecimento sobre as legislações e costumes estrangeiros denotando de certo modo a utilização do expediente de um estudo comparado<sup>210</sup> (PLATÃO, 2017, p. 24; PLATÃO, 2021, n.p.). Heródoto em sua “História” narra que Sólon havia viajado durante dez anos para estudar os costumes e as leis das *póleis*, Licurgo teria elaborado a constituição de Esparta a partir do estudo das leis de Creta, além do próprio Heródoto comparar leis, costumes e organização política de vários povos de seu tempo (HERÓDOTO, 2006, p. 41, 58, 267).

Um exemplo bem característico de estudo comparado é mencionado por Tito Lívio em sua “História de Roma”, na qual narra o acordo entre patrícios e plebeus para a redação de uma nova lei que viesse a ser aplicada igualmente a todo o povo romano e que fosse capaz de

---

<sup>208</sup> O alerta de Michele Carducci se refere às ferramentas disponibilizadas no ciberespaço, como o Google Ideas que apoiou o projeto de Constituições Comparativas, que catalogou 350 áreas temáticas com a intenção de facilitar “(pseudo)comparações” em matéria constitucional (CARDUCCI, 2014, p. 83).

<sup>209</sup> Do conjunto restou um fragmento, descoberto em 1879, denominado “*Athenaion politeia*”, mais conhecido como “A constituição de Atenas”, no qual consta as várias constituições, isto é, conjunto de leis que regulamentavam a organização sociopolítica da cidade de Atenas (LOZZA, 1994, p. 5-15).

<sup>210</sup> Em várias passagens de suas obras, Platão narra diálogos entre personagens explicando a constituição político-jurídica aplicadas por diversos povos em suas *póleis*.

assegurar igualdade e liberdade. Nesse sentido, foi enviada a Atenas uma delegação formada por Espúrio Postúmio Albo, Aulo Mânlio e Públio Sulpício Camerino com “a missão de copiar as célebres leis de Sólon e estudar as instituições, costumes e leis das demais cidades gregas” (LÍVIO, 1989, p. 243). Como resultado do estudo comparado surge primeiramente dez tábuas com leis que após terem recebido emendas propostas pelo povo, foram submetidas às assembleias do *Comitia Centuriata* na qual foram aprovadas, sendo posteriormente adicionadas duas novas tábuas (LÍVIO, 1989, p. 245). A lei das dozes tábuas representou para o povo romano a quebra do monopólio exercido pelos pontífices e patrícios sobre os costumes e as leis romanas, as quais passaram a ser o reflexo do consenso do povo romano reunido em assembleias.

Na Idade Média o estudo comparado do direito estava diretamente associado ao desenvolvimento das escolas jurídicas que se constituíram em universidades que a partir do século XI começaram a interpretar o *jus commune*, isto é, o direito romano, e a compará-lo com o direito canônico e o direito consuetudinário feudal. Nesse contexto, glosadores e comentadores como Bartolo de Sassoferrato utilizaram-se da comparação com a finalidade de readequar o direito romano à realidade concreta do seu tempo. A própria Codificação Justiniana realizada no século V revela a utilização de interpolações, ou seja, adaptações do texto original o que denotaria o emprego do recurso da comparação.

Na modernidade, considera-se Montesquieu (1689-1755) como um dos principais representantes do Direito Comparado, em sua obra o “Espírito das Leis” o autor compara as formas de governo da Modernidade com a organização sociopolítica da Antiguidade. Aborda leis civis, criminais e comerciais de diferentes Estados comparando-as a partir de diversos temas de ordem sócio-política e jurídico-econômica, além de analisar os usos e costumes de diversos povos da Europa, Ásia, África e América (MONTESQUIEU, 1996, p. 17).

Todavia o jurista comparatista Erik Jayme destaca o filósofo napolitano Giambattista Vico (1668-1744) como o precursor do Direito Comparado moderno, por meio da sua obra “*Scienza nuova*”, escrita em 1725, publicada em 1730 e reeditada em 1744, explica que as semelhantes ideias que aparecem em diferentes culturas desconhecidas entre si revelam a existência de alguma razão ou motivação em comum<sup>211</sup> (JAYME, 2003, p. 116; VICO, 2015, p. 63). Em sua obra Vico faz comparações entre as formas de governo e as organizações políticas dos Estados, aborda diversos tipos de direito em diferentes épocas, descreve de forma

---

<sup>211</sup> Ideias uniformes nascidas de povos inteiros entre si desconhecidos devem ter, deveras, uma razão em comum. Tradução livre do autor do original: “*Idee uniformi nate appo intieri popoli tra essoloro non conosciuti, debbon avere un motivo comune di vero*” (VICO, 2015, p. 63).

comparada o mundo antigo e moderno das nações por meio de princípios e, indiretamente cria uma nova ciência, a filosofia da história (VICO, 2015, p. 63, 182, 203, 336).

Por sua vez, o palermitano Emerico Amari (1810-1870) com sua “*Critica e storia di una scienza delle legislazioni comparate*”, publicada em Genova em 1857, baseando-se nos estudos da filosofia da história de Vico, utiliza-se do Direito Comparado aplicando à sua metodologia um fator alheio ao direito denominado “melhor social”. A sua comparação jurídica busca, ainda, analisar legislações para promover o seu aperfeiçoamento. Nessa lógica, Amari esclarece que:

*La scienza della legislazione comparata adunque è quella che raccoglie e paragona metodicamente le leggi dei popoli, per ricavarne la dottrina giuridica della civiltà universale, e provvedere mediante studiati confronti ai bisogni politici economici e storici delle nazioni; alla imitazione delle leggi da farsi, ed alla interpretazione di quelle già imitate; alla esperienza dei legislatori colla notizia delle vicende della fortuna delle leggi; alla dimostrazione d'un diritto universale della ragione, e del progresso provvidenziale del genere umano sulla idea di una natura comune delle genti, e per mezzo della trasmissione preordinata della civiltà.*<sup>212</sup> (AMARI, 2005, p. 162).

Algo muito recorrente nos autores da modernidade é a insistente busca por um direito universal, uma espécie de síntese como se fosse possível criar uma nova legislação que em essência abarcasse o melhor de cada uma das leis, e que estimulasse o progresso da humanidade. Contudo, deve-se entender que o anseio universalista de Amari encontrava-se inserido num conturbado cenário político que envolvia a sua Sicília e o “ressurgimento italiano”<sup>213</sup>, sem olvidar os intensos e constantes conflitos que assolavam o continente europeu. Por esse motivo a insistente busca por um direito universal que viesse aplacar as fortes tensões geradoras de insegurança social, política e jurídica.

---

<sup>212</sup> “A ciência da legislação comparada, portanto, é aquela que coleta e compara metodicamente as leis dos povos, para extrair a doutrina jurídica da civilização universal e prover mediante estudos comparados as necessidades políticas, econômicas e históricas das nações; assim como a imitação das leis a serem feitas e as interpretações daquelas já imitadas; bem como a experiência dos legisladores com a notícia das alternâncias da condição das leis; como também a demonstração de um direito universal da razão, do progresso providencial do gênero humano sobre a ideia de uma natureza comum dos povos, e por meio da transmissão preordenada da civilização.” Tradução livre do autor.

<sup>213</sup> “Ressurgimento é o termo empregado para indicar um complexo processo espiritual e político, uma série de transformações econômicas e sociais, de tendências literárias e culturais, de eventos diplomáticos e militares, que entre os final do século XVIII e o XIX entrelaçaram-se e confrontaram-se levando a Itália do seu secular estado de fracionamento político à unidade, do domínio estrangeiro à independência, do absolutismo monárquico ao Estado liberal e constitucional sob a dinastia dos Savoia.” Tradução livre do autor do original “*Risorgimento Termine storiografico usato per indicare quel complesso processo spirituale e politico, quella serie di trasformazioni economiche e sociali, di atteggiamenti letterari e culturali, di eventi diplomatici e militari, che tra la fine del Settecento e l'Ottocento, intrecciandosi e contrastandosi, portarono l'Italia dal secolare fracionamento politico all'unità, dal dominio straniero all'indipendenza nazionale, dall'assolutismo monarchico allo Stato liberale e costituzionale sotto la dinastia sabauda.*” (RISORGIMENTO, s.d., n.p.).

Nessa esteira, Nietzsche define o período moderno como a era da comparação. Assim como a arte é imitada, as diferentes concepções de mundo, costumes e culturas passam a ser comparadas, vivenciadas e imitadas. Estabelece-se, desse modo, uma espécie de seleção estética que busca superar o domínio do tempo e do espaço de uma cultura fechada em si mesma, acolhendo dessa forma hábitos de moralidade superior e rejeitando os de moralidade inferior por meio de um processo de contínua comparação (NIETZSCHE, 2000, p. 20-21).

Para Constantinesco (1998, p. 48, 92-93), o desenvolvimento do Direito Comparado está ligado às constantes transformações sociais e tecnológicas que ocorreram a partir da Revolução Industrial. O novo dinamismo fez com que as ciências jurídicas se ocupassem cada vez mais da realidade concreta. Não obstante a uniformização dos códigos, os ordenamentos apresentavam-se como conjuntos de regras jurídicas autônomas que apesar das semelhanças estruturais possuíam diferenças de conteúdo. Logo, o surgimento do Direito Comparado foi motivado por diferentes causas conexas às escolas históricas e filosóficas do direito, ao predomínio das codificações, às reações contra o historicismo, às teorias evolucionistas e ao desenvolvimento da linguística. O Direito Comparado “se apresenta mais como a consequência de uma ruptura do que como o resultado de uma evolução. De certa forma, ele representa uma síntese, já que absorve de cada corrente os elementos a ele favoráveis.” (CONSTANTINESCO, 1998, p. 92).

Para fins didáticos o Direito Comparado pode ser dividido em 3 momentos: (I) o primeiro (1800-1850) corresponde a sua difusão entre os juristas por meio do estudo do direito externo com a finalidade de se aperfeiçoar o direito interno, compara-se a experiência de outros povos para se aproveitar aquilo que se supõe ser o melhor a ser aplicado aos problemas práticos; (II) o segundo (1850-1900) foi caracterizado pela utilização da comparação para elaboração dos códigos nacionais em diversos países, em contrapartida percebe-se a necessidade de também se comparar as doutrinas e jurisprudências estrangeiras para uma melhor aplicabilidade das leis, assim nascem diversas sociedades<sup>214</sup> de estudo de Direito Comparado; (III) o terceiro (1900-1950) período é marcado pelo Congresso Internacional de Direito Comparado de Paris, de 1900, o qual impulsionou o desenvolvimento e as contribuições dos estudos comparativos em razão

---

<sup>214</sup> Como exemplo menciona-se: *Société de Législation Comparée* (Sociedade de Legislação Comparada, França); *Gesellschaft für vergleichende Rechtsund Staatswissenschaft* (Sociedade para a Ciência Comparativa Jurídica e Estatal, Alemanha); *Internationale Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre* (Associação internacional de direito e economia política comparados, Alemanha); *Society of Comparative Legislation* (Sociedade de Legislação Comparada, Grã-Bretanha); *Revista de derecho internacional, legislación y jurisprudencia comparadas* (Revista de direito internacional, legislação e jurisprudência comparadas, Espanha); *Rivista di diritto internazionale e di legislazione comparata* (Revista de direito internacional e legislação comparada, Itália), entre tantas outras.

da indagação se o Direito Comparado seria uma ciência ou um método, entretanto a consolidação dos ordenamentos com o fortalecimento do nacionalismo estatal fez com que somente após a Segunda Grande Guerra o interesse pelo Direito Comparado voltasse a crescer (CONSTANTINESCO, 1998, p. 94-96, 115-125, 130-136, 185, 201, 245).

Quanto à natureza do Direito Comparado não há um consenso acadêmico se se trata de uma ciência autônoma ou um método científico, vários são os posicionamentos e argumentos adotados defendendo um ou outro ponto de vista.<sup>215</sup> Nesse aspecto, René David<sup>216</sup> que apesar de conceber o Direito Comparado como método científico, ao discorrer sobre a função dos comparatistas, explana as diferentes abordagens afirmando:

Sem dúvida que, para a maior parte, o direito comparado apenas será um método, o método comparativo, podendo servir para os variados fins que ele se propõe. Pelo contrário, para outros, pode se conceber que o direito comparado seja uma verdadeira ciência, um ramo autônomo do conhecimento do direito, se a preocupação for concentrada sobre os próprios direitos estrangeiros e sobre a comparação que importa, em diferentes aspectos, facilitar com o direito nacional. Ao lado de juristas que farão simplesmente uso do direito comparado, há lugar para os "comparatistas", cujo trabalho se limita a preparar o terreno a fim de que outros possam, com sucesso, empregar nas suas variadas funções o método comparativo (DAVID, 2002, p. 12-13).

Por sua vez, Marc Ancel compreende que mais do que um simples método, o Direito Comparado trata-se de uma ciência porque a sua análise, ao envolver uma espécie de dimensão geográfica dos sistemas jurídicos e da história das instituições, revela-se incontestavelmente científica. Além disso, a distinção entre as comparações informais e a aplicação do método comparativo revela que o Direito Comparado “nada mais é que o método de uma ciência que, mesmo se se admitir não ter ela objeto próprio no início, chega-se ao termo da pesquisa, a um resultado, a um produto que se torna um objeto de ciência específica” (ANCEL, 1980, p. 50-51).

Nota-se que para Ancel, independentemente de o Direito Comparado não ter um objeto próprio como um código de normas, o ato de sistematizar a coleta de dados concernente às instituições e institutos jurídicos com o relativo histórico de funcionamento e aplicabilidade em culturas distintas, demonstraria o delineamento de um quadro comparativo que proporcionaria o desenvolvimento de um novo conteúdo e de novos conhecimentos que por serem sistematizados com métodos próprios deveriam ser caracterizados como ciência.

---

<sup>215</sup> Estudiosos que compreendem o Direito Comparado como ciência: “Lévy-Ullmann, Saleilles, Köhler, Maine, Salmon, Wigmore, Holland, Pollock, Bryce, Zweigert, Kutz, Rodière, Caio Mário da Silva Pereira e Marc Ancel” etc.; por outro lado, o consideram como método: “René David, Jescheck, Gutteridge, De Francisci, Káden e Lino de Moraes Leme,” entre outros. (OVÍDIO, 1984, p. 162).

<sup>216</sup> Em sua obra *Traité Élémentaire du Droit Comparé*, de 1950, o autor defende que o direito comparado nada mais é do que o emprego do método comparativo no campo das ciências jurídicas (OVÍDIO, 1984, p. 162).

Por consequência, pelo fato de não haver uma uniformidade quanto à natureza do Direito Comparado, distingue-se três correntes de pensamento: (I) a primeira, considera a discussão estéril e sem efeito prático considerando-o como um método que independente da natureza ou terminologia conduzirá ao resultado prático da investigação científica; (II) a segunda, entende que o Direito Comparado não é parte integrante do direito positivo por não possuir um conjunto de regras específicas e como tal não se configuraria como ciência autônoma, mas como método jurídico de comparação aplicado ao direito; e (III) a terceira, filia-se ao entendimento que o Direito Comparado é uma ciência autônoma por não se restringir exclusivamente à aplicação de métodos de comparação, haja vista buscar resultados, desenvolver conhecimentos e apresentar finalidade e objetivos próprios (MAIA; JACINTO, 2018, p. 62-64).

Na atualidade, a discussão acadêmica sobre a natureza do Direito Comparado perdeu sentido à medida em que foi se desenvolvendo uma compreensão mais ampla acerca das potencialidades da comparação jurídica e de sua aplicação prática. Nesse sentido, o jurista comparatista e professor Rodolfo Sacco leciona que:

Em cada caso, cada disciplina é em parte ciência, em parte método. Em sentido mais estrito, pode-se entender como método um conjunto de procedimentos pré-escolhidos para chegar a certos resultados (e dever-se-ia então entender por ciência em sentido estrito um particular campo de indagação, ou então um certo domínio de dados). Isto posto, pode-se ver como não existe um único modo de comparar: é reciprocamente possível utilizar métodos diversos (estruturalismo, funcionalismo etc.) na comparação; e pode-se ver também como existe efetivamente um âmbito particular de fenômenos dos quais se ocupa a comparação a respeito de outras disciplinas jurídicas – a circulação de modelos; as suas dissociações e relações internas; as homologações e a correspondentes comparações. Quem diz que a comparação é método, tem uma visão limitada do método da comparação (porque não observa que se podem usar mais métodos para comparar, e que não existe o método puro de comparar), quando não tem uma visão limitada dos seus escopos e do seu objeto (porque não observa, ou não conhece, o seu específico, e já desenvolvido, campo de indagação) (SACCO, 2001, p. 33-34).

Conforme exposto, convém refletir que o estudo comparado pode ser aplicado a diversas ciências por meio de métodos linguísticos de tradução, interpretação e comparação. Todavia, a singularidade e complexidade que envolve a compreensão do direito em suas múltiplas facetas, quanto mais de um ordenamento alienígena situado em outra realidade social ou em outro momento histórico, requer que os pesquisadores, juristas ou comparatistas utilizem-se das mais variadas ferramentas a fim de melhor inquirir o objeto de análise, de modo a se obter os resultados mais fidedignos e adequados ao objetivo proposto.

Portanto, *“non esiste una ‘metodologia standard’ nel Diritto comparato – ci ripetono i comparatisti più esperti – bensì diverse scuole metodologiche che ci fanno portatrici di una*

*serie pressoché illimitata di approcci*<sup>217</sup>” (DI MEANE, 2019, p. 183). Ademais, a respeito das vantagens proporcionadas pela comparação, Sacco afirma que:

É óbvio que cada um pode tirar vantagem dos resultados e dos métodos da comparação, como cada um, por exemplo, pode tirar vantagem dos resultados e dos métodos da lógica, e pode, se quiser, nela aventurar-se. Para permanecer sobre o terreno deste exemplo, ninguém jamais diria que a lógica não é ciência, mas método; por outro lado ninguém duvida que a lógica seja uma ciência, cujo método todos devem aprender (SACCO, 2001, p. 35).

Oportuno acrescentar que a grande diversidade de direitos estrangeiros fez com que o Direito Comparado desenvolvesse aportes com a finalidade de facilitar a abordagem de diferentes ordenamentos, agrupando-os em sistemas comumente denominados como famílias de direito. As vantagens dessa forma de classificação, segundo Coelho, é possibilitar o contato e a compreensão com categorias, terminologias e conceitos inerentes a uma das famílias do direito. Aprimoram-se, assim, métodos de interpretação, integração e aplicação de leis ou de soluções às questões jurídicas, desenvolvendo “a sensibilidade própria do jurista para perceber essas soluções e, sobretudo, para impregná-lo da ideia de justiça” (COELHO, 2004, p. 250).

Nessa lógica, René David explica que os inúmeros direitos apresentam elementos estáveis e fundamentais que os unem facilitando a sua compreensão, desse modo o autor os reuniu nas seguintes famílias: (I) família romano-germânica, com base no direito romano desenvolveu-se nas universidades medievais, e imitando as compilações de Justiniano apresenta códigos com regras de conduta ligadas à moral e a justiça; (II) família do *common law*, abrange os países que adotam o modelo inglês fundado na resolução de litígios com a adoção de regras consuetudinárias aplicadas por juízes; (III) família dos direitos socialistas, empregada nos antigos países socialistas, o direito era concebido pelo legislador por meio de uma rígida burocracia estatal; (IV) família dos direitos mulçumano, hindu e judaico, o direito apresenta um caráter inorgânico sendo visto como um modelo ideal de conduta que não se confunde com as leis, costumes ou jurisprudências; (V) família do extremo oriente, que envolve países como China, Japão e outros, o direito é associado e visto como fator de desordem e arbítrio, a conciliação e a mediação são amplamente estimuladas por apresentarem um maior valor do que a própria justiça; e (VI) família da África e Madagáscar, prevalece a ideia de coesão da comunidade sobre os valores individuais, valorizando-se mais a busca da harmonia ao invés do direito (DAVID, 2002, 23-32).

---

<sup>217</sup> “não existe uma ‘metodologia standard’ no Direito comparado – repetem-nos os comparatistas mais experientes – mas sim diferentes escolas metodológicas que nos tornam portadores de uma série quase ilimitada de abordagens”. Tradução livre do autor.

É claro que o parágrafo supracitado corresponde a uma sucinta indicação que não descreve em minúcias a riqueza de cada uma das famílias de direitos, quanto mais a diversidade de direitos presentes no seu interior. Aliás, o próprio autor já alertava que não há concordância quanto aos critérios para a definição das famílias ou sistemas de direitos, sob este enfoque nada impede que se desenvolvam outros critérios que possam melhor atender às necessidades do jurista comparatista.

Dessarte, o desenvolvimento do Direito Comparado levou a adequação de vários métodos às necessidades decorrentes das demandas de análises o que, por sua vez, gerou o constante aprimoramento dos próprios métodos comparativos aplicados especificamente ao direito, compreendido em seus elementos singulares como dispositivos de leis, até os seus elementos mais complexos como teorias, jurisprudências e institutos jurídicos inerentes aos contextos sociais e políticos de uma determinada sociedade. Nesse sentido, cabe avançar na compreensão das particularidades do Direito Comparado para além de método ou ciência para, enfim, divisar suas potencialidades capazes de transformar o próprio direito.

#### **4.1.2 A macro e microcomparação e o Direito Comparado Pós-moderno**

A comparação como ato ou efeito de confrontar elementos distintos ou de estabelecer um paralelismo entre coisas ou ideias diversas, no âmbito jurídico aperfeiçoou-se de tal forma a ponto de se configurar na disciplina do Direito Comparado, a qual ocupa um relevante papel epistemológico no desenvolvimento das ciências jurídicas. Em vista disso, o Direito Comparado se caracteriza não como um direito fechado e restrito a um único campo ou método de pesquisa, mas sim como uma dinâmica área de estudos jurídicos aberta a inovações e em contínua construção.

Por consequência, o Direito Comparado como disciplina científica não deve se limitar exclusivamente a descrição de um ou diferentes ordenamentos jurídicos, pelo contrário a descrição é tão somente o passo inicial para apropriação de elementos previamente delimitados, os quais deverão ser confrontados metodologicamente com a finalidade de identificar as semelhanças ou diferenças dos elementos ou fenômenos observados, para então se estabelecer uma comparação apta ao desenvolvimento de soluções práticas ou teóricas à questão suscitada.

O Direito Comparado utiliza-se, então, de diversas ferramentas que lhe servem de parâmetro para o desenvolvimento sistemático do estudo a ser realizado de modo a facilitar os procedimentos destinados ao seu principal objetivo que consiste na realização da comparação. Ressalta-se ainda que o Direito Comparado não deve ser confundido com a história do Direito,

nessa compreensão, Pegoraro (2005, p. 83) esclarece que, preliminarmente, a comparação pode ser classificada em diacrônica, quando se dedica a confrontar ordenamentos e institutos jurídicos de períodos históricos diferentes; e sincrônica, quando compara ordenamentos ou institutos distintos de uma mesma época. Entretanto, a contextualização histórica revela-se fundamental para auxiliar na compreensão e conseqüente comparação de elementos jurídicos.

Sob outra perspectiva, conforme Patrícia Jerónimo (2015, p. 12), a comparação de direitos pode ser simplificada em duas modalidades de estudos denominadas macrocomparação e microcomparação, esta atende simultaneamente a propósitos acadêmicos e práticos, aquela principalmente aos propósitos teórico-acadêmicos. Coelho (2004, p. 250-251) destaca que a macrocomparação é menos casuística e mais conceitual, embora afirme que tanto a microcomparação quanto a macrocomparação revestem-se de especial importância por indiretamente sistematizarem procedimentos hermenêuticos de natureza gramatical, lógica, histórica e sistêmica que auxiliam à comparação.

Isso posto, a macrocomparação consiste no estudo comparado de dois ou mais ordenamentos jurídicos estatais na sua globalidade, envolvendo princípios jurídicos, fontes de direito, organização judiciária, aplicação do direito, jurisprudências etc.; bem como na comparação entre as famílias do direito. Exemplificativamente, no primeiro caso poder-se-ia comparar algum ramo de distintos direitos como o brasileiro, o italiano ou o português, entre tantos outros; no segundo comparar-se-ia os grandes sistemas de direito como família romano-germânica e a família do *common law*, ou ainda a família jurídica ocidental e a família jurídica islâmica (JERÓNIMO, 2015, p. 12-13).

A macrocomparação revela-se adequada ao confronto entre amplos sistemas de direito abrangendo suas características fundamentais e inclusive as suas transformações jurídicas, além de possibilitar a apuração das semelhanças conceituais entre os mais diversos ordenamentos jurídicos pertencentes a mesma família de direitos. Em linhas gerais, a macrocomparação consiste na comparação entre famílias de direito, ordenamentos jurídicos ou ramos do direito, todos diferentes entre si.

Por seu turno, a microcomparação equivale ao estudo comparado da prática jurídica ou dos institutos jurídicos de dois ou mais ordenamentos estatais diferentes. O estudo da prática jurídica revela-se oportuno entre ordenamentos jurídicos culturalmente muito distantes que muitas vezes não apresentam institutos jurídicos afins que sirvam como objeto de comparação; já o estudo dos institutos jurídicos é apropriado para ordenamentos culturalmente próximos nos quais é possível encontrar institutos equivalentes para análise (JERÓNIMO, 2015, p. 13-14).

No âmbito dos estudos jurídicos, a conjectura para o confronto entre as similaridades ou as diversidades se encontra na certeza que o objeto de análise pode ser comparado. Nessa lógica, o objeto da microcomparação pode envolver toda uma gama de institutos, atos, procedimentos, funções, poderes, entidades, direitos e deveres, que operam e que estão previstos em dois ou mais ordenamentos jurídicos (PEGORARO, 2005, p. 87-88). A microcomparação envolve, portanto, a comparação isolada de elementos jurídicos específicos que se encontram presentes em diferentes ordenamentos, sendo geralmente aplicada no confronto entre normas de direito interno e externo.

À vista disso, a título ilustrativo poder-se-ia afirmar que a comparação entre os direitos constitucionais brasileiro e italiano ou, ainda, do direito urbanístico brasileiro e italiano se configuraria como uma macrocomparação por envolver duas disciplinas de ordenamentos jurídicos distintos, enquanto o estudo comparado dos institutos do Plano Diretor e do *Piano Regolatore Generale* corresponderia a uma microcomparação, haja vista a análise de elementos peculiares e análogos juridicamente, ainda mais em razão da especificidade que concerne às audiências públicas como um instrumento da democracia participativa.

De acordo com Almeida e Carvalho (2013, p. 22), o emprego da macrocomparação ou da microcomparação, conforme a finalidade à qual se deseja desenvolver um determinado estudo jurídico, passa por três fases que se relacionam dialeticamente, possibilitando inclusive a reformulação dos resultados provisórios desenvolvidos em cada uma de suas fases. Tem-se, assim, os seguintes momentos: (I) fase analítica ou de conhecimento; (II) fase integrativa ou de compreensão; (III) fase comparativa ou de comparação.

Na fase analítica de conhecimento, os sistemas ou institutos jurídicos devem ser decompostos em termos relevantes à comparação, são definidos os parâmetros que deverão ser analisados separadamente em cada um dos ordenamentos com a finalidade de preencher um quadro comparativo com os principais termos selecionados em cada uma das ordens. Nessa fase os resultados são provisórios e a observação analítica deve seguir alguns procedimentos metodológicos: (I) a análise do termo deve se restringir as fontes originais, as fontes secundárias são utilizadas apenas como auxílio à pesquisa. O comparatista deve também dominar a língua na qual foram produzidas as fontes primárias e as traduções devem ser observadas com muita cautela; (II) o termo a ser analisado deve ser visto segundo a complexidade de suas fontes, ou seja, além das leis utiliza-se a doutrina, a jurisprudência e outras fontes que possam auxiliar na sua compreensão, em casos que envolvam famílias diferenciadas como a do *common law* o entendimento das jurisprudências só será possível com o auxílio de fontes complementares secundárias; (III) a análise do termo se dá por meio dos métodos da própria ordem jurídica a

ser inquirida, o comparatista deve recorrer não só as fontes estrangeiras, mas também aos seus métodos para um melhor exame e do termo; (IV) deve-se aplicar o direito vivo na análise do termo, isto é, busca-se compreender como o instituto jurídico é visto e aplicado no seu contexto social de origem (ALMEIDA; CARVALHO, 2013, p. 23-24).

Seguindo a lição de Almeida e Carvalho (2013, p. 25), a fase integrativa de compreensão pressupõe a construção de um caminho crítico que leve à integração sistemática dos elementos que compõem um determinado ordenamento e a distinção de seus institutos jurídicos correlatos, ou seja, a compreensão de um instituto específico requer, na maioria das vezes, o entendimento sobre outros institutos indispensáveis à matéria. Além do mais, a compreensão global do termo não se limita ao conhecimento do ordenamento e de suas relações, o conhecimento dos elementos histórico-jurídicos e metajurídicos revelam-se imprescindíveis à compreensão do termo.

No que lhe diz respeito, a fase da comparação consiste na verificação das semelhanças e diferenças entre os institutos ou sistemas que constituem o objeto da análise. Realizada a depuração e o conhecimento, faz-se necessário comparar, caso contrário a síntese resultante das fases analítica e integrativa permanecerá incompleta. Logo, o resultado alcançado deve ser reelaborado para atender ao objetivo da investigação e ao propósito do comparatista, podendo ser preparado um ensaio explicando as semelhanças e diferenças encontradas ou uma exposição demonstrando os dados apurados e as conclusões obtidas (ALMEIDA; CARVALHO, 2013, p. 25-26).

Nesse aspecto, convém ressaltar que a metodologia de um estudo comparado não apresenta um único e homogêneo percurso metodológico, ao contrário com a finalidade de facilitar a individuação dos elementos a serem comparados, o comparatista poderá utilizar-se de recursos metodológicos os mais variados para se chegar ao objetivo da investigação. Conforme Di Meane (2019, p. 189-192), o percurso metodológico comparativo simplifica a análise prévia e auxilia na busca por novas propostas metodológicas que atendam à necessidade taxonômica<sup>218</sup> e que melhor se adaptem à complexidade do estudo. “*Ciò a patto di proporre percorsi metodologici ed epistemologici convincenti che sappiano ripensare gli strumenti monisti e rigidi delle scienze giuridiche moderne*”<sup>219</sup> (DI MEANE, 2019, p. 192).

---

<sup>218</sup> Relativo à taxonomia, isto é, ciência da classificação que descreve, identifica e classifica indivíduos ou grupos de organismos (TAXONÔMICO, 2009, n.p.).

<sup>219</sup> “Isso desde que se proponha percursos metodológicos e epistemológicos convincentes capazes de repensar os rígidos instrumentos monistas das ciências jurídicas modernas.” Tradução livre do autor.

A comparação tem a vantagem de oferecer um novo olhar diante de situações complexas que seriam insolúveis ou de difícil resolução pela dogmática político-jurídica tradicional. O Direito Comparado pode, então, ser utilizado para se propor reformas quanto às questões teóricas relacionadas ao aspecto doutrinal do direito ou às questões práticas pertinentes à aplicação jurisprudencial, isso tanto em situações que envolvem o direito interno de forma subsidiária, quanto o direito externo e internacional. Assim sendo, Zeno-Zencovich (2021, p. 377-379) afirma que o Direito Comparado deve dialogar com outras disciplinas com a finalidade de se ampliar o saber jurídico, aliás a comparação jurídica deve ser vista como uma disciplina pluralista. Nesse sentido, o autor propõe um olhar diferenciado afirmando que:

*L'approccio del diritto comparato è quello di spogliarsi, il più possibile, di categorie concettuali ed ordinanti del proprio ordinamento, per poter guardare senza pregiudizi agli altri, squarciando il velo di supposti dogmi e costruzioni retoriche. Il comparatista è consapevole che non esiste una sola visione di un ordinamento oppure di un istituto, ma la sua reale consistenza è data da una molteplicità di sfaccettature poste in essere dai tanti attori della scena giuridica: legislatori, giudici, amministratori, cittadini, imprese, accademici, media. Il suo obiettivo non è quello di fornire una immagine autentica, bensì una immagine attendibile e adattabile ai contesti.*<sup>220</sup> (ZENO-ZENCOVICH, 2021, p.379).

Nesse ponto, diversas são as contribuições do Direito Comparado à ciência jurídica. Essas contribuições são denominadas funções ou finalidades do Direito Comparado e costumam ser divididas a critério dos autores que discorrem sobre o tema. Sacco (2001, p. 25, 36) anota que a principal função do Direito Comparado, assim como de qualquer ciência, é desenvolver o conhecimento, do qual viriam a decorrer funções práticas específicas que serviriam para o ensino acadêmico, como instrumento de interpretação, como material para legislação ou para unificação de direitos.

Da mesma forma, Zeno-Zencovich (2021, p. 379) expõe que a comparação jurídica é realizada em ao menos quatro lugares: nas academias jurídicas, nos cursos universitários, no judiciário e nos procedimentos legislativos. O autor alerta para os riscos de confinamento do Direito Comparado, sendo necessário que o comparatista dialogue com os vários espaços para se evitar perigos como: quando magistrados se aventuram em ordenamentos estrangeiros resultando na adoção de práticas cujo resultado jurídicos se revela nada confiável; ou quando o

---

<sup>220</sup> “A abordagem do direito comparado consiste em despir, tanto quanto possível, as categorias conceituais e ordenadoras do próprio ordenamento jurídico, para poder olhar o outro sem preconceitos, rompendo o véu de supostos dogmas e construções retóricas. O comparatista é consciente que não existe uma única visão quanto a um ordenamento ou a um instituto, mas a sua real consistência é dada por uma multiplicidade de facetas criadas pelos diversos atores do cenário jurídico: legisladores, juízes, administradores, cidadãos, empresas, acadêmicos, mídia. O seu objetivo não é fornecer uma imagem autêntica, mas uma imagem confiável e adaptável aos contextos.” Tradução livre do autor.

processo legislativo adota modelos ou soluções alienígenas que não apresentam a mínima correlação com o ordenamento jurídico e o contexto social internos.

Em linhas gerais, Almeida e Carvalho (2013, p. 12-16) falam de funções utópicas e realistas do Direito Comparado. As utópicas defendiam que a finalidade da comparação serviria à criação de instituições e de direitos universais, e que possibilitariam a compreensão entre os povos. Trata-se de uma função academicamente controversa por apresentar um caráter altamente generalista. Já as realistas apresentam uma finalidade utilitária podendo ser denominadas: (I) funções relativas ao direito nacional, visam aprimorar o direito interno ou preencher lacunas quando houver a possibilidade de se recorrer a direitos exógenos; (II) funções relativas à uniformização e à harmonização de direitos, a uniformização busca suprimir as diferenças visando a homogeneização do direito, a harmonização busca eliminar os contrastes preservando as diferenças; (III) função relativa à aplicação subsidiária, é o caso certos tratados internacionais que preveem a aplicação subsidiária de princípios e normas em diversos ordenamentos; e (IV) função relativa à cultura jurídica, que auxilia os demais ramos do direito fornecendo subsídios ao desenvolvimento de estudos jurídicos.

Ainda no que concerne as funções do Direito Comparado, destaca-se que a comparação possibilita “alargar horizontes e aguçar o espírito crítico [levando o jurista a] conhecer outras culturas e tradições jurídicas”, além de “observar que os problemas levantados pela convivência em sociedade não só não são os mesmos em todo o mundo como recebem respostas jurídicas muito diferentes consoante as idiosincrasias de cada povo” (JERÓNIMO, 2015, p. 14-15). Ressalta-se que o Direito Comparado é de fundamental importância para a formação do jurista linguista, habilitado à assistência jurídico-linguística como tradutor ou interprete especializado em contextos jurídicos. Isso porque a tradução jurídica requer uma maior exigência do que outras traduções técnicas, uma vez que a terminologia jurídica, apesar de muitas vezes ser semelhante, pode assumir novos significados e características completamente diferentes em razão das peculiaridades do ordenamento sob análise (JERÓNIMO, 2015, p. 15-16).

Nessa acepção, Pegoraro afirma que “*affrontare i temi della giurisdizione da un punto di vista comparativo significa cimentarsi, in più, con i problemi linguistici*”<sup>221</sup> (PEGORARO, 2014, p. 8). Por conseguinte, vale evidenciar que Umberto Eco em seu livro “*Dire quase la stessa cosa*”<sup>222</sup>, já alertava que a tradução não significa dizer a mesma coisa, mas sim “quase” a mesma coisa. Para o autor, a tradução exige a compreensão do sistema idiomático e da

---

<sup>221</sup> “Abordar as questões da jurisdição de um ponto de vista comparativo significa, além do mais, arriscar-se com problemas linguísticos”. Tradução livre do autor.

<sup>222</sup> “Dizer quase a mesma coisa”. Tradução livre do autor.

estrutura do texto de origem para se criar, assim, um novo texto que descreva e produza efeitos semelhantes ao original, na esfera semântica, sintática, estilística, fonossimbólica e passional (ECO, 2010, p. 14-15). Nessa sequência, Eco aponta a importância da fidelidade às traduções afirmando que:

*La fedeltà è piuttosto la tendenza a credere che la traduzione sia sempre possibile se il testo fonte è stato interpretato con appassionata complicità, è l'impegno a identificare quello che per noi è il senso profondo del testo, e la capacità di negoziare a ogni istante la soluzione che ci pare più giusta. Se consultate qualsiasi dizionario vedrete che tra i sinonimi di fedeltà non c'è la parola esattezza. Ci sono piuttosto lealtà, onestà; rispetto; pietà.*<sup>223</sup> (ECO, 2010, p. 416).

Evidencia-se, portanto, que o trabalho de tradução exige o comprometimento do pesquisador com a fidelidade do texto original de modo que o resultado seja o mais fidedigno possível, entretanto deve-se ter em mente que a fidelidade da tradução pode produzir vários textos aceitáveis, por isso a importância de o comparatista averiguar com critério a peça que melhor se adequa à comparação sob análise, não se esquecendo dos contextos sociopolíticos e jurídicos de base que tocam a ambos ordenamentos.

Consequentemente, o mérito do Direito Comparado se encontra no conjunto de métodos a disposição, no sentido de preservar a fidelidade da acepção do termo jurídico em seu contexto de origem, mas possibilitando a sua compreensão na língua de destinação. À vista disso, em essência, o Direito Comparado poderia ser definido como a ciência que com a articulação de diferentes métodos, próprios ou de outras ciências, verifica e relaciona de forma sistemática as semelhanças e diferenças de direitos de acordo com um objetivo predefinido.

Nesse passo, convém uma reflexão acerca das consequências que poderiam advir da finalidade pela qual é realizado determinado estudo de Direito Comparado. Deve-se estar atento para que não se use de forma iludida os resultados obtidos à promoção de soluções legislativas ou jurídicas homogeneizadoras que acarretem prejuízos ao cidadão. As soluções de um ordenamento que se prestam tão bem dentro do seu contexto de origem, por mais perfeitas que sejam, podem não se prestar adequadamente no contexto do ordenamento receptivo. Deve-se estar muito atento, também, às soluções aparentes que por detrás encerrariam armadilhas de interesses neocolonialistas que interfeririam de forma aviltante na autodeterminação e soberania dos povos.

---

<sup>223</sup> “A fidelidade é, antes, a tendência a acreditar que a tradução é sempre possível se o texto original foi interpretado com apaixonada complicitade, é o empenho em identificar aquilo que, para nós, é o sentido profundo do texto, e é a capacidade de negociar a cada instante a solução que nos parece mais justa. Se consultarem qualquer dicionário, verão que entre os sinônimos de *fidelidade* não há a palavra *exatidão*. Em vez disso, há *lealdade*, *honestidade*; *respeito*; *piiedade*.” Tradução livre do autor.

De outro modo, vale mencionar a tese para um Direito Comparado pós-moderno de Erik Jayme (2003, p. 1-3), na qual o autor explica que o Direito Comparado moderno persegue o objetivo de encontrar o igual, o comum, que só pode ser percebido superficialmente; já o Direito Comparado pós-moderno busca as diferenças entre as ordens jurídicas, além das diferentes condutas como expressão contemporânea de valores, e ao mesmo tempo o pluralismo ressurgiu como valor jurídico. A pós-modernidade “desenvolve, refina nossa sensibilidade para as diferenças e reforça nossas capacidades de suportar o incomensurável, o inconciliável, [que] não é aqui para ser suportado, mas sim [transformado] em fonte do conhecimento” (JAYME, 2003, p. 4, 11).

Para Jayme a pós-modernidade é percebida de forma contraposta à modernidade, uma antinomia<sup>224</sup>, o que explica a grande dificuldade em compreendê-la e as divergências em defini-la. Nessa lógica, o autor propõe algumas teses para a construção de uma teoria pós-moderna do direito, em especial do Direito Comparado pós-moderno, assim: (I) a primeira, defende que para além das semelhanças, deve-se buscar principalmente as diferenças, a diversidade, as divisões; (II) a segunda, inclina-se para aquilo que é passageiro, atual e contemporâneo, cuja história e permanência são incertos; (III) a terceira, opera no contexto da interdisciplinaridade, levando-se em consideração as reações de diferentes sistemas e ordenamentos jurídicos ao pensamento pós-moderno (JAYME, 2003, p. 1-2).

A influência da pós-modernidade sobre o direito faz com que o Direito Comparado pós-moderno, ao contrário de uma pretensa busca pelo universal, dobre-se ao pluralismo como um valor jurídico, reconhecendo e respeitando a pluralidade de costumes e estilos de vida. Desse modo, para o autor:

A teoria pós-moderna do direito comparado não perturba o existente ou comprovado. Ela deseja encontrar e enfrentar novas perguntas e inquietações. Estas perguntas originam-se, por um lado, do exame e prova de como os valores pós-modernos realizam-se e efetivam-se nas ordens jurídicas. Estes valores são a pluralidade, a coexistência de diferentes culturas, a narração e a comunicação, assim como o significado existencial de sentimentos e sensações. Por outro lado, novas perguntas do direito comparado podem ser feitas com base na análise e descrição das modificações culturais de nosso tempo e nos seus reflexos jurídicos. (JAYME, 2003, p. 11).

---

<sup>224</sup> Filosoficamente “na tradição cética ou em doutrinas influenciadas pelo ceticismo, tal como o kantismo, contradição entre duas proposições filosóficas igualmente críveis, lógicas ou coerentes, mas que chegam a conclusões diametralmente opostas, demonstrando os limites cognitivos ou as contradições inerentes ao intelecto humano”; juridicamente, trata-se da “contradição real ou aparente entre leis, ou entre disposições de uma mesma lei, o que dificulta sua interpretação”; por extensão, corresponde a oposição, uma posição ou disposição contrária (ANTINOMIA, 2009, n.p.).

A teoria do Direito Comparado pós-moderno de Eric Jayme lança um novo olhar ao investigador quanto à comparação de ordenamentos jurídicos por compreender o valor da diferença, da riqueza da diversidade e por, poder-se-ia dizer, pluralizar as possibilidades de convivência entre ordens político-jurídicas em consonância com a realidade socioespacial e o contexto histórico de um povo. Ademais, a teoria de Jayme vem ao encontro da teoria do paradigma pós-moderno participativo e do métodos do Direito Romano de contraponto do professor José Isaac Pilati, que rompendo com a linearidade histórico-jurídica da Modernidade, traz uma nova perspectiva de compreensão dos institutos políticos e jurídicos.

Percebe-se que a Pós-Modernidade rompe com a visão limitada do monismo estatal centralizador da modernidade, aceitando o coletivo, aliás estimulando-o de forma que a sociedade de mero expectador se torne protagonista das ações que lhe dizem respeito. Nesse ponto, o Direito Comparado pós-moderno não deve ser concebido como uma comparação parcial, longe disso, o que se propõe é uma enfoque despido das lentes da ortodoxia moderna que é incapaz de enxergar a parcialidade que se esconde por trás de seus métodos. Isso posto, o Direito Comparado proporcionaria no mínimo um olhar mais crítico ao jurista.

Por esse ângulo, o Direito Comparado pode assumir diversas ferramentas para viabilizar a consecução de seu objetivo de comparar. Instrumentos metodológicos como a macrocomparação e a microcomparação assumem um relevante papel na sistematização e na definição do objetivo comparativo. A comparação passa então a não mais ser o mero conhecimento de ordenamentos estrangeiros, mas converge na conclusão do ato de compreender as similaridades e dessemelhanças de sistemas e institutos jurídicos. Para além dos problemas linguísticos concernentes ao exigente exercício de tradução, surge a perspectiva de um Direito Comparado pós-moderno, que ao assumir valores de um novo paradigma que enxerga além das barreiras do individualismo e monismo moderno, mas que é capaz de compreender o coletivo e pluralismo que envolvem a complexidade da Contemporaneidade.

A presente subseção, enfim, revelou-se fundamental para a compreensão sobre o que vem a ser o Direito Comparado, sua contextualização e desenvolvimento além de permitirem o entendimento sobre as finalidade e os motivos da comparação no âmbito jurídico, possibilitaram igualmente divisar a riqueza de ferramentas disponíveis à realização da comparação e que são o resultado de um necessário e incessante diálogo interdisciplinar entre o Direito Comparado e outros ramos do direito, além de outras ciências. Ademais, a subseção se revela imprescindível ao prosseguimento do estudo comparado dos institutos jurídicos do *Piano Regolatore Generale* italiano e do Plano Diretor brasileiro a ser apresentado nas próximas subseções.

## 4.2 PIANO REGOLATORE GENERALE

Os planos urbanísticos são o resultado do perceptível avanço científico durante a Modernidade. O fenômeno da urbanização descontrolada com os seus riscos sanitários impulsionaram o desenvolvimento do urbanismo para além do embelezamento das cidades, desponta assim uma ciência que estuda, desenvolve e aprimora novos instrumentos urbanísticos. Como resultado desse avanço técnico e científico surgem os planos de urbanização, inicialmente como planificação e posteriormente como planejamento, que no ordenamento italiano são denominados *Piano Regolatore Generale*.

De forma mais estrita, o plano urbanístico tornou-se matéria da administração pública e conseqüentemente do direito público, com a constituição do Direito Urbanístico passa a ser instrumento jurídico-administrativo apto a prescrever medidas que permitam o desenvolvimento equilibrado das cidades. Nessa lógica, o *Piano Regolatore Generale* italiano, mesmo com suas peculiaridades se constitui como instrumento urbanístico fortemente vinculado à administração pública municipal.

Por conseguinte, a subseção aborda dois momentos contextualizando primeiramente a história do surgimento do plano regulador dentro do ordenamento jurídico italiano; e posteriormente descrevendo as suas características instrumentais, jurídicas e políticas. Assim, no primeiro momento tem-se um panorama quanto ao desenvolvimento das legislações urbanísticas relacionadas ao planejamento urbano e, principalmente, ao plano regulador; já o segundo momento comporta um panorama do urbanismo destacando-se o plano com os seus elementos, procedimentos e características pertinentes.

### 4.2.1 Contextualização histórico-jurídica do *Piano Regolatore Generale*

O *Piano Regolatore Generale*, também denominado *Piano Regolatore Generale Comunale*, justamente por se constituir um instrumento aplicado na esfera do “*comune*”<sup>225</sup>, ou simplesmente *Piano Regolatore*, em matéria de planejamento urbanístico, refere-se ao principal instrumento de ordenamento do solo urbano dos municípios italianos<sup>226</sup>, sendo responsável pela

---

<sup>225</sup> Termo italiano que pode ser traduzido como município.

<sup>226</sup> A título de comparação a Itália como Estado é dividida politicamente em regiões que são subdivididas em províncias, as quais comportam uma nova subdivisão em *comuni*, ou seja, em comunas que corresponderiam aos municípios brasileiros. Apesar de os termos *città* e *comune* serem utilizados indistintamente, habitualmente reserva-se o termo *città* para as cidades de maior porte ou de regiões metropolitanas. Todos os entes da república italiana são autônomos e possuem estatuto próprio, conforme a seguinte redação constitucional: “Art. 114. A

regulamentação das atividades de edificação em toda a sua área territorial. Trata-se de um instrumento que exerce grande influência no grau de habitabilidade e que visa disciplinar o espaço em seus múltiplos aspectos: paisagístico, logístico e ambiental. O *Piano Regolatore Generale*, portanto, tem a finalidade de não só organizar o aspecto urbano dos municípios, mas também de planificar o desenvolvimento da infraestrutura de suas áreas urbanas e não urbanas.

O *Piano Regolatore Generale* surge pela primeira vez no ordenamento jurídico italiano por meio da Lei n. 2359<sup>227</sup>, de 25 de junho de 1865, a qual regulava as desapropriações por motivo de utilidade pública. Na lei o instrumento urbanístico é simplesmente denominado *piano regolatore* e aparece no capítulo VI que trata dos *piani regolatori edilizi*<sup>228</sup>, em seus arts. 86, 87, 92 e 93 (ITALIA, 1865).

Em seu art. 86<sup>229</sup>, o termo previa que por questões de salubridade e de utilidade pública os municípios com mais de dez mil habitantes poderiam providenciar um plano urbanístico com as recomendações necessárias para o ajustamento edilício. O art. 87 determinava a publicidade dos *piani regolatori* e a sua apreciação pelo *Consiglio Comunale*<sup>230</sup>, além de prescrever o parecer do *Consiglio Superiore dei lavori Pubblici*<sup>231</sup> e do *Consiglio Provinciale di sanità*<sup>232</sup>, caso necessário. Em seu art. 92<sup>233</sup> o termo é utilizado para informar que as desapropriações só poderiam ser autorizadas de acordo com as exigências estabelecidas pela referida lei, a qual

---

República é constituída pelos Municípios, pelas Províncias, pelas Cidades metropolitanas, pelas Regiões e pelo Estado. Os Municípios, as Províncias, as Cidades metropolitanas, as Regiões são entidades autônomas com estatutos próprios, poderes e funções conforme os princípios estabelecidos pela Constituição. Roma é a capital da República. A lei do Estado disciplina o seu ordenamento.” Tradução livre do autor do original: “*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.*” (ITALIA, 1948).

<sup>227</sup> Ab-rogada pelo Decreto Lei n. 112, de 25 de junho de 2008, e pela Lei n. 133, de 6 de agosto de 2008 (ITALIA, 2008a; ITALIA, 2008b).

<sup>228</sup> Planos reguladores edilícios. Tradução livre do autor.

<sup>229</sup> “Art. 86. Os Municípios, em que se encontra reunida uma população de pelo menos dez mil habitantes, poderão, por motivo de utilidade pública determinada pela atual necessidade de providenciar a salubridade e as necessárias comunicações, fazer um plano regulador, no qual sejam traçadas as linhas a serem observadas na reconstrução daquela parte habitacional, na qual a disposição viciosa dos edifícios deve ser remediada, a fim de se atingir o objetivo.” Tradução livre do autor do original: “*Art. 86. I Comuni, in cui trovansi riunita una popolazione di diecimila abitanti almeno, potranno, per causa di pubblico vantaggio determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni, fare un piano regolatore, nel quale siano tracciate le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifizii, per raggiungere l'intento.*” (ITALIA, 1865).

<sup>230</sup> Conselho Comunal, por analogia corresponde à Câmara Municipal no ordenamento político brasileiro.

<sup>231</sup> Conselho Superior de Obras Públicas. Tradução livre do autor.

<sup>232</sup> Conselho Provincial de Saúde. Tradução livre do autor.

<sup>233</sup> “Art. 92. A aprovação do plano regulador equivale a uma declaração de utilidade pública, e poderá ensejar desapropriações das propriedades nele incluídas, observadas as prescrições da presente lei.” Tradução livre do autor do original: “*Art. 92. L'approvazione del piano regolatore equivale ad una dichiarazione di pubblica utilità, e potrà dar luogo alle espropriazioni delle proprietà nel medesimo comprese, osservate le prescrizioni della presente Legge.*” (ITALIA, 1865).

teria caráter de utilidade pública. Por sua vez, o art. 93<sup>234</sup> possibilitava a adoção do plano com normas destinadas a regular a ampliação da área urbana garantindo as condições de salubridade necessárias para as áreas habitáveis (ITALIA, 1865).

Da análise da lei, e mais especificamente do seu art. 87<sup>235</sup>, percebe-se que embora os municípios pudessem vir adotar os *piani regolatori*, o procedimento revela-se burocrático e centralizado, bem aos moldes do paradigma da Modernidade, haja vista a necessidade de pareceres e aprovação do Conselho Comunal e de conselhos ministeriais da administração pública estatal. Supunha-se que a participação do povo, caso viesse ocorrer, estaria delimitada a apresentação de objeções perante à administração pública municipal, as quais seriam deliberadas pelo *Consiglio Comunale*.

Não obstante a recente origem do instrumento urbanístico do *Piano Regolatore Generale* durante a Idade Moderna, o instituto apresenta uma origem bem mais antiga, podendo ser mencionado a título informativo a *Lex De Urbe Augenda*, de 45 a.C., que provavelmente tenha sido o primeiro plano urbanística de larga escala na *urbs* de Roma. Com efeito, a lei previa o desvio do rio Tibre com o intuito de sanar o problema das recorrentes e trágicas inundações, além de obras de intervenção em inteiros setores<sup>236</sup> da cidade, inclusive na margem direita do Tibre onde se encontravam imponentes residências de expoentes famílias patrícias romanas. Segundo Tortorici a implementação do plano urbanístico de César associada aos eventuais

---

<sup>234</sup> “Art. 93. Os Municípios para os quais se demonstre a atual necessidade de ampliação da área habitada, poderão adotar um plano regulador de ampliação, no qual sejam elaboradas as normas a serem observadas na construção de novas edificações, a fim de prever a salubridade das habitações, além de uma disposição mais segura, cômoda e decorosa. A estes planos são aplicáveis as disposições do capítulo anterior.” Tradução livre do autor do original: “Art. 93. I Comuni pei quali sia dimostrata la attuale necessità di estendere l'abitato, potranno adottare un piano regolatore di ampliamento in cui siano tracciate le norme da osservarsi nella edificazione di nuovi edifizii, a fine di provvedere alla salubrità dell'abitato, ed alla più sicura, comoda e decorosa sua disposizione. A questi piani sono applicabili le disposizioni del precedente capo.” (ITALIA, 1865).

<sup>235</sup> “Art. 87. Os projetos dos planos reguladores devem ser publicizados pelo Prefeito, nos termos dos artigos 17 e 18, e deverão ser apreciados pela Câmara Municipal, a qual deliberará sobre as objeções/embargos que tiverem sido apresentadas. Caso a Câmara Municipal rejeitar as objeções/embargos, a Comissão Provincial será chamada a se pronunciar sobre o mérito do projeto e das objeções/embargos. Os planos reguladores serão aprovados pela norma do art. 12, após consulta ao Conselho Superior de Obras Públicas e, também, ao Conselho Provincial de Saúde, caso necessário. No decreto de aprovação será determinado o tempo, não superior a 25 anos, dentro do qual o plano deverá ser executado.” Tradução livre do autor do original: “Art. 87. I progetti dei piani regolatori debbono essere fatti pubblici a cura del Sindaco, a norma degli articoli 17 e 18, ed essere adottati dal Consiglio comunale, il quale delibera sulle opposizioni che fossero presentate. Se il Consiglio comunale respinge le opposizioni, la Deputazione Provinciale è chiamata a dar parere sul merito del progetto e delle opposizioni. I piani regolatori sono approvati a norma dell'articolo 12, sentito il Consiglio superiore dei Lavori pubblici ed anche il Consiglio Provinciale di sanità, ove occorra. Nel Decreto di approvazione sarà determinato il tempo, non maggiore d'anni 25, entro il quale si dovrà eseguire il piano.” (ITALIA, 1865).

<sup>236</sup> A *Lex De Urbe Augenda* promoveu a alteração do uso urbano de vários setores da cidade, entreviu no Fórum Romano, no setor noroeste da via Argiletto, na construção do Fórum Júlio, na transferência das atividades do Campo de Marte para o Campo do Vaticano. Posteriormente o imperador Augusto continuou com as obras de intervenção e ampliação do espaço da cidade (TERRENATO, et al., s.d., n.p.; TORTORICI, 2012, p. 7).

danos decorrentes poderia ter contribuído a radicalização da oposição política concorrendo ao seu assassinato (TERRENATO, et al., s.d., n.p.; TORTORICI, 2012, p. 7).

Da mesma forma, várias cidades da Idade Média que apresentavam um aspecto tortuoso não eram o fruto de uma obra fortuita, mas o resultado artificial do planejamento topográfico de magistrados especialmente encarregados do urbanismo<sup>237</sup>. Porém, as grandes transformações urbanísticas voltariam a ocorrer durante o renascimento impulsionadas pelas obras de embelezamento de Roma financiadas pelos Papas e pela aristocracia romana, sendo que o planejamento urbano elaborado pelo arquiteto Domenico Fontana durante o papado de Sisto V, foi considerado o primeiro plano urbanístico da Modernidade. Posteriormente, durante o período napoleônico, os planos de intervenção urbanística desenvolvem-se acompanhando o crescente fenômeno de urbanização das cidades, entretanto foi a partir do início do século XX que os planos começaram a afrontar de forma abrangente e simultânea várias questões (sanitárias, sociais, econômicas, mobilidade, estéticas e ambientais) pertinentes às cidades. (GIOVANNONI, s.d., n.p.; TERRENATO, et al., s.d., n.p.).

À vista do exposto, compreende-se o motivo pelo qual o *piano regolatore* apresentado na Lei n. 2359/1865 apresenta um caráter mais circunscrito às normas de salubridade quanto aos setores habitados e edificáveis das cidades italianas. De fato, foi só a partir da primeira metade do século XX, em 1942, que houve uma significativa mudança quanto à sua finalidade e aos seus objetos de urbanificação no ordenamento jurídico italiano.

Por consequência, com a Lei n. 1150, de 17 de agosto de 1942, que dispõe sobre a atividade urbanística e seus propósitos, o plano regulador passa a ser denominado *Piano Regolatore Generale* e o seu conteúdo começa a dispor sobre vários instrumentos de urbanificação identificados na lei, tais como: o zoneamento do território municipal com a determinação das áreas edificáveis e dos espaços destinados ao uso público; a mobilidade urbana com a indicação das áreas destinadas às redes viárias, ferroviárias e de navegação; a identificação de servidões administrativas reservadas ao poder público local; parcelamento do solo como a demarcação de loteamentos e de setores edificáveis; alvarás de construção; desapropriação; indenizações; bem como de sanções penais e pecuniárias, entre outros (ITALIA, 1942).

---

<sup>237</sup> Como exemplo cita-se os *magistri viarum* e os *ufficiali dell'ornato* (GIOVANNONI, s.d., n.p.).

Para além do *Piano Regolatore Generale*, facultativo a qualquer município interessado e obrigatório aos municípios listados pelo *Ministero dei lavori pubblici*<sup>238</sup>, a lei determinava a adoção de *Piani Regolatori Particolareggiati*<sup>239</sup> responsáveis pelo detalhamento técnico e pela implementação dos *Piani Regolatori Generali*. Ademais, ambos os planos, *Particolareggiati* e *Generali*, eram obrigados a serem acompanhados por um plano que apontava os recursos orçamentários necessários as suas implementações, denominado *Piano Finanziario*<sup>240</sup>. A lei previa inclusive que os municípios contíguos adotassem, por iniciativa própria ou determinação ministerial, um plano em comum denominado *Piano Regolatore Intercomunale*<sup>241</sup>, elaborado e implementado conjuntamente. Sem descuidar da menção ao *Piano Territoriale di Coordinamento*<sup>242</sup> que estabelecia que suas diretrizes também deveriam ser adotadas pelos planos dos municípios cujo território estivesse, no todo ou em parte, nas áreas determinadas pelo plano de coordenação territorial (ITALIA, 1942).

A análise da lei revela ainda a sistematização de uma série de instrumentos relativos às atividades de planejamento e às intervenções urbanísticas, estabelece o município como o principal ente responsável pela implementação de planos urbanísticos. Contudo, apesar de os municípios serem os responsáveis pela elaboração de seus próprios planos, a sua aprovação e alterações dependiam da burocracia da administração pública estatal centralizada em Roma.

Por sua vez, na atualidade a Lei n. 1150, de 17 de agosto de 1942, recebeu 25 atualizações correlatas e encontra-se em vigor. Percebe-se que o panorama das modificações da lei é muito amplo, porém vale a pena destacar algumas das transformações, a título de curiosidade, devido a sua contribuição ao aperfeiçoamento de alguns dos seus instrumentos de intervenção urbanística, tais como as leis n. 765/1967 e 1187/1968. Como também a Lei n. 167/1962 e o Decreto Presidencial n. 8/1972 por incidirem sobre as questões urbanísticas.

Nesse sentido, seguindo uma exposição cronológica dos atos jurídicos, inicia-se com a Lei n. 167, de 18 de abril de 1962, destinada a aquisição de áreas para a edificações populares, obriga os municípios com mais de cinquenta mil habitantes e faculta os demais a alterarem seus planos com a finalidade de indicarem áreas habilitadas à construção de habitações populares. As áreas de edificações populares são, em regra, escolhidas nas zonas já delimitadas à construção pelos planos reguladores vigentes, ou nas áreas de recuperação edilícia por motivos

---

<sup>238</sup> Ministério das Obras públicas, antigo ministério do governo italiano responsável por políticas de obras públicas de infraestrutura. Atualmente o ministério competente sobre a matéria é o *Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili*, Ministério da infraestrutura e da mobilidade sustentável.

<sup>239</sup> Plano regulador detalhado. Tradução livre do autor.

<sup>240</sup> Plano financeiro. Tradução livre do autor.

<sup>241</sup> Plano regulador intermunicipal. Tradução livre do autor.

<sup>242</sup> Plano de coordenação territorial. Tradução livre do autor.

sanitários, ou ainda é possível delimitar novas áreas modificando os planos vigentes. Em termos comparativos o instrumento corresponderia ao instituto das Zonas Especiais de Interesse Social previsto no Estatuto da Cidade brasileiro. Todavia, a análise do texto legislativo italiano não permite divisar com precisão se o instituto poderia vir a ser utilizado para indiretamente promover segregação espacial, haja vista a possibilidade de se alterar os planos para se delimitar novas zonas para edificações populares (ITALIA, 1962).

Já a Lei n. 765, de 6 de agosto de 1967, promoveu alterações na Lei n. 1150/1942 com o objetivo de ampliar<sup>243</sup> adoção do *Piano Regolatore Generale* pelos municípios e de garantir a sua efetividade. Estabeleceu normas quanto ao aproveitamento do solo de modo a frear o urbanismo descontrolado, desse modo a concessão de alvarás tornou-se subordinada às atividades de urbanificação, assim os alvarás de construção passam a ser concedidos somente às edificações que se adequem aos critérios descritos no plano urbanístico municipal. A lei descreve uma ampla série de recomendações técnicas quanto à implantação de instrumentos urbanísticos e ao procedimento administrativo. Surge a primeira iniciativa de descentralização político-administrativa, os planos passam a ser aprovados por departamentos administrativos regionais<sup>244</sup> (ITALIA, 1967).

Por outro lado, a Lei n. 1187, de 19 de novembro de 1968, apresenta-se de forma sintética atualizando o conteúdo do *Piano Regolatore Generale*, o qual deve dispor sobre as redes de mobilidade com suas infraestruturas; o zoneamento com a delimitação e as características de cada área; a indicação das áreas destinadas ao uso público ou servidões administrativas; a determinação de áreas para instalações e usos de interesse social e coletivo; os protocolos para conservação de áreas de interesse histórico, ambiental e paisagístico; e as normas para a execução do plano urbanístico no território do município (ITALIA, 1968).

Especial menção merece o Decreto Presidencial n. 8, de 15 de janeiro de 1972, por representar um importante marco na descentralização administrativa do Estado italiano em

---

<sup>243</sup> "Art. 1º. O primeiro parágrafo do art. 8º da lei de 17 de agosto de 1942, n. 1150, passa a ter a seguinte redação: 'Os municípios têm o direito de formar o plano regulador geral do seu próprio território. A resolução pela qual a Câmara Municipal decide proceder à formação do plano não está sujeita à aprovação especial [...]'. Tradução livre do autor do original: "Art. 1. Il primo comma dell'articolo 8 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente: 'I Comuni hanno la facoltà di formare il piano regolatore generale del proprio territorio. La deliberazione con la quale il Consiglio comunale decide di procedere alla formazione del piano non è soggetta a speciale approvazione [...]'. (ITALIA, 1967).

<sup>244</sup> "O artigo 36 da lei de 17 de agosto de 1942, n. 1150, passa a ter a seguinte redação: "Os regulamentos de construção dos Municípios são aprovados por decreto do administrador regional de obras públicas, ouvida a secção regional de urbanismo e a competente superintendência no prazo de 180 dias a contar da apresentação." Tradução livre do autor do original: "L'articolo 36 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente: "I regolamenti edilizi dei Comuni sono approvati con decreto del provveditore regionale alle opere pubbliche sentita la Sezione urbanistica regionale e la competente soprintendenza entro il termine di 180 giorni dalla presentazione." (ITALIA, 1967).

matéria de urbanística, hídrica, mobilidade, prestação de serviços públicos, entre outras. Da análise do texto legal consta uma enorme descrição de atividades, instrumentos e instituições administrativas cuja competência foi confiada ao ente regional. Nesse aspecto, a aprovação de planos urbanísticos, como planos de coordenação territorial, planos reguladores gerais<sup>245</sup> e detalhados, planos de zoneamento de habitações populares, bem como a gestão das políticas de urbanização, anteriormente centralizada na burocracia ministerial de Roma, foram transferidas às regiões, teoricamente mais próximas da realidade territorial local (ITALIA, 1972).

Nesse ponto, Robert Putnam que durante os anos 1970 realizou um pesquisa de campo na Itália, descreve com precisão o cenário da burocracia centralizadora do Estado italiano em seu livro “Comunidade e Democracia”, demonstrando que a estrutura estatal italiana favorecia as relações de clientelismo entre as elites locais e os representantes nacionais na barganha entre políticas públicas e apoio eleitoral. Porém no final dos anos 1960 e início dos anos 1970 começa haver uma significativa mudança de postura e várias tratativas políticas no sentido de promover a descentralização do Estado com a distribuição de competências entre as regiões, fortalecendo, dessa forma, o poder local.<sup>246</sup> A descentralização envolveu matérias como saúde, planejamento urbano, habitação, infraestrutura, agricultura, além do planejamento estrutural e econômico (PUTMAN, 2006, p. 34-41). Por consequência, as regiões começaram a promover reformas político-administrativas, além de políticas públicas que serviram de modelo a posteriores reformas nacionais no âmbito da saúde e da assistência social. Sob o aspecto urbano, segundo o autor, “a maioria dos especialistas concordou em que o planejamento urbano melhorou

---

<sup>245</sup> “Art. 1. As funções administrativas exercidas pelos órgãos centrais e periféricos do Estado em matéria de urbanismo são transferidas, para o respectivo território, às Regiões de estatuto ordinário. A referida transferência diz respeito, entre outras coisas, às funções administrativas estatais relativas à: [...] d) a aprovação dos planos reguladores gerais; a autorização e aprovação das respectivas versões, inclusive aquelas sujeitas a procedimento especial por estarem ligadas aos estabelecimentos escolares, universitários e hospitalares; [...]”. Tradução livre do autor do original: “*Art. 1. Le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di urbanistica sono trasferite, per il rispettivo territorio, alle Regioni a statuto ordinario. Il trasferimento predetto riguarda, tra l'altro, le funzioni amministrative statali concernenti: [...] d) l'approvazione dei piani regolatori generali; la autorizzazione e l'approvazione delle relative varianti, ivi comprese quelle soggette a procedimento speciale in quanto connesse agli insediamenti scolastici, universitari ed ospedalieri; [...]*” (ITALIA, 1972).

<sup>246</sup> “Em julho de 1975, logo após um forte guinada à esquerda no segundo turno das eleições regionais, os regionalistas conseguiram fazer passar no Parlamento a Lei n. 382, autorizando a descentralização de novas e importantes funções em favor das regiões. A fim de mudar o palco das decisões e impedir novas obstruções por parte da burocracia central, a Lei n. 382 exigia que o governo obtivesse no Parlamento a aprovação dos decretos executivos. A elaboração desses decretos consumiu mais dois anos de negociações intensas e às vezes penosas entre o governo nacional, as autoridades regionais e a Comissão Parlamentar das Regiões, bem como todos os partidos políticos.” (PUTNAM, 2006, p. 37).

sensivelmente depois que a responsabilidade por essa função foi transferida do centro para as regiões.”<sup>247</sup> (PUTMAN, 2006, p. 41).

Da mesma forma Clemente Navarro Yáñez, ao analisar sob a perspectiva científica comparada as novas formas de democracia nos municípios italianos e espanhóis a partir dos anos 1960 e 1970, aponta que a gênese e o desenvolvimento da descentralização do Estado italiano apresentam uma relação com fatores subjacentes, entre os quais o autor destaca: (I) o efeito dos partidos políticos que governam o município, quanto mais progressista for o governo, mais a descentralização é estimulada; (II) o efeito das mobilizações coletivas na busca por direitos aos cidadãos; (III) o efeito legitimador da legislação como a Lei n° 278, de 20 de maio, de 1976, que promoveu a participação popular na gestão administrativa do poder local; (IV) o efeito do tamanho da localidade que pode desencadear diferentes resultados ao longo do tempo, como as crises dos grandes centros urbanos que estimularam à forte participação popular nos anos 1970 (NAVARRO YAÑEZ, 1999, p. 145-146).

No entanto, deve-se estar atento pois a descentralização político-administrativa estatal, muitas vezes não significa uma maior participação popular no poder local, embora deva ser reconhecido que a possibilidade de o cidadão vir a influenciar nas decisões políticas da comunidade local na qual se encontra inserido sejam muito maiores. Outro aspecto que se deve estar igualmente atento é que nem todas as temáticas apresentam o mesmo interesse participativo da comunidade, assim como nem todas as políticas públicas são devidamente disponibilizadas pelo poder público para discussão e participação da população.

Alude-se, então, a Lei n. 278, de 20 de maio de 1976, que ao promover a autonomia local e participação popular, cria o instituto do *Consiglio Circostrizionale*<sup>248</sup>, formado por cidadãos eleitos da comunidade. O conselho distrital possui poderes consultivos e deliberativos

<sup>247</sup> “Em algumas áreas ‘novas’ da política pública, como energia e meio ambiente, muitas regiões ocuparam o vazio deixado pelos paquidérmicos ministérios romanos, que custaram a adaptar-se às novas demandas públicas e sociais.” (PUTNAM, 2006, p. 37).

<sup>248</sup> “Art. 12. O conselho distrital: a) Emite pareceres e propostas sobre o funcionamento de departamentos descentralizados e a gestão de bens, serviços e instituições municipais de saúde, assistência social, cultural, educacional, desportiva e recreativa e de qualquer outra ordem, existentes no distrito; [...] O regulamento municipal estabelece as matérias sobre as quais o parecer é obrigatório: este, particularmente, deve ser emitido: [...] 3) para o plano regulador geral e para o programa de edificação; para os planos detalhados e de zoneamento e para os ajustes urbanísticos e, em particular, para as obras de urbanização e localização de edifícios destinados à prestação de serviços sociais, relativos ao distrito; [...]” Tradução livre do autor do original: “Art. 12. Il consiglio circostrizionale: a) esprime pareri e proposte in ordine al funzionamento degli uffici decentrati e alla gestione dei beni, dei servizi e delle istituzioni comunali sanitarie, assistenziali, culturali, scolastiche, sportive e ricreative e di ogni altro ordine, esistenti nella circostrizione; [...] Il regolamento comunale stabilisce le materie sulle quali il parere è obbligatorio: questo in particolare va reso: [...] 3) sul piano regolatore generale e sul programma di fabbricazione; sui piani particolareggiati e di zone e sulle convenzioni urbanistiche e in particolare sulle opere di urbanizzazione e localizzazione di edifici destinati a servizi sociali, riguardanti la circostrizione; [...]” (ITALIA, 1976).

sendo previsto para os municípios com uma população não inferior a quarenta mil habitantes. Apresenta ainda competência para emitir pareceres junto ao município sobre o zoneamento territorial e a concessão de licenças para edificação, bem como sobre os programas de execução do *Piano Regolatore Generale*. O conselho distrital apresenta, portanto, competência para se manifestar sobre questões pertinentes à política urbanística que envolvam a comunidade (ITALIA, 1976).

*A priori*, superficialmente, percebe-se que o *consiglio circoscrizionale* se assemelharia aos conselhos gestores existentes no ordenamento brasileiro responsáveis pelo controle social das políticas públicas junto ao poder político local. Porém, a análise mais detida da lei revela que apesar da iniciativa possibilitar uma maior participação política da sociedade, percebe-se ainda a forte influência do paradigma da Modernidade devido à lógica de eleições representativas para a formação do conselho distrital, as quais coincidem com as eleições para a câmara municipal. Ademais, o texto legal não menciona em nenhum momento o instituto da audiência pública, nem de consultas à população; ao contrário, declara apenas que as petições dos cidadãos deverão ser subscritas por um décimo de eleitores para serem aceitas e apreciadas pelo conselho, denotando formalismo procedimental.<sup>249</sup>

Ante ao exposto na presente subseção quanto às legislações concernentes ao plano regulador, expõe-se que o apresentado é uma breve síntese de uma ampla gama de legislações urbanísticas existentes no ordenamento jurídico italiano. A presente pesquisa identificou mais de 70 atos normativos entre decretos e leis que diretamente ou indiretamente diziam respeito ao tema urbanismo, políticas urbanísticas e procedimentos administrativos correlatos. Entretanto, o exame minucioso circunscreveu-se às principais legislações que de alguma forma regulamentavam ou dialogavam com aspectos relacionados ao *Piano Regolatore Generale*.

Isso posto, a contextualização histórico-jurídica demonstrou que o plano regulador de uma ferramenta para regulamentar as desapropriações por questões sanitárias, passou por gradativas transformações a ponto de se tornar um importante instrumento da política de desenvolvimento urbano, principalmente por incorporar instrumentos de intervenção urbanística e por normatizar estes instrumentos de modo a cumprir com as finalidades nele descritas.

---

<sup>249</sup> Ressalta-se que sob pretexto de ajuste fiscal, o governo italiano promoveu uma ampla reforma no ano de 2008 revogando uma série de leis, entre as quais a Lei n. 278/1976, que trazia normas sobre a descentralização e participação cidadã na administração local. Atualmente, os *Consigli Circoscrizionali* estão previstos na Lei n. 244, de 24 de dezembro de 2007, a qual preconiza que os municípios com mais de 300.000 habitantes devem ter conselhos distritais, sendo facultado aos com população entre 100.000 a 250.000 habitantes, sendo a população média do distrito não inferior a 30.000 habitantes (ITALIA, 2007).

Inobstante a ausência de elementos substanciais nos textos legais quanto ao instituto das audiências públicas, formas de consulta da população local e instrumentos de estímulo à sua participação nas políticas urbanísticas, compreende-se que a breve análise da legislação apresentada na presente subseção se faz primordial à investigação quanto ao procedimento de elaboração e aprovação do *Piano Regolatore Generale*, o qual será descrito na sequência, com o objetivo de individuar alguma forma de participação da população que possa indicar o emergir de práticas emancipatórias, típicas do paradigma pós-moderno da Democracia Participativa.

#### **4.2.2 Características político-jurídicas e instrumentais do *Piano Regolatore Generale***

Os planos urbanísticos que preveem o planejamento e a intervenção no espaço urbano são o resultado do desenvolvimento do urbanismo que com o seu conjunto instrumental técnico-administrativo regula a organização do território e, conseqüentemente, do habitat humano. O urbanismo por meio de seus estudos teóricos e intervenções práticas atua prevalentemente: (I) na análise dos fenômenos territoriais urbanos; (II) na planificação do espaço físico que compõe os núcleos urbanos e não urbanos das cidades; e (III) na participação em procedimentos políticos e administrativos que repercutem em transformações urbanas. As duas primeiras áreas de atuação do urbanismo dizem respeito ao seu objetivo material referente aos diferentes tipos de uso da cidade, já o última constitui um campo específico de manifestação sociopolítica com a participação de diversos agentes que influenciam na proteção, manutenção e produção do espaço urbano (URBANISTICA, s.d.; n.p.).

Nessa lógica, o planejamento do espaço urbano se materializa na constituição de planos urbanísticos que servem para reproduzir as características socioespaciais e as intenções pragmáticas quanto ao uso de determinada zona de um território, assim como os asseios de toda uma comunidade que convive em determinada área e que seria afetada de forma mediata ou imediata pelas intervenções espaciais público ou privadas. Em linhas gerais, os planos urbanísticos além de representarem a planificação do território com a indicação de todos os seus elementos constituintes que envolvem os setores habitacionais, produtivos, infraestruturais, ambientais etc., designam um conjunto de medidas destinadas à promoção da adequação do espaço, conforme determinado no planejamento e descrito nos planos, de modo a assegurar os direitos fundamentais à cidade em consonância com princípios basilares de equidade, justiça social e sustentabilidade.

Atualmente, conforme Marco Morelli (2007, p. 14-15), no ordenamento jurídico italiano, o planejamento urbano é regulamentado por uma pluralidade de fontes primárias e

secundárias. Iniciando-se com a Constituição, passando pelas leis estatais e regionais<sup>250</sup>, e chegando aos regulamentos e instrumentos urbanísticos municipais, os quais devem observar as prescrições das leis regionais, estatais e disposições constitucionais com os seus princípios fundamentais.

À vista disso, o planejamento urbano italiano se desenvolve por meio de uma vasta série de planos que de forma aproximada poderiam ser sistematizados em planos generalistas que contemplam as diretrizes da política urbana, particularizados que detalham os objetos suscetíveis à urbanização e de execução que detalham as intervenções urbanísticas. Desse modo, destacam-se os seguintes planos gerais: (I) *piani territoriali di coordinamento*; (II) *piano regolatore generale comunale*; (III) *piano intercomunale*; e (IV) *programma de fabbricazione*<sup>251</sup>. E os seguintes planos de detalhamento e de implementação: (I) *piani particolareggiati*; (II) *piani per l'edilizia economica e popolare*<sup>252</sup>; (III) *piani per gli insediamenti produttivi*<sup>253</sup>; (IV) *piani di recupero*<sup>254</sup>; (V) *piani di lottizzazione*<sup>255</sup> (MORELLI, 2007, p. 14-15).

Convém ressaltar que de acordo com a extensão de sua abrangência territorial, os planos urbanísticos também podem ser divididos em: (I) *Piani sovracomunali*<sup>256</sup>, relativos aos planos regionais ou provinciais que abarcam mais de um município, como no caso do planos de coordenação territorial; (II) *Piani generali*, que reproduzem as diretrizes urbanísticas, identificado no plano regulador geral; (III) *Piani subcomunali*<sup>257</sup>, que detalham os meios de execução dos instrumentos urbanísticos, como o plano regulador detalhado e o plano para edificações populares (MORELLI, p. 15).

Nessa esteira, no ordenamento jurídico italiano, conforme analisado previamente, o planejamento urbano é regulamentado basicamente pela Lei n. 1150/1942 que introduz uma série de instrumentos de planificação entre os quais destaca-se o *Piano Regolatore Generale* que desponta como o principal plano responsável por regular as atividades de urbanismo na esfera municipal. Trata-se, então, de um ato da administração pública com conteúdo programático destinado à planificação urbanística do território de municípios italianos. Nessa perspectiva, o plano se constitui em um instrumento essencial por definir o uso e o

<sup>250</sup> Analogamente as leis estatais e regionais italianas corresponderiam as leis federais e estaduais brasileira.

<sup>251</sup> Programa de edificação. Tradução livre do autor.

<sup>252</sup> Planos para edificações econômicas e populares. Tradução livre do autor.

<sup>253</sup> Planos para assentamentos produtivos. Tradução livre do autor.

<sup>254</sup> Plano de recuperação. Tradução livre do autor.

<sup>255</sup> Plano de loteamento. Tradução livre do autor.

<sup>256</sup> Planos supramunicipal. Tradução livre do autor.

<sup>257</sup> Planos submunicipal. Tradução livre do autor.

desenvolvimento do território e, sobretudo, por descrever os objetivos a serem observados e implementados, tanto pelo poder público quanto pela Sociedade.

Nesse sentido, o *Piano Regolatore Generale* é o documento que indica o que pode ser feito urbanisticamente definindo as transformações do território. Para tal o plano deve conter uma série de informações relacionadas ao uso do solo, sendo o seu conteúdo mínimo determinado pelo art. 7º<sup>258</sup> da Lei 1150/1942. Dessa forma, o plano deverá apresentar a malha viária, o zoneamento, áreas públicas, áreas sociais, as recomendações para as áreas históricas, ambientais e paisagísticas, além das prescrições para execução do plano (ITALIA, 1942).

Em linhas gerais, descartando-se as prescrições introduzidas pela legislação das regiões italianas, o plano poderia ser resumido no seguinte conteúdo: (I) zoneamento, que consiste na divisão do território em zonas com a indicação das restrições a serem observadas para o uso e a edificação em cada uma das áreas; (II) localização, consiste na definição de áreas para uso público, para instalações de interesse coletivo e social, para edificações públicas e de uso público, e para implantação de redes viárias; (III) indicação das áreas de valor histórico, ambiental e paisagístico, das áreas degradadas, e das áreas de turismo e hotelaria; (IV) normas de execução, indicam as prescrições e intervenções a serem executadas no território, possuem conteúdo geral, normativo e programático que regula a atividade edilícia; (V) regulamentação quanto ao uso dos imóveis, e quanto ao planejamento do uso de fontes renováveis; (VI) relatório ilustrativo, onde consta o registro do trabalho realizado para confecção do plano e as soluções adotadas, além da planimetria com os documentos gráficos que reproduzem todas as áreas e subdivisões do território municipal. (MORELLI, 2007, p. 24-26).

Por seu turno, o procedimento para formação do *Piano Regolatore Generale* encontra-se previsto no art. 8º da Lei n. 1150/1942, na qual consta que os municípios possuem a autonomia para determinar a criação de seus próprios planos a partir da deliberação do

---

<sup>258</sup> “Art. 7º. O plano regulador geral deve contemplar a totalidade do território municipal. Deve indicar essencialmente: 1) a rede das principais vias de comunicação rodoviária, ferroviária e de navegação e as relativas instalações; 2) a divisão do território municipal em zonas com a especificação das áreas destinadas à expansão do agregado urbano e a determinação das condicionantes e das características a serem observadas em cada uma das áreas; 3) as áreas destinadas a formação de espaços de uso público ou sujeitas a servidões especiais; 4) as áreas a serem reservadas para prédios públicos ou de uso público, bem como para obras e instalações de interesse coletivo ou social; 5) as restrições a serem observadas nas áreas históricas, ambientais e paisagísticas; 6) as regras de implementação do plano.” Tradução livre do autor do original: “Art. 7 Il piano regolatore generale deve considerare la totalità del territorio comunale. Esso deve indicare essenzialmente: 1) la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti; 2) la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona; 3) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù; 4) le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale; 5) i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico; 6) le norme per l'attuazione del piano.” (ITALIA, 1942).

*Consiglio Comunale*. A formação do plano é obrigatória para os municípios listados pelo poder público, anteriormente pelo ministério estatal competente, atualmente pelas regiões. O procedimento envolve ainda a prefeitura que designa projetistas para a elaboração do plano, a câmara municipal que avalia a minuta do plano debatendo-o e aprovando-o, e a Região que após análise técnica aprova ou recomenda novos ajustes ao plano (ITALIA, 1942).

A elaboração do *Piano Regolatore Generale* é um procedimento complexo dividido em dois procedimentos interconectados que envolvem a participação de distintos entes da administração pública estatal. O primeiro é de competência do poder público local e consiste na adoção e elaboração do plano pelo município; o segundo é de competência regional e consiste na avaliação e homologação do plano pela Região. A adoção do plano é determinada pela Região e os municípios não obrigados têm a faculdade de fazê-lo ou não, todavia, caso não o façam, serão obrigados a substituí-lo pelo programa de edificações com o anexo relativo ao regulamento edilício do município (MORELLI, 2007, p. 27-28).

A formação do plano inicia-se com a escolha discricionária de profissional do *Comune* ou mesmo externo ao ente, nomeado o projetista (engenheiro, arquiteto urbanista) ou a equipe responsável, iniciam-se os trabalhos de instrução com o levantamento de dados para confecção do plano, juntamente com a coleta de pareceres dos órgãos municipais competentes, universidades, entidades da sociedade, câmaras de comércio, conselhos distritais interessados, entre outros. Superada a fase instrutória de confecção do plano, compete à Câmara Municipal discutir e votar o projeto do plano aprovando a sua adoção, e depositando-o na Secretaria Municipal por 30 dias onde qualquer interessado poderá acessá-lo, além de dar a devida publicidade com a fixação de aviso público e difusão em jornais locais para o conhecimento da sociedade (ITALIA, 1942; MORELLI, 2007, p. 27-28).

Após os 30 dias de publicidade na secretaria, conforme o art. 9º<sup>259</sup> da Lei n. 1150/1942, tem-se mais 30 dias para apresentação de observações por parte de associações coletivas, como associações sindicais, órgãos públicos e instituições interessadas, embora na atualidade entende-se que inclusive um único cidadão também possa fazê-lo. As observações, de censura

---

<sup>259</sup> “Art. 9. Pubblicazione della minuta del piano generale. Osservazioni. O projeto do plano diretor municipal deve ser depositado na secretaria municipal por um período de 30 dias consecutivos, durante o qual qualquer pessoa tem direito de visualizá-lo. O depósito é dado a conhecer ao público nas formas que vierem a ser estabelecidas no regulamento de aplicação da presente lei. Até 30 dias após o vencimento do prazo de depósito, as associações sindicais e outros órgãos e instituições públicas interessadas podem apresentar observações.” Tradução livre do autor do original: “Art. 9. Pubblicazione del progetto di piano generale. Osservazioni. Il progetto di piano regolatore generale del Comune deve essere depositato nella Segreteria comunale per la durata di 30 giorni consecutivi, durante i quali chiunque ha facoltà di prenderne visione. L'effettuato deposito è reso noto al pubblico nei modi che saranno stabiliti nel regolamento di esecuzione della presente legge. Fino a 30 giorni dopo la scadenza del periodo di deposito possono presentare osservazioni le Associazioni sindacali e gli altri Enti pubblici ed istituzioni interessate.” (ITALIA, 1942).

ou de sugestão, são avaliadas, aceitas ou contra-argumentadas, pela administração, não sendo necessária a repetição dos feitos já que não se tratam de remédios jurídicos. Findada a análise, passa-se a segunda fase, na qual o plano poderá ser aprovado ou pelo presidente da Região ou pela Assembleia Regional. A Região pode, então, aprovar o plano, realizar modificações ou rejeitá-lo. Habitualmente o plano é aprovado com alterações pontuais para adaptá-lo ao plano de coordenação territorial. A seguir a aprovação pela Região o plano é publicado no boletim oficial da Região e no diário oficial entrando em vigor por tempo indeterminado, embora as obrigações que incidam sobre o direito de propriedade sejam reavaliadas a cada cinco anos (ITALIA, 1942; MORELLI, 2007, p. 29-32).

Apesar de o prazo de vigência do *Piano Regolatore Generale* ser indeterminado conforme o art. 11<sup>260</sup> da Lei n. 1150/1942, há a possibilidade de se realizar revisões por meio do instituto denominado “versão”<sup>261</sup>, a qual pode ser providenciada pelo poder público local à medida que surjam novas demandas que ensejam a revisão do plano (ITALIA, 1942). Na prática, a validade do plano torna-se limitada devido às imposições de revisões específicas dentro de um prazo temporal ou caso haja condicionantes como as de um plano de coordenação territorial.

As versões, portanto, podem ser classificadas quanto à matéria em: (I) gerais, (II) específicas ou (III) normativas. (I) As versões gerais se constituem em um novo plano regulador, uma vez que alteram significativamente inúmeros elementos do plano original, o que leva a administração pública a repensar os aspectos urbanísticos de todo o território municipal. As justificativas quanto ao emprego da versão geral dizem respeito ao surgimento de circunstâncias inexistentes e não previstas pelo plano anterior, assim como as avaliações que não foram levadas em consideração ou que foram subavaliadas no momento da aprovação do plano, e que agora se revelam inadequadas ou insuficientes para gerir o aspecto urbano do município. (II) Por sua vez, as versões específicas comportam revisões parciais do plano no que se refere a instrumentos como o zoneamento do território, as motivações para revisão específica são pontuais e não abrangem todo o território do município. (III) Já as versões normativas referem-se exclusivamente às normas de execução do plano e não apresentam relação direta com a sua planificação (MORELLI, 2007, p. 32-33).

---

<sup>260</sup> “Art. 11. Duração e efeitos do plano geral. O plano regulador geral da Prefeitura tem vigência por tempo indeterminado.” Tradução livre do autor do original: “Art. 11. *Durata ed effetti del piano generale. Il piano regolatore generale del Comune ha vigore a tempo indeterminato.*” (ITALIA, 1942).

<sup>261</sup> O instituto urbanístico que prevê alterações nos *Piano Regolatore Generale Comunale*, em língua italiana é denominado “variante” cuja tradução em português seria: variante, versão, modificação, mudança. Por uma questão de estilo linguístico e adequação à linguagem corrente adotar-se-á o termo “versão”.

Morelli ainda explica que também há outro tipo de distinção das versões, mas de fundo formal, relacionada ao procedimento e classificada em: (I) ordinária, (II) simplificada e (III) indicada pelo art. 34 do Decreto Legislativo n. 267/2000. Nessa sequência, tem-se: (I) as versões ordinárias que evocam o mesmo procedimento para a aprovação do plano regulador, com a subdivisão em procedimento preliminar municipal e procedimento de aprovação regional; (II) as versões simplificadas em razão de lei que impõe que as regiões adotem procedimentos simplificados para a aprovação da revisão dos instrumentos urbanísticos, desde que haja adequada publicidade e participação de sujeitos públicos e privados na preparação da versão. Um exemplo de versão simplificada seria quando a Câmara Municipal aprova o projeto preliminar ou definitivo e o transmite à Região para homologação, caso a Região não se manifeste no prazo de 90 dias após a aprovação pela Câmara, entende-se que a determinação se encontra aprovada e, conseqüentemente, a versão do plano devidamente homologada; (III) as versões relacionadas ao art. 34<sup>262</sup> Decreto Legislativo n. 267/2000 dizem respeito ao fato que muitos programas de atuação em políticas públicas são realizados envolvendo diversos entes como prefeituras, províncias e regiões. A esse respeito, quando houver o consentimento da Região quanto à outorga de serviços, projetos, ou com relação à versão do plano urbanístico, basta o pronunciamento da Câmara Municipal (ITALIA, 2000; MORELLI, 2007, p. 33-34).

Convém ressaltar que a documentação que compõe o Plano regulador são dadas pelas leis regionais de planejamento urbano e envolve uma série de documentos, como: cartografia, índice de normas técnicas, relatórios ilustrados, quadros e tabelas dos setores urbanos edificados e edificáveis, zoneamento, e eventuais documentos com indicações detalhadas.

Diante de todo o exposto, percebe-se que o procedimento de elaboração e de alteração do *Piano Regolatore Generale* apresenta a sua peculiaridade, haja vista ser um ato que envolve

---

<sup>262</sup> “Artigo 34. Acordos de programa 1. Para a definição e execução de obras, intervenções ou programas de intervenção que exijam, para a sua plena execução, a ação integrada e coordenada de municípios, províncias e regiões, de administrações estatais e outros sujeitos públicos, ou em qualquer caso de dois ou mais entes mencionados, o presidente da região ou o presidente da província ou o prefeito, em relação à competência primária ou predominante sobre as obras ou as intervenções ou os programas de intervenção, promove a celebração de um acordo de programa, mesmo a pedido de uma ou mais partes interessadas, para assegurar a coordenação das ações e para determinar os prazos, métodos, financiamentos e qualquer outro cumprimento relacionado. 5. Se o acordo implicar alteração dos instrumentos urbanísticos, a adesão do prefeito ao acordo deve ser ratificada pela Câmara Municipal no prazo de trinta dias sob pena de caducidade.” Tradução livre do autor do original: “*Articolo 34 Accordi di programma 1. Per la definizione e l’attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l’azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull’opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento. 5. Ove l’accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l’adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.*” (ITALIA, 2000).

procedimentos complexos de adoção e elaboração técnica com efeitos normativos, típicos da administração pública e, contemporaneamente, procedimentos político-legislativo com discussão e análise respectivamente pelos poderes públicos local e regional, que após devidamente aprovado adquire efeitos normativos e jurídicos. Em vista disso, surge a indagação quanto a natureza jurídica do plano regulador, o que comportaria efeitos práticos quanto aos questionamentos da comunidade, individuais ou coletivos, principalmente sobre as obrigações dele decorrentes.

Para o ordenamento jurídico italiano, a natureza jurídica do plano regulador reveste-se de particular importância por acarretar efeitos práticos quanto a sua aplicação. Logo, três são as teses quanto a sua natureza: (I) como ato normativo que comporta sanção; (II) como ato administrativo essencialmente programático; e como (III) ato misto com efeitos programáticos e sancionatórios. Independentemente do posicionamento jurídico adotado, o plano regulador, em essência, é um ato de conteúdo geral e programático, isto é, comporta diretrizes e estabelece um programa para o seu cumprimento (MORELLI, 2007, p. 34).

Conforme Morelli (2007, p. 35), o entendimento jurídico prevalente, doutrinário e jurisprudencial, é que se trata de ato misto e complexo de natureza programática e normativa, complexo por envolver municípios, Regiões, além de órgãos públicos e privados, misto por envolver o planejamento do território, bem como as prescrições de aplicação geral e imediata. Portanto, os aspectos do plano que apresentam potencial lesivo imediato, como restrições de não edificação ou a desapropriação, podem ser objetos de recurso judicial direto.

Nesse ponto, sem adentrar na complexidade que envolve o direito urbanístico e seus instrumentos, menciona-se que a Lei n. 10, de 28 de janeiro de 1977, introduziu o instituto da concessão edilícia onerosa, ou seja, estabeleceu-se que o poder público municipal podia conceder a título oneroso ao proprietário do terreno o uso do solo mediante pagamento. (ITALIA, 1977). Como resultado do efeito prático da medida, houve a separação do direito de propriedade do direito de construir. Nessa lógica, entende-se o motivo das preocupações advindas em razão das sanções negativas impostas pelo poder público. A concepção do cidadão, mas principalmente dos grupos de interesses, seria de que as prescrições do poder público quanto ao direito de construir interfeririam no direito de propriedade violando o direito subjetivo individual do cidadão, embora deva ser ressaltado que ambos os direitos não se confundem.

Ante o exposto, observa-se que no ordenamento jurídico italiano, ao menos no que concerne o direito urbanístico, os atos do poder público emanados pela via administrativa e que não tenham sido devidamente deliberados pela via legislativa, são passíveis de questionamento,

sobretudo se imperativos. Independentemente de o ato ter sido emanado pela esfera executiva-administrativa ou legislativa, ainda assim será um ato estatal oriundo de uma forte cultura formalista e centrada no monismo jurídico.

Ainda conforme explica Maurizio Carta (1996, p. 65-66), o *Piano Regolatore Generale* é motivo de constantes incompreensões e de uma consolidada prática no que se refere à aplicação de seus instrumentos, com a finalidade de delimitar os processos de transformação e conservação do território, englobando as áreas urbanas consolidadas e as áreas sujeitas à expansão, e revelando-se como um mecanismo para definição do crescimento da cidade. Em síntese, a lei reduz o plano como um zoneamento de todo território municipal destinado a disciplinar a fisionomia das transformações dos seus núcleos urbanos, dispondo para essa finalidade de instrumentos de modo a proteger e valorizar os recursos histórico-culturais, ambientais e paisagísticos, além de contribuir no sentido de se evitar incompatibilidades com o planejamento regional (CARTA, 1996, p. 65-66).

O *Piano Regolatore Generale*, então, mais do que um instrumento de planejamento e planificação para o desenvolvimento ou conservação do território da cidade, constitui-se também como um instrumento semiótico apto a propor soluções aos problemas do espaço urbano decorrentes quanto ao uso do solo. O instrumento planeja, propõe diretrizes, indica meios para sua implementação e busca se não solucionar, ao menos mitigar os riscos da deterioração do espaço das cidades e, por consequência, do habitat humano.

Todavia, politicamente, ao menos segundo a ótica de uma análise delimitada aos textos legislativos concernentes ao urbanismo, percebeu-se que o plano regulador italiano se encontra encastrado na lógica de um rígido monismo jurídico-administrativo. Nos textos legais analisados não se identificou nenhum elemento significativo que viesse a corroborar com uma ampla participação popular na construção de planos reguladores democráticos, ao contrário a participação restringia-se às observações postas ao plano e que poderiam ser contrarrazoadas segundo o princípio do contraditório pelo poder público municipal. Ou seja, ao menos sob o aspecto de uma análise teórico-legal o plano regulador foi concebido sob a influência do paradigma da Modernidade com sua lógica política de espaços de representatividade.

Nesse contexto, as características político-jurídicas e instrumentais do plano regulador revelaram-se – ao se examinar o seu conteúdo e instrumentos urbanísticos, a singularidade do seu procedimento de formação, as suas versões como formas de adequação, a sua natureza jurídica e política – fundamentais à apropriação do conteúdo teórico necessário para a realização do estudo comparado entre o *Piano Regolatore Generale* e o Plano Diretor, a ser realizado na próxima subseção.

### 4.3 A ANÁLISE COMPARADA ENTRE O PLANO REGOLATORE GENERALE E O PLANO DIRETOR

A comparação transformada em método de análise se constitui em ferramenta do Direito Comparado apta ao desenvolvimento de estudos de elementos distintos que por sua vez fazem parte de sistemas diferentes e que se encontram inseridos em contextos singulares. Nessa perspectiva, o método de análise comparada revela-se oportuno a fim de se traçar as analogias e assimetrias que envolvem os institutos sob análise em dois ordenamentos jurídicos diversos.

A presente subseção passa ao estudo do *Piano Regolatore Generale* e do Plano Diretor como objetos de análise de tipo comparativa como método de investigação do Direito Comparado. Logo, objetiva-se comparar os respectivos institutos urbanísticos em evidência com a finalidade de se identificar aspectos convergentes e divergentes quanto à participação democrática da coletividade na construção de planos urbanísticos que incidam sobre o seu habitat humano e reflitam o seu direito à cidade, tendo como parâmetro o Direito Romano de contraponto que resgata e readéqua a participação soberana do povo na construção do direito em assembleias, como reflexo do paradigma da Pós-Modernidade.

Para tal, inicia-se com a sistematização geográfica e político-jurídica dos ordenamentos italiano e brasileiro a fim de situar os elementos sob análise com a finalidade de facilitar a aplicação da macrocomparação entre as Constituições e as legislações urbanísticas correspondentes. Na sequência, aplica-se a microcomparação envolvendo o *Piano Regolatore Generale* e o Plano Diretor. Da análise efetuada apresenta-se os resultados do estudo comparado referentes à democracia participativa e seus institutos de participação cidadã.

#### 4.3.1 Macrocomparação: do ordenamento às Constituições da Itália e do Brasil

Com a disposição de informar a sistematização da comparação a ser empregada neste primeiro momento que corresponde à presente subseção, convém esclarecer que inicialmente proceder-se-á a uma comparação preliminar de tipo macro envolvendo aspectos geográficos, políticos e jurídicos concernentes ao Brasil e a Itália, com a finalidade de melhor vislumbrar as características básicas que configuram ambos os Estados. Na sequência, a macrocomparação será aplicada aos ordenamentos jurídicos em tela, primeiramente às suas duas Constituições a fim de divisar elementos *lato sensu* de participação democrática e *stricto sensu* aplicados ao urbanismo.

Portanto, compreende-se que para este momento inicial a macrocomparação é o método que melhor se adapta à realização de uma análise comparativa mais ampla destinada a identificar elementos conhecidos ou desconhecidos que possam dialogar com a democracia e o urbanismo. Nesse entendimento, por meio da macrocomparação, faz-se necessário abordar previamente geograficamente o Brasil e a Itália para uma percepção mínima dos aspectos que dizem respeito à organização sociopolítica dos dois países.

Segundo o levantamento realizado pelo *Istituto Nazionale di Statistica* – Istat, em 2019 a Itália possuía uma população residente de 60,2 milhões de habitantes, sua superfície territorial é de 302.068<sup>263</sup> km<sup>2</sup>, encontra-se dividida em 20 regiões político-administrativas autônomas<sup>264</sup>, subdivididas em 110 províncias<sup>265</sup> e 7904 municípios<sup>266</sup>. Seu nome oficial é *Repubblica Italiana* e a partir do *referendum*<sup>267</sup> realizado em 02 de junho de 1946 adotou a forma de governo republicana. O seu sistema de governo é o parlamentarismo com parlamento bicameral composto pela *Camera dei deputati* e pelo *Senato della Repubblica* (ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, 2019, n.p.; 2020, n.p.; ITALIA, 1948; SARTOR, 2016, p. 74-75).

O Presidente da República é o chefe de Estado representando a unidade nacional, é eleito indiretamente pelo Parlamento, e nomeia o Presidente do Conselho e seus Ministros, isto é, o primeiro-ministro e seu gabinete, além de poder dissolver as câmaras. Por sua vez, o Presidente do Conselho é o chefe de governo encarregado do poder executivo juntamente com seus Ministros, e depende do voto de confiança do parlamento para governar. A Magistratura exerce o poder judiciário que é independente e autônomo dos demais poderes, sendo coordenada pelo

---

<sup>263</sup> Em termos comparativos, a área territorial da Itália (302 mil km<sup>2</sup>) situa-se entre a área do Rio Grande do Sul (281 mil km<sup>2</sup>) e a área do Maranhão (329 mil km<sup>2</sup>)

<sup>264</sup> A autonomia regional, ou seja, das Regiões italianas, expressa-se na autonomia: estatutária; legislativa e regulamentar; administrativa; tributária; e nas relações internacionais. Por autonomia estatutária entende-se aquela na qual a Região possui o poder de regular a sua própria organização e as funções desempenhadas por meio do seu próprio estatuto. Por autonomia legislativa ou regulamentar compreende-se o poder da Região em regular os seus próprios atos legislativos e regulamentares. Por autonomia tributária concebe-se o poder da Região em estabelecer os seus próprios impostos. A autonomia nas relações internacionais compreende a possibilidade de a região estabelecer acordos com Estados e entes internacionais, em matérias de sua competência e limitadas à previsão legal (REGIONE, s.d., n.p.).

<sup>265</sup> A Província é um ente territorial intermediário entre o Município e a Região, trata-se de ente autônomo da República com estatuto, atribuições e funções próprias conforme o §1º do art. 114 da Constituição Italiana. O Estado italiano possui ao todo 110 províncias, incluídas as províncias da Região autônoma da Sicília, as províncias autônomas de Trento e Bolzano que possuem autonomia legislativa e exercem funções regionais, e a Região de estatuto especial Valle d’Aosta que também desenvolve funções que nas regiões de estatuto ordinário são desempenhadas pelas províncias (ITALIA, 1948; PROVINCIA, s.d, n.p.).

<sup>266</sup> Conforme o art. 114 da Constituição Italiana, o *comune*, isto é, o município em língua italiana, constitui-se como um dos entes autônomos da República, sendo dotado de estatuto, poder e funções administrativas próprias (ITALIA, 1948).

<sup>267</sup> “O Referendo institucional foi realizado em 02 de junho de 1946, envolveu toda a Itália, de um universo de 28.005.449 eleitores votaram 24.946.878 com um quórum de 89,08%, a república obteve 54,27% dos votos (12.718.641), a Monarquia 45,73% (10.718.502), sendo que o quesito referendado era a forma institucional do Estado” (SARTOR, 2016, p. 76), devendo-se escolher a forma de governo entre a monarquia ou a república.

Conselho Superior da Magistratura, apresenta tribunais e o controle constitucional das leis é exercido pela Corte Constitucional (ITALIA, 1948).

Por seu turno, segundo a projeção do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Brasil tinha em 2021 uma população estimada de 213,3 milhões de habitantes, e seu território apresenta uma superfície de 8.510.345,540 km<sup>2</sup>, o que equivale a aproximadamente 28 vezes a superfície do território italiano. Politicamente encontra-se dividido em 27 unidades federativas, das quais 26 são Estados e 1 é Distrito Federal, e possui 5570 municípios. O seu nome oficial é República Federativa do Brasil, a sua forma de governo é a República e o seu sistema de governo é o presidencialismo<sup>268</sup>, com parlamento bicameral denominado Congresso Nacional formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado da República. (BRASIL, 1988; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021, n.p.).

No Brasil a chefia do Estado e do governo, ou seja do poder executivo na esfera federal, cabe ao Presidente da República que é eleito diretamente pelo voto popular, e é responsável pela nomeação dos Ministros de Estado que compõe o seu governo. O poder judiciário é independente e autônomo, sendo composto por tribunais e juízes, o controle de constitucionalidade é exercido pelo Supremo Tribunal Federal e ao Conselho Nacional de Justiça compete o controle administrativo e financeiro do judiciário e dos deveres funcionais dos magistrados (BRASIL, 1988).

Ante ao exposto, a partir dos dados coletados de institutos de geografia e estatística e das Constituições de ambos os Estados, compila-se a Tabela 1 na qual apresenta-se uma síntese quanto ao procedimento de escolha de representantes políticos por meio de eleições representativas.

Tabela 1 - Poderes eleitos diretamente pelo voto popular.

<b>Poderes</b>	<b>Brasil</b>	<b>Itália</b>
Executivo	Sim	Sim, com ressalvas
Legislativo	Sim	Sim
Judiciário	Não	Não

Fonte: Dados compilados pelo autor com base nas Constituições brasileira e italiana (BRASIL, 1988; ITALIA, 1948).

<sup>268</sup> A Constituinte de 1987-1988 determinou que o povo brasileiro fosse consultado para a escolha da forma e sistema de governo. Em 21 de abril de 1993 foi realizado um plebiscito cujo quórum chegou a 67.010.409 (74,24%) de votos de um eleitorado de 90.256.552. Para sistema de governo a preferência pelo presidencialismo alcançou 55,67% (36.685.630) de votos, enquanto o parlamentarismo contou 24,91% (16.415.585). Quanto à forma de governo, a escolha foi pela república com 66,26% (43.881.747) dos votos, já a monárquica somou apenas 10,25% (6.790.751) (SARTOR, 2020, p. 44-45).

Da análise da tabela macrocomparativa distingue-se que no sistema político italiano de tipo republicano e parlamentar, o poder executivo nem sempre está submetido ao controle democrático do eleitorado por meio do voto direto, mas sim dos representantes eleitos ao legislativo, o único poder do Estado apto a “representar” a vontade popular. Nesse sentido, o sistema político italiano apresenta-se complexo, haja vista a diversidade de estatutos que regulamentam as eleições de seus entes nas diversas esferas estatais. Assim, os presidentes das regiões, exceto se o estatuto dispor diferentemente, das províncias e dos municípios com mais de 15 mil habitantes são eleitos por sufrágio universal direto. Todavia, o Presidente da República e o Presidente do Conselho (Primeiro-Ministro), responsáveis pelo Estado e governo, são eleitos indiretamente (ITALIA, 1948; 2000).

Percebe-se que o sistema eleitoral italiano, o qual apresenta um contexto sócio-histórico sob forte influência das peculiaridades que envolvem o Ressurgimento italiano no século XIX e a reestruturação estatal do Pós-Segunda Guerra no século XX, apresenta-se fortemente ligado ao paradigma da Modernidade da democracia representativa, com excesso de formalismo estatal e complexidade de procedimentos.

Ainda sob a perspectiva da macrocomparação, prossegue-se a análise preliminar perquirindo as constituições de ambos os Estados no encaixe das categorias afins à proposta da presente pesquisa. Por conseguinte, a *Costituzione della Repubblica Italiana* é composta por 139 artigos dispostos em 4 temas divididos do seguinte modo: princípios fundamentais; direitos e deveres dos cidadãos; ordenamento da República; e disposições transitórias e finais. Trata-se da lei fundamental que ocupa o topo hierárquico das fontes do ordenamento jurídico italiano, é uma constituição escrita, longa, rígida, democrática e fortemente garantista (CARETTI; DE SIERVO, 2017, p. 79-82; ITALIA, 1948).

Por sua parte, a Constituição da República Federativa do Brasil é a lei fundamental do ordenamento jurídico brasileiro, trata-se de uma constituição prolixa por abordar temas que vão além do direito constitucional tornando-a extensa, rígida devido à formalidade para a sua alteração, garantista por prescrever garantias individuais e coletivas; dirigente por estabelecer diretrizes programáticas, além de democrática. A constituição apresenta 250 artigos divididos em 9 títulos que abordam temas como: princípios fundamentais; direitos e garantias fundamentais; organização do Estado; organização dos poderes; defesa do Estado e das instituições democráticas; tributação e orçamento; ordem econômica e financeira; ordem social; e disposições constitucionais gerais (BONAVIDES, 2011, p. 80-92, BRASIL, 1988).

Nessa sequência, tendo como fundamento o paradigma da Pós-Modernidade da Democracia Participativa, consultou-se em ambos os textos constitucionais um conjunto de

termos pertinentes à linguagem político-jurídica relacionados às práticas democráticas de caráter participativo, tais como: democracia, *democrazia*; democrático, *democratico*; assembleia, *assemblea*; audiência, *udienza*; audiência pública, *udienza pubblica*; escuta, *ascolto*; consulta, *consulta*; reunião, *riunione*; conselho, *consiglio*; debate, *dibattito*; conferência, *conferenza*; participação, *partecipazione*; participar, *partecipare*.

Como resultado apresenta-se a Tabela 2 com a compilação sintética dos dados pesquisados nos textos constitucionais, informa-se o termo, a quantidade de vezes que foi encontrado e menciona-se somente os artigos correlatos ou considerados relevantes à investigação.

Tabela 2 - Termos referentes à Democracia nas Constituições brasileira e italiana.

Constituição brasileira			Constituição italiana		
Termo	Q.	Artigo	Termo	Q.	Artigo
<b>Assembleia</b>	22	-	<i>Assemblea</i>	10	-
<b>Audiência</b>	5	-	<i>Udiienza</i>	-	-
<b>Conferência</b>	1	216-A, §2, III	<i>Conferenza</i>	3	-
<b>Conselho</b>	1	212-A, X, d) 216-A, §2, II	<i>Consiglio</i>	49	99
<b>Consulta</b>	7	-	<i>Consulta</i>	3	-
<b>Debate</b>	1	-	<i>Dibattito</i>	-	-
<b>Democrático</b>	16	1º, par. único 194, VII 206, VI 216-A, <i>Caput</i>	<i>Democratico</i>	5	1º
<b>Democratização</b>	2	216-A, § 1º, X	<i>Democratizzazione</i>	-	-
<b>Participação</b>	69	187 193 194, VII 198, III 204, II 216-A, § 1º, X	<i>Partecipazione</i>	1	3º, §2º
<b>Participar</b>	11	-	<i>Partecipare</i>	1	75, § 3º
<b>Reunião</b>	7	-	<i>Riunione</i>	5	-

Fonte: Dados compilados pelo autor com base nas Constituições brasileira e italiana (BRASIL, 1988; ITALIA, 1948).

Dos termos analisados do vernáculo italiano, incluindo suas variações de gênero, número e desinências<sup>269</sup>, somente *assemblea*, *consiglio*, *consulta*, *consultazione*, *democratico*, *partecipazione*, *partecipare* e *riunione* se encontram no texto constitucional, porém na maioria dos casos não apresenta nenhuma relação direta com a significância de audiência pública entendida como espaço de exercício da democracia participativa pela coletividade. Em todo caso, apesar de não haver nexos com o urbanismo, destaca-se o art. 99<sup>270</sup> por referir-se ao *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*<sup>271</sup>, órgão consultivo capaz de contribuir na formulação de políticas econômicas e sociais, formado por representantes do Estado e da Sociedade nomeados para o cargo por um período de 5 anos. Nota-se que o conselho se assemelha aos conselhos gestores brasileiros responsáveis por contribuírem na elaboração de políticas públicas do interesse da coletividade e por exercerem o controle social sobre as mesmas.

Por sua vez, *partecipazione* aparece no § 2º<sup>272</sup> do art. 3º no qual afirma ser dever da república remover os obstáculos à efetiva participação dos cidadãos na organização política do Estado. Já o termo *democratica* aparece no art. 1º com a seguinte redação “*L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.*”<sup>273</sup> Interessante observar que o dispositivo afirma que a soberania é exercida pelo povo nos limites da constituição. Nesse sentido, buscou-se compreender quais seriam as formas de exercício da soberania delineadas no texto constitucional. Como resposta à indagação tem-se o art. 75<sup>274</sup> que se refere exclusivamente ao

<sup>269</sup> “nas línguas flexionais, sufixo flexional que aparece no final de vocábulos adicionando ao seu radical significados gramaticais; terminação” (DESINÊNCIA, 2009, n.p.)

<sup>270</sup> “O Conselho Nacional de Economia e Trabalho é composto, na forma estabelecida pela lei, por especialistas e representantes das categorias produtivas, na medida em que leva em conta sua importância numérica e qualitativa. É órgão consultivo das Câmaras e do Governo para matérias e de acordo com as funções que lhe são atribuídas por lei. Tem a iniciativa legislativa e pode contribuir para a elaboração de legislação econômica e social de acordo com os princípios e dentro dos limites estabelecidos pela lei.” Tradução livre do autor do original: “*Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa. È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge. Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.*” (ITALIA, 1948).

<sup>271</sup> Conselho Nacional de Economia e Trabalho. Tradução livre do autor.

<sup>272</sup> “É dever da República remover os obstáculos de natureza econômica e social que, limitando a liberdade e a igualdade dos cidadãos, impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a participação efetiva de todos os trabalhadores na organização política, econômica e social. do país.” Tradução livre do autor do original: “*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.*” (ITALIA, 1948).

<sup>273</sup> “A Itália é uma República democrática, baseada no trabalho. A soberania pertence ao povo, que a exerce nas formas e nos limites da Constituição.” Tradução livre do autor.

<sup>274</sup> “Convoca-se um referendo popular para deliberar a revogação, total ou parcial, de uma lei ou de um ato com valor de lei, quando for requerido por quinhentos mil eleitores ou cinco Conselhos regionais (Assembleias

instituto da democracia semidireta denominado referendo, um tipo de consulta pública na qual o povo é chamado a expressar sua aprovação ou reprovação às leis elaboradas pelo parlamento.

Quanto aos termos em língua portuguesa, a pesquisa revelou a prolixidade de temas abordados pela Constituição de 1988 e uma ampla variedade de artigos cujos termos se fazem presentes e correlacionados à procedimentos de democracia participativa. Sinteticamente, a constituição menciona os vocábulos assembleia, audiência pública, consulta e debate, porém com o significado de audição pública, sem conexão à ideia de participação soberana da sociedade.

Termos como democratização e democrático são utilizados para indicar a gestão descentralizada da administração da seguridade social com a participação de colegiados e, por consequência, a adoção de procedimentos participativos mediante audiências. Menciona-se que os termos conselho e conferência se encontram em sintonia com o paradigma da democracia participativa e são empregados para indicar o colegiado e as assembleias responsáveis por elaborar e exercer o controle social das políticas culturais e, também, a transparência e fiscalização das políticas de educação. Já o vocábulo participação foi muito aproveitado para se referir à saúde, à assistência social, às políticas sociais, à seguridade social e à cultura, e da mesma forma recomendando a participação da população na elaboração de políticas públicas. Salienta-se ainda que no texto constitucional brasileiro aparece o termo órgãos gestores e colegiado referindo-se à participação por meio do instituto da Audiência Pública.

Avançando na análise macrocomparativa, passa-se à identificação de termos e elementos referentes ao urbanismo relacionados ao planejamento urbano e à democracia participativa. Nessa compreensão, foram pré-selecionados termos chaves relacionadas ao urbanismo, empregando-se o radical do termo a fim de abarcar o maior número de desinências conexas. Dessa forma, foram utilizados para a língua portuguesa: urban-; planej-; plano-; solo; territ.-; e para a língua italiana: *urban-*, *pianif-*; *pian-*; *suolo*; *territ-*. A título de ilustração, o radical “urban-” engloba palavras como: urbanismo, urbanístico/a; urbano/a/s; urbanização/ões; urbanizar, entre outras. A Tabela 3 reproduz, então, os resultados obtidos e possibilita um panorama quanto ao termo pesquisado, quantidade de vezes identificadas nas respectivas constituições em análise e os artigos correspondentes.

---

Legislativas). Não se admite o referendo para as leis tributárias e de orçamento, de anistia e de indulto, e de autorização para ratificar tratados internacionais. Tem direito de participar do referendo todos os cidadãos eleitores à Câmara dos Deputados. [...]” Tradução livre do autor do original: “È indetto referendum popolare per deliberare l’abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. [...]” (ITALIA, 1946).

Tabela 3 - Termos referentes ao Urbanismo nas Constituições brasileira e italiana.

Constituição brasileira			Constituição italiana		
Radical	Quantidade	Artigo	Radical	Quantidade	Artigo
<b>Urban-</b>	28	21, XX; 24; 25; § 3º; 30, VIII; 156, I; 182; 183; 216, V;	<b>Urban-</b>	-	-
<b>Planej-</b>	13	25, §3º; 29, XII; 30, VIII;	<b>Pianif-</b>	-	-
<b>Plano-</b>	67	21, IX; 182;	<b>Pian-</b>	1	-
<b>Solo</b>	7	30, VIII; 182;	<b>Suolo</b>	1	44
<b>Territ-</b>	136	30, VIII; 156, I; 182.	<b>Territ-</b>	14	133

Fonte: Dados compilados pelo autor com base nas Constituições brasileira e italiana (BRASIL, 1988; ITALIA, 1948).

Da análise dos radicais dos termos urbanísticos a serem perquiridos na Constituição italiana, especifica-se que o texto constitucional não sistematiza em nenhum momento a matéria urbanística, senão colateralmente em seu art. 133<sup>275</sup> ao tratar da criação de novas províncias e municípios o que comportaria a atualização ou elaboração de um planejamento urbano específico para as áreas afetadas; e no seu art. 44<sup>276</sup> que determina a aplicação de lei que

<sup>275</sup> “A mudança das circunscrições provinciais e a instituição de novas Províncias dentro de uma Região são estabelecidas com leis da República, por iniciativa dos Municípios, ouvida também a Região. A Região, ouvida a população interessada, pode com suas leis instituir novos municípios em seu território e modificar as suas circunscrições e denominações.” Tradução livre do autor do original: “*Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Provincie nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione. La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.*” (ITALIA, 1948).

<sup>276</sup> “Para alcançar o uso racional do solo e para estabelecer relações sociais justas, a lei impõe obrigações e restrições à propriedade privada da terra, estabelece limites à sua extensão segundo as regiões e as áreas agrárias, promove e impõe a recuperação de terras, a transformação de latifúndios e a reconstituição de unidades produtivas; ajuda pequenas e médias propriedades. A lei prevê providências a favor das áreas montanhosas.” Tradução livre do autor do original: “*Al fine di raggiungere il razionale sfruttamento del suolo e di fissazione equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo, le regioni e le zone agrarie, promuovere ed imporre la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà. La legge prevede provvedimento a favore delle zone montane.*” (ITALIA, 1948).

imponha obrigações e limites ao uso da propriedade privada para se promover o uso racional do solo, procedimento este que exige regulamentação própria que possa especificar os instrumentos adequados à serem aplicados quanto ao uso e à produção do solo, tema típico do urbanismo com suas ferramentas de planejamento e implementação.

Quanto à análise dos artigos sobre a matéria urbanística na Constituição brasileira, descreve-se os seguintes resultados: (I) com relação ao termo urbano e correlatos, constatou-se que: a) compete a União a instituição das diretrizes ao desenvolvimento urbano, habitação, saneamento e mobilidade; b) União, Estados e Distrito Federal possuem competência concorrente legislativa em matéria urbanística; c) os municípios possuem competência para ordenar o território mediante planejamento e controle do seu uso, parcelamento e ocupação do solo; d) compete aos municípios ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de sua população; e) os terrenos não edificados, não utilizados e subutilizados podem ser parcelados ou edificados compulsoriamente, tributados progressivamente e desapropriados caso não promovam o adequado uso do solo; (II) quanto aos termos referentes a planejamento, território e solo, percebe-se que a constituição delegou ao poder local grande responsabilidade pela execução das atividades urbanísticas a serem implantadas no território municipal; (III) referente ao termo plano, verificou-se que a Constituição reservou um inteiro capítulo para abordar a política urbana consagrando o instituto do Plano Diretor como o principal instrumento urbanístico de atuação do Poder Público municipal para o desenvolvimento urbano da cidade.

Da análise dos textos constitucionais, é possível deduzir que a Constituição brasileira, por ser uma constituição prolixa, aborda de forma mais ampla várias categorias e, por consequência, temas associados ao urbanismo e a princípios como o da participação popular e o da democracia. Todavia, não obstante a Constituição italiana também ser analítica, o seu texto constitucional é mais conciso na abordagem dos temas suscitados. Ademais, convém ressaltar que o contexto histórico que influencia a Constituinte em ambos os ordenamentos, apesar de aparentemente semelhantes, encerram acontecimentos sociopolíticos completamente distintos.

Nesse sentido, a constituição italiana surge no contexto do Pós-guerra, após 20 anos de regime fascista, o País encontra-se destruído moralmente, socialmente e economicamente. A influência do racionalismo moderno presente no continente europeu se faz atuante na Constituinte italiana e na reorganização de seu ordenamento jurídico. Por sua vez, a Constituição brasileira surge no contexto latino-americano, marcado pelo autoritarismo das ditaduras militares e da exploração socioeconômica das classes subalternas, expropriadas de suas posses e segregadas de seu espaço. A mobilização dos movimentos sociais deflagra a Constituição de 1988 que se torna mais do que um marco jurídico, um marco paradigmático

por ser o resultado de uma ampla e forte pressão da Sociedade na busca por direitos e dignidade. Por esse motivo, trata-se de um documento político-jurídico em que um inteiro capítulo sobre urbanismo se fez escrito e se fez história.

A comparação efetuada neste primeiro momento sob uma perspectiva macro, por ter como objeto dois ordenamentos político-jurídicos distintos materializados por suas respectivas Constituições, cada qual com peculiaridades próprias, possibilitou a ampliação de um conhecimento teórico jurídico sobre a normatividade que envolve a democracia participativa e o urbanismo inseridos em ambos os textos constitucionais, assim como as suas relações no interior de cada ordenamento. A fim de melhor especificar o objeto de análise que envolve o planejamento urbano participativo, passa-se a análise *stricto sensu* que envolve a legislação urbanística por meio da microcomparação.

#### **4.3.2 Microcomparação: dos planos urbanísticos à participação democrática**

Ante ao prévio estudo macrocomparativo que envolveu simultaneamente aspectos gerais de teor geográfico, político e, principalmente, jurídico, haja vista envolver as Constituições brasileira e italiana na busca por elementos de planejamento urbano e de democracia participativa, passa-se agora ao desenvolvimento da análise microcomparativa. A microcomparação como método do Direito Comparado presta-se ao estudo de elementos pontuais de distintos ordenamentos jurídicos visando identificar pontos semelhantes ou divergentes. Nessa lógica, a análise microcomparativa manifesta-se apropriada para comparar os institutos do *Piano Regolatore Generale* e do Plano Diretor no que concerne a confecção de planos urbanísticos que sejam o reflexo de um planejamento urbano democrático e participativo.

Adentrando na microcomparação, primeiramente buscar-se-á as fontes legais que ensejam ambos os planos urbanísticos, no caso a *Legge urbanistica* n. 1150, de 17 de agosto de 1942, e o Estatuto da Cidade, Lei N° 10.257, de 10 de julho de 2001. Na sequência passar-se-á a individuar os termos concorrentes à elaboração dos respectivos planos pautando-se na ideia do paradigma da pós-modernidade, ou seja, os termos devem dialogar com os institutos da democracia participativa, em especial com a Audiência Pública ou afins. Posteriormente, será realizada a análise dos dados coletados ponderando acerca da participação popular na elaboração do planejamento urbano por meio do *Piano Regolatore Generale* e do Plano Diretor.

Nesta etapa, a fim de facilitar a abordagem e a identificação das semelhanças e diferenças quanto ao planejamento urbano, adota-se um conjunto de termos correlatos à

especificidade de elaboração dos planos urbanísticos. A adoção de vocábulos, como já fora utilizada na macrocomparação, não visa refutar o conteúdo de toda a legislação a fim de limitar o objeto investigado, mas potencializar o enfoque de modo a não só enquadrar as similaridades, mas a identificar elementos ou práticas que poderiam passar despercebidos ao longo de uma investigação não comparativa.

Em razão do exposto, a Tabela 4 refere-se à legislação urbanística italiana representada pela *Legge 17 agosto 1942, n. 1150*, conhecida simplesmente como *Lei Urbanistica*. São indicadas a quantidade total em que o termo foi detectado no texto legislativo, sendo a quantidade relativa referente ao emprego da terminologia associada a práticas de democracia participativa ou quando relevante à análise microcomparativa, enquanto na coluna artigo são indicados os artigos da lei correspondentes. Reforça-se que a coleta não se restringiu aos termos destacados, mas incluiu inclusive variações terminológicas relativas a famílias de palavras não descritas na tabela, mas igualmente pesquisados, como: *pianificare, partecipare, partecipativa, consulta* etc.

Tabela 4 - Termos relacionados à Democracia Participativa na *Legge Urbanistica* italiana.

Termo	Quantidade		Artigo
	Total	Relativa	
<i>Piano/i</i>	144	-	-
<i>Piano/i Regolatore/i</i>	50	-	-
<i>Pianificazione</i>	-	-	-
<i>Assemblea</i>	-	-	-
<i>Udienza (pubblica)</i>	-	-	-
<i>Conferenza</i>	-	-	-
<i>Consultiva, Consulenza</i>	2	-	-
<i>Dibattito, Discussione</i>	-	-	-
<i>Consiglio, Collegio</i>	-	-	-
<i>Partecipazione</i>	-	-	-
<i>Democratico</i>	-	-	-
<i>Democrazia</i>	-	-	-
<i>Riunione</i>	-	-	-
<i>Ascolto</i>	-	-	-

Fonte: Dados compilados pelo autor com base na *Legge n. 1150/1942* (ITALIA, 1942).

Quanto à análise dos dados coletados da Lei n. 1150/1942 do ordenamento italiano, percebe-se que a grande maioria dos termos selecionados não se encontram contemplados no texto legislativo. A variação terminológica de *consulta* mostra-se nos termos *consultiva* e *consulenza*, igualmente os termos *piano regolatore* e *piano*, e suas variações de número,

aparecem respectivamente 50 e 144 vezes no texto da lei, porém em todos os casos analisados sem relação alguma com a Democracia Participativa.

A análise da lei urbanística italiana revelou que se trata de uma lei que regulamenta instrumentos e procedimentos para a planificação urbanística do território dos municípios italianos. A lei apresenta um teor técnico-administrativo que indica um modelo de planificação articulado em planos urbanísticos e que disciplina a aplicação dos instrumentos urbanísticos descrevendo os procedimentos de atuação dos órgãos estatais. Da lei menciona-se o instrumento do *Piano Regolatore Generale*, previamente abordado na presente pesquisa, que mapeia o território do município indicando as diretrizes a serem seguidas e os instrumentos de atuação, além do plano de detalhamento que registra os detalhes técnicos quanto à aplicação do plano regulador geral. Não obstante a lei seja tecnicamente bem estruturada, restringe-se ao urbanismo não dialogando diretamente com procedimentos democráticos participativos.

Prosseguindo a microcomparação, a Tabela 5 sintetiza os termos investigados na legislação infraconstitucional urbanística brasileira, no caso a Lei N° 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Indica-se a quantidade total de vezes em que o termo foi localizado no texto legislativo, a quantidade relativa de vezes em que o termo apresenta nexos com a democracia participativa, e a indicação dos referidos dispositivos legais.

Tabela 5 - Termos relacionados à Democracia Participativa no Estatuto da Cidade.

Termo	Quantidade		Artigo
	Total	Relativa	
<b>Plano</b>	20	2	[2°, II]; [43, IV];
<b>Plano Diretor</b>	36	1	[40, §4°, I, II, III];
<b>Planejamento</b>	5	1	[40];
<b>Assembleia</b>	-	-	-
<b>Audiência (pública)</b>	4	2	[43, II]; [44];
<b>Conferências</b>	1	1	[43, III];
<b>Consultas</b>	3	2	[43, II]; [44];
<b>Debates</b>	3	3	[40, §4°, I]; [43, II]; [44];
<b>Conselho</b>	-	-	-
<b>Colegiado</b>	1	1	[43, I];
<b>Participação/ativa</b>	7	7	[2°, II]; [4°, III, f)]; [4°, §3°]; [32, §1°]; [40, §4°, I]; [44]; [45];
<b>Participar</b>	-	-	-
<b>Democrático</b>	3	2	[1°, II]; [43, <i>Caput</i> ];
<b>Democracia</b>	-	-	-
<b>Reunião</b>	-	-	-
<b>Escuta</b>	-	-	-

Fonte: Dados compilados pelo autor com base na Lei N° 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

Da análise da compilação dos dados supracitados e da leitura do texto do Estatuto da Cidade, sistematiza-se os seguintes resultados quanto à/ao/s: (I) gestão democrática, a lei assegura que a gestão democrática da cidade e da sua política urbana seja assegurada por meio da participação da população e de associação da comunidade, indica inclusive os instrumentos da Democracia Participativa para que o povo possa expressar a sua vontade na construção de uma melhor cidade; (II) participação popular, a lei garante a participação da população e de segmentos da Sociedade na formulação de planos, programas e projetos de desenvolvimento de políticas urbanas. Isso porque a participação democrática da comunidade é importante para a definição das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, além de permitir o controle social sobre as políticas de desenvolvimento e expansão urbana; (III) instrumentos da democracia participativa, a lei determina inclusive os instrumentos para a gestão democrática da cidade, tais como: a) conferências nos níveis nacional, estadual e municipal; b) órgãos colegiados, ou seja, a participação de conselhos gestores de políticas públicas nos três níveis da administração pública; c) debates, audiências e consultas públicas para a aprovação de planos urbanísticos, do plano plurianual e de diretrizes orçamentárias; d) iniciativa popular, a lei dispõe sobre a possibilidade da iniciativa popular para projetos de lei e de planos para o desenvolvimento urbano; (IV) audiência pública, destaca-se por ser fundamental para que o Poder Público e a população discutam sobre empreendimentos ou atividades com efeitos negativos ao ambiente natural ou urbano; para a definição e implementação da gestão orçamentária participativa; e para a elaboração do Plano Diretor devendo ser assegurada pelos poderes legislativo e executivo municipal; (V) plano diretor, é o plano básico que define a política de desenvolvimento urbano, deve ser elaborado de forma democrática com a participação da Sociedade por meio de audiências públicas; (VI) transparência, o acesso aos documentos produzidos na elaboração do Plano Diretor deverão estar disponibilizados e poderão ser acessados por qualquer cidadão interessado (BRASIL, 2001).

Em linhas gerais, a Lei N° 10257/2001, ao regulamentar a política urbana, destaca-se por descrever em vários dispositivos uma ampla variedade de instrumentos democráticos que asseguram a participação popular na gestão das políticas públicas de urbanismo a serem desenvolvidas pelo poder municipal. Prevê inclusive que instrumentos urbanísticos sejam implementados por meio de instrumentos democráticos como no caso do Plano Diretor, além de prescrever o controle social como meio do exercício da cidadania. O Estatuto da Cidade trouxe segurança jurídica no sentido de criar o entendimento jurisprudencial da necessidade de o Poder Público executivo e legislativo assegurar a participação da população nos moldes legais previstos pela lei e pelo ordenamento jurídico.

Na presente subseção, foram apresentados os resultados de uma análise comparada referente à coleta de dados compostos por um conjunto de informações concernentes à democracia e ao planejamento urbano presentes nos ordenamentos jurídicos italiano e brasileiro. Tal análise comportou dois momentos, um primeiro de teor macrocomparatista por envolver elementos gerais geopolíticos e constitucionais, e um segundo de teor microcomparatista por abranger elementos específicos como os planos urbanísticos.

*A priori*, ao se confrontar os resultados da investigação comparada entre o *Piano Regolatore Generale* e o Plano Diretor, especificamente quantos aos instrumentos de democracia participativa aplicados à elaboração do planejamento urbano pela própria comunidade, deduz-se que o Plano Diretor se apresenta em consonância com o paradigma da Pós-Modernidade participativa, enquanto o *Piano Regolatore Generale* encontra-se ainda ancorado no paradigma da Modernidade representativa. Avançando-se na investigação, passa-se agora a análise comparada proposta pelo Direito Comparado que, para além do conhecimento metodológico de ordenamentos jurídicos distintos, propõe um parecer que sirva de elemento teórico e prático para o aperfeiçoamento dos direitos comparados.

Em linhas gerais, apresenta-se o seguinte relatório sobre a comparação realizada:

(I) Da comparação de tipo macro: a) percebe-se que o ordenamento jurídico italiano se encontra fundamentado no contexto que envolve o continente europeu, encerrando em suas entrelinhas a influência hegemônica do paradigma da Modernidade representativa. Apesar de a Constituição de 1948 prever consultas à população por meio de institutos como o referendo e a iniciativa popular legislativa, tais instrumentos ainda encerram requisitos formais que na maioria das vezes obstam o seu emprego. Nota-se na Constituição italiana o forte viés representativo como elemento mediador entre a Sociedade e o Estado; b) Por seu turno, no ordenamento jurídico brasileiro a Constituição além de fundamentar o Estado como democrático, recomenda em vários de seus temas mecanismos de participação popular mediante colegiado ou gestão democrática com a finalidade de a população exercer o controle social sobre os atos do Poder Público e estimular a participação cidadã da coletividade.

(II) Já a comparação de tipo micro: a) quanto à legislação urbanística italiana, por ter sido concebida em 1942, sua estruturação reproduz o forte conceito tecnicista do período com planos elaborados por pessoal técnico especializado, capacitado e nomeado para este fim. Com efeito, apresenta-se o plano à Sociedade, porém são aprovados pelo Estado. Da análise do texto legal não há garantias de participação da população na elaboração do planejamento urbano em várias de suas fases, ao contrário a participação é restrita a apresentação de observações que podem ser contrarrazoadas pelo Poder Público. Caso haja a participação da população

dependerá da disposição normativa de cada uma das Regiões ou da iniciativa do Poder Público local na busca pela construção de um planejamento urbano efetivamente democrático e participativo; b) A seu tempo, a legislação urbanística brasileira preconiza inclusive a necessidade da participação da população para que dados instrumentos urbanísticos tenham legitimidade, podendo inclusive ser motivo de questionamento judicial caso não seja respeitado o princípio da participação popular. Nesse sentido a legislação urbanística constitui-se um marco jurídico da Pós-modernidade participativa.

Ante ao registrado, com base no Direito Comparado Pós-moderno, que pressupõe a existência de diferenças e a pluralidade de soluções, compreende-se que as legislações concernentes ao planejamento urbano devam ser organizadas de forma clara e articulada prevendo o adequado uso do espaço urbano por meio de instrumentos urbanísticos aptos a atender os princípios da função social da propriedade e da cidade. Por consequência, entende-se, que as várias fases relativas à elaboração do planejamento urbano por meio de planos urbanísticos, devam ser discutidas e deliberadas pelo povo por meio de instrumentos da democracia participativa que viabilizem a participação soberana da Sociedade.

Nessa perspectiva, eis a importância do Direito Romano de contraponto por resgatar institutos participativos de construção coletiva do direito e redefini-los em meio ao complexo cenário da atualidade e o emergir do novo paradigma emancipador da Pós-modernidade. Com tal, recomenda-se que as Audiências Públicas sejam estudadas, avaliadas e aprimorados os seus procedimentos a fim de proporcionar uma maior e mais efetiva participação da sociedade de modo que se consolidem como espaços de exercício da cidadania e da soberania do povo, precipuamente, no que concerne ao tema da presente pesquisa quanto à Democracia Participativa aplicada ao planejamento urbano.

Por fim, entende-se que da comparação realizada, independentemente dos resultados apresentados, o método demonstrou-se oportuno ao pesquisador por aguçar um olhar atento e crítico para além de um mero entendimento de textos normativos. Por esse ângulo, proporcionou um visão comparatista aos contextos históricos, culturais, sociais, políticos e jurídicos que envolvem dois ordenamentos jurídicos distintos, brasileiro e italiano, possibilitando um melhor compreensão de seus respectivos textos jurídicos.

## 5 CONCLUSÃO

Na presente pesquisa, constatou-se que o termo Democracia representa muito mais do que a prática de votar e ser votado, típica da democracia representativa alicerçada nos rígidos moldes do paradigma da Modernidade, significa a capacidade de o povo exercer a sua cidadania participando dos processos políticos locais que envolvem os interesses da sua comunidade e globais que abarcam a Sociedade de todo um território.

A democracia participativa assumiu, então, uma nova perspectiva como marco jurídico a partir do momento em que a Constituição brasileira, em 1988, afirmou que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988). Nesse sentido, o vocábulo “diretamente” no texto constitucional, por mais simples que seja, representou a materialização de um rico contexto de fatos sociais que contestavam a incapacidade dos poderes constituídos, estatais e burocráticos, em resolverem a complexidade das demandas da sociedade, especialmente da comunidade local, além de demonstrar o emergir de um novo paradigma que em meio a diversidade da atualidade busca por práticas plurais e emancipatórias.

Dessa forma, percebeu-se a importância de práticas participativas por representarem não apenas um direito ou dever do cidadão individual, mas por significarem o próprio povo em ação coletivamente a exercer a sua cidadania consubstanciada em soberania. Entendeu-se, portanto, a importância dos espaços públicos como espaços coletivos de reunião, debate e deliberação, onde o exercício da cidadania significa a construção de um novo direito que emerge da própria sociedade, um direito soberano reflexo de um espaço soberano e de um povo efetivamente soberano, consciente de suas escolhas e responsabilidades no sentido de assegurar o bem estar de toda Sociedade.

Ainda como resultado do desenvolvimento da presente pesquisa, constatou-se que os espaços de convivência da Sociedade transformaram-se de simples assentamento humanos em complexos aglomerados urbanos denominados cidades, nas quais o homem teria a oportunidade de se realizar como ser político. Nessa lógica, percebeu-se a constante insatisfação da Sociedade em ver seus direitos tolhidos por práticas predatórias, individualistas e gananciosas de um mercado imobiliário que ao produzir espaço territorial urbano desencadeia a segregação espacial e a urbanização irresponsável. Com efeito, constatou-se a necessidade de se criar espaços participativos e democráticos para que a Sociedade possa participar debatendo e deliberando o planejamento urbano de modo a se atender aos princípios da função social da cidade.

Nessa esteira, percebeu-se a relevância do Direito Urbanístico como meio de se disciplinar a produção do espaço para atender não somente o interesse de um, mas de toda coletividade. Por outro lado, a importância do Direito Comparado se fez presente no desenvolvimento da pesquisa por possibilitar, mediante seus métodos de análise macro e microcomparativa, a visualização de possíveis soluções para problemas em comum, mas situados em ordenamentos jurídicos distintos.

Ante ao exposto, iniciou-se a pesquisa buscando compreender a concepção de democracia em diferentes contextos históricos. Nesse sentido, compreendeu-se que a democracia dos antigos apresentava a concepção de participação direta do cidadão nas decisões políticas de sua comunidade, bem diferente da Modernidade cuja democracia tornou-se sinônimo de sistema representativo. Constatou-se, ainda, a riqueza das assembleias da Roma republicana, nas quais o povo coletivamente exercia o seu poder soberano ao fazer o direito, sobretudo porque a *lex publica* ou o *plebiscitum*, ou seja, as leis eram o resultado das decisões da coletividade reunida em assembleias como o *Comitia Tribuna* e o *Concilia Plebis*. Por sua vez, dá análise da democracia dos modernos, assimilou-se que a democracia foi reinventada no sentido de acomodar os interesses da burguesia que naquele momento buscava a consolidação de seu poder político dentro de uma nova conformação de organização sociopolítica denominada Estado.

Destaca-se que a pesquisa revelou que a atual crise que envolve a democracia é uma crise sistêmica por envolver simultaneamente vários sistemas em crise revelando a crise paradigmática que envolve toda a Sociedade. Nesse sentido, tornou-se compreensível a importância dos movimentos sociais que na luta por direitos, revigoram a democracia criando espaços de diálogo e de formação de direitos que trazem benefícios a comunidade e a toda a Sociedade. Nesse passo, percebeu-se o quão relevante foi a reunião de vários movimentos sociais que ao lutarem pelo direito fundamental à cidade, viabilizaram a introdução de um inteiro capítulo sobre a política urbana no texto da Constituição brasileira de 1988, além da pressão que vieram a exercer sobre os parlamentares de modo que regulamentação dos arts. 182 e 183 da CRFB/1988 resultasse na criação de uma lei urbanística, denominada Estatuto da Cidade.

A pesquisa também possibilitou um entendimento acerca da relação entre o global e o local no exercício da cidadania, o quanto o global encontra-se distante para ser transformado e o quanto o local está próximo para se criar estratégias, espaços e meios de participação que venham influenciar o poder local, de modo que este atenda os reais anseios da comunidade e

não, especificamente, de um único grupo de interesses. Por outro lado, investigou-se as Declarações das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, as quais revelaram a necessidade e recomendaram – como resultado da participação plural de delegações de todo o mundo, inclusive com movimentos oriundos da própria sociedade – a gestão democrática, participativa e inclusiva das cidades.

O estudo realizado na presente pesquisa também trouxe informações sobre o surgimento do urbanismo, primeiro como técnica para embelezamento das cidades e, posteriormente, como ciência aplicada ao desenvolvimento dos espaços urbanos, e nessa perspectiva verificou-se a importância do urbanismo como ciência e técnica, por estudar e aplicar soluções aos problemas urbanos. Da mesma forma, constatou-se que o progresso do urbanismo levou ao planejamento urbano e, conseqüentemente, por envolver relações socioespaciais e sociojurídicas, ao Direito Urbanístico. Interessante salientar, que se detectou que o Direito Urbanístico vem aos poucos se constituindo como novo ramo do Direito com instrumentos e finalidade própria diretamente relacionados ao uso e produção dos espaços dos núcleos urbanos.

Nesse sentido, ao se investigar o Estatuto da Cidade, observou-se as características que envolvem a elaboração do plano urbanístico brasileiro denominado Plano Diretor, o qual é reflexo da concepção de gestão democrática de cidade. Com efeito, a legislação determina que o Plano Diretor seja elaborado democraticamente com a participação da população e associações da comunidade mediante debates e Audiências Públicas, além de prever a transparência dos atos públicos por meio de divulgação e de modo que qualquer cidadão tenha acesso aos documentos produzidos em suas várias etapas.

O desenvolvimento da pesquisa revelou a possibilidade de se poder relacionar a democracia com Direito Urbanístico, de modo a se criar um planejamento urbano democrático como procedimentos que envolvam a participação coletiva da comunidade. Nesse sentido, a hipótese que afirmava que o ordenamento jurídico brasileiro já dispunha de instrumental democrático para o planejamento urbano, restou comprovada. A única ressalva é que a implementação dos elementos garantidores que viessem, de fato, assegurar a participação popular, dependem muito da mobilização da própria Sociedade em participar dos espaços coletivos deliberativos, ou seja, das Audiência Públicas independentemente dos óbices que possam surgir da parte do poder público ou de grupos de interesses.

Ainda quanto ao marco teórico adotado empregado para o desenvolvimento da pesquisa, esclarece-se que o diálogo entre os autores e as várias teorias visitadas possibilitaram o criação do instrumental teórico necessário a compreensão das várias relações que envolvem a Democracia e o Direito Urbanístico. Nessa lógica, a contribuição do marco teórico elaborado

pelo professor José Isaac Pilati, o qual reuniu a teoria de paradigma pós-moderno de Thomas Khun com o Direito Romano de contraponto, foi de inestimável valor para se compreender com um novo olhar a importância das Audiências Públicas como assembleias soberanas de exercício da cidadania, de criação de direitos e de participação democrática.

Da presente pesquisa realizada conclui-se que a legislação brasileira, apesar de suas imperfeições ou problema relacionados à sua efetividade, encontra-se em maior sintonia com o paradigma Pós-Moderno da democracia participativa, apesar dos problemas que ainda ocorrem concernentes ao procedimento de realização das audiências públicas na elaboração de Planos Diretores. Independentemente, as jurisprudências dos tribunais demonstram a compreensão que os planos diretores devam ser elaborados com a participação da população já se encontra devidamente consolidada.

Por sua vez, da análise comparativa realizada entre o *Piano Regolatore Generale* italiano e o Plano Diretor brasileiro, constatou-se que o procedimento no ordenamento jurídico italiano se reveste de excessiva formalidade, sendo apresentado em fase subsequente para chancela e aprovação, e não em fase de elaboração com deliberações e debates como preconizado no ordenamento jurídico brasileiro. Nota-se que o ordenamento italiano se encontra mais preso a um monismo centralizador, no qual a população é até consultada, mas muito mais como uma etapa do procedimento formal de elaboração do planejamento urbano.

O exame acurado do ordenamento jurídico italiano, em especial da Constituição italiana e da legislação urbanística, revelou que não se encontram previstos instrumentos da Democracia Participativa na elaboração do planejamento urbano, principalmente no que se refere a Audiência Pública. Logo, a participação dependeria muito mais da legislação das Regiões italianas e, sobretudo, da mobilização da comunidade local em se fazer atuante nos procedimentos de desenvolvimento do planejamento urbano.

Isso se faz compreensível porque tanto a Constituição de 1948, quanto à legislação urbanística de 1942, são da metade do século XX, reproduzindo um outro momento na concepção de Estado, de participação popular e de elaboração de leis. Por sua vez, a legislação brasileira, mais jovem, haja vista a Constituição ser de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, apresenta elementos com uma maior sintonia com a atualidade, além de reproduzirem contextos históricos específicos que a levaram a adoção de práticas democráticas participativas no texto legislativo.

As reflexões oriundas da presente pesquisa demonstram o quanto a Sociedade é o principal ator político capaz de transformar o Estado, gerando um novo éthos capaz de transformar as instituições a partir de práticas participativas, inclusivas, pluralistas. Nesse

aspecto, é a Sociedade consciente de sua força coletiva que será capaz de ampliar, aprimorar e desenvolver o direito por meio do exercício de cidadania, e ao buscar a participação democrática será capaz de consolidar a conquista de seus direitos.

Em linhas gerais, concluiu-se como resultado da análise realizada na presente pesquisa, que o Plano Diretor com seus instrumentos democráticos, como a Audiência Pública, reflete o Paradigma da Pós-Modernidade participativa sendo mais adequado ao desenvolvimento de um planejamento urbano participativo, enquanto o *Piano Regolatore Generale* ao reproduzir procedimentos típicos da administração pública centrado em institutos estatais, encontra-se associado ao paradigma da Modernidade representativa.

## REFERÊNCIAS

- AGOSTINHO, Santo. **A cidade de Deus**. Volume I, Livro I a VIII. Tradução, prefácio, nota biográfica e transcrições de J. Dias Pereira. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.
- ALBA, José María Ribas. **Democracia em Roma**. Introducción al derecho electoral romano. 2. ed. corr. Y aum. Albolote, Granada: Comares, 2009.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito Urbanístico e política habitacional. **Revista Direito e Democracia**, Canoas, v. 2, n. 1, p. 161-181, 1º sem. 2001. Disponível em: <https://www.ulbra.br/upload/d2e74501272a20780796c7edb7f175a9.pdf>. Acesso em: 24 set. 2021.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (et. al). **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 68-98.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planos Diretores: o desafio de garantir a função social da cidade e da propriedade de forma participativa. In: **Colóquio em Políticas Públicas, Gestão Social e Direitos Sociais**. 8. 2020. Criciúma: Nuped/Unesc, 2020.
- ALMA MATER STUDIORUM UNIVERSITÀ DI BOLOGNA. **L'Università dal XII al XX Secolo**. Bologna: 5 out. 2017. Disponível em <http://www.unibo.it/it/ateneo/chi-siamo/la-nostra-storia/luniversita-dal-xii-al-xx-secolo>. Acesso em: 14 maio 2021.
- ALMEIDA, Carlos Ferreira; CARVALHO, Jorge Morais. **Introdução ao direito comparado**. Coimbra: Almedina, 2016.
- ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. 18.ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- AMARI, Emerico. **Critica e storia di una scienza delle legislazioni comparate**. A cura di Giuseppe Bentivegna, presentazione de Giuseppe Giarrizzo. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2005.
- ANACRONISMO. In: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.
- ANCEL, Marc. **Utilidade e método do direito comparado**. Tradução de Sérgio José Porto. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1980.
- ANDERSON, Perry. **As origens da pós-modernidade**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- ANTINOMIA. In: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

AQUINO, Rubim Santos Leão de; ALVARENGA, Francisco Jacques Moreira de; FRANCO, Denize de Azevedo; LOPES, Oscar Guilherme Pahl Campos. **História das sociedades**: das sociedades modernas às sociedades atuais. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1982.

AQUINO, Rubim Santos Leão de; FRANCO, Denize de Azevedo; LOPES, Oscar Guilherme Pahl Campos. **História das sociedades**: das comunidades primitivas às sociedades medievais. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1987.

AQUINO, Tomás de. **Suma teológica - Vol. IV**. Volume IV - I Parte - Questões 49 - 114. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2010. 952p.

ARCONTE. *In*: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

ARISTOTELE. **La costituzione degli ateniesi**. A cura di Giuseppe Lozza. Milano: Arnaldo Mondadori, 1994.

ARISTÓTELES. **Política**: texto integral. 6. ed. São Paulo: Martin Claret, 2006. Versão para e-book.

AUDIÊNCIA. *In*: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

AUDIENCIA. *In*: **Dicionário de Latim-Português**. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

AUDIRE. *In*: **Dicionário de Latim-Português**. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da cidade**: quem ganhou? quem perdeu? Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BERCLAZ, Márcio Soares. **A dimensão político-jurídica dos conselhos sociais no Brasil**: uma leitura a partir da política da libertação e do pluralismo jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BLOCH, Marc. **A sociedade feudal**. Tradução de Emanuel Lourenço Godinho. São Paulo: Edições 70, 1982.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Tradução Sérgio Bath. 10. ed. Brasília: UNB, 1997a.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. Tradução de João Ferreira; revisão técnica Gilson César Cardoso. 4. ed. Brasília: UNB, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997b.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**. Lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BODIN, Jean. **Os seis livros da República: livro primeiro**. Tradução introdução e notas José Carlos Orsi Morel, revisão técnica da tradução José Ignacio Coelho Mendes Neto. São Paulo: Ícone, 2011a. (Coleção fundamentos do direito).

BODIN, Jean. **Os seis livros da República: livro segundo**. Tradução e revisão técnica José Ignacio Coelho Mendes Neto. São Paulo: Ícone, 2011b. (Coleção fundamentos do direito).

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: Por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONDUKI, Nabil. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). *In*: BONDUKI, Nabil (Org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 81-137.

BONI, Luís A. de. Introdução: Egídio Romano e o “de ecclesiastica potestate”. *In*: ROMANO, Egídio. **Sobre o poder eclesiástico**. Tradução de Cléa Pitt B. Goldman Vel Lejbman e Luís A. de Boni. Petrópolis: Vozes, 1989. p. 9-30.

BORGO. *In*: **Treccani Vocabolario on line**. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, s.d. Disponível em: <http://www.treccani.it/vocabolario/borgo/>. Acesso em: 11 maio 2021.

BOURDIN, Alain. **A questão local**. Tradução de Orlando dos Santos Reis. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emendas Populares**: textos e justificativas: volume 258. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1988a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.788, de 09 de outubro de 1990**. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1990. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21252>. Acesso em: 26 set. 2021.

BRASIL. Decreto Nº 5.031, de 02 de abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 de abril de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5031.htm). Acesso em: 02 abr. 2004.

BRASIL. Decreto Nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 maio 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5790.htm). Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 nov. 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc26-85.htm). Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 fev. 1992a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 64, de 04 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 fev. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm). Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 90, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 fev. 1992b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm). Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. **Lei N° 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 18 set. 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm). Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. **Lei N° 3.071, de 1° de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1° jan. 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm). Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. Lei N° 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Lei N° 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm). Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. Lei N° 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n°s 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n°s 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n° 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Lei N° 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei n° 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei n° 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei n° 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei n° 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei n° 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei n° 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei n° 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm). Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória n° 2.220**, de 04 de setembro de 2001. Brasília: Presidência da República, 2001a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm). Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conferência Nacional de Saúde, 8, Brasília, 1986. **Anais da 8ª Conferência Nacional de Saúde**. Brasília: Centro de Documentação do Ministério da Saúde, 1987.

BRASIL. Ministérios das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução ConCidades N° 15, de 03 de setembro de 2004. Dispõe sobre a realização de Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 set. 2004. Disponível em: [https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-15-2004\\_100732.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-15-2004_100732.html). Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. Ministérios das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução ConCidades N° 25, de 18 de março de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 mar. 2005. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao25.pdf>. Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. Ministérios das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução ConCidades N° 34, de 01 julho de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2005. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao34.pdf>. Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. Ministérios das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução ConCidades N° 164, de 26 de março de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 out. 2014. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005\\_alterada.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf). Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 730, de 10 de julho de 2001**. Brasília: Presidência da República, 2001b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/2001/Mv730-01.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm). Acesso em: 26 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989**. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, Brasília, 1990. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1529>. Acesso em: 26 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 5**, de 1983. Dispõe sobre a eleição direta para presidente e vice-presidente da república. Brasília, DF: Senado Federal, 1983. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18035>. Acesso em: 24 set. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade**: comentários à lei 10.257/2001. 3. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 322-341.

CABRERA, Juan Manuel. **Democracia y participación ciudadanía**. Madrid: Fundación Emmanuel Mounier, 2008.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; CADEMARTORI, Sergio. Mutações da cidadania: da comunidade ao estado liberal. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 55, p. 65-94, dez. 2007. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15044/13716>. Acesso: 19 mar. 2021.

CALVINO, Italo. **Le città invisibili**. Milano: Mondadori, 1993.

CANDIDO, Maria Regina. Teatro, memória e educação na Atenas Clássica. *In*: LESSA, Fábio de Souza; BUSTAMANTE, Regina Maria da Cunha (Org). **Memória & Festa**. Rio de Janeiro: Mauad, 2005, p. 625-629.

CANFORA, Luciano. **O mundo de Atenas**. Tradução Federico Carotti. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido**: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do estado. Tradução Gresiel Nunes da Rosa e Lédio Rosa de Andrade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

CAPONI, Remo. La comparazione come metodo: una nota sulla struttura del *tertium comparationis*. *In*: **Jornadas Brasileiras de Direito Processual**. 13. 2021. Gramado (*online*): Instituto Brasileiro de Direito Processual, 2021. Disponível em: [https://www.academia.edu/53748207/\\_R\\_Caponi\\_2021\\_La\\_comparazione\\_come\\_metodo](https://www.academia.edu/53748207/_R_Caponi_2021_La_comparazione_come_metodo). Acesso em: 12 out. 2021.

CARDOSO, Ciro Flamarion Santana. **A Cidade-Estado antiga**. São Paulo: Ed. Ática, 1985.

CARDUCCI, Michele. Dialogo è comparazione? Saggio sul giudice “costituzionalista comparatista” nella prospettiva del metodo. *In*: PEGORARO, Lucio; BAGNI, Silvia; PAVANI, Giorgia (Org.). **Metodologia della comparazione**: lo studio dei sistemi giudiziari nel contesto euro-americano. Bologna: Filodiritto, 2008. p. 35-83.

CARETTI, Paolo; DE SIERVO, Ugo. **Diritto costituzionale e pubblico**. 3 ed. Torino: Giappichelli, 2017.

CARTA, Maurizio. **Pianificazione territoriale e urbanistica**: dalla conoscenza alla partecipazione. Laboratorio di Pianificazione Territoriale. Palermo: Medina, 1996.

CASTORIADIS, Cornelius. Imaginário político grego e moderno *In*: **As encruzilhadas do labirinto IV**: A ascensão da insignificância. Tradução Regina Vasconcellos. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CENTÚNVIRO. *In*: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias**. Prefácio, André Siegfried; tradução, Lydia Cristina. 8. ed. impr. Rio de Janeiro: Agir, 1999.

CICERO, Marcus Tullius. **De re publica**: liber primus. [s.l.]: Vicifons. [2020?]. Disponível em: [https://la.wikisource.org/wiki/De\\_re\\_publica](https://la.wikisource.org/wiki/De_re_publica). Acesso: 31 jul. 2021.

COELHO, Luiz Fernando. O renascimento do direito comparado. **Revista de informação legislativa, Brasília**, v. 41, n. 162, p. 247-264, abr./jun. 2004.

Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/960>. Acesso: 20 out. 2021.

COMITIA. *In: Dicionário de Latim-Português*. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 85-106, abr. 1993. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100005&lng=pt&nrm=iso). Acesso: 19 mar. 2021.

<https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100005>.

COMUNE. *In: Treccani Enciclopedia on line*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, s.d. Disponível em: [https://www.treccani.it/enciclopedia/comune\\_res-4885d8f2-45fd-11e2-8bbb-00271042e8d9](https://www.treccani.it/enciclopedia/comune_res-4885d8f2-45fd-11e2-8bbb-00271042e8d9). Acesso em: 26 out. 2021.

CONCILIUM. *In: Dicionário de Latim-Português*. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL: Assembleia Geral, 20, 9 a 18 fev. 1982, Itaiçara. **Solo urbano e ação pastoral**. Disponível em:

<https://efosm.files.wordpress.com/2013/02/cnbb-doc-23-solo-urbano-e-ac3a7c3a3o-pastoral.pdf>. Acesso em: 22 out. 2021.

CONSTANTINESCO, Leontin-Jean. **Tratado de direito comparado**: introdução ao direito comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

CONTIO. *In: Dicionário de Latim-Português*. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

CORPUS IURIS CIVILIS. *In: Treccani Enciclopedia on line*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, s.d. Disponível em:

<https://www.treccani.it/enciclopedia/corpus-iuris-civilis/>. Acesso em: 14 maio 2021.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. Tradução de Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: UFPR, 2012.

COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010.

CRETILLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Romano**: o direito romano e o direito civil brasileiro no novo código civil. rev. e aum. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

DALLARI, Dalmo De Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. Tradução Hermínio A. Carvalho. 4ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DAVIS, Angela. **A liberdade é uma luta constante**. Organização Frank Barat. Tradução Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2018.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Altas, 1995.

DEMOCRACIA. *In: Dicionário infopédia de Grego-Português*. Porto: Porto Editora, 2003. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/grego-portugues/δημοκρατία>. Acesso em: 13 fev. 2021.

DESINÊNCIA. *In: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

DI MEANE, Tommaso Amico. Metodologia e Diritto comparato alla ricerca della "creatività": verso un approccio flessibile. *In: Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2019. p. 165-197.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social**: propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis: Vozes, 1998.

DOWBOR, Ladislau. **O que é o poder local**. Imperatriz: Ética, 2016.

DROYSEN, Johann Gustav. **Alexandre**: o grande. Tradução Regina Schöpke e Mauro Baladi. Revisão da tradução César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010.

DUBY, Georges. **A sociedade cavaleiresca**. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

DUTRA, Deo Campos. O potencial crítico do direito comparado. *In: TIBURCIO, Carmen; MENEZES, Wagner; VASCONCELOS, Raphael (Org.). Panorama do direito internacional privado atual e outros temas contemporâneos*. Belo Horizonte: Arraes, 2015. p. 397-408.

ECO, Umberto Eco. **Dire quasi la stessa cosa**: esperienze di traduzione. Milano: Bompiani, 2010.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

ESTAGIRITA. *In: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

ESTAMENTO. *In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004. Versão 5.11. 1 CD-ROM.

ESTAMENTO. *In*: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

ETÀ MODERNA. *In*: **Treccani Enciclopedia on line**. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, s.d. Disponível em: <https://www.treccani.it/enciclopedia/eta-moderna>. Acesso em: 10 jun. 2021.

ÉTHOS. *In*: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

EYLER, Flávia Maria Schlee. **História antiga**: Grécia e Roma: a formação do Ocidente. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2014.

FAO. **Framework for the Urban Food Agenda**: Leveraging sub-national and local government action to ensure sustainable food systems and improved nutrition. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2019.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Prefácio Gabriel Cohn. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARNETI, Paolo. Sociologia política. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de política**. 2 volumes. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Rev. geral de João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. p. 1217-1221.

FAVARO, Bruno de Farias. **A tutela coletiva do direito à saúde: um estudo de caso sobre a Ação Civil Pública das Insulinas na Justiça Federal de Criciúma**. 2019. 183f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, Criciúma, 2019.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FERRAJOLI, LUIGI. **La democrazia attraverso i diritti**: il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico. Roma: Laterza, 2013.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004. Versão 5.11. 1 CD-ROM.

FERREIRA, José Ribeiro. **A Grécia Antiga**: sociedade e política. 2.ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

FILÓ, Maurício da Cunha Savino. **O tribunato da plebe na república romana**: aportes ao constitucionalismo brasileiro contemporâneo. 2018. 545f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, 2018.

FISCHER, Steven Roger. **História da escrita**. Tradução Mirna Pinsky. São Paulo: Unesp, 2009a.

FISCHER, Steven Roger. **Uma breve história da linguagem**: introdução à origem das línguas. Tradução Flávia Coimbra. Osasco: Novo Século, 2009b.

FOLLONI, André. **Introdução à teoria da complexidade**. Curitiba: Juruá, 2016.

FRANCIA. *In: Treccani Enciclopedia on line*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, s.d. Disponível em: <https://www.treccani.it/enciclopedia/francia/>. Acesso em: 22 out. 2021.

FRANCE. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. **Conseil Constitutionnel**. Paris: 26 août 1789. c2018. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20180203013913/http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789.5076.html>. Acesso em: 1º jul. 2021.

FRANCE. Constitution de 1791. **Conseil Constitutionnel**. Paris: 3 et 4 septembre 1791. c2018. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20180203014505/http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>. Acesso em: 1º jul. 2021.

FRANCE. Constitution de 1946, IVe République. **Conseil Constitutionnel**. Paris: 27 octobre 1946. c.2018. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20180116223915/http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html>. Acesso em: 1º jul. 2021.

FRANCE. Constitution de l'An III - Directoire - 5 fructidor An III, 22 août 1795. **Conseil Constitutionnel**. Paris: 22 août 1795. c2018. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20180203002620/http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-5-fructidor-an-iii.5086.html>. Acesso em: 1º jul. 2021.

FRANCE. Constitution du 24 juin 1793. **Conseil Constitutionnel**. Paris: 24 juin 1793. c2018. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20180216151025/http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793.5084.html>. Acesso em: 1º jul. 2021.

FRANCE. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. **Conseil Constitutionnel**. Paris: 4 octobre 1958. c.2018. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20180203014500/http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil->

constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html.

Acesso em: 1º jul. 2021.

FUNARI, Pedro Paulo. **Grécia e Roma**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

GALEANO, Eduardo. **El libro de los abrazos**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2016.

GAVAZZI, Giacomo. *In*: KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 1-20.

GILISSEN, John. **Introdução histórica ao direito**. Tradução de A. M. Hespanha e L. M. Macaísta Malheiros. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.

GIORDANI, Mário Curtis. **Iniciação ao Direito Romano**. 3ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

GIOVANNONI, Gustavo. Piano Regolatore. *In*: **Treccani Enciclopedia on line**. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 1935. Disponível em: [https://www.treccani.it/enciclopedia/piano-regolatore\\_res-8bc7f14b-8bb5-11dc-8e9d-0016357eee51\\_%28Enciclopedia-Italiana%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/piano-regolatore_res-8bc7f14b-8bb5-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-Italiana%29/).

Acesso em: 24 out. 2021.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 04, n. 07, p. 9-31, 1º semestre 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9257>. Acesso em: 25 jul. 2021.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

GROSSI, Paulo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução de Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006a.

GROSSI, Paulo. **Mitologias jurídicas da modernidade**. Tradução de Arno Dal Ri Júnior. 2.ed. rev. e atual. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

GROSSI, Paolo. **Primeira lição sobre direito**. Tradutor Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Forense, 2006b.

GRUPPI, Luciano. **Tudo Começou com Maquiavel**. Tradução de Dario Canali. 16. ed. Porto Alegre: L&PM, 2001.

GUARINELLO, Norberto Luiz. **História Antiga**. São Paulo: Contexto, 2013.

GUERRA, Amílcar. Culturas e povos primitivos de Itália. *In*: BRANDÃO, José Luís; OLIVEIRA, Francisco de (coord.). **História de Roma Antiga: das origens à morte de César**. vol. 1. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015. cap. 1, p. 13-25.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. Prefácio e tradução de Aramando Corrêa da Silva. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. *In*: VAINER, Carlos, et al. **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 25-32.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

HERMANY, Ricardo. Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração. *In*: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos sociais e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. p. 1731-1754.

HERMANY, Ricardo. **(Re)discutindo o espaço local**: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

HERÓDOTO. **História**. Traduzido do grego por Pierre Henri Larcher. Rio de Janeiro: Jackson, 1950. 2 v.

HESPANHA, António Manuel. **História das instituições**: épocas medieval e moderna. Coimbra: Almedina, 1982.

HIEROCRACIA. *In*: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Rio de Janeiro: Quaresma, 1945. 466 p. (Edição do Kindle).

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Tradução de Waltensir Dutra. 16. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

ILUMINISMO. *In*: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 26 out. 2021.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA. **Bilancio demografico nazionale**: anno 2019. Roma: ISTAT, 2020. Disponível em: [https://www.istat.it/it/files//2020/07/Report\\_BILANCIO\\_DEMOGRAFICO\\_NAZIONALE\\_2019.pdf](https://www.istat.it/it/files//2020/07/Report_BILANCIO_DEMOGRAFICO_NAZIONALE_2019.pdf). Acesso: 26 out. 2021.

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA. **Superfici territoriali**. Roma: ISTAT, 2020. Disponivel em:  
[http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV\\_CARGeomor\\_ST\\_COM](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_CARGeomor_ST_COM). Acesso: 26 out. 2021.

ITALIA. **Decreto del Presidente della Repubblica n. 8**, 15 gennaio 1972. Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici Roma, 1972. Disponivel em:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1972/01/29/26/so/1/sg/pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

ITALIA. **Decreto Legge n. 112**, 25 giugno 2008a. Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria. Roma, 2000. Disponivel em:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2008/06/25/147/so/152/sg/pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

ITALIA. **Decreto Legislativo n. 267**, 18 agosto 2000. Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Roma, 2000. Disponivel em:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2000/09/28/227/so/162/sg/pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

ITALIA. **Legge n. 10**, 28 gennaio 1977. Norme per la edificabilità dei suoli. Roma, 1977. Disponivel em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1977/01/29/27/sg/pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

ITALIA. **Legge n. 133**, 6 agosto 2008b. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. Roma, 1977. Disponivel em:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2008/08/21/195/so/196/sg/pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

ITALIA. **Legge n. 167**, 18 aprile 1962. Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare. Roma, 1962. Disponivel em:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1962/04/30/111/sg/pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

ITALIA. **Legge n. 244**, 24 dicembre 2007. Roma, 2007. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008). Disponivel em:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2007/12/28/300/so/285/sg/pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

ITALIA. **Legge n. 278**, 8 aprile 1976. Roma, 1976. Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune. Disponivel em:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1976/05/20/133/sg/pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

ITALIA. **Legge n. 765**, 6 agosto 1967. Roma, 1967. Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. Disponivel em:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1967/08/31/218/sg/pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

ITALIA. **Legge n. 1150**, 17 agosto 1942. Legge urbanistica. Roma, 1942. Disponível em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1942/10/16/244/sg/pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

ITALIA. **Legge n. 1187**, 19 novembre 1968. Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. Roma, 1968. Disponível em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1968/11/30/304/sg/pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

ITALIA. **Legge n. 2359**, 25 giugno 1865. Sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica. Roma, 1865. Disponível em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1865/07/08/165/sg/pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

ITALIA. Senato della Repubblica. **Costituzione della Repubblica Italiana**, del 27 dicembre 1947. Roma, 1948. Disponível em: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>. Acesso em: 24 out. 2021.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução Carlos S. Mendes Rosa; revisão da tradução Maria Estela Heider Cavalheiro; revisão técnica Cheila Aparecida Gomes Bailão. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

JAYME, Erik. Visões Para uma Teoria Pós-Moderna do Direito Comparado. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito – PPGDIR/UFRGS**. v. 1, n. 1, p. 115-131, março, 2003. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/43489>. Acesso em: 17 out. 2021.

JERÓNIMO, Patrícia. **Lições de direito comparado**. Braga: ELSA UMINHO, 2015.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo**: diário de uma favelada. 10. ed. São Paulo: Ática, 2014.

JURISDICTION. *In*: **Dicionário de Latim-Português**. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

KELSEN. Hans. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KRITSCH, Raquel. Rumo ao Estado moderno: as raízes medievais de alguns de seus elementos formadores. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 23, p. 103-114, nov. 2004. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3698/2948>. Acesso em: 18 out. 2021.

KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

LAËRTIOS, Diôgenes. **Vidas e doutrinas dos filósofos ilustres**. Tradução do grego, introdução e notas Mário da Gama. 2. ed. reimpressão. Brasília: UNB, 2008.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**: versão de Le Corbusier. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC: EDUSP, 1993.

LEÃO, Delfim; BRANDÃO, José Luís. As origens da urbe e o período da monarquia. *In*: BRANDÃO, José Luís; OLIVEIRA, Francisco de (coord.). **História de Roma Antiga**: das

origens à morte de César. vol. 1. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015. cap. 2, p. 27-51.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. *In*: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

LEMOS, Tiago. **O combate a segregação socioespacial e a efetividade do direito à cidade no município de Criciúma**. 2019. 114f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, Criciúma, 2019.

LEXICAL. *In*: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

LÉXICO. *In*: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

LICTOR. *In*: **Dicionário de Latim-Português**. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

LÍVIO. Tito. **História de Roma**: ab urbe condita libri. Introdução, tradução e notas de Paulo Matos Peixoto. vol. 1. São Paulo: Paumape, 1989. 2v.

LIXA, Ivone Fernandes Morcilo. **A possibilidade de revisão da hermenêutica jurídica tradicional a partir de elementos da hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer**. 2000. 211f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, 2000.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOZZA, Giuseppe. Introduzione. *In*: ARISTOTELE. **La costituzione degli ateniesi**. A cura di Giuseppe Lozza. Milano: Arnoldo Mondadori, 1994. p. 5-15.

LUCANUS. Marcus Annaeus. **Pharsalia**: liber II. [s.l.]: Vicifons, [2020?]. Disponível em: <https://la.wikisource.org/wiki/Pharsalia>. Acesso: 29 jul. 2021.

LYRA FILHO, Roberto. **O direito que se ensina errado**: sobre a reforma do ensino jurídico. Brasília: Centro Acadêmico de Direito da UNB, 1980.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. 11 ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MACHIAVELLI, Niccolò. **Il principe**. A cura di Luigi Firpo. Torino: Einaudi, 1961.

MACHIAVELLI, Niccolò. **Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio**. A cura di Mario Martelli. Firenze: Sansoni, 1971

MACPHERSON, Crawford Brough. **La democracia liberal y su epoca**. Traductor Fernando Santos Fontela. Madrid: Alianza, 1997. 150p.

MAIA, Eduardo Gomes Ribeiro; JACINTO, Jussara Maria Moreno. A pesquisa e o direito comparado: um panorama evolutivo e os desafios enfrentados no Brasil. **Revista de Pesquisa e Educação Jurídica**. Salvador, v. 4, n. 1, p. 54-70, jan./jun. 2018.

Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rpej/article/view/4353>.

Acesso em: 20 out. 2021.

MARICATO, Ermínia. Contradições e avanços da Habitat II. *In*: Angela Maria Gordilho Souza. (Org.). **Habitar Contemporâneo**. Salvador: FAUUFBA, 1997, v. 1, p. 21-37.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARTINS, Joaquim Pedro de Oliveira. **História de Portugal**. Braga: Edições Vercial, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MESTER. *In*: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

MONTANELLI, Indro. **Storia d'Italia**. vol. 2. Milano: Fabbri Editori, 1994. 3v.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis**. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORELLI, Marco. **La pianificazione urbanistica**: dal piano regolatore generale ai piani attuativi. Matelica: Proposte Halley, 2007.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MORIN, Edgar. **O método 4**: as ideias: habitat, vida, costumes, organização. Tradução Juremir Machado da Silva. 5.ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MOSSÉ, Claude. **Atenas**: a história de uma democracia. Tradução de João Batista da Costa. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da Democracia. Tradução Peter Naumann. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NABACK, Clarissa Pires de Almeida. **A formação discursiva dos direitos urbanos no Brasil: humanismo e marxismo na proposta de Reforma Urbana (1975-1988)**. 2019. 239f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2019.

NABACK, Clarissa Pires de Almeida. **Remoções biopolíticas: o habitar e a resistência da Vila Autódromo**. 2015. 313f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana: Conferência das Nações Unidas sobre a Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III – Quito 17-20 outubro 2016**. Tradução ONU-Habitat Brasil, Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e por uma voluntária. [Rio de Janeiro]: Publicação das Nações Unidas, 2019.

NAVARRO YÁÑEZ, Clemente Jesus. **El sesgo participativo: Innovación democrática en municipios del sur de Europa (1960-1995)**. Córdoba (Espanha): Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, 1999.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. **Humano demasiado humano: um livro para espíritos livres**. Tradução, notas e posfácio Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de direito**. Coimbra: Almedina, 2006.

OCKHAM, Guilherme de. **Brevilóquio sobre o principado tirânico**. Tradução Luis A. De Boni. Introdução José Antonio de C. R. de Souza e Luis A. De Boni. Petrópolis: Vozes, 1988.

OCKHAM, Guillermo de. **Suma de lógica**. Traducción de Alfonso Flórez Flórez. Santafé de Bogotá: Consuelo Gaitán Gaitán, 1994.

OLIVEIRA, Francisco de. Consequências da expansão romana. *In*: BRANDÃO, José Luís; OLIVEIRA, Francisco de (coord.). **História de Roma Antiga: das origens à morte de César**. vol. 1. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015. cap. 7, p. 233-311.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 dezembro de 1948. Paris: Publicação das Nações Unidas, 1948.

Disponível em:

<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso: 21 set. 2021.

OVÍDIO, Francisco. Aspectos do direito comparado. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 79, p. 161-180, 1984.

Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67009>.

Acesso em: 19 out. 2021.

OVIDIUS NASO, Publius. **Amores: liber I, XV**. [s.l.]: Vicifons, [2020?]. Disponível em: <https://la.wikisource.org/wiki/Amores>. Acesso: 29 jul. 2021.

PÁDUA, Marsílio de. **O defensor da paz**. Tradução e notas José Antônio Camargo Rodrigues de Souza. Introdução José Antônio Camargo Rodrigues de Souza, Francisco Bertelloni e Gregório Piaia. Petrópolis: Vozes, 1995.

PAGANINI, Juliana. **A cidadania participativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma-SC no contexto da política nacional de assistência social**. 2016. 181f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, Criciúma, 2016.

PARADIGMA. *In*: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004. Versão 5.11. 1 CD-ROM.

PARK, Robert. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago: The Chicago University Press, 1967.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEGORARO, Lucio. Derecho constitucional y método comparativo. *In*: DE LA GARZA, José María Serna (Coord.). **Metodología del derecho comparado**: memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. Serie Doctrina Jurídica, n. 272, 1ª ed. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005. p. 69-99.

PEGORARO, Lucio. Prefazione. *In*: PEGORARO, Lucio; BAGNI, Silvia; PAVANI, Giorgia (Org.). **Metodologia della comparazione**: lo studio dei sistemi giudiziari nel contesto euro-americano. Bologna: Filodiritto, 2008. p. 7-8.

PILATI, José Isaac. A Dimensão Filosófica da Pós-Modernidade Jurídica: ponto de partida de uma reconstrução paradigmática. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 32, n. 63, p. 291-317, dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2011v32n63p291>. Acesso em: 16 jul. 2021.

PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

PILATI, José Isaac. Tutela coletiva: crítica às propostas de sua codificação processual no Brasil. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 28, n. 55, p. 151-174, dez. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15051>. Acesso em: 19 jul. 2021.

PLATÃO. **A república**. Introdução, tradução e notas de Maria Helena da Rocha Pereira. 15. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2017.

PLATÃO. **As leis**. Prefácio de Dalmo Dallari. Tradução e notas Edson Bini. 3ª. ed. São Paulo: Edipro, 2021. Versão para e-book.

PLEBISCITUM. *In*: **Dicionário de Latim-Português**. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

PLEBS. *In: Dicionário de Latim-Português*. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

PLUTARCO. **Vidas Paralelas**: Teseu e Rómulo. Tradução do grego, introdução e notas: Delfim Ferreira Leão e Maria do Céu Fialho. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2008.

POLÍBIOS. **História**. Tradução de Mário da Gama Kury. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

POSTMODERNO. *In: Treccani Enciclopedia on line*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, s.d. Disponível em: <https://www.treccani.it/enciclopedia/postmoderno>. Acesso em: 18 jul. 2021.

PREFEITURA DO DISTRICTO FEDERAL; AGACHE, Alfred. **Cidade do Rio de Janeiro**: extensão, remodelação e embelezamento. Tradução de Francesca de Souza. Paris: Foyer Brésilien, 1930.

PRINCEPS. *In: Dicionário de Latim-Português*. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

PROVINCIA. *In: Treccani Enciclopedia on line*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, s.d. Disponível em: <https://www.treccani.it/enciclopedia/provincia/>. Acesso em: 26 out. 2021.

PUBLICUS. *In: Dicionário de Latim-Português*. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Com a colaboração de Robert Leonardi e Raffaelella Y. Nanetti. Tradução Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

REGIONE. *In: Treccani Enciclopedia on line*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, s.d. Disponível em: <https://www.treccani.it/enciclopedia/regione/>. Acesso em: 26 out. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Código de posturas**: leis, decreto, editaes e resoluções da intendência municipal do districto federal: compilação feita por ordem da prefeitura, pela repartição do arquivo geral. Rio de Janeiro: Papelaria e Typographia Mont'Alverne, 1894.

RISORGIMENTO. *In: Treccani Enciclopedia on line*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, s.d. Disponível em: <https://www.treccani.it/enciclopedia/risorgimento>. Acesso em: 13 out. 2021.

RODRIGUES, Nuno Simões. Dos “conflitos de ordens” ao Estado Patrício-plebeu. *In: BRANDÃO, José Luís; OLIVEIRA, Francisco de (coord.). História de Roma Antiga*: das origens à morte de César. vol. 1. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015. cap. 4, p. 69-102.

ROGATIO. *In: Dicionário de Latim-Português*. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ROMA. *In*: **Treccani Enciclopedia on line**. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, s.d. Disponível em: <https://www.treccani.it/enciclopedia/roma/#storia-1>. Acesso em: 31 jul. 2021.

ROMANO, Egídio. **Sobre o poder eclesiástico**. Tradução de Cléa Pitt B. Goldman Vel Lejbman e Luís A. de Boni. Petrópolis: Vozes, 1989.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução Antonio de Pádua Danesi. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SAITTA, Giuseppe; D'ANCONA, Paolo. Arti Liberali. *In*: **Treccani Enciclopedia on line**. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 1929. Disponível em: [https://www.treccani.it/enciclopedia/arti-liberali\\_%28Enciclopedia-Italiana%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/arti-liberali_%28Enciclopedia-Italiana%29/). Acesso em: 22 out. 2021.

SACCO, Rodolfo. **Introdução ao direito comparado**. Tradução Véra Jacob de Fradera. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

SACRO ROMANO IMPERO. *In*: **Treccani Enciclopedia on line**. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, s.d. Disponível em: <https://www.treccani.it/enciclopedia/sacro-romano-impero/>. Acesso em: 3 maio 2021.

SAITTA, Giuseppe; D'ANCONA, Paolo. Arti Liberali. *In*: **Treccani Enciclopedia on line**. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 1929. Disponível em: [https://www.treccani.it/enciclopedia/arti-liberali\\_%28Enciclopedia-Italiana%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/arti-liberali_%28Enciclopedia-Italiana%29/). Acesso em: 22 out. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **As bifurcações da ordem**: revolução, cidade, campo e indignação. Coimbra: Almedina, 2017. V. 3. Sociologia crítica do direito.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum**: à ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002. V. 1. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 7. ed. Porto: Afrontamento, 1999.

SANTOS, Milton. **A cidade como centro de região**: definições e métodos de avaliação da centralidade. Salvador: Progresso, 1959.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e

metodológicos da geografia. 6. ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: EDUSP, 2007.

SANTOS, Milton. **O país distorcido**: O Brasil, a globalização e a cidadania. Organização, apresentação e notas de Wagner Costa Ribeiro. Ensaio de Carlos Walter Porto Gonçalves. São Paulo: Publifolha, 2002.

SANTOS, Rogério Dutra dos. A institucionalização da dogmática jurídico-canônica medieval. *In*: WOLKMER, Antonio Carlos (Org). **Fundamentos de história de direito**. 3.ed. 2.tir. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. cap. 8, p. 169-186.

SARTOR, Juliano; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Das assembleias romanas às audiências públicas: reflexões sobre a participação popular no processo decisório da *res publica*. *In*: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; PILATI, José Isaac; VIEIRA, Reginaldo de Souza (Orgs.). **Republicanismo, cidadania e jurisdição**: [recurso eletrônico]: volume I. Criciúma: UNESC, 2020a. part. 1. cap. 2, p. 40-71.  
Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/8212>. Acesso em: 31 jul. 2021.

SARTOR, Juliano; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Democracia participativa: reflexões acerca do surgimento dos conselhos de participação popular no ordenamento jurídico brasileiro. *In*: WOLKMER, Antonio Carlos; VIEIRA, Reginaldo de Souza (Orgs.). **Direitos humanos e sociedade** [recurso eletrônico]: volume II. Criciúma: UNESC, 2020b. part. 2. cap. 2, p. 175-199. Disponível: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/8101>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SARTOR, Juliano. **As garantias de participação popular por meio dos institutos da democracia semidireta**: um estudo comparativo sobre o plebiscito, referendo e iniciativa popular no Brasil e na Itália. 2016. 130f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, Criciúma, 2016.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. *In*: Cidades para tod@s. Santiago- Chile: Habitat International Coalition, 2010, v. 1, p. 259-270.

SCHIAVONE, Aldo. Tradução Fábio Duarte Joly. Revisão técnica Norberto Luiz Guarinello. **Uma História Rompida**: Roma Antiga e Ocidente Moderno. São Paulo: EDUSP, 2005.

SECULAR. *In*: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004. Versão 5.11. 1 CD-ROM.

SENATUS. *In*: **Dicionário de Latim-Português**. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

SENEX. *In*: **Dicionário de Latim-Português**. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**: qu'est-ce que le tiers État? Tradução de Norma Azevedo. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, Jose Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional**. Malheiros: São Paulo, 2011.

SILVEIRA, Alessandra. Democracia: promessas não cumpridas e obstáculos não previstos. *In: Workshop em Estado, Política e Direito*. 13. 2020. Criciúma: Nuped/Unesc, 2020.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SPAGNA. *In: Treccani Enciclopedia on line*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, s.d. Disponível em: <https://www.treccani.it/enciclopedia/spagna/>. Acesso em: 23 out. 2021.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. Tradução de Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. Revisão técnica de Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 1996

SOUZA, Raquel de. O direito grego antigo. *In: WOLKMER, Antonio Carlos (Org). Fundamentos de história de direito*. 3.ed. 2.tir. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. cap. 3, p.37-66.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 8. ed. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2014.

SUFFRAGISTA. *In: Treccani Vocabolario on line*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, s.d. Disponível em: <https://www.treccani.it/vocabolario/suffragista>. Acesso em: 23 out. 2021.

SUFFRAGIUM. *In: Dicionário de Latim-Português*. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

SUTTI, Weber. O Ministério das Cidades e o ciclo de planos diretores do século XXI. *In: BONDUKI, Nabil. A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 139-178.

TAXONÔMICO. *In: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TERRENATO, Nicola et. al. Roma. *In: Treccani Enciclopedia dell'Arte Antica*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 1971. Disponível em:

[https://www.treccani.it/enciclopedia/roma\\_%28Enciclopedia-dell%27-Arte-Antica%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/roma_%28Enciclopedia-dell%27-Arte-Antica%29/). Acesso em: 24 out. 2021.

TORTORICI, Edoardo. Roma nell'età di Cesare: la política urbanística. *In*: TORTORICI, Edoardo (Curatore). **Topografia Antica**: tradição, tecnologia e território. v. 2., n.1, Acireale, Roma: Bonanno, 2012. p. 7, 11-43. Disponível em: <https://www.iris.unict.it/handle/20.500.11769/67130?mode=full.30>. Acesso: 20 set. 2021.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade**. Tradução Elia Ferreira Edel. Petrópolis: Vozes, 2002.

TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma**: para compreender o mundo de hoje. Tradução de Gentil Avelino Titton. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

TUAN, Yi-fu. **Topofilia**: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente. Tradução de Livia de Oliveira. São Paulo: Difel, 1980.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Prefácio de Helio Jaguaribe; tradução do grego de Mário da Gama Kury. 4. ed. Brasília: UnB, 2001.

TUMULTO DEI CIOMPI. *In*: **Treccani Enciclopedia on line**. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, s.d. Disponível em: <https://www.treccani.it/enciclopedia/ciampi/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

UN-HABITAT. **World Cities Report 2020**: the value of sustainable urbanization. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2020.

UNITED NATIONS. **Habitat**: United Nations Conference on Human Settlements. Press Release HE/V/77 11 June 1976. Vancouver, 1976a.

UNITED NATIONS. **Report of Habitat**: United Nations Conference on Human Settlements. Vancouver, 31 May – 11 June 1976. New York: United Nations Publication, 1976b.

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) (Istanbul 3-14 June 1996)**. Istanbul, 1996.

UNITED STATES OF AMERICA. Senate. **Constitution of the United States**, of september 17, 1787. Philadelphia, 1787. Disponível em: [https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm). Acesso em 24 out. 2021.

URBANÍSTICA. *In*: **Treccani Enciclopedia on line**. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, s.d. Disponível em: <https://www.treccani.it/enciclopedia/urbanistica/>. Acesso em: 10 out. 2021.

URBANO. *In*: ALDO, Gabrielli. **Grande dizionario italiano**. 4. ed. Milano: Hoepli, 2020. Versão digital.

URBANO. *In*: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

URBANUS. *In: Dicionário de Latim-Português*. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

URBS. *In: Dicionário de Latim-Português*. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

VERGILIUS MARO. Publius. **Aeneis**: liber I. [s.l.]: Vicifons. [2020?]. Disponível em: <https://la.wikisource.org/wiki/Aeneis>. Acesso: 29 jul. 2021.

VERNANT, Jean Pierre. **As origens do pensamento grego**. Tradução Ísis Borges B. da Fonseca. Rio de Janeiro: Difel, 2002.

VICO, Giambattista. **La Scienza Nuova 1744**: testo, manoscritto, editio princeps. Edizione elettronica a cura del Centro di Umanistica Digitale dell'ISPF-CNR. Napoli: Laboratorio dell'ISPF, 2015. v. 12. Disponível em: [http://www.ispf-lab.cnr.it/2015\\_101.pdf](http://www.ispf-lab.cnr.it/2015_101.pdf). Acesso em: 12 set. 2021.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa**: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde. 2013. 539f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, 2013.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos políticos brasileiros**: das origens ao princípio da autonomia político-partidária. 2002. 191f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, 2002.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, Estado e direito**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003a.

WOLKMER, Antonio Carlos. Novos pressupostos para a temática dos Direitos Humanos. *In: RÚBIO, David Sánchez; FLORES, Joaquín Herrera; CARVALHO, Salo de. (Org.). Direitos humanos e globalização*: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. p. 13-29.

WOLKMER, Antonio Carlos. O pensamento político medieval: Santo Agostinho e São Tomás de Aquino. *In: WOLKMER (Org.). Introdução à história do pensamento político*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003b. p. 44-65.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura do direito. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Síntese de uma história das ideias jurídicas**: da antiguidade à modernidade. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

WOLKMER, Antonio Carlos; FERRAZZO, Débora. Resignificação do conceito de democracia a partir de direitos plurais e comunitários latino-americanos. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 16, n. 16, p. 200-228, julho/dezembro, 2014.

Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/558>. Acesso em: 16 mar. 2021.

XENOFONTE. **Memoráveis**. Tradução do grego, introdução e notas: Ana Elias Pinheiro. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2009.

ZANONE, Valerio. Laicismo. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de política**. 2 volumes. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. Rev. geral de João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. p. 670-674.

ZENO-ZENCOVICH, Vincenzo. Un diritto comparato dialogante. *In*: SOMMA, Alessandro; ZENO-ZENCOVICH, Vincenzo. **Comparazione e diritto positivo**: un dialogo tra saperi giuridici. Roma: Roma Tre Press, 2021. p. 377-380.

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ. *In*: **Dicionário infopédia de Grego-Português**. Porto: Porto Editora, 2003. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/grego-portugues/παράδειγμα>. Acesso em: 16 jul. 2021.