

## PLANEJAMENTO URBANÍSTICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Victor Aguiar Jardim de Amorim\*

Nivaldo dos Santos\*\*

**SUMÁRIO:** RESUMO. ABSTRACT. INTRODUÇÃO. 1. NOVOS RUMOS DA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL. 2. O FENÔMENO DA “ABERTURA CONSTITUCIONAL”. 3. EFICÁCIA CONSTITUCIONAL DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS RELATIVAS À POLÍTICA URBANA, CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

**RESUMO:** A Constituição Federal de 1988 atribui um papel primordial aos municípios como agentes responsáveis pelas políticas de desenvolvimento urbano. Para tanto, o Poder Público Municipal deve utilizar dos instrumentos jurídicos elencados nos §§ 1º ao 4º do art. 182 da CF. Nesse sentido, a busca pela efetividade das normas constitucionais relativas ao planejamento urbano, perpassa, necessariamente pela implementação de uma série de normas e princípios previstos na Constituição relacionados ao desenvolvimento da estrutura social brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Planejamento Urbano; Hermenêutica Constitucional; Estatuto das Cidades.

**ABSTRACT:** The Federal Constitution of 1988 attributes a primordial paper to the cities as responsible agents for the politics of urban development. For in such a way, the Municipal Public Power must use of the indicated legal instruments in §§ 1º to 4º of art. 182 of the CF. In this direction, the search for the effectiveness of the relative constitutional ruleses to the urban planning, follows, necessarily fo the implementation of a series of norms and principles foreseen in the Constitution related to the development of the Brazilian social structure.

**KEY-WORDS:** Urban Planning; Constitutional hermeneutics; Statute of the cities.

---

\* Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Goiás. Contato: victorjamorim@yahoo.com.br.

\*\* Doutor pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Mestre em História das Sociedades Agrárias. Universidade Federal de Goiás, Professor Adjunto da Universidade Federal de Goiás e Professor Titular da Universidade Católica de Goiás. Contato: nivaldodosantos@bol.com.br.

## INTRODUÇÃO:

A Constituição Federal de 1988 inovou a política administrativa brasileira ao atribuir grande importância e destaque aos municípios. Além da autonomia político-administrativa, os municípios tornaram-se instrumentos basilares na implementação de uma justiça distributiva de fato no Brasil.

Esta Carta Constitucional destacou a preponderância da política urbana, seja como meio de garantir a função social da propriedade ou, simplesmente, reorganizar o espaço geográfico caótico das cidades, garantindo melhor qualidade de vida e distribuição de renda.

Os municípios brasileiros encontram-se desestruturados e incapazes de absorver (inclusão sócio-econômica) convenientemente todo o contingente populacional a que eles se destina. Faz-se necessária uma *reforma urbana* visando absorver adequadamente (segundo as determinações da Constituição Federal referentes aos Direitos e Garantias Fundamentais preconizados no art.5º) tal “contingente-excluído”, contando, inclusive, com a participação popular (*gestão democrática*) no processo.

Diante de tal necessidade, surge no cenário brasileiro a lei nº10.257, de 10 de julho de 2001 (denominada “Estatuto das Cidades”), que regulamenta as determinações dos arts.182 e 183 da CF, referentes à política urbana.

O Estatuto das Cidades instrumentaliza o município visando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Tendo em vista a importância de uma reestruturação do uso da propriedade urbana, torna-se meta de tal ordenamento a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população pobre. Atribui-se também maior importância ao Plano Diretor, uma vez que a política urbana traçada como necessária, será implementada materialmente através do mesmo. A partir daí, o Plano Diretor deve ser visto como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, confeccionado a partir da participação da sociedade (*gestão democrática*), aprovado por lei municipal e integrado ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual. Em última instância, o Estatuto das Cidades visa o estabelecimento de uma nova cultura política e a co-participação de todos os agentes e atores responsáveis pelo desenvolvimento da cidade.

## 1. NOVOS RUMOS DA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL

O processo axiológico-teleológico, característica da "nova"

hermenêutica aplicada na interpretação da Constituição, colabora para a efetividade das normas constitucionais no que tange a aplicabilidade e eficiência.

Conforme avaliação anterior, o desenvolvimento dos métodos de interpretação jurídica, resultou na consolidação da idéia de unicidade material da Constituição, tendo como foco central os Direitos Humanos Fundamentais.

A evolução do papel dos princípios, atribuindo maior flexibilidade no processo interpretativo, possibilita sólida harmonia ao ordenamento jurídico, vez que, atuando como instrumentos de integração normativa, mantêm o sistema permeável a novas situações e realidades da vida.

Tal perspectiva demarca a transmutação de um *constitucionalismo formal*, de simples textos, a um *constitucionalismo material*, retrato da realidade, ou, em outras palavras, no transcurso de um constitucionalismo carente de hermenêutica para o constitucionalismo interpretativo. Tem-se, a partir daí, o objetivo de conduzir certa estabilidade ao sistema normativo tanto no sentido jurídico quanto em termos de paz social, através da observação de instrumentos administrativo-legais que garantam um desenvolvimento nacional mais humano, em observância aos princípios norteadores ligados á democracia, a justiça e a dignidade da pessoa humana, conforme os postulados constitucionais.

Estabelece-se, dessa forma, um sistema axiológico-teleológico, no qual os princípios conquistaram o *status* de norma jurídica, dotados de eficácia jurídica e de aplicabilidade direta e imediata.

...é intuitivo supor que a Constituição aberta, por estar permeável à positivação de toda sorte de novos anseios da vida comunitária, configura terreno propício para a ocorrência de colisão entre direitos fundamentais (...) é quando se está diante daquilo que a doutrina denomina de 'colisão de direitos' de matriz constitucional (de sólito envolvendo conteúdos normativos principiológicos) (CASTRO: 2005, p.67-68).

Em tais casos de aparente impasse jurídico ou de “tensão dialética”, a jurisprudência desenvolveu o método da *ponderação de bens, interesses, princípios e valores*, “pelo qual se busca aferir o alcance e a extensão dos direitos fundamentais ou dos princípios constitucionais que, em dado caso concreto, entrem em disputa por primazia eficaz, sem que um exclua o outro, no sentido de elimina-lo do sistema jurídico a que pertencem” (CASTRO: 2005, p.67-68).

Nesse ponto, cumpre ressaltar a relevância do princípio da proporcionalidade como instrumento de avaliação da potencialidade de interpretação da norma no caso concreto para melhor e mais adequada (razoabilidade) realização do fim constitucional nela embutido ou decorrente do sistema (BARROSO: 2003, p.287). Segundo J.J. Gomes Canotilho, são três os subprincípios que informam, em caráter cumulativo, o conteúdo do princípio da proporcionalidade: 1) o da adequação dos meios; 2) da necessidade da medida; 3) da proporcionalidade em seu sentido restrito (CANOTILHO, 1993, p.383-384).

Não obstante tais considerações, existem doutrinadores que entendem a necessidade de diferenciação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Nesse sentido escreve Ricardo Aziz Cretton:

Poderíamos ver historicamente, na razoabilidade, um princípio de características hermenêuticas, convergindo ultimamente para a ponderação de outros princípios. E, na proporcionalidade, um princípio de vocação objetiva, material, substancial, precipuamente destinado ao balanceamento de valores, como os de justiça, segurança, igualdade, liberdade, propriedade e outros (CASTRO, 2005, p.84).

## **2. O FENÔMENO DA “ABERTURA CONSTITUCIONAL”:**

Nota-se, ainda, a relevância do crescente movimento de "abertura constitucional", desembocando na valorização da participação da sociedade civil, como real receptora e destinatária das normas constitucionais, no processo de legitimidade e eficácia da Constituição.

Sendo assim, após as devidas positivações jurídicas destinadas à reorganização do espaço urbano, a luta pelo desenvolvimento planejado das cidades passa a centralizar-se na busca pela efetividade das normas constitucionais relativas ao planejamento urbano, tendo como base os direitos sociais e os objetivos e fundamentos da República Federativa do Brasil.

Este novo constitucionalismo, calcado na hegemonia dos princípios e valores, promove uma espetacular “revolução axiológica” cujo fim é concretizar e universalizar o Direito. Em tal universalização é imprescindível a ocorrência do fenômeno denominado “abertura constitucional”, fortalecido a partir do desenvolvimento da doutrina publicista dos anos 90, que tiveram como referência os estudos de Peter

Häberle e na obra sociológica de Karl Popper acerca da sociedade aberta.

A conclusão a que chegamos nesse campo é de que o concurso da sociedade civil, o que vale dizer da vontade do povo em fazer valer a vontade da Constituição, é condição primária para a efetividade das normas constitucionais. Sem a aderência da cidadania ativa e das instituições emanadas do corpo social frustra-se o projeto constitucional de transformação da sociedade e de afirmação dos direitos fundamentais do homem (CASTRO: 2005, p.8-9).

Busca-se, nos dizeres de Mangabeira Unger (CASTRO: 2005, p.25), combinar um governo forte com uma sociedade civil organizada, ativa e vigilante, pois “la abertura constitucional, como la sociedad abierta, em cuanto se consideran manifestaciones del espíritu democrático, implican la relación de entrambas com la publicidad, el pluralismo, la alternância em el poder y la tolerância, valores fundantes de uma democracia” (SCHINDLER: Dietrich *apud* CASTRO: 2005, p.31). Nesse diapasão, deve o processo interpretativo ser participativo e não excludente, já que o sentimento da população face às normas constitucionais “corporifica o grau de recepção popular dos enunciados supralegais, legitimando ou deslegitimando, no plano da eficácia social, os comandos da Constituição” (CASTRO: 2005, p.44).

Tal processo de abertura apresenta, como instrumentos fundamentais, os princípios e valores norteadores da sociedade. A partir dos estudos de Robert Alexy, Ronald Dworkin e J.J. Gomes Canotilho, transformou-se o papel dos princípios e valores face ao ordenamento jurídico. Estes, até então, nos sistemas jurídico de inspiração positivista, tinham sua atuação limitada à função secundária de servir de fonte de integração subsidiária para as hipótese de lacuna da lei (art.4º da LICC/1942 e art.126 do CPC/1973).

Ora, num sistema axiológico-teleológico (notadamente deontológico) que confere harmonia ao ordenamento jurídico, os princípios e valores atuam como instrumentos de integração normativa com o fim de manter o sistema permeável a novas situações e realidades da vida.

Á vista dos elementos do caso concreto, dos princípios a serem preservados e dos fins a serem realizados é que será determinado o sentido da norma, com vistas á produção da solução constitucionalmente adequada

para o problema a ser resolvido (BARROSO, 2003, p.287).

### **3. EFICÁCIA CONSTITUCIONAL DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS RELATIVAS À POLÍTICA URBANA:**

A busca pela efetividade das normas constitucionais relativas ao planejamento urbano, perpassa, necessariamente, pela implementação dos princípios e normas previstos na Constituição de 1988 relativos ao desenvolvimento sócio-econômico do Brasil.

A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 foi resultado de uma série de batalhas políticas travadas por profissionais da área de arquitetura e urbanismo, por geógrafos, por políticos engajados nas questões relativas ao planejamento urbano, pela sociedade civil organizada e pela comunidade em geral.

Ora, a atual configuração do espaço urbano no Brasil nada mais é do que um resultado do heterogêneo processo de produção verificado nas regiões brasileiras. A produção de bens industrializados e da concentração de investimentos da região Centro-Sul, especialmente na região econômica dominada pela cidade de São Paulo, "constitui fator determinante da concentração da renda e do acesso a bens e serviços urbanos, de um lado, e do estímulo à mobilidade geográfica, de outro" (BASSUL: 2005, P.34).

A explosão do processo de urbanização no Brasil deu-se a partir de 1964, através dos investimentos na melhoria da infra-estrutura nacional, especificamente nos setores de energia, transporte e comunicação, ocasionando a ampliação do sistema de circulação de bens e pessoas, de forma a acelerar, juntamente com o crescimento demográfico, a migração rural-urbana.

A política de planejamento urbano, tanto no âmbito nacional quanto regional e, ainda, local, limitava-se a esfera técnica da administração pública.

Segundo Raquel Rolnik, "a base desta concepção é uma visão que alia a tradição do urbanismo higienista em sua versão funcionalista pós-Carta de Atenas, a uma Economia Política Desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado". Essa "crença nos milagres do planejamento", fundada no domínio de uma técnica considerada capaz de impor racionalidade às ocupações urbanas, que desde os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM) havia empolgado urbanistas, sobretudo entre os filiados a

correntes ideológicas de esquerda, encontrou, após o golpe de 1964, fértil território, ainda que no campo oposto do cenário político (BASSUL: 2005, P.35-36).

Em 1963, quando ocorre o Seminário de Habitação e Reforma Urbana em Petrópolis/RJ, dá-se um importante marco no desenvolvimento da concepção do papel do município como viabilizador de uma reestruturação social mais justa, entretanto, ainda predominava a visão do planejamento baseado na “boa técnica urbanística”, suprimindo-se os instrumentos de participação coletiva e gestão democrática.

O desenvolvimento de uma política urbana que vislumbre, de fato, medidas interventivas e disciplinadoras que resultem na redução da segregação sócio-econômica das urbis brasileiras, tem de estar aliado a uma abordagem crítica da urbanização nas sociedades capitalistas. Dessa forma, aplicando-se tal abordagem sociológica juntamente com uma leitura específica da evolução histórico-política, tem-se os instrumentos básicos para um processo de diagnóstico da real distribuição do espaço geográfico da cidade. Sobre o assunto, é enfático Manuel Castells:

...a "distribuição dos locais residenciais segue as leis gerais da distribuição dos produtos e, por conseguinte, opera os reagrupamentos em função da capacidade social dos indivíduos, isto é (...) em função de suas rendas, de seus *status* profissionais, de nível de instrução, de filiação étnica, da fase do ciclo de vida etc". A segregação social no espaço seria, portanto, "a expressão específica dos processos que visam à reprodução simples da força de trabalho, mas estes processos estão sempre inseparavelmente articulados com o conjunto das instâncias da estruturação social" (BASSUL: 2005, p.38-39).

Seguindo tal perspectiva, não é estranho concluir que os problemas brasileiros não são resultado de “falta de planejamento” ou mesmo do descumprimento de suas regulamentações, mas sim “de uma atitude planejadora que teria propiciado os meios instrumentais, técnicos e legislativos, para a reprodução, no espaço da cidade, dos elementos de discriminação social, no sentido do acesso diferenciado aos bens e serviços urbanos” (BASSUL: 2005, p.40).

A partir de tal diagnóstico, temos o objeto delimitado das ações governamentais para transformação de tal panorama. Nesse sentido, após longo e tortuoso processo de debate e articulação política, evoluíram as regulamentações legais no Brasil que culminaram nas disposições

constitucionais relativas à política urbana em 1988 e na publicação do Estatuto da Cidade em 2001. Destacam-se: a previsão da função social da propriedade urbana como cerne fundamental no processo de confecção de planos diretores, a previsão de participação democrática da população envolvida não só na aprovação dos planos diretores com também nas discussões pontuais e constantes nas ações de desenvolvimento urbano a serem implementadas pelos municípios.

Ora, reconhecendo que “nem tudo são flores”, Miguel Lazellotti Baldez, assevera que a luta pela real implementação dos mecanismos de reestruturação urbana não podem se limitar nas conquistas alcançadas com a inserção de tal previsão na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade em 2001.

A Constituição de 1988 acabou, e com ela se foram os direitos sociais formalmente conquistados através das emendas populares mas que só serviram de fato para retirar os movimentos populares do campo político para imobiliza-los na teia jurídica e, sendo eles a expressão das contradições sociais e econômicas, dispersa-los (BALDEZ *apud* RIBEIRO: 2003, p.84)

Dessa forma, não se pode permitir a segregação das lutas relativa a regularização fundiária no Brasil, seja ela no campo (de trato federal através dos projetos de reforma agrária) ou nas cidades (de regularização municipal).

O próximo passo é a busca pela efetividade das normas constitucionais relativas às políticas públicas voltadas às cidades brasileiras. Note-se que a base de tais políticas sustenta-se num rol de direitos sociais coletivos consubstanciados: no direito à moradia, concebido e integrado à noção do direito à vida e ao princípio da dignidade da pessoa humana; na descentralização tributária como instrumento de descentralização administrativa; no reconhecimento e garantia da participação popular na aprovação de um aparato legal dos municípios; nas sanções previstas ao mau uso ou não uso da propriedade urbana: parcelamento ou edificação compulsória, tributação progressiva e desapropriação punitiva; no usucapião especial urbano através da posse coletiva da terra.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Quanto ao objetivo deste trabalho, percebemos que, de fato, a Constituição Federal de 1988 atribui um papel primordial aos municípios

como agentes responsáveis pelas políticas de desenvolvimento urbano. Para tanto, o Poder Público Municipal deve utilizar dos instrumentos jurídicos elencados nos §§1º ao 4º do art. 182 da CF. Dentre eles, destaca-se o Plano Diretor como instrumento básico de tal política de desenvolvimento e de expansão urbana, inclusive de regulamentação quanto a função social da propriedade urbana.

O objetivo da política de desenvolvimento urbano é o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Tem-se que um adequado desenvolvimento urbano é elemento integrante para o progresso das atividades econômicas desenvolvidas nas cidades, que, por sua vez, são responsáveis pela criação das riquezas a serem compartilhadas por todo corpo social ("direito à cidade"). Ademais, a *Lex Major* dedica-se, de forma imediata, à viabilidade da democratização das funções sociais da cidade em prol de seus habitantes, através da adequabilidade do uso do solo urbano.

A busca pela efetividade das normas constitucionais relativas ao planejamento urbano, perpassa, necessariamente pela implementação de uma série de normas e princípios previstos na Constituição relacionados ao desenvolvimento da estrutura social brasileira.

Ora, o planejamento urbano deve ser considerado com um instrumento capaz de consolidar alguns direitos sociais, como o direito à moradia, previsto no art.6º da CF e, indiretamente, em uma série de dispositivos constitucionais. Não podemos perder de vista, ainda, que busca-se, também, através da política urbana, a consolidação dos fundamentos constitucionais referentes à cidadania (art.1º, II), dignidade da pessoa humana (art.1º, III) e dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art.3º).

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABRAMS, Charles. *Habitação, Desenvolvimento e Urbanização*. Rio de Janeiro, o Cruzeiro, 1964.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas*. São Paulo/Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *A constituição aberta e os direitos fundamentais: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DWORKIN Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GOMES CANOTILHO, J.J. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lúcio *et.al*. *Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.