



DIREITO À CIDADE COMO SIGNO EM DISPUTA: PROPRIEDADE, INCLUSÃO E PODER LOCAL NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO¹

THE RIGHT TO THE CITY AS A CONTESTED SIGN: PROPERTY, INCLUSION, AND LOCAL POWER IN THE PRODUCTION OF URBAN SPACE

Cíntia Lopes Silva²
Betieli da Rosa Sauzem Machado³

Resumo: O estudo analisa o direito à cidade como signo polissêmico e categoria jurídico-política em disputa, tomando como delimitação o ordenamento constitucional e infraconstitucional brasileiro. O problema central consiste em compreender de que modo a semântica crítica do direito à cidade pode converter-se em força normativa efetiva, articulando linguagem, poder e estrutura institucional. Adota-se o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento hermenêutico e a técnica de pesquisa bibliográfica-documental, com base em autores como Lefebvre, Harvey, Peirce, Bourdieu e Foucault, e em documentos jurídicos como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. O estudo se desenvolve em três eixos: reconstrução da genealogia conceitual do direito à cidade e das tensões entre valor de uso e valor de troca; aplicação de uma lente semiótica e sociológica da linguagem para compreender os mecanismos discursivos de naturalização da desigualdade urbana; e exame dos fundamentos normativos e instrumentais que estruturam a política urbana brasileira. Tem por objetivo identificar condições de concretização do direito à cidade como prática democrática e expressão de justiça espacial. Conclui-se que sua força normativa depende da integração entre semântica crítica, arranjos institucionais participativos e mecanismos de monitoramento, sob pena de permanecer como enunciado performativo e retórico.

Palavras-chave: direito à cidade; função social da propriedade; governança urbana; poder local; semiótica jurídica.

Abstract: This study analyzes the right to the city as a polysemic sign and a legal-political category in dispute, taking as its delimitation the Brazilian constitutional and infra-constitutional framework. The central problem lies in understanding how the critical semantics of the right to the city can become an effective normative force by articulating language, power, and institutional structure. The research adopts the deductive method of approach, the hermeneutic method of procedure, and the bibliographic-documentary research technique,

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio do Programa de Incentivo à Pós-Graduação da UNISC.

² Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista do Programa de Incentivo à Pós-Graduação da UNISC. Graduada em Direito (2018); Licenciada em Letras Português (2012). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-9434-9033>. E-mail: adv.cintialopes@gmail.com.

³ Pós-doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista da Confederação Nacional de Municípios em convênio Apesc/CNM. Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I (2021-2025), com doutorado-sanduíche na Universidade de Santiago de Compostela (Espanha), com bolsa PDSE/CAPES (11/2023-05/2024). Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Pós-Graduada em Direito Processual Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Graduada em Direito. Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany.



drawing on authors such as Lefebvre, Harvey, Peirce, Bourdieu, and Foucault, as well as legal documents such as the 1988 Federal Constitution and the City Statute. The study unfolds in three axes: reconstruction of the conceptual genealogy of the right to the city and the tensions between use value and exchange value; application of a semiotic and sociological lens of language to understand the discursive mechanisms that naturalize urban inequality; and examination of the normative and instrumental foundations that shape urban policy in Brazil. The objective is to identify the conditions for the realization of the right to the city as a democratic practice and expression of spatial justice. It concludes that its normative strength depends on the integration between critical semantics, participatory institutional arrangements, and monitoring mechanisms; otherwise, the concept tends to remain a merely performative and rhetorical statement.

Keywords: right to the city; social function of property; urban governance; local power; legal semiotics.

1. Introdução

O direito à cidade emerge, nas últimas décadas, como uma das expressões mais significativas das disputas em torno da produção do espaço urbano e da democratização da vida nas cidades. Longe de se limitar a um conceito jurídico ou a uma categoria sociológica, trata-se de um signo em disputa, aberto, histórico e atravessado por racionalidades econômicas, políticas e simbólicas. Sua polissemia reflete, simultaneamente, a força de um ideal de inclusão e o risco de sua captura por discursos institucionais que o esvaziam de conteúdo transformador. Pensar o direito à cidade, portanto, implica investigar não apenas seus fundamentos normativos, mas também os efeitos de sentido que lhe conferem materialidade ou performatividade.

Henri Lefebvre, em sua formulação originária, concebeu o direito à cidade como uma reivindicação social que ultrapassa o acesso aos bens urbanos: trata-se do direito de participar ativamente da produção e da apropriação do espaço, de transformar a cidade em obra comum e não em mercadoria. David Harvey, retomando e atualizando esse debate, associa a urbanização à dinâmica de reprodução do capital e ao uso do espaço como mecanismo de absorção de excedentes econômicos. Assim, o direito à cidade se transforma em direito coletivo à reconfiguração dos processos urbanos, um chamado à resistência frente às forças de mercantilização e exclusão.

Essa leitura crítica, ainda que formulada em diferentes contextos históricos, mantém atualidade diante das contradições contemporâneas: segregação socioespacial, financeirização do solo urbano, precarização das políticas públicas e enfraquecimento da dimensão comunitária da vida urbana. É nesse cenário que a linguagem jurídica assume papel central, pois o modo como o direito à cidade é enunciado, interpretado e operacionalizado determina se ele



funcionará como instrumento de transformação ou apenas como retórica de legitimação.

Sob essa perspectiva, este estudo propõe uma leitura semiótica e sociológica do direito à cidade, compreendendo-o como um signo atravessado por múltiplos interpretantes. Charles Sanders Peirce fornece o arcabouço teórico para compreender a semiose, o processo pelo qual o signo adquire sentido, revelando que todo significado é contingente e mediado. A partir de Bourdieu, evidencia-se o papel do poder simbólico na naturalização das desigualdades urbanas, enquanto Foucault permite perceber como regimes de verdade e dispositivos de governo moldam as práticas e os discursos sobre o urbano. Ao articular esses referenciais, o estudo desloca o foco do direito enquanto texto para o direito enquanto linguagem e prática social, inserida em relações de força.

O problema de pesquisa que orienta o artigo consiste em compreender sob quais condições o direito à cidade adquire efetividade normativa e deixa de operar apenas como enunciado simbólico, considerando as mediações entre linguagem, poder e institucionalidade jurídica. A justificativa para essa investigação reside na necessidade de superar a distância entre o discurso jurídico e a realidade urbana, identificando parâmetros teóricos e normativos que permitam à dogmática jurídica contribuir para a democratização do espaço urbano e para o fortalecimento do poder local.

Parte-se da hipótese de que a força normativa do direito à cidade depende da integração entre semântica crítica, arranjos institucionais participativos e mecanismos de monitoramento e controle social. Na ausência dessas condições, o conceito tende a ser apropriado como retórica de legitimação e não como prática de transformação.

O percurso metodológico adota o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento hermenêutico e a técnica de pesquisa bibliográfica por meio de documentação indireta, centrada na análise de obras teóricas e fontes normativas. O estudo desenvolve-se em três eixos interdependentes: (i) fundamentos críticos e conceituais em Lefebvre e Harvey; (ii) modelagem semiótica e sociológica da linguagem com base em Peirce, Bourdieu e Foucault; e (iii) exame do marco jurídico brasileiro, com foco na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade. Em termos operacionais, a pesquisa consistiu em leitura analítica e comparativa das obras selecionadas, identificação de categorias conceituais e análise interpretativa das normas jurídicas à luz da semiótica e da sociologia do direito.

Em síntese, esta introdução delinea o campo problemático que orienta o artigo: compreender o direito à cidade como signo em disputa, cujos significados são produzidos e



reproduzidos em arenas políticas, jurídicas e simbólicas. Ao investigar os modos como o conceito circula e se institucionaliza, pretende-se contribuir para a formulação de um enquadramento teórico-jurídico que favoreça a efetividade do direito à cidade e reforce sua vocação democrática.

2. A cidade como obra: fundamentos filosóficos e políticos do direito à cidade

A teoria de Henri Lefebvre sobre o direito à cidade representa um dos mais consistentes esforços de reconexão entre filosofia, urbanismo e vida social. Em *Le Droit à la Ville* (1968), o autor introduz uma inflexão decisiva no pensamento urbano ao deslocar o foco do espaço físico para a dimensão simbólica e política da cidade. A cidade, em seu entendimento, é mais do que uma estrutura material: é uma obra, resultado da ação criadora dos grupos sociais, e não um produto determinado por leis econômicas ou por uma racionalidade técnica (Lefebvre, 2001). Essa distinção inaugura uma crítica radical à urbanização capitalista, que reduz o espaço urbano a mercadoria e subordina o habitar à lógica do valor de troca.

Lefebvre compreende o urbano como instância privilegiada da reprodução social, em que se condensam relações de poder, modos de vida e linguagens. Nesse sentido, o direito à cidade não é um direito positivo delimitado pelo ordenamento jurídico, mas uma reivindicação que nasce das práticas sociais e se volta contra os mecanismos que separam os habitantes dos processos de decisão e apropriação do espaço (Lefebvre, 1999). Ao formular o conceito de cidade-obra, o autor recupera o valor de uso do espaço, o viver, o encontro e o convívio, contrapondo-o à racionalidade abstrata do urbanismo funcionalista, que transforma o espaço em instrumento de controle e homogeneização.

A centralidade ocupa papel estruturante nesse pensamento. Para Lefebvre, ela simboliza o coração da vida urbana: o lugar da diversidade, da presença e da coabitação de diferenças. A destruição da centralidade pela urbanização moderna representa, portanto, a dissolução da experiência urbana autêntica. A expansão periférica e o habitat padronizado configuram uma nova forma de alienação, na qual o morador se torna consumidor de um espaço produzido por outros, privado de capacidade criativa e de participação (Lefebvre, 2001). O urbanismo, em vez de emancipar, converte-se em instrumento de dominação, legitimando a segregação e a perda do sentido de pertencimento.

A noção de apropriação é o eixo da crítica lefebvriana. O autor contrapõe apropriação e propriedade: a primeira, como forma de uso pleno e coletivo do espaço; a segunda, como



instrumento jurídico de exclusão e acumulação. A história da urbanização moderna é, para ele, a história da negação da apropriação pelos trabalhadores e da colonização da cidade pelo capital. A Comuna de Paris, em 1871, torna-se símbolo dessa resistência: o momento em que o proletariado tentou recuperar o direito de habitar e produzir a cidade conforme seus próprios valores e necessidades (Lefebvre, 1999).

Nessa perspectiva, o direito à cidade constitui um imperativo ético-político que transcende o campo do direito formal, tornando-se uma exigência existencial e coletiva. Ao reivindicar o direito à cidade, reivindica-se também o direito à presença, à obra e à ação criadora, um direito que não se realiza individualmente, mas em comunhão. O sentido lefebvriano do urbano é, portanto, emancipatório: a cidade é o espaço onde se pode restituir a humanidade perdida nas abstrações do capital. Seu pensamento lança as bases de uma crítica ontológica à racionalidade urbana contemporânea, na qual o espaço deixa de ser apenas cenário e torna-se protagonista na disputa pelos sentidos da vida coletiva (Lefebvre, 2001).

David Harvey retoma e amplia a formulação lefebvriana ao reinterpretar o direito à cidade dentro da lógica da acumulação capitalista e de seus efeitos sobre o espaço urbano. Para o autor, a urbanização não é apenas um fenômeno social, mas um mecanismo estruturante do capitalismo, responsável por absorver excedentes de capital e trabalho, mantendo ativa a dinâmica de reprodução do sistema (Harvey, 2014). Assim, o espaço urbano torna-se o palco das contradições do capital: enquanto promove crescimento e modernização, reproduz desigualdades, expropriações e exclusões.

A análise histórica conduzida por Harvey demonstra que as transformações urbanas sob a égide do capital configuram-se como processos de “acumulação por despossessão”, nos quais a apropriação coletiva é substituída pela privatização e financeirização do solo urbano. A reconstrução de Paris por Haussmann, no século XIX, é exemplo paradigmático: o redesenho da cidade, financiado por instrumentos financeiros inovadores e sustentado por uma ideologia de modernização, serviu para reorganizar o espaço de modo funcional à circulação do capital e ao controle social. O urbanismo, nesse contexto, deixa de ser projeto de emancipação e converte-se em estratégia de estabilização das crises de superacumulação (Harvey, 2014).

O direito à cidade é, portanto, mais do que o direito de acesso individual ou grupal aos recursos urbanos: é o direito coletivo de reinventar o espaço conforme os desejos e necessidades sociais. “A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades”, escreve Harvey (2014, p. 28), “é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais



menosprezados.” Essa passagem sintetiza o núcleo ético-político de seu pensamento: a emancipação urbana só é possível mediante o exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização e sobre os excedentes sociais que este produz.

A articulação entre Lefebvre e Harvey oferece uma moldura teórica consistente para compreender o direito à cidade como signo em disputa, revelando suas dimensões ontológica, simbólica e material. Lefebvre concebe a cidade como obra, expressão criadora da sociabilidade humana, cujo sentido se realiza na apropriação coletiva do espaço (Lefebvre, 2001). Harvey, por sua vez, inscreve o conceito na dinâmica da acumulação capitalista, apontando o urbano como locus privilegiado de reprodução das desigualdades. A diferença entre ambos é de ênfase, não de direção: enquanto Lefebvre desvela a alienação do habitar, Harvey demonstra os mecanismos estruturais que a produzem (Harvey, 2014).

Ambos convergem ao situar o direito à cidade como direito coletivo, fundado na participação ativa dos sujeitos na construção do espaço. Essa perspectiva desloca o debate jurídico tradicional centrado no indivíduo e exige repensar categorias como cidadania, propriedade e inclusão. Se o espaço urbano é produto social, seus frutos devem pertencer àqueles que o produzem. A propriedade, nessa chave, deixa de ser apenas instituto jurídico e passa a operar como dispositivo de poder que regula o acesso e reproduz desigualdades (Bourdieu, 2011).

A crítica à propriedade privada, central em ambos os autores, assume caráter estrutural: Lefebvre identifica nela a forma jurídica da exclusão, enquanto Harvey a interpreta como engrenagem da acumulação por despossessão. Em ambos, o espaço urbano é território de conflito entre o direito formal e a apropriação concreta — entre a cidade regulada pela lei e a cidade vivida. Essa tensão revela o paradoxo do urbano moderno: quanto mais normatizada e planejada é a cidade, mais distante ela se torna de seus habitantes (Harvey, 2012).

O direito à cidade, nesse sentido, não se reduz a categoria jurídica ou política pública; é uma práxis de resistência que busca reconectar o espaço ao humano. Lefebvre e Harvey convergem ao identificar no urbano o campo estratégico para a reinvenção da democracia e para a construção de novos modos de vida coletiva. Ambos recusam a neutralidade do espaço e afirmam que o modo como ele é produzido traduz o tipo de sociedade que o habita. A luta pelo direito à cidade é, portanto, a luta pelo poder de significar e reorganizar o espaço, não apenas para habitá-lo, mas para transformá-lo (Lefebvre, 1999; Harvey, 2014).

Em síntese, a leitura cruzada desses autores permite compreender o direito à cidade



como um projeto civilizatório: um direito de natureza expansiva que articula ética, política e estética. Trata-se de um chamado à reconstrução do urbano como obra aberta e plural, capaz de incluir as diferenças e restituir o sentido da convivência. Contudo, a efetividade desse ideal depende de uma linguagem institucional capaz de traduzir seus princípios em instrumentos normativos e práticas concretas. É nesse ponto que o debate se desloca para o campo jurídico, onde a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade se apresentam como tentativas de normatizar, ainda que parcialmente, esse horizonte de justiça socioespacial — tema que será aprofundado no próximo capítulo sob a lente da semiótica e da produção de sentidos no discurso jurídico (Harvey, 2014; Lefebvre, 2001).

3. Lente semiótica e sociológica da linguagem

A teoria dos signos de Charles Sanders Peirce oferece uma chave interpretativa potente para compreender o direito à cidade como um campo de significações em disputa. Diferentemente das concepções fixistas de linguagem, Peirce compreende o signo como um processo dinâmico, cuja significação nunca se encerra. Todo signo representa algo para alguém sob determinado aspecto, instaurando uma relação triádica entre signo, objeto e interpretante. Essa estrutura rompe com o dualismo simplista entre significante e significado, introduzindo a ideia de que o sentido emerge da mediação e da interpretação, ou seja, da semiose ilimitada que caracteriza toda experiência de linguagem (Peirce, 1998).

Nessa perspectiva, o signo não é uma coisa, mas uma ação de significar, um acontecimento no qual algo se apresenta como mediador entre o real e o inteligível. O objeto do signo não é o mundo em si, mas aquilo do mundo que se torna cognoscível pela via simbólica. Já o interpretante é o efeito mental ou prático que o signo produz no sujeito, gerando novos signos e novos sentidos. Assim, a significação é sempre aberta, histórica e contingente, marcada pelas condições concretas de produção discursiva. A cidade, enquanto signo coletivo, também se constrói nesse jogo de mediações, em que diferentes atores, Estado, mercado, movimentos sociais, cidadãos, disputam a autoridade de dizer o que ela é e para quem deve servir (Ibri, 2010).

Aplicada ao campo urbano, a semiose permite compreender o direito à cidade como um processo interpretativo permanente, no qual conceitos como “habitação digna”, “função social da propriedade” e “participação popular” não possuem sentidos unívocos, mas são produzidos e reconfigurados a partir de práticas e discursos. Como observa Santaella (1985), “todo signo,



por fatalidade congênita, está destinado a ser incompleto”, o que significa que a linguagem jurídica e política que nomeia o urbano é necessariamente provisória, aberta à reinterpretação e ao conflito. Essa incompletude não é falha, mas condição produtiva da vida social, pois mantém vivo o diálogo entre norma e realidade, permitindo que os sujeitos reatualizem os sentidos de cidade à luz de novas demandas e contextos.

A teoria peirceana, ao situar o signo como mediador entre o mundo e o pensamento, aproxima-se de uma concepção ética e criativa da razão. Como lembra Ibri (2006), “a lógica, como ciência normativa, deve orientar a mente no sentido de sua autocorreção, em função de fins ideais e valores que a sustentam”. Isso significa que a interpretação jurídica e política do espaço urbano não pode ser compreendida como ato neutro ou puramente técnico: ela envolve escolhas de valor, horizontes éticos e disputas de poder. O signo “direito à cidade”, portanto, não é apenas uma categoria normativa, mas um campo de sentido no qual se confrontam racionalidades distintas, a racionalidade capitalista, que reduz o urbano à mercadoria, e a racionalidade democrática, que o afirma como bem comum.

Ao adotar a semiose como lente analítica, torna-se possível observar como a linguagem do direito produz efeitos concretos sobre o espaço e sobre os corpos. Cada dispositivo legal, cada política urbana, cada sentença judicial é um signo que propaga determinados valores e interpretações sobre o que é “justiça espacial”. A leitura peirceana revela que o direito à cidade é, antes de tudo, um fenômeno semiótico: uma construção discursiva atravessada por disputas interpretativas que se materializam nas práticas urbanas. Essa compreensão abre caminho para um modelo analítico em que a cidade não é apenas objeto do direito, mas signo de um processo social em constante ressignificação.

Se na perspectiva peirceana a disputa de sentidos se revela como processo interpretativo ilimitado, a análise bourdieusiana aprofunda a compreensão das forças sociais que moldam e estabilizam esses sentidos no espaço concreto. O signo, que em Peirce é dinâmico e aberto à reinterpretação, em Bourdieu ganha densidade sociológica: ele passa a ser compreendido como produto de relações de poder e de estruturas históricas que condicionam as formas de perceber, classificar e habitar o mundo.

A teoria bourdieusiana oferece, assim, instrumentos fundamentais para compreender o modo como as desigualdades urbanas se perpetuam sob formas simbólicas de legitimação. Ao deslocar o foco da análise das estruturas econômicas para as estruturas de sentido, Bourdieu demonstra que o poder não opera apenas pela coerção material, mas sobretudo pela capacidade



de impor classificações que são percebidas como naturais. O espaço urbano, nessa perspectiva, é também um espaço social, um campo de forças e lutas simbólicas em que agentes e instituições disputam a autoridade de definir o que é legítimo, belo, civilizado ou perigoso (Bourdieu, 2011).

O conceito de poder simbólico é central nesse processo. Ele designa a forma de dominação que se exerce com a cumplicidade dos dominados, na medida em que estes reconhecem como legítimas as estruturas de percepção impostas pelos dominantes. Assim, a segregação urbana, a valorização desigual dos bairros, o estigma das periferias e a concentração de investimentos públicos em determinadas áreas não se explicam apenas por fatores econômicos, mas por esquemas simbólicos que naturalizam tais desigualdades. A linguagem, para Bourdieu, é um campo privilegiado desse poder: ela classifica, hierarquiza e distribui posições sociais, produzindo efeitos de verdade e de autoridade (Bourdieu, 1997).

O *habitus*, outro conceito fundamental, expressa a interiorização dessas estruturas no corpo e na prática dos sujeitos. Trata-se de um sistema de disposições duráveis que orienta percepções, gostos, gestos e modos de habitar o espaço. O *habitus* urbano, portanto, não é apenas o conjunto de comportamentos que se desenvolvem nas cidades, mas a própria lógica incorporada das distinções espaciais. Ele faz com que certos grupos se sintam “fora de lugar” em determinados contextos, reforçando barreiras invisíveis que delimitam quem pertence e quem deve permanecer à margem. Como observa Bourdieu (2007), a dominação simbólica é tanto mais eficaz quanto menos é percebida, e, no espaço urbano, ela se traduz em paisagens de desigualdade que parecem espontâneas, mas são resultado de longos processos históricos de legitimação.

O poder simbólico atua, assim, como uma força de naturalização das hierarquias. No campo urbano, ele se manifesta na forma como o discurso jurídico, o planejamento urbano e a política habitacional reproduzem categorias como “zona de risco”, “área irregular” ou “ocupação informal”. Tais classificações não são neutras: elas moldam o olhar sobre os sujeitos e os territórios, definindo quem tem direito à cidade e quem permanece invisível. A produção normativa do espaço, quando atravessada por esse poder simbólico, converte-se em instrumento de distinção e exclusão, mesmo sob o discurso da igualdade. A racionalidade técnica, ao se apresentar como objetiva, encobre os mecanismos simbólicos que sustentam a reprodução das desigualdades (Bourdieu, 1997).

A leitura bourdieusiana do urbano permite, portanto, compreender o direito à cidade não



apenas como reivindicação de acesso material, mas como disputa pelo reconhecimento simbólico. O espaço é campo de lutas onde se confrontam capitais econômicos, culturais e políticos, e onde o poder se exerce pela capacidade de fazer ver e fazer crer. Ao incorporar essa lente, a análise jurídica e semiótica do direito à cidade ganha densidade sociológica, permitindo identificar como o discurso legal, ao nomear o espaço, também o produz. Desse modo, a crítica de Bourdieu amplia a compreensão do urbano como texto social, em que cada nomeação, bairro nobre, periferia, zona de proteção, é um signo de poder que sustenta as hierarquias da cidade e orienta as práticas de exclusão ou pertencimento.

Se em Bourdieu a ênfase recai sobre a naturalização das desigualdades e a interiorização simbólica das estruturas de poder, Foucault desloca a análise para os modos pelos quais o poder se exerce na produção dos discursos e dos sujeitos. O que em Bourdieu aparece como reprodução simbólica das hierarquias, em Foucault ganha contornos mais difusos e capilares: o poder deixa de ser algo que se possui e passa a ser entendido como uma rede de relações que atravessa corpos, instituições e saberes. O urbano, nesse sentido, é um dispositivo privilegiado para observar como se formam os regimes de verdade que legitimam formas de governar, normatizar e disciplinar os indivíduos (Foucault, 1979).

Foucault compreende o poder não como repressão, mas como produtividade. Ele produz realidades, saberes e sujeitos; fabrica o que pode ser dito, visto e feito em uma dada sociedade. Essa perspectiva é decisiva para a leitura do direito à cidade, pois permite perceber que as normas urbanas não apenas regulam o espaço, mas produzem modos de vida e formas de subjetivação. O discurso sobre “ordem urbana”, “segurança”, “mobilidade” ou “limpeza” não descreve simplesmente a cidade, ele a constrói, determinando quais práticas são aceitáveis e quais devem ser eliminadas. A cidade moderna é, portanto, um laboratório de governamentalidade, onde se experimentam tecnologias de controle e estratégias de normalização que atravessam o cotidiano (Foucault, 2008).

Essas tecnologias de poder não se impõem pela força, mas pelo consentimento, pelo convencimento e pela internalização das normas. A vigilância, a estatística, o urbanismo e as políticas de segurança pública são exemplos de dispositivos que articulam saber e poder, estabelecendo uma racionalidade que naturaliza a intervenção do Estado na vida dos corpos e dos espaços. A cidade torna-se, assim, o território por excelência da biopolítica, o espaço onde se regula o fluxo das populações, a circulação de bens e as formas de existência. O poder urbano é biopolítico porque age sobre a vida, administrando riscos, calculando comportamentos e



definindo os limites da liberdade (Foucault, 1979).

No campo jurídico, essa lógica se manifesta na forma como o direito se converte em linguagem de normalização. As leis e planos diretores que organizam o espaço urbano frequentemente expressam não apenas princípios técnicos, mas verdadeiros regimes de verdade sobre o que é o “bom” uso do solo, a “vida digna” ou a “moradia adequada”. Cada enunciado jurídico participa de uma economia discursiva que distingue sujeitos legítimos e ilegítimos, espaços habitáveis e zonas de exceção. Ao nomear, o direito cria realidades. Assim, a produção normativa do urbano não pode ser entendida apenas como exercício formal da lei, mas como tecnologia de poder que fabrica verdades e delimita possibilidades de existência (Foucault, 1971).

A leitura foucaultiana, portanto, amplia a análise semiótica e sociológica do direito à cidade ao revelar o modo como os discursos institucionais produzem efeitos de verdade e configuram racionalidades políticas. A cidade não é apenas o espaço onde se manifesta o poder, mas o próprio meio através do qual ele se exerce. Compreender o urbano implica, assim, mapear os dispositivos que o atravessam e as resistências que o tensionam. A luta pelo direito à cidade, sob essa lente, é também uma luta pela reconfiguração dos regimes de verdade que sustentam as práticas de exclusão e pela invenção de novas formas de vida possíveis, mais livres, mais plurais e mais conscientes do poder que as constitui.

A articulação entre Peirce, Bourdieu e Foucault permite construir uma lente analítica capaz de compreender o direito à cidade como fenômeno de linguagem, poder e verdade. Cada autor, à sua maneira, ilumina uma dimensão do processo de produção de sentidos que estrutura o urbano: Peirce evidencia a dinâmica interpretativa e a incompletude dos signos; Bourdieu revela as formas simbólicas de dominação que naturalizam classificações e hierarquias; Foucault explicita os regimes de verdade e as tecnologias de poder que produzem sujeitos e modos de governar. A leitura integrada dessas perspectivas permite perceber que a cidade não é um simples cenário de práticas sociais, mas um texto em constante reescrita, um campo de semioses, disputas simbólicas e estratégias de governo.

Em suma, a leitura integrada de Peirce, Bourdieu e Foucault não apenas revela a cidade como texto em disputa, mas também reorienta o olhar jurídico. Se os sentidos urbanos se produzem por semiose, distinções simbólicas e regimes de verdade, o direito positivo deve ser compreendido como linguagem institucional que cria realidades, estabiliza interpretações e distribui posições no espaço. Essa chave teórico-metodológica é decisiva para compreender



como princípios e instrumentos jurídicos — como a função social da propriedade, o plano diretor e o IPTU progressivo — podem reforçar ou tensionar racionalidades excludentes. Com essa matriz, que articula produção de sentido, poder simbólico e governamentalidade, o próximo capítulo examina a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, analisando o “direito à cidade” como expressão normativa de justiça espacial (Peirce, 1998; Bourdieu, 2011; Foucault, 2008).

4. Marco jurídico: Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade

A Constituição Federal de 1988 representa um marco de inflexão na história do direito urbano brasileiro. Resultado do processo de redemocratização e das lutas sociais que emergiram durante o período constituinte, ela consagrou uma nova ordem jurídica fundada na dignidade da pessoa humana, na função social da propriedade e na cidadania participativa. O texto constitucional rompe com o paradigma liberal que sustentava a propriedade privada como valor absoluto, introduzindo uma racionalidade jurídica orientada pelo bem comum e pela justiça social (Bonduki, 2018). Essa mudança semântica projeta-se sobre o espaço urbano, que passa a ser compreendido não apenas como território físico, mas como dimensão concreta de efetivação de direitos.

O artigo 182 da Constituição é o dispositivo central dessa virada interpretativa. Ele estabelece que “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). Essa redação confere densidade normativa à noção de “função social da cidade”, conceito que ultrapassa o âmbito individual da propriedade e reconhece a coletividade como sujeito de direitos. Ao vincular o planejamento urbano ao bem-estar social, a Constituição afirma a cidade como bem público e inaugura a base jurídica para o futuro Estatuto da Cidade.

A função social da propriedade, por sua vez, prevista no artigo 5º, inciso XXIII, redefine o estatuto jurídico da posse e da propriedade no Brasil. A norma determina que “a propriedade atenderá a sua função social” (Brasil, 1988). Trata-se de uma cláusula de transformação paradigmática: o direito de propriedade, antes concebido como prerrogativa individual e ilimitada, passa a ser condicionado ao cumprimento de sua finalidade coletiva. Como observa Maricato (2011), esse dispositivo rompe com o modelo patrimonialista e individualista herdado do Código Civil de 1916, subordinando o uso do solo urbano ao interesse público e ao



planejamento participativo.

A função social da propriedade também se articula com os direitos sociais estabelecidos no artigo 6º, que inclui expressamente o direito à moradia como elemento essencial da dignidade humana. Tal inclusão, ainda que posterior à promulgação (resultante da Emenda Constitucional nº 26/2000), consolida o entendimento de que habitar não é privilégio, mas direito fundamental. Como destaca Ferreira (2013), o direito à moradia expressa a dimensão mais concreta do direito à cidade, pois é a partir do acesso à habitação que o cidadão se insere na vida urbana e exerce plenamente sua cidadania.

Além disso, a Constituição de 1988 incorpora a participação popular como princípio estruturante da gestão pública, em consonância com o artigo 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988). Essa previsão confere legitimidade ao ideal de gestão democrática da cidade, posteriormente desenvolvido pelo Estatuto da Cidade, e inaugura uma nova gramática política para o espaço urbano. O poder local deixa de ser mera instância administrativa e se converte em espaço de deliberação cidadã.

A força transformadora da Constituição de 1988 está justamente na articulação entre valores éticos e instrumentos normativos. A dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) irradia-se como princípio estruturante, conferindo sentido axiológico aos direitos fundamentais e orientando a interpretação de toda a ordem jurídica. Essa diretriz fundamenta uma leitura ampliada do direito à cidade, segundo a qual o urbano é espaço de convivência e de reconhecimento, e não simples *locus* de mercado. O texto constitucional afirma, portanto, que a cidade deve cumprir funções sociais e assegurar condições de vida digna, reconhecendo no espaço urbano o reflexo das desigualdades históricas e estruturais do país (Fernandes, 2008).

Em perspectiva semiótica, pode-se dizer que a Constituição de 1988 reconfigura o signo “propriedade” ao introduzir um novo interpretante, o social, no processo de significação jurídica. O signo deixa de remeter exclusivamente ao indivíduo e passa a significar relação, uso e solidariedade. Nesse deslocamento semântico, o urbano torna-se linguagem de justiça. Essa leitura reforça a compreensão de que o direito à cidade, embora não esteja textualizado no texto constitucional de forma expressa, é imanente ao seu sistema de valores, emergindo da interseção entre dignidade, moradia, função social e participação.

Para evidenciar o alcance jurídico desse princípio, cabe reproduzir integralmente o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, conforme a redação oficial:

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.

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

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

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

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

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

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, 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).

Essa citação evidencia que o texto constitucional já contém, em sua própria estrutura, os elementos que seriam posteriormente desenvolvidos pelo Estatuto da Cidade. O plano diretor, o IPTU progressivo e o uso compulsório da propriedade são instrumentos de coerção jurídica, mas também expressam uma semiótica de justiça espacial: o espaço urbano como bem comum e a cidade como responsabilidade compartilhada.

A Constituição de 1988 não apenas reconhece o espaço urbano como dimensão dos direitos fundamentais, mas inaugura um novo vocabulário jurídico da cidade, que se tornará o alicerce para a normatização infraconstitucional do direito à cidade. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) traduz essa linguagem constitucional em dispositivos concretos, buscando operacionalizar o ideal de função social e de participação democrática na prática urbanística brasileira.

O Estatuto da Cidade é fruto direto das lutas urbanas das décadas de 1980 e 1990, articuladas em torno do movimento pela Reforma Urbana, que defendia a democratização do acesso à terra, à moradia e aos serviços públicos. Sua aprovação resultou de um longo processo de disputa legislativa, no qual se enfrentaram interesses imobiliários, corporativos e sociais. Por isso, mais do que uma lei setorial, o Estatuto constitui uma nova gramática jurídica do urbano, reconhecendo a cidade como espaço de realização de direitos e não apenas de regulação econômica (Rolnik, 2009).

Logo em seu artigo 2º, o Estatuto da Cidade define os princípios e diretrizes gerais da política urbana, que visam “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e



da propriedade urbana”. O dispositivo explicita que essa política deve garantir “o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 2001). Essa formulação é emblemática, pois introduz de forma explícita a expressão “direito a cidades sustentáveis”, aproximando a linguagem normativa da categoria teórica de “direito à cidade” formulada por Lefebvre (2001) e Harvey (2014), mas traduzida em termos jurídico-administrativos e programáticos.

No plano dos instrumentos, o Estatuto estrutura um conjunto articulado de mecanismos de controle, indução e democratização do uso do solo urbano. O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) obriga o proprietário a dar adequada destinação ao imóvel urbano ocioso, sob pena de sanções sucessivas, entre elas o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, previstos no artigo 182, § 4º, da Constituição e regulamentados pela própria lei (Brasil, 2001). Esses instrumentos, como analisa Saule Júnior (2012), materializam o princípio da função social da propriedade, deslocando o centro de gravidade do direito de propriedade para sua finalidade coletiva.

A usucapião especial urbana, disciplinada no artigo 9º, introduz a ideia de justiça possessória e reconhece juridicamente o direito de quem ocupa, por cinco anos ininterruptos, área urbana de até 250 m², utilizando-a para moradia própria ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel. Esse dispositivo confere legitimidade à moradia popular e reconhece o valor social das práticas de ocupação urbana, muitas vezes estigmatizadas pelo discurso jurídico tradicional.

Outra inovação relevante são as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que permitem ao plano diretor destinar áreas para a habitação de interesse social, regularizando assentamentos informais e promovendo a inclusão territorial. Como observa Maricato (2011), as ZEIS invertem o paradigma do zoneamento urbano excludente e afirmam o princípio da equidade espacial. Paralelamente, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas introduzem mecanismos de regulação econômica do espaço, mediante os quais o aumento do potencial construtivo ou a realização de grandes intervenções urbanas exigem contrapartidas financeiras ou sociais ao poder público.

Entre os critérios de análise, destacam-se quatro dimensões centrais. A primeira é a efetividade instrumental, que depende da aplicação coerente dos mecanismos previstos no Estatuto da Cidade, como o PEUC, o IPTU progressivo e o plano diretor, de modo a coibir a



especulação e garantir o uso social da propriedade. A segunda é a existência de garantias procedimentais, especialmente prazos, sanções e responsabilidades administrativas, que assegurem o cumprimento da função social e impeçam a captura normativa por interesses privados. A terceira envolve a participação vinculante, em que os processos de consulta e deliberação popular influenciam de forma real as decisões urbanísticas, transformando o discurso participativo em prática democrática. Por fim, a vinculação orçamentária e o monitoramento contínuo configuram o núcleo da sustentabilidade institucional, assegurando que as políticas urbanas não se limitem ao plano declaratório.

Quando esses elementos convergem, a norma jurídica ultrapassa o plano simbólico e torna-se vetor de transformação social. Caso contrário, o direito à cidade permanece como signo em disputa, promessa mais retórica do que performativa. Assim, o desafio contemporâneo é converter a linguagem constitucional e infraconstitucional em linguagem de governo democrático, onde a cidade seja, de fato, espaço de justiça, dignidade e pertencimento.

Apesar de seu potencial transformador, a efetividade do Estatuto da Cidade permanece desigual. Muitos municípios ainda tratam o plano diretor como exigência formal, sem garantir a participação efetiva das populações afetadas ou a aplicação dos instrumentos de regulação. Como observa Rolnik (2019), “a linguagem da lei é avançada, mas sua implementação revela a persistência de velhas racionalidades tecnocráticas e interesses privados”. Essa distância entre norma e prática evidencia que o direito à cidade continua a ser uma promessa em disputa, cujo cumprimento depende da força social e política dos sujeitos urbanos.

Sob a ótica semiótica, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade podem ser compreendidos como textos normativos que reconfiguram o signo “propriedade”. Se antes ele remetia à ideia de domínio e exclusividade, passa a significar relação, uso e solidariedade. A “função social” surge, assim, como novo interpretante jurídico que desloca o centro de gravidade do direito de propriedade para o campo coletivo e participativo. O sentido jurídico do urbano é, portanto, resultado de uma semiose em curso: cada norma, plano diretor ou decisão judicial reinscreve a propriedade dentro de uma gramática social orientada pelo bem comum.

Nessa chave interpretativa, o direito à cidade aparece como linguagem normativa de justiça espacial, onde a propriedade é ressignificada como responsabilidade e a cidade como obra coletiva. É nesse ponto que o campo jurídico se reencontra com o campo semiótico: o texto da lei não apenas regula o espaço, mas produz sentidos e subjetividades. A propriedade,



transformada em signo social, torna-se um dos principais operadores da semiose jurídica que funda o ideal de cidade democrática e inclusiva no Brasil.

5 - Considerações Finais

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho demonstrou que o “direito à cidade” é mais do que uma categoria jurídica ou sociológica: é um signo em disputa, atravessado por racionalidades diversas que se manifestam na linguagem, na norma e na prática social. Desde Lefebvre e Harvey, a cidade aparece como campo de tensões entre valor de uso e valor de troca, entre apropriação coletiva e expropriação capitalista. Essa tensão funda o próprio sentido político do conceito, que nasce da crítica à urbanização subordinada à lógica do capital e se afirma como horizonte de transformação democrática do espaço.

A incorporação das lentes de Peirce, Bourdieu e Foucault permitiu compreender que o urbano é também um fenômeno discursivo e simbólico. Em Peirce, a cidade se revela como signo aberto, cuja significação depende do processo contínuo de interpretação e reinterpretação social. Em Bourdieu, observa-se como as classificações urbanas, centro e periferia, legal e ilegal, visível e invisível, se naturalizam e reproduzem hierarquias simbólicas que legitimam exclusões. Já em Foucault, o espaço urbano se configura como tecnologia de poder, dispositivo de governo e campo de produção de verdades sobre os modos de habitar, circular e existir. Integradas, essas abordagens demonstram que o “direito à cidade” não é apenas um ideal jurídico, mas uma prática semiótica e política de resistência à normalização e à desigualdade.

No plano normativo, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade traduzem esse horizonte ético em instrumentos jurídicos que visam realizar a função social da propriedade, a moradia digna e a gestão democrática do espaço. Contudo, a força normativa de uma norma depende de sua capacidade de vincular práticas, orçamentos e decisões, transformando linguagem em ação. O direito à cidade, portanto, só se concretiza quando os instrumentos legais, como o plano diretor, o IPTU progressivo e o PEUC, são aplicados de forma participativa e monitorada, com efetiva corresponsabilidade social na gestão do território.

Em síntese, o direito à cidade é tanto uma promessa quanto um processo. Promessa, porque expressa o ideal de uma cidade inclusiva, justa e plural; processo, porque sua realização exige constante disputa de sentidos, reinterpretação normativa e engajamento coletivo. A cidade é, assim, obra inacabada, campo de semioses e de resistências, espaço onde se refaz a linguagem da cidadania e se testam os limites da democracia. Ao tratar o urbano como texto, signo e campo



de poder, reafirma-se que o direito à cidade não se encerra na lei, mas se renova na práxis cotidiana de quem habita, luta e ressignifica o espaço comum. A efetividade do direito à cidade exige, portanto, um direito sensível à linguagem e à vida urbana, capaz de traduzir a pluralidade de vozes que o habitam.

Referências

BONDUKI, Nabil. *Do projeto moradia ao Estatuto da Cidade: o direito à cidade como construção coletiva*. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. *Lei nº 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 (Estatuto da Cidade). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

FERREIRA, João Sette Whitaker. *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo: LabHab/FAUUSP, 2013.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. 25. ed. São Paulo: Loyola, 1971.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 24. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população: curso no Collège de France (1977–1978)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

IBRI, Ivo Assad. *Kósmos Noetós: a arquitetura metafísica de Charles S. Peirce*. São Paulo: Paulus, 2006.

IBRI, Ivo Assad. *Peirce e a natureza das coisas: o curso do signo e a semiose*. São Paulo: Perspectiva, 2010.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.



HARVEY, David. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2012.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

PEIRCE, Charles Sanders. *The essential Peirce: selected philosophical writings (1893–1913)*. Vol. 2. Bloomington: Indiana University Press, 1998.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 2009.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTAELLA, Lúcia. *O que é semiótica*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade: implementação e desafios*. São Paulo: Pólis, 2012.