

A CIDADE COMO DELIMITAÇÃO ESPACIAL E TEMPORAL DO POLÍTICO

*Rogério Leal*¹

Resumo

Trata o presente ensaio de uma investigação sobre as condições e possibilidades da Cidade enquanto lugar privilegiado do político, a partir de alguns aspectos de seu evolver histórico no Ocidente e, em especial, no Brasil.

Palavras-chave: Cidade, Urbanismo, Estado Democrático de Direito.

Abstract

This essay presents an investigation about the conditions and possibilities of the town while a privileged place of the politics, since its historical evolution in Occident and specially in Brasil.

Keywords: Town, Urbanism, Democratic State in Law.

I NOTAS INTRODUTÓRIAS

O objeto que pretendemos abordar neste ensaio diz respeito à tentativa de lançarmos novos olhares à cidade enquanto espaço político e filosófico, enquanto cenário em que se dão os movimentos sociais e humanos que forjam e se forjam na história, e, portanto, da necessidade de ser tratada como mais um elemento vivo nessa relação. Tal intento, numa seqüência de outros ensaios que estamos elaborando, vai ao encontro da constituição de um novo paradigma societal: o de que as relações cotidianas, intersubjetivas e materiais dos homens, hoje e desde a modernidade, se contarem com ambiente/ espaço

¹ Rogério Leal é professor e pesquisador das Universidades de Santa Cruz do Sul - UNISC, Universidade de Caxias do Sul - UCS, Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, Doutor em Direito e Advogado. Este trabalho é parte do resultado de uma pesquisa financiada pela UNISINOS.

favorável, podem se maximizar no sentido de otimização das potencialidades de vida digna dos seus atores.

II UM OLHAR NO PASSADO

A vida conjunta em grupos organizados, que deu origem às cidades, apresenta diversos momentos em sua evolução, passando tanto por aspectos econômicos, políticos, religiosos e culturais.

A doutrina sobre a matéria, não raro, divide-se no que tange aos aspectos que mais são destacados (ora econômicos, ora políticos, ora religiosos, ora culturais) em sua análise da sociedade urbana, dando relevo, quase que de forma unânime, no sentido da concentração populacional entendida como uma conseqüência *natural* do sistema de produção capitalista.²

Autores como Munford,³ por sua vez, concebem a cidade como um organismo vivo, um todo. Em outras palavras, o planejamento urbanístico não pode se afastar do fator histórico que produziu o espaço urbano, devendo considerar em suas ações o processo que levou a cidade ao ponto em que se encontra em nossos dias. É preciso encará-la em sua amplitude e diversidade, para que a organização de seu meio, essencialmente plural e complexo, produza resultados efetivamente positivos.

De qualquer sorte, podemos afirmar que o elemento religioso no processo de constituição do social está presente de forma marcante já nas primeiras aldeias de que temos notícia na história do ocidente, muito antes do surgimento da cidade.⁴

É possível, por exemplo, verificarmos sucessivas ocupações das cavernas pelo homem pré-histórico, santuários onde as pessoas se reuniam para um aumento do prazer social, e não apenas em função do acasalamento nos denominados viveiros de reprodução, o protótipo mais primitivo de aglomeração humana permanente.

Estes pontos sagrados atraíam homens de muito longe, agrupando, de forma periódica ou permanente, aqueles que compartilhavam as mesmas práticas mágicas ou

² Perfilam-se entre os autores que trabalham com esta perspectiva: SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1973; LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997; CASTELLS, Manuel. *La Cuestion Urbana*. Madrid: Siglo Veinteuno, 1984. Neste particular, e seguindo a reflexão destes autores, há uma grande preocupação com a propriedade, confrontada em sua função social com o adequado ordenamento e uso do solo; de certa forma, introduziu-se em sua existência o fator econômico, o que conduz ao permanente conflito entre o interesse público e o privado.

³ MUNFORD, Lewis. *A cidade na história*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1974.

⁴ Neste sentido a obra de BERLE JR., Adolf A. *A Propriedade Privada na Economia Moderna*. Rio de Janeiro: Ipanema, 1987.

crenças religiosas. Assim, para efeitos de preliminar abordagem de nosso tema, concordamos com Munford no que tange ser o primeiro germe da cidade o ponto de encontro cerimonial.⁵

Muito antes de ser uma residência fixa, portanto, a *urbe* começa como um ponto de encontro ao qual os indivíduos sistematicamente voltam, devido a uma sepultura, um símbolo pintado ou um bosque sagrado.

Já na cidadela,⁶ até mesmo a primeira utilização das muralhas pode ter sido de natureza religiosa: defender os sagrados limites e manter à distância os maus espíritos (mais do que os inimigos humanos).

Antes mesmo da Idade Média, o elemento religioso igualmente se faz presente na Cidade Antiga, onde a comunidade era dirigida para o serviço dos deuses; todas as suas instituições apoiavam-se nesta mesma base. Por tais razões, a totalidade de suas funções criativas era destinada à religião e, portanto, durante muito tempo, o clero monopolizou o poder espiritual e laico.

Ao longo de sua existência, contudo, a vida nas cidades, principalmente antigas, revelou-se vazia e odiosa, fazendo com que houvesse um enfraquecimento da fé, promovido pela concentração exclusiva no poder e na riqueza; o material substituiu o espiritual.⁷

A religião, contudo, continuamente volta a se fazer presente na formação da cidade. Assim como outros centros antigos, a *polis* grega foi, desde o princípio, a morada dos deuses. Na Grécia, a função de atrair os homens em torno de um deus foi desempenhada por Delfos, que contava com o sagrado oráculo de Apolo (comparável, em nossos dias, ao Vaticano). Ela era o símbolo da integridade e do equilíbrio, coordenando e ordenando o crescimento urbano nesta direção.⁸

A cidade romana, por sua vez, apesar de retirar da cultura helênica seus fundamentos, incorporou a parte religiosa e a superstição dos etruscos, realizando seus ritos quando da fundação de novos centros urbanos. Além de seu traçado sacro, a cidade era orientada no sentido de se harmonizar com a ordem cósmica, sem falar no *pomerium*, um cinturão sagrado onde nenhum edifício poderia ser construído. Com o passar do tempo, entretanto,

⁵ MUNFORD, Lewis. op.cit., p.37. Aduz o autor que também o respeito do homem antigo pelos mortos teve uma influência fundamental, talvez até mais do que as necessidades de ordem prática, ao fazer com que procurasse um local fixo. Os mortos, mesmo no Período Paleolítico, foram os primeiros a ter um morada permanente, à qual os vivos retornavam periodicamente. A Necrópole antecede, assim, a cidade dos vivos, sendo, em certo sentido, a precursora de todas as cidades. p.39.

⁶ Já no período da Idade Média.

⁷ CARLOS, Ana Fani A. *A Cidade*. São Paulo: Contexto, 1992, p.52.

⁸ Ver o trabalho de COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. Coimbra: Porto, 1987, p.28. Inclusive na famosa Democracia de Atenas a religião teve um papel importante, pois uma de suas principais marcas foi a separação entre o poder político e religioso.

o culto ao corpo passou a ser tudo que os romanos tinham em matéria de religião e o Banho Público (a contribuição mais característica de Roma à forma urbana) era o seu templo.⁹

A despeito do culto religioso consistir um elemento constitutivo dos espaços urbanos, também as necessidades práticas do cotidiano faziam com que as famílias e as tribos se juntassem em *habitats* comuns no tempo da aldeia, tais como as tarefas de manutenção do suprimento de água, o acesso à alimentação e a proteção oferecida pelo local.

Durante o Período Paleolítico, quando a caça e a coleta eram incertas, o homem, para assegurar sua existência, precisava ter um amplo raio de ação e grande liberdade de movimento. A primeira condição para a existência de um suplemento alimentar amplo e seguro surgiu no Período Mesolítico, onde é possível encontrar traços definidos de colonização permanente, baseada no emprego de crustáceos e peixes e no plantio de tuberosas. É nestas aldeias que surgem os primeiros vislumbres de finalidades agrícolas e os primeiros animais domésticos. Com o passar do tempo, estas atividades foram sendo aperfeiçoadas, aumentando, assim, a capacidade de tração e a mobilidade coletiva.¹⁰

Todo este processo foi acompanhado, também, de um papel mais importante atribuído à mulher em todos os departamentos; as funções de segurança, proteção e nutrição pertenciam a ela, sendo que muitos destes conceitos foram transmitidos à cidade, a qual incorporou a ordem e a estabilidade da aldeia. Foi neste mesmo período que surgiu a tecnologia de armazenamento, sem a qual jamais poderia ter sido concebida a cidade.¹¹

É de se observar que, no espaço físico da cidade monárquica (desde a experiência romana até o final da Idade Média), por exemplo, muitos modos novos tomaram o lugar dos antigos costumes: a luta, o domínio, a conquista e o comando eram os temas, e não mais a proteção e a prudência.

Os antigos componentes da aldeia foram transportados e incorporados na nova unidade física de exercício do poder, bem como a composição humana, porém num

⁹ MUNFORD, Lewis. op. cit., p. 75. Digno de registro que no mundo romano, os princípios do urbanismo helenístico foram misturados a outros elementos, provenientes da África e da Ásia. Sua marca típica era o traçado das ruas principais, o *cardo* (do norte para o sul) e o *decumannus* (de leste para oeste), destinadas a se cruzar no meio da cidade, local ideal para o *Forum* (o equivalente romano do ágora). Da cidade helenística, os romanos receberam um padrão de ordem estética do qual Tamugade constitui um exemplo: o traçado regular em tabuleiro, as calçadas com arcadas, o *forum*, o teatro, a arena e os banhos públicos são o "equipamento padrão".

¹⁰ MUNFORD, Lewis. op. cit., p. 98.

¹¹ Neste sentido ENGELS, Friederich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1984, p. 62.

padrão mais complexo e instável. Partindo dessa complexidade, a cidade monárquica criou uma unidade superior e mais sofisticada, até para justificar a forma de imposição do poder de mando das elites dominantes de então.¹²

O chefe local passou a ser o rei, sendo que a sabedoria dos mais velhos não mais representava a autoridade; já não era mais suficiente produzir alimento bastante para a sobrevivência da família, pois era preciso sustentar, com amplos excedentes, a oficialidade real e sacerdotal. A arcaica cultura de aldeia cedeu lugar à civilização urbana.

A ascensão da cidade, contudo, ficou muito longe de apagar antigos elementos da cultura, como a prática da agricultura, por exemplo. O que aconteceu foi a concentração de diversas funções, antes dispersas e desorganizadas, em uma área limitada.

Sob o domínio da realeza, as pequenas células comunais de aldeia (onde todos desempenhavam igualmente todas as funções) transformaram-se em complexas estruturas organizadas, com tecidos diferenciados e órgãos especializados, integrantes do sistema nervoso central, pensando em nome do todo e dirigindo-o.¹³

Uma vez estabelecidos os poderes do rei e as leis, a vida na cidade antiga prosperou como d'antes nunca visto em outra parte, e o que iniciou como controle pela simples força, culmina como entendimento/persuasão racional, mediada pela Lei, isto é, embora o poder fosse a viga principal, ele tornou-se cada vez mais dirigido pelas novas instituições da ordem social, garantido pela *jurisdictium*. A partir daqui, a cidade deixou de desempenhar o papel de representação religiosa do cosmos, passando a ser a sede do direito, da razão e da equidade.¹⁴

Por outro lado, o trabalho passou a ser, pela primeira vez, uma ocupação de todos os dias, durante o ano inteiro; a vida variada, livre das compulsões ocupacionais, foi monopolizada pelas classes dominantes, e, desta forma, a estratificação ocupacional produziu uma pirâmide urbana, cujas divisões se baseavam na propriedade. Essa especialização verificada na cidade traz em si um papel contraditório: biologicamente, o homem se desenvolveu mais do que as outras espécies porque permaneceu não-especializado, enquanto que na cidade houve uma inversão desse processo; os tipos urbanos mais bem sucedidos eram aqueles comprometidos com a especialização.

O que fez com que a divisão do trabalho, apesar de todas as limitações, fosse aceita é o fato de que havia liberdade e autonomia, coisas dificilmente possíveis num regime

¹² Ver LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

¹³ Principalmente na experiência de gestão romana, em que as instâncias burocrático-organizacionais de organização e administração do seu vasto território impunham-se como necessárias em nome da garantia da hegemonia e manutenção do poder instituído. Ver neste sentido o texto de GEORGE, Pierre. *La Ville*. Paris: PUF, 1970, p. 83.

¹⁴ Ver, neste sentido, o trabalho coordenado por WOLKMER, Antônio Carlos. *Fundamentos de História do Direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

baseado na coesão da família e na unanimidade tribal. Fossem quais fossem as privações e dificuldades impostas pela urbanização, a cidade pertencia até ao mais humilde e mesquinho dos habitantes.¹⁵

Uma outra perspectiva que acompanha a passagem da aldeia para a cidade, é a concepção de que a terra e tudo que ela produzia pertencia ao patrimônio real. Assim, propriedade privada, aqui, não é fruto do roubo, mas fruto do tratamento de que toda a propriedade comum era do rei; ela era uma ampliação de sua própria personalidade como único representante do todo coletivo (pensamento que perdurou até a época de Luís XVI).¹⁶

Dentro da cidade, os direitos de propriedade adquiriram uma santidade especial, tornando-se mais importantes à medida que a diferenciação de classes aumentava; muitas vezes, a propriedade acabou sendo mais sagrada do que a própria vida humana.

Sua consagração, no entanto, se deu com a tomada do poder pela burguesia, na Revolução Francesa (1789), quando passou a figurar dentre os direitos fundamentais, juntamente com a vida e a liberdade; prova disso é o constante no art. 17 da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, que afirma ser o direito de propriedade *inviolable et sacré*, posição ratificada, claramente, pelo Código de Napoleão (1804), onde é considerada um direito, o assento territorial da independência do indivíduo. Era possível, a seu detentor, utilizar-se de seu bem segundo os princípios do *jus utendi* e *jus abutendi* do Direito Romano.¹⁷

Na verdade, desde a Revolução Comercial de 1400 da nossa era, passando pelo Mercantilismo e chegando até a Revolução Industrial do século XVII, o centro de gravidade do poder político e econômico dos novos atores sociais que vão surgindo principalmente na Europa e América do Norte passou para uma nova constelação de forças, todas favorecendo a expansão e dispersão de um novel modelo de gestão do espaço público e privado das cidades e dos homens: o capitalismo.

No século XVII, esse modelo já tinha alterado toda a balança de poder, sendo que os mercadores foram os principais responsáveis pela expansão urbana. O crescimento da cidade comercial, no entanto, se deu de forma lenta, pois teve que enfrentar resistência tanto na estrutura quanto nos costumes da cidade medieval.¹⁸

Os novos centros comerciais, com suas crescentes populações, fixaram o ritmo de intensificação do uso da terra, haja vista que nos arredores da cidade comercial, o

¹⁵ É esta a posição de MUNFORD, Lewis. Op.cit., p.112.

¹⁶ Como bem lembra SANTA MARIA, José Serpa de. *Evolver Conceitual da Propriedade e sua Natureza Jurídica*. IN: Revista de Direito Civil, volume 58. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

¹⁷ FERRO, Marcelo Roberto. *A Propriedade Privada no Código de Napoleão*. IN: Revista de Direito Civil, vol. 70, pág. 48. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

¹⁸ Nesse sentido ver o texto de SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

processo de desmembramento se deu em ritmo acelerado. O *laissez faire* significava, em termos municipais, poder de especular na elevação dos valores da terra e dos aluguéis, tendo a municipalidade perdido o controle necessário para seu desenvolvimento ordenado e controlável. Resultado imediato deste cenário é que a cidade, desde então, foi tratada não como uma instituição pública, mas como uma aventura comercial privada, onde o interesse particular tinha primazia.¹⁹

Com a introdução do capitalismo, portanto, não havia mais limites para a aquisição de riquezas e manipulação dos elementos humanos e sociais da sociedade moderna, o que se refletiu na perda de forma verificada nas cidades após o século XVIII. Para satisfazer esse desejo de lucro e acúmulo de capital, foram adotados dois métodos em relação às estruturas urbanas existentes: (1) a fuga para os subúrbios, livres de todas as restrições municipais; (2) a demolição de velhas estruturas ou sua ocupação com uma densidade muito maior do que aquela para a qual tinham sido projetadas. A demolição urbana e a substituição tornaram-se duas das principais marcas da nova economia.²⁰

A unidade fundamental não é mais a vizinhança, mas o lote de edificação individual. Sendo concebida como uma aglomeração puramente física, a cidade forjada – e não planejada – dentro destas linhas podia propagar-se em qualquer direção, e, a ausência de qualquer diferenciação funcional entre bairros, significava que, na planta em *grade*, aplicada à cidade comercial, nenhuma seção ou setor foi convenientemente planejado para sua função específica.

A lei do crescimento urbano, agora ditada pela economia capitalista, significou a destruição de todas as características naturais: os rios eram transformados em esgotos e edifícios eram postos abaixo em favor da velocidade de tráfego.²¹

¹⁹ Veja-se que a indiferença às necessidades elementares de higiene nos espaços urbanos caracterizou o desenvolvimento da cidade comercial, onde, infelizmente, todas as funções urbanas deixaram de ter um lugar significativo.

²⁰ Neste sentido o texto de LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p.42. Interessante notar que tais idéias trouxeram o apagamento das áreas de lazer, que se interpunham no caminho da expansão da cidade. Os interesses do dinheiro dominaram os interesses da terra ao traçar e construir os novos bairros. Deste modo, o grande feito da economia de mercado foi o rápido transporte dos produtos; as vias aquáticas eram o principal meio de transporte e de comunicação também dentro da cidade. Em decorrência, no interesse do lucro, a decadência, a desordem e insuficiência estrutural são toleradas, como meios de reduzir as despesas.

²¹ Por óbvio que algumas exceções podem ser destacadas aqui, como por exemplo a cidade de Amsterdã, considerada um dos maiores exemplos da arte urbanista, ainda que tenha sido uma cidade comercial. Para Munford (op.cit.) ela é o exemplo mais importante de que foi possível efetuar a transição urbana do protecionismo medieval para a competição comercial *sem perder a forma*, demonstrando que o crescimento físico não precisava ter criado obstáculos insuperáveis ao planejamento ordenado. Neste particular, o autor sublinha que, a dificuldade de eriar alicerces em superfícies aquáticas, impediu que as cidades holandesas se propagassem ao acaso, segundo a vontade do proprietário das terras. Com um sistema de ação coletiva e

III BREVES CONSIDERAÇÕES À URBANIZAÇÃO NO BRASIL

Sabemos que, durante séculos, o Brasil como um todo caracterizou-se por ser um país essencialmente agrícola, sendo que fora no Recôncavo Bahiano e na Zona da Mata, no Nordeste, que se iniciou o processo, então notável, de urbanização.²²

Nos primórdios deste processo, destacam-se três principais etapas de organização do território brasileiro. A primeira fase (1530/1570) apresenta como ponto alto a fundação do Rio de Janeiro, em 1567. O segundo período situa-se entre 1580 e 1640, com a criação de vilas e cidades, propiciando uma urbanização sistemática da costa norte, em direção à Amazônia. Num terceiro momento (1650/1720), são fundadas trinta e cinco vilas, elevando-se duas delas à categoria de cidade: Olinda e São Paulo, sendo que, ao final deste período, a rede urbana é constituída por um respeitável conjunto de sessenta e três vilas e oito cidades.²³

Na verdade, Portugal não começou a colonização permanente do litoral até 1530. Os principais núcleos coloniais portugueses baseavam sua localização costeira na necessidade de se defender e no desejo de explorar a terra. Assim, os objetivos das primitivas cidades eram comerciais e militares.

Com o desenvolvimento do cultivo da cana-de-açúcar, em meados do século XVI, a colônia encontrou sua base de riqueza. As cidades de Salvador e Pernambuco tornaram-se os mais ricos centros do Império português. No entanto, apesar de ser a capital da colônia, Salvador não exercia um controle efetivo sobre os demais centros urbanos do resto do país, que mantinham comunicação marítima independente com a metrópole.²⁴

Apenas São Paulo (então Piratininga) olhava para o interior e não para o comércio com a Europa. Seus habitantes fundaram várias outras povoações, em geral sem planejamento ou aprovação oficial, num processo que deu início ao ciclo do ouro no século XVIII e trouxe uma relativa expansão da vida urbana.

Novas cidades surgiram no interior de Minas Gerais, atraindo as maiores migrações de todo o período colonial. As necessidades de mão-de-obra e suprimentos, por sua vez, levaram às primeiras construções de rotas de transporte interno. Posteriormente, o centro de mineração se deslocou para oeste (Mato Grosso e Goiás), o que novamente

restrição ordenada, as forças dinâmicas do capitalismo, aqui, operaram no sentido de uma finalidade pública. A necessária ampliação da cidade proporcionou uma nova ordem de planejamento, ditada pela *Ordenação de Construções* (1565), que exigia a aprovação de qualquer construção por funcionários municipais, assegurando, assim, uma higiene satisfatória e uma boa estrutura.

²² Conforme FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1971.

²³ Consoante informações trazidas por PRADO JR., Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Círculo do Livro, 1988, p.84 e ss.

²⁴ Conforme LUCAS, Paulo Roberto. *Matrizes Urbanas Brasileiras*. Lisboa: Valentina, 1990, p.126.

resultou na criação de novas cidades. No sul, os estabelecimentos também eram desenvolvidos, devido ao medo dos portugueses quanto às atividades espanholas na região do Prata.²⁵

De modo geral, é a partir do século XVIII, nos moldes do modelo europeu, que a urbanização também no Brasil se desenvolve e a casa da cidade torna-se a residência mais importante do fazendeiro ou senhor de engenho. Faz-se necessário, no entanto, mais um século para que ela atinja sua maturidade e, no século XX, possa adquirir as características com as quais a conhecemos hoje.²⁶

Durante o auge da exploração do ouro, o Rio de Janeiro tornou-se o principal centro exportador e também um canal de comunicação com o exterior, estendendo, assim, sua influência sobre uma grande área.

Este grande crescimento do Brasil meridional, tanto em riqueza como em população, levou à transferência da capital de Salvador para o Rio de Janeiro, em 1763. As duas cidades podiam orgulhar-se de sua imponente arquitetura, mas possuíam limitações físicas. Salvador distribuía-se em dois níveis, ligados por caminhos íngremes e sem pavimentação. No Rio de Janeiro, onde a terra era plana, as ruas cruzavam-se em ângulo reto, mas o terreno freqüentemente permitia apenas ruas estreitas e tortuosas.²⁷

Com o declínio da produção do ouro, a economia brasileira entrou em recessão, tornando-se mais dependente da agricultura. Durante a primeira metade do século XIX, a maioria das cidades permaneceu como povoados pequenos e calmos, embora fossem centros sociais e comerciais.

A chegada da família real ao Rio de Janeiro, em 1808, e a abertura dos portos ao comércio externo, contudo, aceleraram o crescimento das cidades em geral. Houve melhoramentos urbanos, como a pavimentação de novas ruas, a realização de aterros (aumentando a área para construções) e o incremento no fornecimento de água, evidenciando uma preocupação mais detalhada do poder público no processo de organização dos espaços urbanos.²⁸

A independência (1822), por sua vez, só veio a confirmar a dependência brasileira das exportações, bem como a primazia do Rio de Janeiro como maior centro comercial e principal cidade exportadora do país, destituída, no entanto, de reais condições de infraestrutura urbana para responder às novas demandas que lhe eram impostas.

A partir daí, a produção de café passou a dominar a economia, inclinando o balanço

²⁵ LUCAS, Paulo Roberto. *Matrizes Urbanas Brasileiras*. Op.cit., p.129.

²⁶ Nesse sentido ver a obra de HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p.93 e ss.

²⁷ Ver nosso texto LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

²⁸ Neste sentido HAHNER, June E. *Pobreza e Política*. Brasília: UNB, 1994.

da população para o sul. As províncias cafeeiras como Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais absorveram os escravos do Nordeste e atraíram crescentes quantidades de imigrantes europeus, causando um inchaço destes núcleos habitacionais que tomavam de assalto as cidades, instalando-se de qualquer forma e sob quaisquer condições.

A construção de rodovias para facilitar o escoamento da produção iniciou em 1850, intensificando o processo de concentração das atividades nas cidades maiores; até então, o transporte era basicamente feito por animais e as vias pavimentadas limitavam-se às áreas urbanas.

As exportações proporcionaram recursos para a melhoria dos serviços públicos, enquanto que os fazendeiros e suas famílias abandonavam as povoações rurais e iam para os centros urbanos, sendo que o mesmo acontecia com os moradores das cidades pequenas e desorganizadas.²⁹

Esta *criação urbana*, contudo, trata-se muito mais de geração de cidades do que de um verdadeiro processo de urbanização – entendido aqui como um planejamento ordenado e refletido sobre as condições e possibilidades do crescimento e desenvolvimento urbano sustentado.³⁰

Embora as relações entre os lugares urbanos sejam fracas e inconstantes, a expansão da agricultura comercial e a exploração mineral são a base do povoamento e criação de riquezas, resultando no surgimento de cidades no litoral e no interior. A porcentagem da população urbana vai crescendo progressiva e continuamente desde 1872.

Se o índice populacional de urbanização sofre poucas alterações entre o fim do período colonial e o século XIX e cresce pouco de 1890 a 1920, são necessários apenas vinte anos (1920/1940), como vamos ver, para que essa taxa triplique. No estado de São Paulo, a expansão urbana deste período é marcante, com um crescimento de 43%.³¹

A urbanização do interior, todavia, que evolui de forma atomizada e acelerada, é reforçada pelo movimento de capitais locais, propiciando investimentos de ordem privada em infra-estrutura, além de um reforço no setor da prestação de serviços, novamente contando com o apoio institucional do agora poder público estabelecido, porém, voltado às demandas das novas elites sociais emergentes.

O aumento da importância das cidades processou-se rapidamente no final do século XIX, quando estas perderam muito de seu aspecto colonial. Em contraste com

²⁹ Ver o texto de MARTINS, Ana Luiza. *República: um outro olhar*. São Paulo: Contexto, 1992.

³⁰ LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil*. op.cit., p.68.

³¹ Dados colhidos em SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1994, p.135.

as cidades do Norte e Nordeste, as do Sul mostravam maior dinamismo e crescimento. Porto Alegre, por exemplo, ainda tinha poucos mil habitantes, mas sua localização na confluência da navegação entre várias regiões econômicas prometia um desenvolvimento futuro, tornando-a o centro comercial das regiões agrícolas do centro e norte da província.³²

Com o crescimento da imigração e das exportações de alimentos para o mercado nacional, Porto Alegre tornou-se uma das maiores cidades brasileiras, recebendo diversos melhoramentos urbanos. Os estrangeiros consideravam-na, com seus vistosos prédios públicos, sólidas residências e inúmeras praças, uma das mais agradáveis do país.³³

Por outro lado, o aumento da importância e do poder de São Paulo foi o mais rápido de todos, devido ao café. O comércio desenvolvia-se e a cidade não se restringia mais a umas poucas ruas. No século XIX, ela saiu do centro antigo e espalhou-se, irregularmente, em todas as direções; ao final do Império, a cidade era formada por vários distritos e núcleos de povoação mais afastados.³⁴

Apesar de pobres e ricos no Brasil viverem em maior proximidade física do que em outros países, as novas zonas residenciais criadas pelas melhorias no transporte urbano eram mais estratificadas do que no período colonial e no início do século XIX. As novas áreas ao sul atraíam os ricos, enquanto que o oeste abrigava os pobres, mais propensos a sofrer com os problemas do desenvolvimento urbano e a industrialização.³⁵

As casas das classes mais baixas eram insalubres e superpovoadas; na segunda metade do século XIX, os cortiços eram o exemplo de habitação popular, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, com maior concentração nos bairros antigos.

No período demarcado como Primeira República, sendo o Brasil um país extremamente dependente da cultura do café, a ação do Estado se dá no sentido de um ruralismo, dando ênfase às pequenas propriedades; o meio urbano, por sua vez, é visto como sede do artificialismo e da corrupção, de improdutividade econômica, além de ser expressão do atraso nacional frente à modernidade das metrópoles internacionais.³⁶ A cidade não é, portanto, o eixo de atuação dos reformadores e as intervenções públicas são apenas localizadas, pois não existe a noção consolidada e clara de um modelo urbanístico.

³² Neste sentido, ver o texto de OLIVEIRA, Naia (org.). *O Rio Grande do Sul Urbano*. Porto Alegre: FEE, 1990.

³³ Conforme o texto de GEIGER, Pedro Pinchas. *Evolução da rede urbana brasileira*. Rio de Janeiro: INEP/MEC, 1973, p.63.

³⁴ LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil*. op.cit., p.67.

³⁵ Conforme HAHNER, June E. *Pobreza e Política*. Brasília: UNB, 1994, p.115.

³⁶ Conforme NASH, Roy. *A conquista do Brasil*. São Paulo: Cia. Nacional, 1958, p.389.

Apenas na década de 20 é que se iniciam os debates sobre a introdução do urbanismo no Brasil, culminando com a elaboração do Plano do Rio de Janeiro. Além disso, a ânsia de identificação com o modelo europeu faz com que as intervenções urbanas visem à criação de uma nova imagem de cidade; a modernização torna-se, então, o seu princípio organizador.³⁷

Este processo apresenta como principal característica, todavia, a não-universalidade. As elites hegemônicas buscam, desesperadamente, afastar de suas vistas a população pobre, criando, por meio das reformas urbanas, uma cidade artificial e seccionada.

O antiurbanismo, assim, marca presença; o crescimento urbano é tido como gerador de problemas, porque concentra recursos provenientes do interior e os utiliza de forma improdutivo. Como contraponto desse cenário, surge uma nova tendência, que baseia seu projeto de modernização no industrialismo e na urbanização, reproduzindo o discurso dos países centrais no século XIX. Os objetivos são o embelezamento, a monumentalidade e o controle social sobre o uso do espaço, orientando a intervenção.³⁸

Assim, pode-se afirmar, a partir do referido, que o processo de urbanização no Brasil vem sendo regido, ao longo do tempo, por duas grandes estruturas. Após os anos 40 e 50, a economia ganha enorme relevo, impondo as dinâmicas urbanas em todo o território, enquanto que, antes disso, elas eram ditadas pelas funções administrativas dos diferentes estados.

Dado que reforça tal posição é que, no começo do século XX, a evolução demográfica das capitais está sujeita a oscilações, sendo que somente após a II Guerra Mundial se dá um crescimento perceptível em todas elas. Isto ocorre porque, até a guerra, a base econômica da maioria das capitais funda-se na agricultura, o que também se reflete nas áreas urbanas.

Até este período, pois, as capitais refletem-se qualitativa e quantitativamente no processo urbano. O Brasil configura-se, durante séculos, como um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluem segundo lógicas próprias. Este quadro somente é quebrado a partir da produção do café, quando o estado de São Paulo se torna o pólo dinâmico da área que abrange os Estados do sul, além de Rio de Janeiro e Minas Gerais. Trata-se, porém, de uma integração limitada (do espaço e do mercado) de que participa

³⁷ Informações muito ricas sobre esse processo podem ser obtidas no texto de ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

³⁸ É de se notar que, durante este período, o padrão proposto desenvolve-se, principalmente, com a elaboração do Plano Diretor do Rio de Janeiro, que por sua vez influenciou os de Porto Alegre e Curitiba. Ocorrem, igualmente, a Semana do Urbanismo (1935) e a instituição do Escritório de Plano de Urbanismo (1943) em Salvador; enquanto isso, São Paulo implanta seu Plano de Avenidas e Recife ganha um Plano Diretor. Todas essas iniciativas se dão sob a égide de interventores nomeados por Vargas, mas não se efetivam, criando um abismo entre a cidade "real" e a cidade "legal". Ver o texto de MOISÉS, José Alvaro. *Cidade, Povo e Poder*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea/ Paz e Terra, 1982.

apenas uma parcela do território nacional.³⁹

A divisão do trabalho que se opera dentro dessa área é um fator de crescimento para todos os subespaços envolvidos e constitui um elemento de sua diferenciação em relação ao resto do país. Com base nessa nova dinâmica que o processo de industrialização se desenvolve, atribuindo a dianteira a essa região, sobretudo a São Paulo, numa polarização que se perpetua no tempo.

Este primeiro momento se estende até a década de 30, quando a industrialização permite a formação de um mercado interno e introduz uma nova lógica econômica e territorial. A partir dos anos 40, é a lógica industrial que prevalece, ativando o processo de urbanização. Ocorre, então, um crescimento demográfico que se pretende sustentado das cidades e a inversão do lugar de residência da população brasileira do campo para a cidade (entre 1940 e 1980).⁴⁰

Com a aceleração do movimento migratório campo/cidade desse período, surge a figura do *loteador pirata*, que comprava grandes glebas e revendia os piores lotes às famílias mais pobres, exigindo do poder público a infra-estrutura necessária; os melhores terrenos acabavam valorizando-se sobremaneira, ficando para os mais abastados.⁴¹

Este cenário ganha ampla dominância no pós-guerra, exigindo uma atuação sistemática e mais planejada dos órgãos públicos, principalmente porque as contradições e conflitos urbanos já aparecem em toda sua clareza e intensidade. Todavia, com o advento do autoritarismo a partir dos anos sessenta no Brasil, a gestão dos espaços urbanos é produzida a partir de uma perspectiva tecnicizada dos problemas urbanos, gerando uma inexorável e conseqüente despolitização da matéria.

É a partir do final da década de 1980, com o advento da Assembléia Nacional Constituinte no Brasil, que vamos encontrar um espaço mais favorável à discussão sobre as condições e possibilidades de se pensar o processo de urbanização e mesmo de ordenação do espaço urbano com mais seriedade e participação popular.

Com efeito, em face das novas disposições constitucionais vigentes a partir de outubro de 1988, o incremento dos debates sobre esse tema é significativo, principalmente no âmbito de uma nova concepção (ainda mais formal do que material) da função social da propriedade e da cidade.

³⁹ SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Op.cit., p.146.

⁴⁰ Registre-se que esta nova base econômica ultrapassa o nível regional para situar-se na escala do país e ratifica, continuamente, sua influência neste processo.

⁴¹ Conforme PESSOA, Álvaro. *Desenvolvimento Urbano no Brasil (aspectos jurídicos)*. In: Revista de Direito Administrativo, vol. 137, pág. 351. Aliás, tal situação vem se repetindo até os dias atuais, e constitui flagrante violação dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, pois o valor do solo urbano não é dado pela escassez ou abundância, mas pela *acessibilidade*, seja ela qual for, sem a menor preocupação dos poderes instituídos.

IV DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE À FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE NO BRASIL: PERSPECTIVAS

O tema que envolve a cidade está profundamente ligado com a noção patrimonial com que a cultura jurídica e política ocidental tem abordado a matéria, significa dizer que não há uma preocupação muito acentuada em se distinguir o problema da cidade enquanto espaço público do da propriedade privada e dos interesses privados.⁴² Por exemplo, na denominada ciência jurídica dogmática moderna, prevalece a noção de que a posse é mera exteriorização da propriedade, admitindo a figura do possuidor não-proprietário.⁴³ Esta, contudo, é uma visão superada da realidade, porém ainda não reconhecida.

Contemporaneamente tem-se entendido que a posse não é somente o conteúdo do direito de propriedade, mas sua causa e necessidade; causa porque é sua força geradora e necessidade porque exige sua manutenção para que tenha força aquisitiva. Enquanto vinculada à propriedade, ela é um fato de valor jurídico; como direito autônomo, pode ser concebida como um direito.⁴⁴

Assim é que, na evolução histórica do instituto da propriedade emerge a constatação de que as condições econômicas e políticas determinaram sua origem e seu desenvolvimento. Praticamente desde a Revolução Francesa, com a instauração do individualismo e o liberalismo, procurando dar um caráter mais democrático à propriedade – embora burguês –, na tentativa de se abolir alguns antigos privilégios monárquicos e medievais. Este feito, contudo, ficou condicionado aos interesses econômicos e políticos hegemônicos, tendo a propriedade alterado suas concepções tradicionais para servir a uma

⁴² Polêmica que já enfrentamos em nosso livro sobre a função social da cidade e da propriedade no Brasil, op.cit.

⁴³ Neste sentido podemos citar nossos mais tradicionais civilistas nacionais, tais como: WALD, Arnoldo. *Direito das Coisas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995; SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Curso de Direito Civil. Direito das Coisas*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998; MIRANDA, Darcy Arruda. *Anotações ao Código Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1990; CARVALHO SANTOS, J.M. *Código Civil Brasileiro Interpretado*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1986.

⁴⁴ Conforme D'ANGELO, Piero. *Urbanística e Diritto*. Napoli: Dellano, 1989, p.84. Apenas a título de registro, sabe-se que uma das mais tradicionais discussões a respeito da posse foi travada entre Savigny e Ihering, cuja querela reside na introdução do elemento volitivo na relação possessória. A questão se resume em saber se determinadas pessoas, como os locatários e os comodatários, têm posse ou detenção do bem. Na teoria de Savigny, a posse é reduzida a um mínimo básico de autonomia frente à propriedade. Ela é qualificada pelo *animus domini* (vontade), que, se estiver ausente, caracteriza a detenção, sendo que os detentores não gozam de proteção direta e imediata. Para Ihering (teoria objetiva), a posse e a detenção não se distinguem pela vontade, mas pelo Direito (elemento objetivo normativo) e os efeitos da posse estendem-se a qualquer ocupante em situação que deva ser tutelada pela ordem jurídica. Em sua concepção, quem está no exercício das faculdades de domínio tem a posse direta, enquanto que o proprietário tem a posse direta. A posição de Ihering, sabe-se também, foi a seguida pelo Código Civil brasileiro, que trata desta questão em seus artigos 486 e 487.

nova classe social em busca de poder: a burguesia.

A exacerbação do individualismo acentuou, pois, na propriedade, o caráter de inviolabilidade e absolutismo, cuja afirmação deu-se com o Código de Napoleão de 1804, que em seu art. 544 estabelecia que *la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière plus absolue*⁴⁵, posição acompanhada pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que afirmava ser a propriedade um direito inviolável e sagrado. Estes dois documentos deram ao direito de propriedade sua afirmação máxima, permitindo a perenização de seu conceito, ao menos para os primórdios da Era Moderna, vigindo até pouco tempo de forma sobranceira.

Esta concepção dominante, que se refletia nos Códigos francês e italiano (1865), estatuinto que a propriedade é o direito de gozar e dispor do bem de modo absoluto, foi definitiva na constituição das normas brasileiras sobre a matéria, em especial no âmbito do Código Civil de 1916 (art.485 e seguintes). Neste particular, é assegurado ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens (art.524 do CCB) – referido por Maria Helena Diniz como direitos correspondentes ao *jus utendi, fruendi e abutendi* do Direito Romano;⁴⁶ mais que isto, dispõe o art.527 do mesmo diploma legal que o domínio presume-se ilimitado e exclusivo, até prova em contrário.

Interessante registrar o depoimento de Gustavo Tepedino sobre o período:

Função social da propriedade é, pois, conceito relativo e historicamente maleável, de acordo com a tábua axiológica inspiradora da doutrina e do sistema positivo de cada época. Com o liberalismo do século XIX, a marca do individualismo moldaria a função social como instrumento de afirmação da inteligência e da liberdade do homem. A propriedade cumpriria necessariamente sua função social pela apropriação em si, como forma máxima de expressão e de desenvolvimento da liberdade humana. Esta dogmática inspiraria, com efeito, a codificação da Europa do último século e, em sua esteira, o nosso Código de 1916.⁴⁷

Todavia, desde a primeira guerra mundial é perceptível a modificação do papel do Estado, antes mero árbitro das relações contratuais, e, agora, interventor na economia, objetivando evitar a expansão das desigualdades e o atendimento de interesses básicos da população carente. Os segmentos sociais denominados de “sem terra”, “sem teto”, o exército dos subempregados e desassistidos dos serviços básicos, formam um significativo

⁴⁵ Consoante GEORGE, Pierre. *La Ville*. Paris: PUF, 1970, p.37.

⁴⁶ DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1985, p.86.

⁴⁷ TEPEDINO, Gustavo. *A Nova Propriedade (o seu Conteúdo Mínimo, entre o CC, a Legislação Ordinária e a Constituição)*. Rio de Janeiro: Revista Forense, vol.306, p.73/78.

contingente reivindicante, fomentador de movimentos sociais sem precedentes na história, no âmbito dos quais eventos como a revolução bolchevique e a experiência constitucional de Weimar servem de pontos de referência.

Países como a França, Inglaterra e Itália sofrem radical alteração legislativa, processo identificador do chamado *Welfare State*, *État Providence* ou *Stato del Benessere*, Estado assistencialista que não mais se limita a mediar as relações privadas e ditar as regras do jogo, passando a intervir incisivamente em busca de objetivos fundamentais de justiça social. A meta da justiça retributiva, conquista da revolução francesa, dá lugar à justiça redistributiva, com o acentuado intervencionismo estatal e dirigismo contratual que, no Brasil, é fartamente documentado a partir dos anos 30.⁴⁸

A partir desses cenários, com o Constitucionalismo Social do século XX,⁴⁹ começamos a verificar um progressivo reconhecimento pelo ordenamento jurídico (constitucional e infra-constitucional) da necessidade de se constituir uma ordem social mais justa e equilibrada, para garantir a democracia e o desenvolvimento, o que atinge inexoravelmente a concepção de propriedade e sua natureza e funções. Esta concepção se propagou até os demais países, de forma que hoje já se imprime à propriedade privada um conjunto de limitações formais, restrições e induzimentos que compõem, ao menos preliminarmente, um conteúdo mínimo à função social da propriedade.⁵⁰

Em outras palavras, a propriedade varia conforme as relações sociais e econômicas de cada momento; assim, o grau de complexidade hoje alcançado pelo instituto da propriedade deriva do grau de complexidade das relações sociais. É assim que se impõe o reconhecimento de que a propriedade já não pode mais ser sustentada, ao gosto do período de codificação acima referido (o que inclui o Brasil), como instituto meramente

⁴⁸ TEPEDINO, Gustavo. *A Nova Propriedade*. op.cit., p.74.

⁴⁹ Estamos nos referindo aos movimentos políticos que redundam em expressões normativas, tais como: a Constituição Mexicana de 1917, a Declaração Russa dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado de 1918, a Constituição de Weimar de 1919, a Constituição Espanhola de 1931, etc., que incorporaram em seus textos o conceito de justiça social, ao menos no âmbito do direito constitucional.

⁵⁰ De forma arguta, Tepedino (op.cit., p.77) nos lembra que este processo intervencionista, ao se realizar por força da Constituição, a qual, seguramente, serve como ponto de atração para todo o sistema normativo, atinge violentamente a pretensa autonomia então vigente no âmbito da codificação privada ocidental, em especial no caso dos Códigos Civis, mercê da socialização do direito civil que o tornou voltado para valores sociais e não tão-somente patrimoniais. Isto ocorre, na opinião do autor, em face de que na lógica normativa-publicista nascente é inadmissível conceber um sistema que responda a lógicas setoriais ou meramente particulares. Portanto, a perda de espaço pelo Código Civil coincide com a chamada publicização ou despatrimonialização do direito privado, invadido pela ótica publicista, própria do Estado Social de Direito.

jurídico e tratado como uma mônada no âmbito do tecido social em que opera, mas, ao contrário, revelando-se insuficiente a abordagem jurídica da propriedade que a descontextualiza de sua natureza social e dos suas correlações políticas, importa considerá-la como um fato/ato jurídico, proveniente muito mais de correlações de forças sociais – perspectiva fenomenológica –, do que de disposições normativas engessadas, desconectadas de seu tempo.

Em termos de Brasil, festejados doutrinadores do Direito Civil pátrio vem incorporando, a despeito de que timidamente, aquela evolução em suas obras. Vejamos o exemplo de Caio Mário da Silva Pereira:

A verdade é que a propriedade individual vigente em nossos dias, exprimindo-se embora em termos clássicos e usando a mesma terminologia, não conserva todavia conteúdo idêntico ao de suas origens históricas. É certo que se reconhece ao *dominus* o poder sobre a coisa; é exato que o domínio enfeixa os mesmos atributos originários – *ius utendi, fruendi e abutendi*. Mas é inegável também que essas faculdades suportam evidentes restrições legais, tão freqüentes e severas, que se vislumbra a criação de novas noções. São restrições e limitações tendentes a coibir abusos e tendo em vista impedir que o exercício do direito de propriedade se transforme em instrumento de dominação.⁵¹

A função social, pois, nessa perspectiva, relaciona-se fundamentalmente com o uso da propriedade, incidindo também sobre o exercício das faculdades e poderes inerentes ao direito de propriedade, eis que sua utilização deve servir ao bem da coletividade.⁵²

A Constituição brasileira de 1988, de uma certa forma, tentou andar na direção apontada, na medida em que instituiu uma série de normas protetivas da propriedade e delimitadoras de um conteúdo mínimo à sua função. Desta sorte, temos, por exemplo:

(1) A inclusão da propriedade privada como um dos princípios da ordem econômica, ao lado de sua função social, nos termos do art. 170, incisos II e III.

(2) A função social da propriedade está inserta no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, no inciso XXIII do art. 5º, ao lado da proteção à propriedade privada.⁵³

⁵¹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p.67.

⁵² Esta concepção foi elevada à condição de princípio jurídico pela Constituição de Weimar (1919).

⁵³ Veja-se que, na Constituição de 1967, a função social da propriedade era princípio da ordem econômica e social. Diante disto, entendemos que, nos termos do Texto atual, respeitada a técnica adotada pelo constituinte, tal imposição à propriedade figura em lugar mais privilegiado, isto é, enquanto direito e garantia fundamental do indivíduo.

(3) O art. 182 e seguintes da Constituição atual fixa regras pertinentes à propriedade territorial urbana, referindo-se ao tema da Política Urbana, assim como o art. 184 e ss. tratam da propriedade rural no capítulo dedicado à política agrícola e fundiária e da reforma agrária.⁵⁴

(4) Há ainda uma regulação – art. 185 – sobre a pequena e média propriedade, garantindo ao seu titular, desde que não possua outra área, ser insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária. Neste sentido, temos a disposição do art. 5º, XXVI, como garantia de impenhorabilidade da *pequena propriedade familiar e rural* para pagamento de débitos oriundos de sua atividade produtiva, gozando de meios de financiamento específicos para o seu desenvolvimento.

(5) Da mesma forma a pequena propriedade, de até 250 metros quadrados, se urbana, e de até 50 hectares, se rural, destinada à moradia familiar, e, no caso da rural, tornada produtiva pelo possuidor, é suscetível de aquisição por usucapião em prazo de cinco anos, nos termos dos arts. 183 a 191.

De outro lado, tais elementos normativos da Carta Política precisam ser cotejados com os Princípios Fundamentais que a informam, a saber e em especial, com as disposições do seu capítulo primeiro, art. 1 a 4, o que significa dizer que a função social da propriedade está previa e definitivamente vinculada, em termos de significado, com os temas da cidadania, da dignidade da pessoa humana, da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza e da marginalização, da redução das desigualdades sociais e regionais, etc.

Qualquer interpretação que seja dada à propriedade que não leve em consideração tais elementos, inexoravelmente, irá de encontro com o previsto no Texto Constitucional brasileiro.

O mesmo ocorre com o enfrentamento constitucional da cidade, senão vejamos.

A cidade, para nós, nesse particular, apresenta-se como a projeção da sociedade em um espaço físico e simbólico, resultado de múltiplas relações e fenômenos, materiais e imateriais, instituída e instituinte de significações e funções sociais. Como Castells, entendemos que é impossível tratarmos de uma teoria dos espaços urbanos a margem de uma teoria social determinada.⁵⁵

Fazendo uma rápida avaliação histórica do tema da cidade ocidental contemporânea,

⁵⁴ Nesse sentido, a Constituição também disciplinou a função social da propriedade imobiliária urbana, valorizando o plano diretor a ser estabelecido por lei local - art. 182; previu o parcelamento compulsório e tributação progressiva de solo urbano não edificado, bem como desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública, com prazo de até 10 anos, nos termos do art. 182, § 4º, I, II e III; instituiu o usucapião especial urbano - art. 183 -, sob os seguintes requisitos: a) área de até 250 m²; b) 5 anos de ocupação com moradia própria ou da família; c) ausência de oposição; d) não possuir outro imóvel rural ou urbano.

⁵⁵ CASTELLS, Manuel. *La Cuestión Urbana*. Madrid: Siglo veintiuno, 1990, p. 142.

podemos chegar à conclusão de que, em regra, os problemas urbanos identificados desde há muito – e em especial a partir do séc. XIX em diante, podem ser encarados como falta de racionalidade por parte do governo ou dos cidadãos na gestão dos seus espaços de trabalho e lazer.⁵⁶

Em face dessa realidade, muitas foram as tentativas, no período refletido, de elaboração de uma análise e formulação de respostas àqueles problemas, surgindo, tanto na Europa como nos EUA, no final do século passado, o denominado *urbanismo técnico-setorial*, como proposta técnica de organização dos espaços urbanos, desvinculando-se de compromissos com os elementos visuais de qualquer determinação mais profunda de organização social sob comento.⁵⁷

Ao lado deste modelo de reflexão e operacionalização do urbano, assistimos o florescer, ainda no séc. XVIII, do denominado *urbanismo estético-viário*, preocupado com a ordenação do espaço urbano e adotando a monumentalidade (um retorno ao estilo romano) como forma de expressão da força das elites dominantes.⁵⁸ Com base em grandes avenidas, ao lado de uma legislação urbanística restritiva do adensamento urbano, foi possível, a partir dessa nova perspectiva, modernizar o uso das áreas centrais das velhas cidades europeias, sem modificar-lhes a face externa de organização do espaço, herdada dos séculos anteriores.

Além destes, evoluiu na Europa uma outra forma de se pensar o urbano: o *urbanismo globalizante e político*, desenvolvido por pensadores que procuravam analisar a sociedade como um todo; eles propunham a alteração radical da estrutura social e política, bem como a organização da sociedade dentro do espaço geográfico. Inicialmente são os socialistas utópicos que preconizam a reordenação da sociedade em comunas auto-suficientes, contra o avanço da tecnologia e da industrialização, dando origem a uma posição antiurbana.⁵⁹

⁵⁶ Nesse sentido ver o texto de DELLA DONNE, Marcella. *Teorias sobre a Cidade*. Lisboa: Martins Fontes, 1990, p. 42/56.

⁵⁷ Esclarece CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades Brasileiras: seu controle ou caos*. São Paulo: Nobel, 1989, p. 23, que este sistema foi adotado pelas autoridades nas cidades industrializadas e em franco processo de deterioração, tendo como preocupação básica inicial as condições sanitárias, dos bairros e das habitações. Além de produzir o saneamento, ele resultou na produção de uma legislação urbanística mais significativa (loteamentos, arruamentos, distanciamento entre edificações), destacando-se a existência de uma preocupação com a densidade de ocupação de cada lote, visando à qualidade de vida. As normas jurídicas advindas deste modelo deveriam ser separadas tematicamente, fazendo surgir um Código de Edificações, um de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, outro de Obras, etc., para fins urbanos, a despeito da resistência de inúmeros interesses que estão em jogo.

⁵⁸ Um exemplo característico é a *Étoile* de Paris, tendo ao centro o Arco do Triunfo, criado pelo Barão de Haussman. Neste sentido o texto de BARDET, Gaston. *L'urbanisme*. Paris: Presses Universitaires, 1989, p. 54.

⁵⁹ Como na Inglaterra, França e Alemanha o processo de industrialização estava mais avançado, foi justamente

Por fim, ao longo do século XX novas figuras e propostas de organização da cidade tomam corpo e forma na cultura ocidental, no que se destaca a figura dos urbanistas que preconizam a possibilidade de harmonização da sociedade industrial. Nesta esteira se encontra Le Corbusier, ignorando, ingenuamente, a existência de classes com interesses conflitantes conformando o espaço do urbano.⁶⁰

Para o pensador francês, a cidade deve operar com a lógica de uma máquina, buscando na eficiência, na racionalidade e na precisão, os indicadores de maximização de suas potencialidades, tendo como objeto a integração social do *homo faber*,⁶¹ por óbvio que respeitada a lógica do capital imposta.

A despeito da aparente ingenuidade, entretanto, esta escola contribuiu significativamente no processo de ordenação da ocupação dos espaços urbanos, ao combinar áreas verdes com edificações verticais, visando a uma alta densidade urbana, redutora dos custos do processo de ocupação referido.

De uma certa forma, Brasília se apresenta como um dos maiores frutos desse urbanismo (racional-progressista), enquanto que Belo Horizonte e Goiânia nasceram sob orientação do urbanismo técnico-setorial.

Esse urbanismo culturalista, no entanto, não sabe lidar com as cidades existentes, a não ser via demolição de bairros inteiros, vistos como irracionais e obsoletos, quando, na verdade, impõe-se captar a lógica da desordem urbana para que se possa propor

nestes países que surgiram as correntes socialistas utópicas, bem como o socialismo marxista. Ligadas a essas linhas críticas, surgem várias correntes urbanísticas. De um lado, o pensamento utópico, pregando a volta às origens, à natureza; mostrando-se inviável devido ao processo irreversível de industrialização, foram sendo propostas adaptações. A proposta mais importante foi a de Howard (*Garden-cities for tomorrow*), combinando a propriedade coletiva da terra com a produção agrícola e industrial em pequena escala, desenvolvida em núcleos de até 32 mil habitantes. Após a II Guerra Mundial, tentou-se dividir Londres em diversas pequenas cidades, como forma de estancar seu crescimento. A viabilidade da idéia aproximou os utópicos do urbanistas técnico-setoriais, iniciando-se o moderno planejamento das cidades com duas visões do urbano: uma fruto de uma ação governamental sobre as cidades (técnica) e outra reformuladora das instituições sociais (teórica). Ver CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades Brasileiras: seu controle ou caos*. São Paulo: Nobel, 1989.

⁶⁰ Ingênuo porque suas propostas dirigiam-se a um homem dotado de uma racionalidade que não se identifica com a realidade concreta dos homens inseridos diferenciadamente nas estruturas histórico-sociais contemporâneas, eminentemente animada pela lógica da exclusão e discriminação sociais.

⁶¹ Ver neste sentido o texto de MERLIN, Pierre. *Que sais-je l'urbanisme?* Paris: Presses Universitaires, 1992, p. 37. O autor lembra aqui que a própria Carta de Atenas apresenta a cidade dividida em quatro funções exponenciais: trabalhar, recrear, habitar e circular. Nesta mesma linha de raciocínio, um festejado constitucionalista brasileiro, José Afonso da Silva, em seu trabalho nominado de *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 6 edição, 1990, pág. 686, sustenta que *A propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação, condições adequadas de trabalho, recreação e de circulação humana.*

alternativas que não a mera reconstrução física do espaço, sob pena de se aumentar ainda mais a exclusão social e a fragmentação cada vez mais radical do tecido social.

Após a II Guerra Mundial podemos perceber o surgimento de uma nova forma de pensamento sobre o urbano, baseada numa análise sistêmica, buscando a otimização dos vários elementos que constituem a cidade (político, econômico, social, cultural), de matriz socialista, cujos autores referenciais mais significativos vão ser Marx e Engels que, analisando a formação e o desenvolvimento do capitalismo como fator determinante na organização da sociedade, desenvolveram conceitos que propiciaram o início da análise do processo de formação e desenvolvimento do espaço urbano por um ângulo sócio-político global e estrutural.⁶²

Já no campo da Sociologia, a partir das teorias macrosociais, buscou-se compreender as especificidades das cidades destacando-se a integração dos elementos acima referidos numa perspectiva de integração horizontal e não notadamente superestrutural. Com Max Weber,⁶³ há uma preocupação em se analisar como as cidades, com sua lógica e racionalidade funcional, poderiam ter influências positivas e negativas na vida do homem comum. Aqui, a cidade se apresenta como um conjunto de relações sociais que encoraja a individualidade e a inovação, sendo assim instrumento de transformação histórica.

De qualquer sorte, o processo de inchaço das cidades, no ocidente em geral e no Brasil em especial, nos séculos XVIII e XIX, e a forma com que se instituem novos espaços urbanos, apresenta um certo consenso dentre os estudiosos da matéria, qual seja, a de que se impõe à ocupação destes espaços um adequado planejamento e programação, mediados pelo Poder Público e por uma legislação urbanística controladora do uso e ocupação do solo, cujo maior intento é o de garantir a redução do nível de problemas sociais de massa, observados e recorrentes até então.

Todavia, em países como o Brasil, o nível de consciência política da população e do próprio Poder Público não oportunizou, ao menos em termos históricos, uma mobilização eficaz para o planejamento urbanístico – entendido aqui como conjunto de medidas integradas para resolver e evitar os problemas das cidades, englobando desde os traçados das ruas, sistemas de água e esgoto, áreas verdes e a localizações ocupacionais das ações públicas e privadas (indústrias, comércio, hospitais, serviços, etc.).⁶⁴

⁶² Neste sentido, ver o texto de LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p.84.

⁶³ WEBER, Max. *La Cité*. Paris: Puf, 1990, p.38.

⁶⁴ Nesse sentido ver nosso trabalho LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil*. Op.cit. Como já vimos, a partir da década de 50, principalmente na Europa e nos Estados Unidos, surge um novo urbanismo nos países capitalistas centrais, onde a questão social se tornou fundamental, enquanto que nos países periféricos, ele se caracteriza pela percepção de que a questão urbana está intimamente

Resultado imediato disso foi o fato de que as políticas urbanas adotadas no país – se é que podemos falar disto – jamais consideraram, como deveriam, os milhões de cidadãos que vivem em condições subumanas. Desta sorte, em conseqüência das políticas nacionais de desenvolvimento adotadas desde os anos 30, de forma cada vez mais consciente, pelas forças sociais com o poder decisório, acumulou-se uma gigantesca dívida social no âmbito de políticas públicas efetivas às comunidades que vivem na cidade.

Tal dívida social, por sua vez, tem resultado no progressivo quadro de mazelas e desatendimento de demandas básicas e urgentes que afloram do tecido comunitário, desde questões atinentes à saúde pública, segurança, trabalho, habitação, escola, etc., restando o Poder Público e as elites dominantes silentes e omissas em face de suas obrigações políticas e constitucionais.

Falar-se, pois, da função social da cidade no Brasil, em especial a partir da Constituição de 1988, significa reconhecer o custo social do modelo de desenvolvimento imposto à cidadania nacional, e, a partir disto, dimensionar as prioridades federais, estaduais e municipais no que tange às políticas de gestão dos interesses efetivamente públicos.

O estranho e paradoxal é que, no exato momento em que as autoridades governamentais no Brasil, oficialmente, reconhecem o direito de moradia como um dos primeiros passos para a conquista do direito à cidade, nos termos da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a redação do art. 6º da Constituição Federal, elevando-a ao *status* de direito constitucional, fazem vistas grossas ao profundo déficit de políticas públicas atinentes à matéria, bem como a temas correlatos a ela, como o da propriedade urbana, do parcelamento do solo, políticas nacionais sobre o desenvolvimento urbano, etc.

Ora, salvo melhor juízo, a concretização da função social da cidade, ao menos no Brasil, precisa ser condizente com os demais princípios e objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, insertos no Texto Político vigente, o que significa pressupor o exercício da cidadania na definição das ações voltadas para este sentido, maximizando a realização da justiça social e a busca de uma sociedade justa e solidária, tudo mediado pela responsabilidade compartilhada do Poder Público, Mercado e Sociedade Civil Organizada.⁶⁵

entrelaçada com a rural (processo de migração campo-cidade). Desta forma, a intervenção planejada no processo de urbanização, naqueles países, passou a adquirir uma nova dimensão, privilegiando determinados fatores como fundamentais no planejamento e transformação urbanos. Assim, procurou-se escapar da atuação sobre um todo da cidade (como nos planos integrados e do longo prazo), procurando transformações pequenas, porque seriam as únicas factíveis, técnica e politicamente. O Brasil, como sempre, ficou afastado desse processo.

⁶⁵ Veja-se que, para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade é relevante e mesmo imprescindível a possibilidade concreta de intervenção do Poder Público, por exemplo através da aplicação das sanções constitucionais prescritas no parágrafo 4º do art. 182 da Constituição Federal de 1988. De outro

V CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo todo expendido, foi-se o tempo em que podíamos conceber a cidade como um mero ajuntamento inorgânico de prédios e seres vivos. Ao contrário, lançando um olhar para o passado e mesmo para nosso entorno, percebemos com facilidade que a constituição do espaço da cidade responde a toda uma lógica alavancada por relações sociais geralmente conflitantes (entendidas aqui na seu mais amplo espectro – econômicas, políticas, culturais, etc.), mediada ou não por instituições públicas e privadas.

Associada à construção do urbano, portanto, está a própria história da sociedade, em seus múltiplos andares e paradoxos, destacando a cidade mais como um coadjuvante e resultado de confluência de forças e atores sociais do que como sujeito deste processo. Todavia, agora, não há como desconsiderar o fato de que outras possibilidades de inter-relação se impõe à cidade, tida como sujeito instituído e instituinte daquela história.

É como se as cidades fossem apreendendo os valores, princípios, hábitos e costumes dos seus habitantes, para depois e entremeios reproduzi-los às novas gerações. Como espaço coletivo que é – ao menos no plano físico e a despeito das segmentações que sofre pelos mecanismos de apossamento econômico de alguns de seus sítios –, a cidade não se mantém silente e ausente do processo de construção do cotidiano, mas dele participa, fazendo parcerias ora com a cidadania como um todo, ora com as elites dominantes e hegemônicas que a privatizam.

As manifestações de vida da cidade se expressam de diversas formas: desde seus traçados viários, passando por seus parques, áreas de recreação e convívio coletivo, pela forma com que sua fauna e flora se desenvolve (ou é destruída), pelo seu funcionamento comercial, industrial e residencial e as respectivas relações que mantém com o meio rural, vão nos dando um perfil muito detalhado de como o urbano é edificado e contribui e se comunica com os cidadãos. A leitura desses movimentos da cidade, provocados por ações programadas ou espontâneas, conduz a um entendimento sobre o tipo de lugar que ocupa a cidade na vida das pessoas que a habitam/constróem, e vice-versa.

Por óbvio que pensar as possibilidades de uma Cidade Democrática de Direito só é possível a partir de uma Sociedade Democrática de Direito, concebida como resultado de um novo projeto de racionalidade e civilidade social – não meramente instrumental. Tal projeto, diz respeito a uma também nova concepção de sociabilidade calcada em valores e objetivos humanitários e solidários, forjado não pela lógica da exclusão social,

lado, podemos citar o tema da progressividade tributária municipal no âmbito do Imposto Territorial e Predial Urbano, em que a função social se coloca como meio de referência fundamental e indispensável para possibilitar ao Município o uso da progressividade, ao lado das formas de subutilização ou não edificação. A progressividade, assim, é forma de assegurar o cumprimento da função social. Assume, desta forma, a condição de meio para atingir determinada finalidade.

mas pela premissa de que todos somos cidadãos e merecemos tratamento e consideração iguais.⁶⁶

Mais do que um lugar para se habitar, a cidade tem de ser tida como o *locus* privilegiado do político – quiçá único –, da existencialidade do ser humano enquanto fazedor de história; momento espacial, temporal e territorial de demarcação do humano e de suas possibilidades desenvolvimentistas. Assim, afasta-se a idéia de cidade como retrato ou mera consequência da forma de (des)organização comunitária, como espelho das relações de dominação existentes, percepção diminuída e discriminatória dos diversos cenários que informam um tecido urbano, mesmo que cindido pelo preconceito e pela marginalização.

Mas que possibilidades concretas temos de pensar a cidade dessa forma emancipadora e democrática?

Várias experiências ocidentais têm demonstrado a pertinência da reflexão que estamos apresentando aqui, em especial no que tange ao aspecto de conceber a cidade como elemento fundacional de uma sociedade democrática, o que implica reconhecer relações humanas mais civilizadas e integradoras de suas espécies.

Como bem pontua Suplicy:

A experiência internacional indica que a adoção de formas de democracia participativa em nível local funcionam como um poderoso instrumento de democratização da sociedade e do regime político. A abertura de canais institucionais de participação para a discussão das políticas sociais e de infraestrutura na esfera local podem servir de alavanca para a educação e cidadania. A adoção de tais mecanismos institucionais: conselhos em nível territorial, setorial ou de equipamentos sociais, criam a possibilidade de expressar de modo mais pleno a multiplicidade de interesses e de anseios em metrópoles

⁶⁶ Como diz Tarso Genro: *Para que a cidade possa ser objeto de uma nova subversão democratizante, que tenha o mesmo potencial constitutivo da Ilustração, é preciso enquadrá-la numa perspectiva de projeto político de sociedade, ou melhor, de um novo projeto civilizatório, numa nova proposta de ordem.* In O Futuro das cidades na nova ordem global. Texto publicado nos anais do III Congresso da Cidade: construindo a cidade do futuro, www.portoalegre.rs.gov.br/congresso. Ainda adverte o autor que *hoje as cidades deixaram de ser os espaços físicos de uma burguesia estável, enraizada no passado, com o seu peso político e cultural moldado nas revoluções industriais clássicas. Embora seja possível, ainda, encontrar os vestígios da cidade burguesa sólida e confrontável e assim registrá-los como memória, no caldeirão desordenado, caótico ou frígido do mundo pós-moderno, as mesmas classes dominantes já são outras. Elas escondem-se num "aquário de formas flutuantes, evanescentes" - os profetistas e gerentes, auditores e zeladores, administradores e especuladores do capital contemporâneo: funções de um universo monetário que não conhece rigidez social ou identidades fixas.*

da envergadura de Nova York, Paris, Barcelona ou São Paulo. Em nível regional, as "agências", tais como as agências de bacias hidrográficas ou a Agência de Desenvolvimento Regional no ABC Paulista.⁶⁷

Já na Hungria, se tem notícia de várias campanhas coordenadas por organizações não-governamentais, envolvendo, por exemplo, campanha nacional sobre determinado tema de interesse geral e consistente em associar os resultados das discussões e deliberações à tomada de decisão no nível nacional. Um exemplo é o *Projeto Habitação para Jovens Adultos*: após as pesquisas e os seminários com vários segmentos da sociedade civil organizada, foi elaborada e publicada uma brochura, a qual foi debatida em 22 foros comunitários em todo o país. A compilação das deliberações desses foros resultou numa nova publicação, apresentada numa conferência nacional sobre a questão, da qual participaram os organizadores dos foros locais, a grande mídia (de distribuição nacional) e seis representantes do governo central. O resultado final desse processo tem servido para uma série de tomadas de ações governamentais.⁶⁸

Poderíamos agregar à perspectiva internacional, as experiências nacionais envolvendo o modelo do orçamento participativo da cidade de Porto Alegre; os Conselhos Municipais que proliferaram ao longo dos últimos anos (Conselho Municipal da Saúde, da Criança e do Adolescente, do Plano Diretor, da Agricultura, etc.), as Organizações Não-Governamentais, etc.

Enfim, estamos insistindo com esta idéia de Cidade Democrática de Direito, constituída de uma Sociedade igualmente democrática, fundada em valores e princípios que, para o caso brasileiro, já estão consagrados em sua Carta Política, necessitando tão-somente serem exercitados no âmbito da cotidianidade.

⁶⁷ SUP LIC Y, Marta. *Atualidade da democracia participativa*. Texto publicado nos anais do III Congresso da Cidade: construindo a cidade do futuro, www.portoalegre.rs.gov.br/congresso. Poder-se-ia ainda citar aqui as experiências de Saint Denis: que desenvolve, em nível dos bairros, com o que denominam de Abordagens-Bairros, num total de 12, com reuniões mensais, funcionando como comitês consultivos junto ao Conselho Municipal gestor da cidade, que trabalha no nível mais macro da cidade e seus projetos, desafios e perspectivas globais; conta a cidade também com o projeto *Bom dia, Vizinho*, constituindo-se numa série de reuniões temáticas anuais, tal como o nominado Fórum das Abordagens-Bairros.

⁶⁸ HAMMER, Ferenc. *Experiências participativas na gestão da coisa pública na Hungria*. In III Congresso da Cidade: construindo a cidade do futuro, www.portoalegre.rs.gov.br/congresso. Nesta mesma linha interessante observar experiências como a de Toronto (no texto de Augusto Mathias, intitulado *Modelos de participação social: cidade saudável*, op.cit.) e do México (no texto de Leonel Godoy Rangel, nominado de *Democratização da gestão pública na cidade do México*, op.cit.)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARDET, Gaston. *L'urbanisme*. Paris: Presses Universitaires, 1989.
- BERLE JR., Adolf A. *A Propriedade Privada na Economia Moderna*. Rio de Janeiro: Ipanema, 1987.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades Brasileiras: seu controle ou caos*. São Paulo: Nobel, 1989.
- CARLOS, Ana Fani A. *A Cidade*. São Paulo: Contexto, 1992.
- CARVALHO SANTOS, J.M. *Código Civil Brasileiro Interpretado*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1986.
- CASTELLS, Manuel. *La Cuestion Urbana*. Madrid: Siglo Veintiuno, 1990.
- COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. Coimbra: Porto, 1987.
- D'ANGELO, Piero. *Urbanistica e Diritto*. Napoli: Dellano, 1989.
- DELLA DONNE, Marcella. *Tecorias sobre a Cidade*. Lisboa: Martins Fontes, 1990.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1985.
- ENGELS, Friederich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1984.
- FERRO, Marcelo Roberto. *A Propriedade Privada no Código de Napoleão*. IN: Revista de Direito Civil, vol. 70, pág. 48. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1971.
- GEIGER, Pedro Pinchas. *Evolução da rede urbana brasileira*. Rio de Janeiro: INEP/MEC, 1973.
- GEORGE, Pierre. *La Ville*. Paris: PUF, 1970.
- GENRO, Tarso. *O Futuro das cidades na nova ordem global*. In III Congresso da Cidade: construindo a cidade do futuro, www.portoalegre.rs.gov.br/congresso
- HAHNER, June E. *Pobreza e Política*. Brasília: UNB, 1994.
- HAMMER, Ferenc. *Experiências participativas na gestão da coisa pública na Hungria*. In III Congresso da Cidade: construindo a cidade do futuro, www.portoalegre.rs.gov.br/congresso.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

- LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- LUCAS, Paulo Roberto. *Matrizes Urbanas Brasileiras*. Lisboa: Valentina, 1990.
- MARTINS, Ana Luiza. *República: um outro olhar*. São Paulo: Contexto, 1992.
- MERLIN, Pierre. *Que sais-je l'urbanisme?* Paris: Presses Universitaires, 1992, p. 37.
- MIRANDA, Darcy Arruda. *Anotações ao Código Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- MOISÉS, José Alvaro. *Cidade, Povo e Poder*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea/ Paz e Terra, 1982.
- MUNFORD, Lewis. *A cidade na história*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1974.
- NASH, Roy. *A conquista do Brasil*. São Paulo: Cia. Nacional, 1958.
- OLIVEIRA, Naia (org.). *O Rio Grande do Sul Urbano*. Porto Alegre: FEE, 1990.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 67.
- PESSOA, Álvaro. *Desenvolvimento Urbano no Brasil (aspectos jurídicos)*. In: Revista de Direito Administrativo, vol. 137.
- PRADO JR., Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Círculo do Livro, 1988.
- ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- SANTA MARIA, José Serpa de. *Evolução Conceitual da Propriedade e sua Natureza Jurídica*. In: Revista de Direito Civil, volume 58. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Curso de Direito Civil. Direito das Coisas*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.
- SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1973.
- SUPLICY, Marta. *Atualidade da democracia participativa*. Texto publicado nos anais do III Congresso da Cidade: construindo a cidade do futuro,

www.portoalegre.rs.gov.br/congresso

TEPEDINO, Gustavo. *A Nova Propriedade (o seu Conteúdo Mínimo, entre o CC, a Legislação Ordinária e a Constituição)*. Rio de Janeiro: Revista Forense, vol.306.

WALD, Arnaldo. *Direito das Coisas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

WEBER, Max. *La Cité*. Paris: Puf, 1990.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Fundamentos de História do Direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.