

# | 282 | PLURALISMO JURÍDICO E PLANEJAMENTO URBANO NAS ÁREAS METROPOLITANAS.

## UM MODELO EXISTENTE OU EM CONSTRUÇÃO?

*Miguel Ettinger de Araújo Júnior*

### **Resumo**

O presente estudo busca analisar alguns aspectos da realidade metropolitana no Brasil, procurando responder se há uma relação consolidada entre eles que permite reconhecer um novo modelo de planejamento do espaço metropolitano. Estes aspectos são: o modelo democrático de gestão urbana; o planejamento urbano em um contexto de “crise da lei”; o pluralismo jurídico; o novo constitucionalismo latino-americano. Com base em um enfoque predominantemente jurídico, pretende-se solidificar um dos pilares necessário para o efetivo exercício democrático do poder, que é a participação efetiva e não meramente formal de todos os segmentos da sociedade.

**Palavras-chave:** planejamento urbano; metrópole; pluralismo jurídico; Estado plurinacional; neoconstitucionalismo latino-americano.

### **1. Introdução**

A cidade deve ser para todos. Mas nem todos têm acesso a ela. Esta realidade que se mostra a cada esquina das cidades grandes e médias, principalmente, tem causas diversas e diferentes propostas para conseguir reverter este cenário em uma da população cada vez mais urbana no Brasil e no mundo.

O motivo que leva à passagem histórica das aldeias para as cidades é a formação de uma classe dominante que se formava, com atividades especializadas, e que, portanto, não precisava produzir seu próprio alimento, atribuindo esta tarefa a outro segmento da sociedade que deveria sustentar aquela classe dominante, que passava então a ter outras atividades, consolidando uma divisão social baseada na propriedade.

Em outro contexto histórico, e em relação à outra atividade específica, haverá alguma semelhança com o processo narrado acima. A afirmação do Direito enquanto mecanismo voltado para as garantias individuais e coletivas toma força a partir do momento em que se convencionou que a elaboração das normas jurídicas será feita por especialistas no tema.

É certo que a natureza humana se encarregou de atribuir diferentes habilidades a cada indivíduo, havendo uma complexa relação de atividades executadas diariamente que

tanto podem permitir uma vida em equilíbrio, como promover um acentuado campo de conflitos.

Diversidade é uma palavra que exprime adequadamente esta diferença entre os vários seres humanos, sem que, no entanto, o respeito a ela tenha se revelado desde tempos remotos até os dias atuais.

São diversos os exemplos a serem dados neste contexto, sendo que neste trabalho foram escolhidos dois temas que passam por um processo de revisão e que podem ser utilizados conjuntamente para uma melhoria no processo de construção de cidades excludentes e injustas.

Trata-se do planejamento urbano e do direito, como mencionado acima. Estes dois ramos do conhecimento, em determinados momentos históricos, apresentaram justificativas inclusivas e de justiça para legitimarem suas atividades. Se o primeiro, planejamento urbano, serviu como instrumento das elites (!) para autovalorizar seus espaços de convivência, também o direito se mostrou como ferramenta hábil nesta tarefa.

Compreender o papel de cada um destes ramos, analisando de forma crítica seu processo de evolução, apresenta-se relevante, na medida em que permite se apropriar destes mesmos elementos, dando-lhes um rumo mais adequado e condizente com seus discursos legitimadores.

Por meio de pesquisa bibliográfica e com apoio em exemplos concretos em ambos os conceitos, o presente trabalho busca fortalecer o papel do planejamento urbano, enquanto mecanismo democrático de produção do espaço urbano, baseado em um modelo constitucional que abandone a retórica da norma jurídica elaborada para todos, e que seja formulado pelos atores sociais tradicionalmente negligenciados no contexto latino-americano, que em última análise, são os mesmos atores negligenciados pelo planejamento urbano para as classes sociais mais favorecidas economicamente.

## **2. Planejamento Urbano**

A espontaneidade e o imprevisto são características normalmente atribuídas à produção artística, simbolizando a fluidez de inspirações naturais daqueles que possuem o atributo de produzir arte.

Serão as condicionantes biológicas e o seu entorno que permitirão o desenvolvimento desta atividade por uma pessoa ou por um determinado grupo social.

Esta espontaneidade pode em algum momento da história humana ter permitido a construção de espaços de convívio adequados para determinadas sociedades, na medida

em que havia uma compreensão do entorno e da diversidade em um grupo reduzido de pessoas.

Faz-se aqui um paralelo com o pensamento de Rousseau (1978, p.107-108), que apesar de afirmar que todos os homens são iguais, e que todos deveriam estar no Poder, entendia que na prática esta situação era impossível em grandes aglomerações, sendo uma forma de governo ideal para repúblicas muito pequenas.

O planejamento urbano é uma resposta às grandes proporções das diversas comunidades. Aquela espontaneidade não se mostrou adequada na produção dos espaços urbanos, pois o que se mostrou foi a construção de cidades desiguais, desarticuladas, inadequadas para um convívio social sadio. Talvez esta espontaneidade se mostrasse adequada em espaços reduzidos ou com uma população não numerosa, como afirmara Rousseau.

Não se pretende discutir neste trabalho os diversos motivos para a formação deste cenário, mas apresentar a constatação desta realidade, procurando relacioná-la com a questão do modelo atual de participação da sociedade no planejamento urbano.

Sob outro aspecto, não se está a defender que não há lugar para a espontaneidade na construção do ambiente urbano, mas que a ideia de planejamento deverá sempre estar presente neste contexto, necessitando-se perquirir de que maneira e em qual intensidade este planejamento deve se dar em cada caso concreto, em especial, quais atores efetivamente participam deste debate.

Alguns delineamentos sobre o planejamento urbano são traçados a seguir, com o objetivo de contextualizá-lo historicamente, apresentando alguns parâmetros para sua execução.

## **2.1 Desenvolvimento e conceito**

A ideia de planejamento urbano é antiga e atravessa os tempos com suas peculiaridades. Nas cidades gregas do século VI a. C., religião, política e defesa influenciavam o modo de ocupação do solo. Nota-se no século III a. C. a existência de normas de direito urbanístico, como o instituto da desapropriação (Harouel, 1990, p.14).

O modelo adotado no período medieval, onde se observa a contração do território urbano e a aristocracia indo para a área rural em função das invasões, predominando as cidades-fortaleza, perde espaço com o fim destes combates, promovendo-se um ressurgimento dos centros urbanos no século XV e o apogeu do urbanismo clássico

sob influência francesa nos séculos XVII e XVIII, preocupado com o “gigantismo urbano”, cujos planos não se concretizavam em função do crescimento das cidades.

As demandas desta época são, portanto, saúde, circulação de ar, lazer, saneamento, etc.

Como se verifica destas brevíssimas menções históricas, são as conjunturas política, econômica e social da época que direcionam a atuação do poder público.

A Revolução Industrial dos séculos XVIII e XIX levam às aglomerações urbanas, criação de cidades-satélites, e a construção de avenidas. O preço do solo urbano fica caro e, principalmente no período da pós-grande depressão (iniciada no ano de 1929 até a Segunda Grande Guerra Mundial, e que perdura até o início dos anos 60) em Nova York há uma política de demolição de bairros antigos, artifício que consagrou o engenheiro norte-americano Robert Moses, política esta contestada por Jane Jacobs, para quem ao se retirar a população pobre dos centros urbanos, há um abandono das ruas, desaparecendo as vantagens da vida urbana: segurança, contato, diversidade das relações (Jacobs, 2000, p.29, ss). Ângela Moulin S. Penalva Santos (Santos, 2000, p.44) ressalta que, as comunidades envolvidas “sofreriam com a destruição física do espaço urbano e não conseguiriam reproduzir tais experiências de convivência comunitária em outras localidades”.

O século XX fortalece a figura do planejador urbano, dotado de conhecimento técnico, mas que nem sempre conseguia resolver os problemas urbanos na prática. Esta distância da realidade leva ao surgimento dos planejadores-orientadores, cujo papel não era mais decidir qual a melhor intervenção no espaço urbano, e sim servir como um elemento de exposição de elementos técnicos que pudessem subsidiar a tomada de posição, associando-se a outras informações de outras áreas de conhecimento.

Ao se tentar solucionar este dilema, colocou-se a necessidade de um planejamento por meio de um processo de discussões com a sociedade, ou seja, um planejamento crítico. No entanto, para se alcançar aquele virtuosismo dialético, com o aumento das instâncias deliberativas a que se refere Habermas (Habermas, 1997, p.19), faz-se necessário *ex ante*, principalmente nos países de modernidade tardia, como é o Brasil, resolver o problema da educação.

A definição de planejamento urbano como meros instrumentos de ordenação do solo tem se alterado na mesma medida das alterações das teorias sociais, dos modelos econômicos, ou das concepções ambientais. O atendimento às verdadeiras demandas dos diversos segmentos da sociedade, em especial a latino-americana, respeitando suas tradições e modos de viver, vem sendo subjugado frente ao tecnicismo exacerbado e a falta de

correspondência entre estes segmentos da sociedade (negros, índios, pobres) e os representantes eleitos no âmbito Executivo e Legislativo.

Neste sentido, o acelerado processo de crescimento da população urbana no Brasil, acompanhando a tendência mundial, impõe mais uma obrigação ao Estado: a obrigação de promover um ambiente urbano adequado para toda a população, por meio, por exemplo, de um planejamento urbano eficiente.

Deve-se ressaltar que esta questão torna-se mais delicada nas áreas metropolitanas, chamando o Estado-Membro a tomar uma posição ativa dentro deste quadro de divisão de competências constitucionais.

Diversos fatores influenciam para um adequado planejamento urbano no âmbito dos Municípios. Outros são agregados quando se trabalha em uma escala maior, como o das Regiões Metropolitanas, espaço eleito para análise neste trabalho, e cujos contornos se apresentam em continuação.

### **3. Regiões Metropolitanas**

O termo “metrópole” é de origem grega, consistindo na união dos termos “meter” = mãe, ventre, e “polis” = cidade. Seria uma cidade em volta da qual surgiriam outras menores, dependentes suas.

No plano real, tem-se entendido como metrópole um Município com forte concentração urbana, forte posição econômica, social e política não só em relação ao seu entorno, como em relação a todo o país.

Segundo Ronaldo Guimarães Gouvêa (Gouvêa, 2005, p. 130):

Tradicionalmente, o termo “metrópole” é atribuído à existência de um centro importante, que desenvolve uma série de atividades urbanas sofisticadas e que exerce, através da economia, da política e da cultura, evidente influência sobre as cidades vizinhas. Contudo, o conceito moderno de metrópole procurou adicionar à definição tradicional o aspecto administrativo, já que uma área metropolitana, conforme assinala Benício Schmidt, “compreende não somente uma aglomeração socioeconômica de fatores indispensáveis para a manutenção de uma economia de mercado, mas implica também a necessidade de *novas estruturas governamentais*”.

O ato de instituição de uma Região Metropolitana, dentro da faculdade conferida aos Estados (ou à União, antes de 1988), deve, sob o enfoque jurídico, atender aos preceitos constitucionais, dentre os quais a previsão de participação efetiva dos diversos segmentos da sociedade. A medida exata desta participação tem relação direta com a capacidade de organização e pressão destes diversos segmentos.

Ressalte-se a ideia de “cidades globais” mencionada por Nathália Arruda Guimarães (2010, p.1), onde essa nova concepção de cidade e o papel que elas representam para o sistema capitalista irão pressionar a construção de um modelo jurídico de administração das regiões metropolitanas. Certamente um organismo de gestão do espaço metropolitano que não contemple a participação da sociedade com poderes deliberativos tende a ser mais suscetível a pressões de interesses comerciais, em detrimento das demandas populares, como habitação, saúde, transporte, etc.

No Brasil, as regiões metropolitanas foram concebidas inicialmente na década de 1960, mais precisamente na Constituição Federal de 1969, portanto, em pleno regime militar. Como é característico de regimes ditatoriais, a participação da população se dava de forma pouco efetiva, em que pese a previsão de conselhos deliberativos e consultivos nas Leis Complementares n. 14 de 8 de junho de 1973 e n. 20 de 1º de julho de 1974.

Na década de 1970 haviam sido criadas 9 Regiões Metropolitanas, número que salta para 23, de acordo com dados do Censo 2000. No mês de março de 2010 já havia 35. Em abril de 2012 eram 41, em julho de 2012 somavam-se 43, e em outubro tem-se 53<sup>1</sup>.

#### **4. Modelo democrático de gestão urbana**

Em um Estado democrático de direito como é o caso do Brasil, sua característica mais marcante é a existência de normas jurídicas que traduzem os valores da sociedade, criando um sistema que estrutura este próprio Estado e prescreve normas de conduta a serem observadas por todos.

Mas a ideia de democracia comporta formas de aplicação de seu preceito fundamental, conforme se verifica em seguida.

##### **4.1 Democracia**

A democracia aparece como o regime que foi mais longe na redução da distância entre os cidadãos e os outros, ao integrar no corpo cívico o grupo daqueles que deviam trabalhar para viver, geralmente excluídos da cidadania nas cidades oligárquicas.

Sob a democracia foram desenvolvidas as práticas das principais formas representativas de exercício de poder político: a assembleia popular reunida em praça pública, as eleições diretas, os conselhos, as magistraturas exercidas alternadamente por

---

<sup>1</sup> Tal fato pode ter correspondência com a necessidade de um município estar inserido oficialmente em uma Região Metropolitana para receber subsídios federais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Nem todas com características efetivamente de região metropolitana.

todos os cidadãos. O poder era exercido por conselhos e magistrados eleitos diretamente ou através de sorteio, mas as decisões mais importantes eram submetidas às assembleias populares (reunidas na praça pública) com voto direto, por aclamações.

Estes diversos mecanismos de exercício de poder foram utilizados no decorrer da história com maior ou menor intensidade. E em outros momentos a população foi alijada do processo decisório, seja sob o discurso de inspiração divina, seja por meio da força física.

Neste sentido, pode-se falar em democracia representativa, participativa e direta, conforme o exercício do poder se dê por meio de terceiros escolhidos, com a participação dos cidadãos juntamente com estes representantes ou diretamente no comando do Estado.

A democracia deliberativa (ou participativa), como o próprio nome sugere, indica um processo de afirmação e efetiva implementação de um conjunto de práticas e regras, baseadas no reconhecimento da diversidade entre os cidadãos (pluralismo), na igualdade política e no processo de deliberação coletiva.

Ela é uma atividade social compartilhada que requer discussão e respeito à diversidade. É um processo decisório baseado em debates públicos, na busca de soluções para todas as demandas da sociedade. Ela é um modelo de soberania dos cidadãos, na medida em que se baseia na legitimidade do poder decisório oriundo de uma vontade coletiva, proveniente de uma discussão pública entre indivíduos livres e iguais.

E será nos ambientes urbanos que esta participação poderá encontrar terreno fértil para um processo educativo, onde os participantes, através da troca de informações, conhecimentos, atitudes, têm a possibilidade de ampliar seus horizontes, alcançando outra realidade, o que em última análise, qualifica essas pessoas a formarem suas próprias opiniões, baseadas num debate público lógico e racional. Ressalte-se que este cenário se constitui em um *processo* construído pelos integrantes das sociedades.

#### **4.2 Um princípio fundamental: a vedação de retrocesso democrático**

Com base no artigo 1º, parágrafo único da CF/88, pode-se afirmar que a democracia constitui-se em cláusula pétrea do Estado, impossível de ser alterada pelo legislador constituinte derivado. Trata-se de verdadeira essência do Estado. Estabelecido este princípio, todas as demais normas jurídicas devem apresentar harmonia com seu comando.

Ademais, como observa Ana Paula de Barcellos em relação à modalidade de eficácia jurídica denominada vedação ao retrocesso em relação aos princípios, como é o caso do princípio democrático, “pressupõe também, com base no direito constitucional em vigor,

que um dos efeitos gerais pretendidos por tais princípios é a progressiva ampliação dos direitos em questão” (Barcellos, 2002, p. 68-69).

Canotilho demonstra a dimensão que se pretende alcançar ao afirmar que

O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas (“lei de segurança social”, “lei do subsídio de desemprego”, “lei do serviço da saúde) deve-se considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzem na prática numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado.” (Canotilho, 1999, p. 327)

É nesse sentido que se deve dar o processo de construção de mecanismos de gestão democrática, sobretudo nas áreas metropolitanas.

## **5. Planeamento metropolitano e crise da lei**

A evolução do conceito e das características do planeamento urbano traçados acima permite afirmar que esta atividade deve ter como objetivo contribuir para o processo de ocupação do espaço urbano de forma adequada, entendida como a possibilidade de todos os segmentos da sociedade ter acesso aos benefícios do processo de urbanização.

Uma dos pressupostos de legitimidade deste planeamento é a efetiva participação destes diversos segmentos da sociedade em seu processo de estudos, discussão e deliberação, ressaltando que este é o cenário ótimo, ainda distante da realidade brasileira.

No contexto deste processo de elaboração do planeamento, o poder público tem se valido da elaboração de leis formais que passam então a conter os comandos voltados para a construção de um espaço urbano adequado.

A par da discussão se o Estado é ou não a única fonte de produção de normas jurídicas, tema que se tratará adiante, este tem sido o modelo principal adotado nos países ocidentais, em especial no Brasil.

No entanto, diversos fatores indicam a necessidade de se analisar criticamente este modelo. A atividade administrativa vem sendo analisada nos últimos anos de uma forma menos rígida<sup>2</sup> que em tempos passados, em especial quanto ao princípio da

---

<sup>2</sup> A ideia de rigidez está relacionada, neste caso, à supervalorização do princípio da legalidade em relação ao Direito Administrativo.

legalidade, que cede espaço à necessidade de adequação da atuação do Estado aos princípios constitucionais, pois, estando esta atividade administrativa inserida em uma das “etapas de produção jurídica, sua atuação não se pode justificar senão como uma concretização paulatina e gradual de normas jurídicas precedentes” (Binenbojm, 2008, p. 280).

A Constituição será necessariamente o parâmetro condutor das diversas funções do Estado, executada por qualquer dos poderes. Em relação à atividade administrativa executada pelo Poder Executivo, configurando-se esta como uma “concretização paulatina e gradual de normas jurídicas precedentes” (Binenbojm, 2008, p. 280), deve-se ter em conta que não será somente a lei, em sentido formal, que autorizará esta atividade, o que pressupõe admitir a relativização ou adequação do princípio da legalidade administrativa, adequando-a (a atividade administrativa) à ideia de constitucionalização do Direito Administrativo.

Esta tendência vem ganhando força no Brasil, que experimenta, além da constitucionalização do direito administrativo, uma “dessacralização” da lei, que não consegue sustentar nos dias atuais a ideia de “vontade geral” que a caracterizou no Século XIX (Clève, 2000, p. 50).

Deste pensamento deriva a relativização da necessidade de lei previamente autorizativa da atuação da Administração Pública. A afirmação de que, à Administração Pública só é permitido fazer o que determina a lei, encontra-se superada, tendência que vem sendo chamada de deslegalização, ou delegificação, ou crise da lei, fomentada principalmente pela (i) emergência do Estado Social, que assume a responsabilidade de atender a novas e variadas demandas, cujo processo de elaboração de lei formal não consegue acompanhar, e (ii) a emergência da sociedade técnica, consequência deste Estado Social, criando-se demandas impensáveis há 50 anos atrás.

Ademais, esta crise da lei se dá sob o aspecto (i) estrutural, quando o sistema representativo demonstra um crescente afastamento dos anseios dos representados, e (ii) funcional, afastando a legalidade como parâmetro de conduta da sociedade.

Dentro deste contexto, infere-se que o Estado, ao executar suas competências constitucionais, pode elaborar um planejamento metropolitano que determine o modo de ocupação do solo urbano sem que este planejamento tenha que ser obrigatoriamente aprovado por lei, vinculando Municípios e particulares (Araujo Jr., 2011).

## **6. Pluralismo jurídico e novo constitucionalismos latino-americano**

Democracia, planejamento urbano, Constituição, Estatuto da Cidade, Plano Diretor, audiência pública, urbanismo.

Existe no Brasil uma construção jurídico-normativa considerada de primeira qualidade voltada a permitir uma adequada construção de cidades mais justas e sustentáveis<sup>3</sup>. Este cenário ideal não encontra eco na realidade dos espaços urbanos, e em maior escala nos espaços metropolitanos.

Se dentre os motivos apontados para um planejamento urbano inadequado tem-se não a falta de espaços para debate, mas a falta de condições culturais adequadas para participar deste debate, o modelo constitucional adotado no Brasil (como nos demais países latino-americanos) reforça esta segregação entre realidade social e captura do poder.

Não se desmerece toda uma história de lutas e conquistas no processo de redemocratização que culminou com a Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, mas a construção do Estado pode ser feita com visões e valores diferentes.

Até a configuração do cenário atual, em relação à organização dos Estados que reúnem uma maior ou menor diversidade de culturas, etnias, religiões, etc., a sociedade já passou por diversos modelos, desde a completa ausência de organização de uma unidade territorial e governamental, passando pela época dos grandes Impérios e do feudalismo.

Um aspecto que sempre se fez presente nos arranjos institucionais, com menor ou maior intensidade, foi a presença de diversidades conviventes em um mesmo território. Esta diversidade foi por vezes respeitada pelos governos, e por vezes foi silenciada em uma tentativa de manutenção do poder.

Em estudo sobre regimes políticos e tipos de organização territorial de poder, Márcia Miranda Soares (1998, p.14) afirma que “a resposta autoritária consiste em manter a unidade política silenciando a expressão dos interesses territoriais, o que requer o controle dos instrumentos de coerção física”.

No que se refere ao federalismo como estrutura de poder, modelo adotado no Brasil desde 1889, Fernando Luiz Abrucio destaca que a divisão territorial do poder, em especial sob o modelo federativo, facilita a descentralização do poder no plano nacional e promove a manutenção da integridade espacial de países grandes ou com heterogeneidades relevantes (Abrucio, 2001, p. 95).

---

<sup>3</sup> Esta adjetivação não pretende compartilhar e reforçar o emprego de expressões pasteurizadas que, sem querer dizer nada, reproduzem um movimento de homogeneização que inibe o pensamento crítico e evita o confronto sadio de ideias e posições diferenciadas. Falar em cidades justas e sustentáveis relaciona-se com o direito dos diversos segmentos de uma sociedade se beneficiarem de modo equitativo das vantagens de se viver em um núcleo urbano e ao mesmo tempo criar mecanismos para que esta situação ideal tenha condições de se manter no futuro. Como fazer, é tema que escapa dos propósitos deste trabalho, que, no entanto, pretende demonstrar alguns equívocos no campo do Direito constitucional e infraconstitucional no respeito aos povos tradicionais do continente latino-americano.

Para Aspásia Camargo (2001, p. 74), o federalismo seria uma “versão democrática e institucionalizada” dos grandes impérios, ressaltando ainda que o federalismo tem um “efeito sanfona”, cuja maleabilidade e capacidade natural de adaptar-se às ondas de centralização e descentralização tem-lhe garantido assento formal em diversas Constituições (Camargo, 2001, p. 70).

Estas transformações das diferentes conformações de poder vêm acompanhando as sucessivas mudanças das sociedades, principalmente europeias, com maior ou menor demanda da atuação do poder público nas questões coletivas. Assim é que tem no plano histórico tem-se a formação dos Estados liberais, seguido dos Estados sociais e mais recentemente, no final do século XX e início do século XXI, o fortalecimento de Estados neoliberais, cuja transferência de atividades estatais aos particulares sugere, nas palavras de Zulmar Fachin, a existência de um verdadeiro “Estado privado”, com a existência de *novos leviatãs* (Fachin, 2008, p.168).

## **6.1 Demandas não atendidas**

Alguns modelos de Estado foram sendo construídos ao longo dos anos, cada qual com seus objetivos específicos.

O federalismo norte americano buscou conformar as forças centrípetas, que almejavam um governo central forte com poderio militar contra ameaças externas, a solidificação de um mercado mais amplo, dentre outros motivos, que duelavam com as forças centrífugas, que pretendiam manter a posição de independência das ex-colônias que haviam conseguido sua independência (Soares, 1998, p.139). Tratava-se de um esquema de solução de controvérsias (Bercovici, 2004, p. 12).

No Brasil, também se procurou com o federalismo dirimir controvérsias entre estas forças políticas e sociais. No entanto, se nos Estados Unidos o movimento federalista procurava criar uma unidade com o Estado Nacional, de forma a acomodar as tendências separatistas das ex-colônias, no Brasil o que se procurava manter era a unidade nacional com a manutenção de privilégios das elites locais.

No entanto, especificamente no Brasil, bem como em toda a América Latina, as formas de Estado e de governo que se formaram até o século XX procuravam privilegiar um determinado segmento social, em detrimento de outros. A independência das colônias permitiu uma reorganização da ordem social e econômica, mantendo-se os privilégios de

pequenos grupos, geralmente grandes proprietários de terra, pois como afirmam Fagundes e Wolkmer (2011, p.377):

Poucas vezes, na história da região, as constituições liberais e a doutrina clássica do constitucionalismo político reproduziram, rigorosamente, as necessidades de seus segmentos sociais majoritários, como as nações indígenas, as populações afro-americanas, as massas de camponeses agrários e os múltiplos movimentos urbanos.

E como afirmado acima, a diversidade e a pluralidade de uma Nação podem ser subjugadas por um modelo de Estado e de governo, mas ela não desaparece, e em algum momento e com variada força, estas vozes se fazem ouvir. Os recentes movimentos constitucionalistas latino-americanos dos últimos anos parecem reproduzir estas vozes, como brevemente se demonstrará em seguida.

## **6.2 A construção de um modelo constitucional latino-americano**

As recentes alterações constitucionais promovidas principalmente por Venezuela, Equador e Bolívia indicam a resposta a uma demanda formulada pelas classes sociais historicamente alijadas dos processos decisórios, “dentro de um contexto social de exigibilidade da concretização de políticas eficazes em torno de necessidades fundamentais” (Martinez Dalmau, 2008, p.13-28).

Trata-se de se apropriar de mecanismos utilizados pelas elites (!) que predominavam até então, mas desta vez com um real comprometimento no atendimento das demandas das populações historicamente marginalizadas política, social e economicamente. É o que Boaventura de Souza Santos (2010, p.80) chama de “uso contrahegemônico de instrumentos hegemônicos”.

Alguns autores espanhóis citados por Fagundes e Wolkmer (2011, p.381-384) sustentam a evolução do “neoconstitucionalismo”, presente na década de setenta que apresenta normas materiais e substantivas que condicionam a atuação do Estado, passando pelo “novo constitucionalismo” que apresenta uma preocupação jurídica e uma preocupação política com a legitimidade da soberania popular, chegando finalmente ao “novo constitucionalismo latino-americano”, que busca atender as demandas vitais das comunidades que não experimentaram o Estado social, indo além da construção de um modelo jurídico garantidor dos direitos sociais e da formulação de mecanismos de legitimação popular, sem, no entanto negar estas conquistas.

Como exemplo cite-se a chamada “rigidez” constitucional boliviana, onde a alteração das normas constitucionais se dará pelo mesmo poder constituinte originário.

Outro exemplo é do Tribunal Constitucional Plurinacional, voltado a resolver conflitos entre as diferentes nacionalidades do país e cuja constituição deve representar esta mesma diversidade<sup>4</sup>.

Para Dalmau e Pastor (s. d., p.3-4), este movimento ainda está em curso:

*“... el neoconstitucionalismo es una corriente doctrinal, producto de años de teorización académica mientras que, como vamos a ver a continuación, el nuevo constitucionalismo latinoamericano es un fenómeno en el extrarradio de la Academia, producto más de las reivindicaciones de los movimientos sociales que de los profesores de Derecho Constitucional. Y, consiguientemente, carece de una cohesión y una articulación como sistema cerrado de análisis y proposición de un modelo constitucional”*

No entanto, demonstra uma preocupação com as peculiaridades de cada sociedade, buscando atender efetivamente as demandas das camadas que foram marginalizadas, e que constituem a própria formação desta sociedade, bem como sua maior parcela.

E considerar estes diferentes modos de vida significa respeitar o modo de vivência e convivência destes grupos sociais. Se no campo da democracia efetiva e da legitimidade de um governo este movimento representa um forte avanço, no campo ambiental é possível vislumbrar também um sistema de governo mais preocupado com as práticas sustentáveis, na medida em que estes grupos sociais, em especial os aborígenes das comunidades andinas, têm forte respeito pela preservação dos ecossistemas.

O ambiente urbano, por seu turno, constitui-se em espaço clássico da diversidade ao receber pessoas das mais variadas etnias. Note-se que alguns países já constam com

---

<sup>4</sup> BOLÍVIA. Constitución Política del Estado.

**Artículo 411.**

*I. La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo. La convocatoria del referendo se realizará por iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado. La Asamblea Constituyente se autorregulará a todos los efectos, debiendo aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes. La vigencia de la reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio.*

*II. La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio.*

**Artículo 197.**

*I. El Tribunal Constitucional Plurinacional estará integrado por Magistradas y Magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino.*

Available: <<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/36208>>. [Accessed 04 September 2012].

espaços territoriais com forte concentração urbana, e se somente alguns podem ser considerados metrópoles, não há como negar a existência de espaços conurbados que alcançam mais de um município, a exigirem um planejamento integrado.

## **7. Considerações Finais**

Afinal, o pluralismo jurídico no planejamento urbano das áreas metropolitanas é um modelo existente ou em construção?

Primeiramente deve-se reafirmar que o planejamento urbano é, e sempre será uma atividade de cunho dinâmico. Se a resposta à pergunta acima for no sentido de afirmar a existência deste modelo, não implicará em afirmar que é um modelo pronto. A dinâmica das relações sociais, em especial no ambiente urbano, impõe que toda atividade realizada neste campo reconheça sua transitoriedade e a necessidade de um constante processo de autoavaliação e modificações quando se mostrarem oportunas.

O que se percebe nestes espaços metropolitanos, em particular no caso do Brasil, é a ausência de um planejamento integrado que possa atender estas demandas específicas, no que se refere à questão político-institucional: diferentes esferas de poder em um sistema federativo com a necessidade de dialogarem em prol de um interesse comum.

Sob outro aspecto, deve-se atentar para a existência de um arcabouço jurídico-normativo que necessita ser lido de uma forma diferente da que vem sendo feito até então.

A lei, formal, votada nas casas legislativas (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais), jamais conseguiu resolver os problemas metropolitanos. Ademais das leis necessitarem da atuação do intérprete (juristas, técnicos de órgãos públicos, chefes do poder executivo, etc.), na sociedade atual, caracterizado pelo incremento de demandas sociais, seja em quantidade, seja em especificidades técnicas, o processo legislativo não consegue acompanhar esta dinâmica da sociedade.

As leis formais constituem a segurança de uma base jurídica que vai orientar a atuação concreta, a depender de outros fatores que estejam em contato mais direto com as diferentes realidades.

Neste sentido, dois fatores devem ser considerados na tentativa de se alcançar os reais anseios da sociedade, bem como de uma atuação mais eficaz de planejamento urbano: i) a pluralidade jurídica, e ii) a força normativa do planejamento urbano.

O primeiro fator, pluralidade jurídica, reconhece que o Estado não é a única fonte de construção de normas jurídicas, devendo-se observar que a todo o momento são

praticados atos com base em um direito que não é o ditado pelas Casas Legislativas. Em consonância com este direito formal (pois ir de encontro a ele pode constituir uma conduta ilegítima) há uma variedade de prática jurídica sendo praticada a todo o momento, sendo necessário reconhecer que a unidade de um sistema jurídico não significa ser uníssono, ou seja, só a lei pode “dizer” o direito.

A questão sobre o “direito de favela”, ou ainda os loteamentos informais, simbolizam muito bem esta afirmação, onde normas jurídicas são elaboradas fora do contexto estatal.

Este modo de fazer o direito encontra legitimidade na própria ideia do novo constitucionalismo latino-americano, que procura construir um sistema jurídico com a efetiva participação dos segmentos sociais tradicionalmente discriminados.

No esteio destas ideias é que a força normativa do planejamento urbano vem a completar uma nova possibilidade de se promover um adequado planejamento metropolitano, pois permite a formação de normas jurídicas que refletem os anseios mais imediatos da sociedade.

Pode-se afirmar, portanto, que pluralismo jurídico e planejamento urbano sem necessidade de uma lei formal são experiências concretas, refletem a realidade não só dos espaços metropolitanos, mas principalmente nestes, e se fundamentam em um novo modelo que se apresenta no atual cenário constitucional latino-americano.

No entanto, este processo ainda está em um estágio inicial, na medida em que estes conceitos ainda estão passando por uma fase de afirmação, especialmente no Brasil. Ainda há a necessidade de se consolidar outros institutos que já se encontram vigentes, como a ideia de função social da propriedade urbana, democracia participativa e direta, justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização, Regiões Metropolitanas, etc.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. 2001. *A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro*. In *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. Orgs. CARNEIRO, José Mário Brasiliense; HOFMEISTER, Wilhelm. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.

ARAUJO JR. Miguel Etinger de. 2011. Possibilidades de um planejamento metropolitano no Estado Federal Brasileiro. [Online]. Available: <http://www.anpur.org.br/inicio/index.php/2012-09-13-13-08-43/anais> [Accessed 12 November 2012].

- BARCELLOS, Ana Paula de. 2002. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro, Renovar.
- BERCOVICI, Gilberto. 2004. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre, Livraria do Advogado.
- BINENBOJM, Gustavo. 2008. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro, Renovar.
- CAMARGO, Aspásia. 2001. *Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha*. In *Federalismo na Alemanha e no Brasil* Orgs. CARNEIRO, José Mário Brasiliense; HOFMEISTER, Wilhelm. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. 1999. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra, Almedina.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. 2000. *Atividade legislativa do poder executivo*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.
- MARTÍNEZ DALMAU, Rubén; PASTOR, Roberto Viciano. s. d. ¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada? *Biblioteca Jurídica Virtual*. [Online]. Available: <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/13/245.pdf>. [Accessed 04 September 2012].
- FACHIN, Zulmar. 2008. *Curso de direito constitucional*. São Paulo, Método.
- FAGUNDES, Lucas Machado; WOLKMER, Antonio Carlos. 2011. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: estado plurinacional e pluralismo jurídico. *Pensar*, 16, n. 2, 371-408.
- GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. 2005. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- GUIMARÃES, Nathália Arruda. Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos. *Jus navigandi*. [Online]. Available: <http://jus.com.br/revista/texto/5050/regioes-metropolitanas> [Accessed 12 November 2012].
- HABERMAS, Jürgen. 1997. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v. II. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HAROUEL, Jean-Louis. 1990. *História do urbanismo*. Trad. Ivone Salgado. Campinas, Papirus.
- JACOBS, Jane. 2000. *Morte e vida de grandes cidades*. Trad. Carlos S. Mendes Rocha. São Paulo, Martins Fontes.
- MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. 2008. El nuevo constitucionalismo latinoamericano y el proyecto de Constitución del Ecuador de 2008. *Alter Justicia: Estudios sobre teoría y justicia constitucional*, apud, FAGUNDES, Lucas Machado; WOLKMER, Antonio Carlos. 2011. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: estado plurinacional e pluralismo jurídico. *Pensar*, 16, n. 2, 371-408.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. 1978. *Do contrato social*. Tradução Lourdes Santos Machado. São Paulo, Abril Cultural.
- SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. 2006. Planejamento urbano: para quê e para quem? *Revista de Direito da Cidade / Pós-Graduação da Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro*. 1, 39-61.

SANTOS, Boaventura de Sousa. 2010. *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.

SOARES, Márcia Miranda. 1998. Federação, democracia e instituições políticas. *Lua Nova: revista de cultura e política*. [Online], 44. Available: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000200007&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200007&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt) [Accessed 12 November 2012]

VILLAÇA, Flávio. 1998. *O espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel : FAPESP : Lincoln Institute.