

Participação popular e ordenação da cidade: Reflexões a partir da Constituição Federal de 1988

*Popular participation and urban regulation:
Reflections on Brazilian Federal Constitution of 1988*

Francisco Luciano Lima Rodrigues¹

Eduardo Régis Girão de Castro Pinto²

Resumo

O estudo aborda a relevância da participação popular direta na tomada de decisões relativas à ordenação dos espaços urbanos e aos modos de utilização da propriedade, a partir da análise do processo histórico de formação e desenvolvimento urbano das cidades brasileiras. No Brasil, o surgimento das cidades foi marcado por interferências estatais que facilitaram a construção de “muros invisíveis” entre classes sociais. Considerando o período que vai desde a abolição até a Primeira República, a incipiente política urbana se converteu em instrumento de separação das classes sociais em zonas urbanas distintas. A regulamentação de padrões de construção, ocupação de imóveis, recuos, “cubagens de ar” foi utilizada para estabelecer áreas urbanas não acessíveis às classes menos favorecidas. Esse tipo de intervenção estatal resultou no agrupamento desordenado de populações carentes em áreas afastadas e inóspitas, sob habitações encortiçadas semelhantes às favelas atuais. Com o advento da globalização excludente e seletiva, as cidades foram submetidas a pressões de grupos políticos e econômicos desejosos de configurar espaços urbanos adequados a padrões instrumentais, orientados por valores artificiais construídos à distância. A partir dessas premissas, analisa-se a participação popular como instrumento hábil para permitir que populações diretamente afetadas decidam questões fundamentais pertinentes à política urbana e aos modos de utilização da propriedade. Como resultado desse processo

¹ Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Fortaleza. Juiz de Direito – Titular da 8ª Vara da Fazenda Pública da comarca de Fortaleza- Ceará.

² Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Assessor Jurídico do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

democrático, a configuração do ambiente comunitário poderá conduzir à restauração do sentimento de pertença cultural.

Palavras-chave: Brasil. Democracia. Urbanismo. Políticas públicas. Participação popular.

Abstract

This study broaches the subject of direct popular participation in decision-making processes concerning regulation of urban spaces and uses of property, in the historical perspective of rise and urban development of Brazilian cities. In Brazil, the emergence of cities has been marked by state interference that allowed the construction of “invisible barriers” between social classes. Since the abolition by the end of First Republic, rules involving construction and occupancy of buildings were used to establish urban areas not accessible to the poor classes. This kind of state intervention resulted in concentrations of poor people around remote and inhospitable areas, under homes similar to today’s slums. With advent of selective and exclusionary globalization, cities were also modified through political and economic pressures to set up urban spaces suitable for international commerce. From these assumptions, it is concluded that popular participation in urban policy is efficient mechanism to allow directly affected people decide about relevant issues concerning urban policy and use of property. As a result of this democratic process, the configuration of local spaces could restore sense of cultural belonging.

Keywords: *Brazil. Democracy. Urban spaces. Public policies.*

Mas que ‘cultura’ foi essa que os Portugueses e Espanhóis nos trouxeram? A cultura renascentista da Europa em decadência, a supremacia da raça branca e o culto da propriedade privada! Enquanto isso, a Mitologia negro-tapuia mantinha, aqui, uma visão mítica do mundo, fecundíssima, como ponto de partida para uma Filosofia, e profundamente revolucionária do ponto de vista social pois incluía a abolição da propriedade privada! É por isso que, a meu ver, a Obra da Raça Brasileira, será uma Obra de pensamento, uma obra que, partindo dos mitos negros e tapuias, forje uma ‘visão de conhecimento’: uma visão do mundo; uma visão do homem; uma visão do homem no mundo; e uma visão do homem a braços com o próprio homem!

Ariano Suassuna

Introdução

Nas civilizações ditas de “modernidade tardia”, como a brasileira, está em curso fenômeno de fixação e/ou aprofundamento de segregação

social, visível, principalmente, na ordenação da propriedade e do espaço público da cidade.

Como consequência de um processo de globalização – ou “mundialização do capital”, como prefere François Chesnais – excludente, desigual e seletiva, as cidades são submetidas a pressões de grupos políticos e econômicos desejosos de materializar espaços urbanos adequados aos “standards” propostos pela “executiva planetária secreta”³. A cidade se divide, embora sem fronteiras juridicamente fixadas, em áreas distintas que representam grupos socioeconômicos.

Isso parece estimular e aprofundar a segregação social e econômica no seio dos espaços urbanos, constatável através da existência de determinadas zonas e edificações ocupadas privativamente por pessoas abastadas; outras pela classe média; e, por fim, as periferias favelizadas em que reside a maior parte da população, localizada e excluída do processo de globalização. A visão de Bauman (1999, p. 25) sobre a globalização é que:

Para algumas pessoas ela augura uma liberdade sem precedentes face aos obstáculos físicos e uma capacidade inaudita de se mover e agir a distância. Para outras, pressagia a impossibilidade de domesticar e se apropriar da localidade da qual têm pouca chance de se libertar para mudar-se para outro lugar.

A cidade, resultante de processos de ordenação de espaços públicos e modos de utilização da propriedade, estampa uma configuração urbana padronizada, cada vez mais distante de significados comunitários locais e próxima de valores artificiais construídos à distância, por interesses globais excludentes e seletivos.

Em tempos de *shopping centers*, grandes empreendimentos imobiliários, comerciais e turísticos privados, o poder estatal não têm exercido adequadamente o dever constitucional de assegurar “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (CF, art. 182); e “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (CF, art. 3º, I). Para além disso, Francisco Luciano Lima Rodrigues (2008, p. 282) observa que:

por força do princípio republicano e democrático que fundamenta o Estado brasileiro, seria a propriedade submetida [...] à obrigação de atender a função social como condição de seu reconhecimento pelo Estado e, ainda, ser exercida em atendimento aos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana [...].

³ O termo é de Friedrich Muller (2003, on-line) e designa um novo e informal centro de poder mundial, formado por Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio (OMC) e Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE).

Na realidade brasileira, contudo, a magnitude de imponentes prédios de aço e concreto contrasta com a precariedade de periferias urbanas em que se verifica a quase total ausência de infra-estrutura: muitas construções são irregulares e/ou ameaçam ruína; falta água potável, saneamento básico, vias trafegáveis, escolas, hospitais, áreas de lazer etc.

Integrando esse modelo de ordenação dos espaços urbanos, podem ser apontadas, também, as seguintes distorções: a) maior destinação de recursos públicos para obras em áreas economicamente valorizadas e dotadas de infra-estrutura, inseridas nas zonas urbanas ditas “nobres”; b) freqüente submissão da função social da propriedade a programas e metas de desenvolvimento econômico; e c) tolerância das esferas de poder estatal diante de violações de normas e regulamentos que consubstanciam limites e restrições à utilização da propriedade.

Nesse contexto, a maior parte da população, apesar da previsão normativa constitucional e infraconstitucional de mecanismos jurídicos-políticos específicos, permanece alijada da participação ativa e direta em processos decisórios relativos à ordenação dos espaços urbanos.

O quadro delineado demonstra a relevância das reflexões pretendidas nesse trabalho. O que se tem como objetivo é analisar a importância da participação popular, direta e ativamente, nas escolhas pertinentes à ordenação do ambiente comunitário local, notadamente no Brasil.

A hipótese a desenvolver considera que, ao permitir a consulta direta às populações envolvidas e interessadas, os mecanismos de participação popular podem contribuir para minorar os efeitos segregacionistas da ordenação dos espaços urbanos em países de “modernidade tardia”, inseridos em processo de globalização excludente e seletivo.

1 Formação e ordenação das cidades no Brasil

Para melhor entender a configuração das cidades brasileiras, é válido esboçar uma análise histórica acerca dos processos de formação e evolução, antes de desenvolver o tema específico deste trabalho.

A partir da colonização, as terras brasileiras foram destinadas especificamente para produzir e exportar gêneros agrícolas. Mesmo com a independência, essa organização estrutural da propriedade não sofreu grandes modificações, como bem observam Carmo e Couto (1997, p. 105):

A independência do Brasil em 1822 não alterou significativamente a situação que existiu durante todo o período colonial: o país continuou fornecendo produtos agrícolas para a Europa e adquirindo todas as mercadorias manufaturadas por meio de importações. Além disso, nada se modificou na organização do trabalho. Como nos primeiros tempos coloniais, toda a produção continuou sendo realizada

em extensos latifúndios, trabalhados por escravos negros. Essas características constituíam uma pesada herança colonial para o país recém-libertado e teriam grande influência sobre os acontecimentos do Brasil imperial [...].

O processo de independência, atendendo ao pleito de conservadores e das elites agrárias, assegurou a preservação: (i) do sistema de grandes propriedades agrícolas exportadoras; (ii) do trabalho escravo; e (iii) do regime monárquico.

Assim, sem desconsiderar que se realizavam outras atividades econômicas ao longo do território brasileiro (v.g. a pecuária nos sertões), há certa concordância em apontar o sistema de exportação agrícola, baseado em latifúndios de monocultura, como o motor econômico do Império brasileiro, predominando a produção de açúcar até pouco depois da primeira metade do século 19.

A partir de 1830, começou a se investir na produção de café, mas a expansão da atividade ocorreu com maior vigor na segunda metade do século 19. O crescimento das lavouras cafeeiras foi acelerado pela concorrência entre a indústria brasileira da cana-de-açúcar e a produção das Antilhas Holandesas.

Inicialmente, a produção de café em larga escala ocorreu no Rio de Janeiro, em Angra dos Reis e Mangaratiba. Em seguida, com o advento das plantações no vale do rio Paraíba, o cultivo de café se voltou para o mercado externo, atingindo o apogeu nas condições naturais favoráveis do Oeste paulista.

Certo é que, tanto a produção de açúcar, quanto a de café eram baseadas em sistema produtivo semifeudal, constituído por grandes propriedades. Sérgio Buarque de Holanda (2006, p. 69) assinala:

Se, conforme opinião sustentada em capítulo anterior, não foi a rigor uma civilização agrícola o que os portugueses instauraram no Brasil, foi, sem dúvida, uma civilização de raízes rurais. É efetivamente nas propriedades rústicas que toda a vida da colônia se concentra durante os séculos iniciais da ocupação européia: as cidades são virtualmente, se não de fato, simples dependências delas. Com pouco exagero pode dizer-se que tal situação não se modificou essencialmente até à Abolição.

O latifúndio agrícola exportador era constituído, de regra, por extensas áreas de florestas (de onde eventualmente se extraía madeira); plantações; capela; casa-grande; e senzala.

No caso do açúcar, a fabricação se dava no engenho, formado pela moenda, casa das caldeiras e casa de purgar. É de Freyre (2005, p. 36) a melhor descrição:

A casa-grande, completada pela senzala, representa todo um sistema econômico, social, político: de produção (a monocultura latifundiária); de trabalho (a escravidão); de transporte (o carro-de-boi, o bangüê, a rede, o cavalo); de religião (o catolicismo de família, com capelão subordinado ao *pater familias*, culto aos mortos etc); de vida sexual e de família (o patriarcalismo polígamo); de higiene do corpo e da casa (o “tigre”, a touceira de bananeira, o banho de rio, o banho de gamela, o banho de assento, o lava-pés); de política (o compadrismo). Foi ainda fortaleza, banco, cemitério, hospedaria, escola, santa casa de misericórdia amparando os velhos e as viúvas, recolhendo órfãos.

Nessa estrutura de grande propriedade rural voltada para a exportação, o poder do senhor de engenho era enorme. Dotado de grande prestígio social, político e econômico, ele era a autoridade proeminente da comunidade que vivia no latifúndio ou nas proximidades. Geralmente, era branco, de ascendência lusitana e possuidor de alguma riqueza, cuja família recebera a propriedade de terras como recompensa por serviços prestados à Coroa, o que reforçava sua influência política.

O poder do latifundiário se expandia pelas vilas, dominando as câmaras municipais e quase toda a vida local: era, em tudo, semelhante à figura do senhor feudal.

Os grandes proprietários costumavam ser, formal ou informalmente, designados “coronéis”, título que refletia patente local ou regional na hierarquia da Guarda Nacional, consoante explicação de Barbosa de Lima Sobrinho, no prefácio do clássico “Coronelismo, enxada e voto”. A titulação de “coronel” tanto podia ser concedida oficialmente, quanto pela comunidade que vivia na dependência das grandes propriedades. Em ambos os casos, portanto, havia reconhecimento de grande prestígio político e econômico do agraciado.

Obviamente, o funcionamento do latifúndio exportador dependia de atividades-meio e, abaixo da elite local, estavam os membros do clero, os trabalhadores livres como pedreiro, carpinteiro, ferreiro, barbeiro, alfaiate e outros artífices que atendiam necessidades do “coronel” e seus “compadres”.

O papel do senhor de engenho como liderança política local podia autorizar o acesso do “coronel” à elite nacional, dependendo também de qualidades pessoais, mas é fato que havia, no mínimo, conexões e troca de favores entre líderes locais e autoridades de prestígio nacional. É nesse sentido o posicionamento de Barman e Barman (1976, p. 425):

[...] uma elite Brasileira isolada nunca existiu. A elite nacional, geograficamente baseada no Rio de Janeiro, se relacionava com e controlava elites locais de relevância variável. O êxito na elite nacional era escorado em posições preponderantes nas elites locais.⁴

⁴Tradução livre. No original: “[...] a single Brazilian elite never existed. A national elite, based

Além dessas conexões, o “coronel” exercia função destacada na vida política local, chegando até mesmo a responder pelos custos do processo eleitoral, cuja lisura, a toda evidência, era extremamente questionável. Paralelamente, demonstrava prestígio conseguindo a realização de obras e serviços comunitários, o que resultava, para o senso comum, no entendimento de que o “coronel” era “dono” de edificação ou serviço, ainda que este fosse construído ou prestado pelo Estado.

Nessas condições, levando em consideração a pouca formação intelectual dos populares, a figura do “coronel” encarnava o ideário de protetor do “seu povo”, de “autoridade” a quem se recorria para obter assistência efetiva e solução concreta para dificuldades locais. Tudo isso, desde as origens, produziu espécie de alienação refletida na falta de consciência acerca do papel do Estado, pois, no dizer de Ribeiro (2005, p. 218):

Dentro desse contexto social jamais se puderam desenvolver instituições democráticas com base em formas locais de autogoverno. [...] a mudança de regime jamais afetou o senhorio fazendeiro que, dirigindo a seu talante as funções de repressão policial, as instituições da propriedade na Colônia, no Império e na República, exerceu desde sempre um poderio hegemônico.

Então, arregimentando, sob sua influência ou seu domínio, toda a gama de atividades que eram essenciais para as comunidades, os grandes proprietários indicavam os representantes que o povo deveria eleger e dirigiam a vida da comunidade local.

Por fim, não se pode olvidar que o escravo negro era a base de sustentação dessa estrutura de poder no Brasil imperial, tanto por alimentar o desumano sistema de trabalho em que se produzia açúcar e café para o mercado externo, como também sendo relevante fonte geradora de riqueza, através do tráfico lícito e ilícito de pessoas africanas.

O processo de concentração populacional em áreas urbanas, no Brasil, vai ganhar força no período compreendido entre o fim do século XIX e o começo do século XX, marcado por transformações sociais, políticas e econômicas, especialmente a abolição do trabalho escravo e a proclamação da República.

Airton Cerqueira-Leite Seelaender (2006), em investigação repleta de dados⁵, analisa fenômeno denominado “intervencionismo segregador na Primeira República”, identificando relação entre os temores surgidos com a

geographically on Rio de Janeiro, was linked to and dominated local elites of varying importance. Success in the national elite was aided by a strong position in a local elite.”

⁵Pondo os pobres no seu lugar – igualdade constitucional e intervencionismo segregador na Primeira República. (COUTINHO; LIMA, 2006).

abolição e o aumento de medidas ordenadoras de cunho segregacionista, observando que:

Pela lei *geral*, invocando fins de interesse *geral* (saúde *pública*, ordem *pública*), impunha as demolições dos cortiços dos pobres. Proibia muitas de suas atividades econômicas, em partes das cidades ou nelas inteiras (quiosques de alimentação, lavagem de roupas em cursos d'água, comércio ambulante). Expulsava das áreas urbanas os animais de criação, de que tantos pobres tiravam seu alimento ou complementação de renda. (SEELAENDER, 2006, p. 15-16)

Seelaender (2006, p. 18) prossegue diagnosticando o viés excludente e segregacionista da incipiente “política urbana” adotada, destacando que:

“Normas impondo rígidos padrões de construção, limitações à coabitação, recuos consideráveis, ‘cubagens de ar’ e áreas mínimas são um meio eficaz, embora aparentemente neutro, de “desenhar uma muralha invisível” entre as classes.”

Exemplos práticos de medidas ordenadoras excludentes e desproporcionais, adotadas nas cidades de Rio de Janeiro e São Paulo, são citados por Seelaender (2006, p. 19).

Em Santos, em 1894, mais de 500 moradores de cortiços foram desalojados, após a identificação de 10 casos de febre amarela. Na capital paulista, só nas obras da Praça da Sé, dois quarteirões de sobrados encortiçados foram derrubados. No Rio de Janeiro, onde desde o período imperial já havia posturas contra os cortiços – destruiu-se em 1893 o enorme cortiço ‘Cabeça de Porco’, desalojando-se expressivo número de pessoas. Na década seguinte, as obras do porto e de urbanização resultaram no famoso ‘bota-abaixo’ do Prefeito Pereira Passos, com a destruição dos cortiços do centro.

É possível observar que os primeiros esboços de política urbana eram norteados por objetivos elitistas e segregadores. A regulamentação de padrões de construção, higiene e convivência era utilizada para fixar grupos socioeconômicos favorecidos em áreas ditas nobres, afastando e desalojando os menos favorecidos por meio de ações estatais diretas e/ou indiretas. O poder público da época não planejou a ocupação e o crescimento dos espaços urbanos visando promover inclusão social e reduzir desigualdades, o que poderia estimular a convivência democrática e tolerante de grupos socioeconômicos distintos.

Apesar de avanços e retrocessos no trato da propriedade urbana, entre 1930 e 1985, é a Constituição Federal de 1988 que inaugura a ordenação democrática dos espaços urbanos. (BERCOVICI, 2005, p.151-161).

2 Ordenação do espaço urbano após a CF/88

É clara a feição inovadora do tratamento dispensado à propriedade privada e política urbana pela Constituição Federal de 1988, sendo perceptível a adoção de condicionamentos finalísticos de caráter social e democrático. Além disso, houve a inclusão do direito à propriedade privada, com o atendimento à função social, no rol dos direitos e garantias fundamentais enumerados no artigo 5º da Carta Política, como se vê:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá sua função social.

Ao tratar da ordem econômica, cuidou a Constituição de reforçar a importância da propriedade privada e de sua função social, consoante se pode observar:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...] II – propriedade privada;

III – função social da propriedade.

Além disso, pela primeira vez na história brasileira, uma Constituição trata expressamente dos objetivos do Estado brasileiro. E, ao fazê-lo, optou pela construção de uma sociedade livre, justa e solidária e pela promoção do bem de todos como objetivos republicanos (art. 3º, I e III). De outra banda, consagrou a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º, III).

Estas normas não devem ser vislumbradas como regras jurídicas inócuas e sem efetividade. Noutras palavras, é preciso que o poder estatal aja no sentido de efetivar os princípios e fundamentos republicanos. Com precisão, o Ministro Luiz Fux, em voto vencedor proferido no julgamento do REsp nº 790175/SP, afirmou que:

A Constituição não é ornamental, não se resume a um museu de princípios, não é meramente um ideário; reclama efetividade real de suas normas. Destarte, na aplicação das normas constitucionais, a exegese deve partir dos princípios fundamentais, para os princípios setoriais. E, sob esse ângulo, merece destaque o princípio fundante da República que destina especial proteção a dignidade da pessoa

humana.

Nesse sentido, a concretização da dignidade humana pressupõe requisitos materiais elementares e, de acordo com as circunstâncias, o dever de assegurar esse conteúdo básico pode ser atribuído ao próprio indivíduo, à comunidade ou ao Estado, tal como Ingo Sarlet (2006, p. 49) esclarece:

Na perspectiva já sinalizada (dignidade como limite e tarefa), sustenta-se que uma dimensão dúplice da dignidade manifesta-se enquanto simultaneamente expressão da autonomia da pessoa humana (vinculada à idéia de autodeterminação no que diz com as decisões essenciais a respeito da própria existência), bem como da necessidade de sua proteção (assistência) por parte da comunidade e do Estado, especialmente quando fragilizada ou até mesmo – e principalmente – quando ausente a capacidade de autodeterminação.

Assim, na ordenação dos espaços urbanos, o poder público deve compreender a dignidade humana como limite e tarefa, o que significa conhecer e respeitar a vontade dos integrantes da comunidade na definição do ambiente urbano e, ao mesmo tempo, promover obras e serviços capazes de assegurar o atendimento da função social da propriedade.

Não menos importante, é a previsão expressa, no texto constitucional, do conteúdo essencial a ser atendido pela política urbana, que deverá ser planejada, regulamentada e executada pelos Municípios, observadas diretrizes gerais fixadas pela União Federal, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal⁶:

Vale ressaltar como avanço a outorga de poderes ao ente político municipal para legislar sobre política urbana, uma vez que o Poder Público

⁶ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em 20 parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.”

Municipal, por ter contato mais estreito e imediato com as populações diretamente afetadas pela política urbana, dispõe de melhores condições para planejar e executar medidas de organização do ambiente local de modo a atender aos anseios sociais.

Fortalece a posição do Município como responsável por formular e executar a política urbana, o fato de que a dimensão continental do Brasil inviabilizaria a adoção de política uniforme no território nacional, em face da probabilidade de desconsiderar peculiaridades e problemas locais ou regionais.

A obrigatoriedade de elaboração de *Plano Diretor*, nas cidades com mais de 20 mil habitantes, é causa de alguma controvérsia doutrinária, havendo opiniões isoladas sustentando que, em cidades com contingente populacional inferior e sem *Plano Diretor*, a função social da propriedade urbana não seria exigível. Tal entendimento do texto constitucional é equivocado e superado, na medida em que a melhor doutrina reconhece eficácia direta e imediata aos princípios constitucionais, nos moldes de Canotilho (2003, p. 438):

Recorde-se o sentido fundamental desta **aplicabilidade directa**: os direitos, liberdades e garantias são regras e princípios jurídicos, imediatamente eficazes e actuais, por via directa da Constituição e não através da *auctoritas interpositio* do legislador. Não são simples *norma normarum* mas *norma normata*, isto é, não são meras normas para produção de outras normas, mas sim normas directamente reguladoras de relações jurídico-materiais.(grifo original)

O Constituinte, ao estipular obrigatoriedade de *Plano Diretor* apenas para Municípios com mais de 20 mil habitantes, não dispensou o atendimento da função social da propriedade em entes políticos municipais com menor contingente habitacional. A compulsoriedade do *Plano Diretor* em cidades de maior porte tão-somente revela atenção especial ao planejamento e ordenação do espaço urbano em cidades de elevada densidade populacional, porquanto nestas, obviamente, os problemas urbanos são maiores e mais complexos.

Mas é fato irrecusável que municípios com menos de 20 mil habitantes estão vinculados e obrigados a realizar a função social da cidade, observando os requisitos constitucionais de bem-estar dos habitantes (CF, art. 182), preservação do patrimônio histórico e cultural (CF, art. 30, IX), equilíbrio ambiental (CF, art. 23, VI), dentre outros. Nesse mesmo sentido, a opinião de Liana P. Mattos (2003, p. 113):

Subordinar a efetividade da função social exclusivamente às exigências

de uma lei ordinária corresponderia a apartá-la do conteúdo do direito de propriedade e equipará-la a uma limitação urbanística – exigível somente em casos previstos em lei.

É diante de todas as razões expostas que se afirma ser despropositado equívoco a crença no plano diretor como requisito essencial para a efetividade da função social da propriedade.

A coerente conclusão da referida autora é no sentido de que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando [também] atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Para além das normas constitucionais, a entrada em vigor do novo Código Civil reforçou, no plano infraconstitucional, os condicionamentos finalísticos da propriedade, consoante bem demonstra o 1.228, §§ 1º e 2º:

Art. 1.228. [...]

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

Ainda no plano infraconstitucional, as maiores inovações estão contidas na Lei nº 10.257/01 (Estatuto das Cidades), em que se desdobram princípios constitucionais relativos à ordenação da política urbana e está prevista, expressamente, a participação popular⁷.

As inovações do ordenamento jurídico são pautadas pelo intrínseco sentimento de vinculação entre os cidadãos e o ambiente comunitário, traduzido por Pessoa (2003, p. 19) em célebre poema:

⁷Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

[...]

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;”

O Tejo é mais belo que o rio que corre pela minha aldeia,
Mas o Tejo não é mais belo que o rio que corre pela minha aldeia
Porque o Tejo não é o rio que corre pela minha aldeia.

[...]

O Tejo desce de Espanha

E o Tejo entra no mar em Portugal.

Toda a gente sabe disso.

Mas poucos sabem qual é o rio da minha aldeia

E para onde ele vai

E donde ele vem.

E por isso, porque pertence a menos gente,

É mais livre e maior o rio de minha aldeia.

A sensibilidade do poeta captou exatamente aquilo que afeiçoa a pessoa ao meio ambiente – natural ou artificial – de sua cidade. Em primeiro lugar, existe relação de proximidade física, a circunstância de morar perto e vivenciar cotidianamente o espaço local; em segundo, o fato de que a paisagem comunitária pode fortalecer vínculos de afiliação e aliança, eis que reproduz costumes e tradições culturais construídos pelos habitantes.

Essa vinculação estreita – tanto do ponto de vista físico quanto do imaterial – evidencia a especial relevância da participação popular no planejamento, formulação e execução de políticas públicas relativas à ordenação da cidade.

Por isso, apesar de experiências positivas na elaboração de *orçamento participativo* e realização de *audiências públicas*, a participação popular na configuração da cidade pode ser considerada tímida, notadamente diante das possibilidades lançadas pelo artigo 14, da Constituição Federal: iniciativa popular, plebiscito e referendo.

3 A participação popular

Conquanto previstos no artigo 14 da Carta da República, os mecanismos de participação popular raramente foram utilizados em processos decisórios de ordenação dos espaços urbanos. É possível atribuir como causa desse quadro o receio de modificar relações concretas de propriedade, de modo imprevisível, maculando a segurança jurídica, direito fundamental especialmente protegido pela Constituição Federal de 1988.

No entanto, é preciso observar que a soberania popular fundamenta o regime democrático brasileiro⁸ e que muitos condicionamentos finalísticos

⁸ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e

da proteção ao direito de propriedade também são direitos ou garantias fundamentais, tais como o atendimento da função social, a preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural material e imaterial.

Além de tudo, os reflexos evidentes da escassez de recursos naturais no planeta sobre o futuro da humanidade ressaltam a importância da participação popular na formulação (iniciativa popular) e apreciação prévia (plebiscito) ou posterior (referendo) de políticas públicas e/ou realização de empreendimentos públicos ou privados capazes de interferir substancialmente na ordenação do espaço urbano. Nessa linha, cabe a advertência de Marcel Burstzyn (2001, p. 11):

O pessimismo geral em relação ao futuro guarda estreita relação com o crescente grau de consciência de que a busca do progresso, que se anunciava como vetor da construção de uma utopia de bem-estar e felicidade, revelou-se como ameaça.

Nesse sentido, os recados que o século XX deixa para o seguinte, em termos do papel da ciência e da tecnologia [...]:

- A consciência das possibilidades reais de que a humanidade possa se autodestruir, pelo uso de seus próprios engenhos (bombas, mudanças climáticas, degradação das condições ambientais). [...]
- A consciência de que é preciso agir com cautela e considerar os aspectos éticos da produção de conhecimentos científicos e, sobretudo, do desenvolvimento de tecnologias (a síndrome do aprendiz de feiticeiro).

O fato de a ciência não poder medir, com exatidão, riscos e conseqüências de muitas interferências humanas sobre o mundo objetivo revela a importância dos mecanismos de democracia participativa na ordenação da cidade, uma vez que os cidadãos devem ser responsáveis pela configuração do espaço em que vivem e se relacionam.

Evidentemente, a motivação do ato deflagrador de consulta popular – prévia (plebiscito) ou posterior (referendo) – deve ser relevante, específica e revestida de interesse público. A compreensão sistêmica do texto constitucional estimula participação popular na política urbana, sempre que envolvidos os seguintes direitos ou garantias fundamentais: a) dignidade humana; b) sustentabilidade da cidade; c) preservação do meio-ambiente (natural e artificial), inclusive do meio-ambiente cultural: d)

Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

igualdade material, compreendendo a redução das desigualdades, através de processos de regularização fundiária e urbanização de terras; e e) proporcionalidade (adequação) entre empreendimentos (atividades) e infraestrutura existente.

Bem por isso, o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), ao fixar diretrizes da política urbana, trouxe um rol de hipóteses concretas⁹ em que os requisitos para a consulta popular estão presentes.

Ao disciplinar os mecanismos de participação popular, em seu artigo 14, a Constituição Federal previu expressamente plebiscito, referendo e iniciativa popular. O dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei nº 9.709/98¹⁰.

⁹ Art. 2o [...].

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

[...]

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

[...]

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

[...]

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;”

¹⁰ “Art. 2º. Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º. O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º. O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

[...]

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º. O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º. O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.”

Convém esclarecer que novos mecanismos de participação popular poderão ser delineados em lei específica, já que a ampliação do rol, ao menos em tese, não padeceria de inconstitucionalidade, por conferir maior efetividade ao exercício da soberania popular.

O que não pode ocorrer é a paralisação da eficácia de disposições insertas no texto constitucional pelo Poder Constituinte originário, através da inércia ou atuação positiva do legislador infraconstitucional.

Acerca dos riscos de as decisões tomadas em consulta popular interferirem nas relações de propriedade ofenderem à segurança jurídica, Falcão (1997, p. 235) pontifica:

Está correto dizer-se que os indivíduos mudam. Os sistemas também mudam. E o fazem com base em uma certa regularidade. [...] O Direito pode participar dessas mutações sociais. E deve participar. Fã-lo-á melhor quanto melhor for a interpretação que se lhe dê. Eis um caminho. Quando tal acontece, é na renovação que quase sempre vamos encontrar as bases da modificação com regularidade. Em decorrência, podemos concluir que a riqueza de sentido, ao invés de prejudicar a segurança na evolução, faz é ajudá-la. Ao contrário de instabilizar, consegue é estabilizar a marcha da evolução, dando-lhe regularidade.

No mesmo fio, o escólio de San Tiago Dantas (1985, p. 121):

Tem sido grande a culpa dos juristas de hoje – não apenas entre nós, mas em todos os países – não assumirem uma posição na revisão dos conceitos dogmáticos e no ajustamento do Direito às novas realidades legislativas e às superiores exigências da reforma social. Apegada a estruturas que exprimem no Direito Público ou no Privado as condições econômicas e espirituais de determinadas épocas, a cultura jurídica não se lança à procura das formas novas e, vendo-as brotar desordenadamente na legislação empírica, forjada pelas circunstâncias, via de regra desdenhou seu estudo sistemático e o seu julgamento teórico. Defender o direito é, assim, essencialmente, renovar o Direito.

O Supremo Tribunal Federal construiu entendimento jurisprudencial alinhado ao entendimento da doutrina, afirmando sistematicamente a inexistência de direitos absolutos, como se vê nos seguintes julgados:

Inexistem garantias e direitos absolutos. As razões de relevante interesse público ou as exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades permitem, ainda que excepcionalmente, a restrição de prerrogativas individuais ou coletivas. Não há, portanto, violação do princípio da supremacia do interesse público.

(BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE-AgR 455283/RR, Relator Min. EROS GRAU, 2ª. T., DJ:05-05-2006, p. 39)

Ademais, não se pode esquecer que não há direitos absolutos, ilimitados e ilimitáveis. 5. Caberá, então, ao intérprete dos fatos e da norma, no contexto global em que se insere, no exame de casos concretos, no controle difuso de constitucionalidade e legalidade, nas instâncias próprias, verificar se ocorreu, ou não, com o proselitismo, desvirtuamento das finalidades da lei. Por esse modo, poderão ser coibidos os abusos, tanto os das emissoras, quanto os do Poder Público e seus agentes.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC 2566/DF, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Pleno, DJ:27-02-2004, p. 20)

Assim, a tese de que a modificação de situações jurídicas por decisões resultantes do exercício direto da soberania popular é incompatível com a segurança das relações jurídicas não tem, *a priori*, amparo constitucional, embora possa ser reconhecida e declarada em casos concretos, por meio de cuidadoso exame das circunstâncias.

Considerações finais

No início deste trabalho, partiu-se de análise histórica do processos de formação e urbanização das cidades brasileiras para justificar a necessidade de participação popular direta na tomada de decisões relativas à ordenação dos espaços urbanos e modos de utilização da propriedade.

É inconteste que cada país carrega em si as marcas indelévels de seu processo de formação e, no caso brasileiro, o surgimento das cidades foi marcado por interferências estatais segregacionistas e excludentes que facilitaram o estabelecimento de “muros invisíveis” entre classes sociais.

Viu-se que a estrutura das relações de produção – na Colônia e no Império – era caracterizada por grandes latifúndios exportadores, trabalho escravo e “coronéis” que exerciam uma “autoridade” local hegemônica, impedindo o estabelecimento de instituições democráticas locais.

No período que vai desde a abolição até a Primeira República, a política urbana, ainda incipiente, se transformou em instrumento de separação das classes sociais em zonas urbanas distintas. A regulamentação de padrões de construção, ocupação de imóveis, recuos, “cubagens de ar” foi utilizada para determinar áreas urbanas não acessíveis às classes menos favorecidas.

Esse tipo de intervenção estatal resultou no agrupamento desordenado de populações carentes em zonas afastadas e inóspitas, sob habitações encortiçadas semelhantes às favelas dos tempos atuais.

O viés excludente da política urbana estava inserido em práticas sistemáticas de violência e negação da dignidade de escravos negros (no Império) e trabalhadores livres miseráveis (após a Abolição). O caráter

elitista e segregacionista da ordenação dos espaços urbanos favoreceu a alienação dos menos favorecidos acerca da existência e finalidade do Estado.

Em tempos mais remotos, o poder local era centralizado na figura do “coronel”, que encarnava o ideário de “protetor do seu povo” e era reconhecido como “dono” ou “responsável” por obras e serviços comunitários, ainda que realizados pelo Estado.

Com esses ingredientes, a ordenação das cidades brasileiras se desenvolveu de modo segregador e excludente, sendo ainda freqüente e tolerado o descumprimento de regras por pessoas abastadas ou politicamente prestigiadas. Nessa perspectiva, o cidadão findou por se alienar acerca do papel do Estado em promover o bem público, consoante constatou Joaquim Falcão (2004, *on-line*):

Conta-se que, na década de 70, um professor fazia pesquisas sobre o direito de propriedade nas favelas do Rio de Janeiro. A certa altura, entrevistando um morador, perguntou-lhe: ‘Mas o senhor não acha ilegal construir sua casa no terreno de outro?’. O favelado, com a tranqüilidade da desesperança, teria respondido: ‘Doutor, ilegal aqui não é meu barraco. Ilegal sou eu’.

Ele provavelmente não tinha carteira assinada, não pagava impostos, não recebera educação fundamental como manda a Constituição, a energia elétrica de seu barraco era gato, e por aí caminhava sua existência. Como morador, trabalhador, consumidor ou contribuinte, ele era ilegal. O barraco sintetizava a ampla ilegalidade que o constituía como cidadão.

É verdade que na ordenação da cidade, “Assim como nas artes, na política, na religião, no direito etc., a alienação também se apresenta como mecanismo de guarda de uma dada ordem.” (LIMA, 2006, p. 604).

No entanto, com o advento da Constituição Federal de 1988, os institutos e categorias relacionados à configuração do ambiente comunitário local sofreram condicionamentos finalísticos, passando a ter como princípios estruturantes a dignidade humana, a função social e a gestão democrática, além dos desdobramentos lógico-operacionais desses axiomas.

Outra inovação trazida pelo atual texto constitucional foi atribuir poderes aos municípios para planejar, gerir e executar a política urbana, em reconhecimento ao vínculo estreito entre o cidadão e o poder municipal, por conta da proximidade material e do sentimento de pertença cultural.

Justamente essa noção de pertença cultural resta ameaçada pelos avanços das forças econômicas globais, típicas da civilização tecnológica, sobre os espaços urbanos públicos e privados. De fato, para algumas

pessoas, as modificações não têm maior importância, diante da possibilidade de se mover e agir à distância.

Todavia, cidadão menos favorecidos, com pouca chance de ir a outro destino, percebem a impossibilidade de se sentirem reconhecidos e familiarizados na localidade que habitam, porque a estrutura do ambiente comunitário passa a ser ditada por “standards” da grande indústria; há, por assim dizer, um sentimento de estranheza diante de *shopping centers*, anúncios luminosos e imponentes prédios de concreto e aço que proliferam na paisagem urbana.

Para além disso, embora expressamente enumerados no artigo 14 da Constituição Federal, os mecanismos de participação popular quase nunca foram utilizados em processos decisórios de ordenação dos espaços urbanos.

A partir dessas premissas, é possível concluir que a participação popular na política urbana é instrumento hábil para permitir que populações diretamente afetadas decidam questões fundamentais pertinentes à política urbana e aos modos de utilização da propriedade; e, ao mesmo tempo, configurem o ambiente comunitário de forma a preservar o sentimento de pertença cultural.

Portanto, os processos de participação popular poderão ser deflagrados sempre que a decisão a ser tomada envolver axiomas estruturantes como: a) dignidade humana; b) sustentabilidade da cidade; c) preservação do meio-ambiente (natural e artificial), inclusive o cultural, para as atuais e futuras gerações; d) igualdade material, compreendendo a redução das desigualdades, através de processos de regularização fundiária e urbanização de terras; e e) proporcionalidade (adequação) entre empreendimentos (ou atividades) e infra-estrutura existente.

Referências

BARMAN, Jean; BARMAN, Roderick. The Role of the Law Graduate in the Political Elite of Imperial Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. London: Sage, v. 18, n. 4, 1972.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Tradução de Marcus Pimentel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Lei N.º 9.709, de 18.11.1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União* de 19.11.1998.

_____. Lei N.º 10.257, de 10.07.2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal [...]. *Diário Oficial da União* de 11.7.2001.

_____. Lei N.º 10.406, de 10.01.2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União* de 11.1.2002.

_____. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. REsp nº 790175/SP. Ementa: [...] Relator: José Delgado. Relator p/ acórdão: Luiz Fux. Brasília, DF, 05 dez. 2006. *Diário de Justiça* de 12.2.2007, p. 249.

_____. Supremo Tribunal Federal (A). Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2566/DF. Ementa: [...] Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 22 maio 2002. *Diário de Justiça* de 27.2.2004, p. 20.

_____. (B). 2ª Turma. RE-AgR nº 455283/RR. Ementa: [...] Relator: Eros Grau. Brasília, DF, 28 mar. 2006. *Diário de Justiça* de 05.5.2006, p. 39.

BURSZTYN, Marcel (Org.). *Ciência, ética e sustentabilidade: desafios ao nosso século*. Brasília: UNESCO, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARMO, Sônia Irene Silva do; COUTO, Eliane F. B. *A consolidação do capitalismo e o Brasil Império*. São Paulo: Atual, 1997.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. *Um seminário na UnB, de 25 a 29 de maio de 1981*. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

FALCÃO, Joaquim. O Brasil ilegal. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 fev. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1402200410.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2007.

FALCÃO, Raimundo. *Hermenêutica*. São Paulo: Malheiros, 1997.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 50. ed. rev. São Paulo: Global, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Alienação e clandestinidade, ou o rumo perverso da política. In: ALBUQUERQUE, Paulo Antônio de Menezes; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Org.). *Democracia, Direito e Política: Estudos Internacionais em Homenagem a Friedrich Müller*. Florianópolis: Conceito Editorial, p.31-36 2006.

LIMA SOBRINHO, Barbosa de. Prefácio. In: LEAL, Victor Nunes.

Coronelismo, enxada e voto. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MATTOS, Liana Portilho. *Efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Temas e Idéias, 2003.

MULLER, Friedrich. *Democracia e exclusão social em face da globalização*. Presidência da República Federativa do Brasil, Casa Civil: 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/artigos/Friedrich_rev72.htm>. Acesso em: 15 jan. 2007.

PESSOA, Fernando. *O guardador de rebanhos*. (Alberto Caeiro). Minas Gerais: Virtual Books Online M&M, 2003.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. *Patrimônio cultural – A propriedade dos bens culturais no Estado Democrático de Direito*. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. Pondo os pobres no seu lugar – igualdade constitucional e intervencionismo segregador na Primeira República. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Org.). *Diálogos Constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, p.17-30, 2006.

SUASSUNA, Ariano. *Romance d'a pedra do reino e o príncipe do sangue do vai-e-volta*. 5. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004.