

Cidades, processo e participação: legitimidade das associações na tutela coletiva urbanística

*Delton R. S. Meirelles
Luiz Cláudio Moreira Gomes*

1. Introdução. 2. Participação e processo. 3. A participação da sociedade civil organizada na tutela coletiva de direitos. 4. Cidades e Judiciário: aproximação possível? 5. Ação civil pública para defesa da ordem urbanística. 6. Atuação das associações na proteção urbanística. 7. Considerações finais. 8. Notas. 9. Referências bibliográficas.

1. Introdução

Não se pode negar que com o advento da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, os municípios passaram a projetar no espaço público a cidadania de uma forma redimensionada, onde a participação popular não mais se circunscreve ao plano meramente formal, por exemplo, no caso do Plano Diretor, a referida participação se constitui impositivo metodológico, sob pena do vício de inconstitucionalidade. Por outro lado, procedeu-se uma verdadeira revalorização da ordem urbanística, tanto que a sua proteção passou a ser expressamente objeto de ação civil pública.¹

Para enfrentarmos a questão da intervenção democrática das associações na tutela coletiva urbanística, precisamos destacar que a mesma ocorre no contexto de tensão de duas grandes agendas de planejamento urbano,² na qual uma se pauta essencial-

mente pela lógica do mercado, passando a ordem urbanística a ocupar papel secundário, e a outra que busca o fortalecimento da participação popular, para que se possa chegar ao entendimento de que a cidade pertence indistintamente a todos os cidadãos e não apenas aos detentores do poder econômico, aos técnicos e/ou aos burocratas.

A construção de uma cidade mais justa é um processo longo, demandando a conjugação de múltiplos saberes, bem como a aplicação e constante aperfeiçoamento de instrumentos para a proteção da ordem urbanística, inclusive com a facilitação do amplo acesso à justiça.

Mauro Cappelletti e Bryan Garth³ destacam a questão do acesso à justiça, sob o prisma de três grandes ondas, onde a primeira objetiva assegurar a assistência judiciária para os pobres; a segunda seria aquela que pugna pela coletivização do processo, pautando-se pela adequada representação dos interesses coletivos na perspectiva *lato sensu*, que abrangeriam os interesses difusos, coletivos na perspectiva *stricto sensu* e individuais homogêneos⁴ e a terceira onda, nominada de “tendências no uso do enfoque do acesso à justiça”, seria aquela onde se pretende criar tecnologias democráticas capazes de obter um melhor aperfeiçoamento da solução dos conflitos.

A perspectiva de intervenção democrática das associações na tutela coletiva urbanística será analisada sob o prisma da respectiva atuação na ação civil pública, inserindo-se na esfera de acesso à justiça através da coletivização do processo.

No Brasil, a legitimidade para a propositura da ação civil pública atende a requisitos decorrentes da Lei, especificamente do artigo 5.º da Lei 7347/85 (alterado recentemente pela Lei n.º 11.448/2007),⁵ a qual permite a participação da sociedade civil organizada em associações, desde que obedeça a critérios formais como a constituição ânua e a pertinência temática, sem que haja expressamente a exigência da adequada representatividade. No caso da proteção dos direitos urbanísticos, apesar do Estatuto da Cidade tê-la incluída como direito a ser tutelado pela ação civil pública, não há menção expressa desta questão no objeto das associações.

Com isto, surge um paradoxo. Por um lado, na sociedade contemporânea marcadamente de massa, a tutela coletiva passa a se constituir como um dos mais importantes instrumentos para a proteção da ordem urbanística, na medida em que o desenvolvimento e expansão urbana devem ser fiscalizados não só por órgãos integrantes do Estado, mas também pela atuação da sociedade civil organizada. Por outro lado, a lei da ação civil pública cria uma lacuna, omitindo a participação das associações para a proteção destes interesses difusos, o que se revela um contra-senso à construção de um processo democrático e uma tutela efetiva da questão social urbana.

2. Participação e processo

Não é inédita a afirmação que o direito processual sofreu profundas transformações, desde sua reformulação no século XIX até o quadro atual, mesmo porque o próprio direito vem sofrendo modificações notáveis nestes dois séculos. Se, naquela época, o chamado “processo científico” preocupava-se em positivar institutos autônomos em relação ao direito material (numa perspectiva auto-referencial de construção de identidade própria), atualmente suas baterias voltam-se em direção a ações mais reconhecíveis social e politicamente (como se percebe especialmente nas políticas públicas de acesso à justiça e efetividade da tutela jurisdicional). De maneira mais simplista, pode-se estabelecer como marco divisório a derrota dos regimes totalitários na Segunda Guerra Mundial, fato histórico que gera uma onda democratizante⁶ e que demanda um novo paradigma para o direito, o qual passa a ser visto como uma rede baseada em processos comunicacionais (François Ost), integrada por uma racionalidade sistêmica (Gunther Teubner) ou construído a partir de um agir comunicativo (Jürgen Habermas).⁷

Esta busca da legitimidade estatal pela participação cidadã ganha fôlego na segunda metade do século XX, primeiro nos países centrais e, posteriormente, espalhando-se pelos sistemas jurídicos periféricos, nos quais ainda se vive um processo de ajuste das instituições a este novo paradigma. No caso brasileiro, por exemplo, há experiências pontuais de democracia participativa em decisões administrativas (orçamento participativo e audiências públicas) e no processo legislativo (plebiscito de 1993 e referendo de 2006). Lamentavelmente, há um descompasso entre as previsões normativas e a realidade cotidiana, em que não há adequação entre o ideal formal de participação cidadã e a cidadania tupiniquim. Neste sentido, há a crítica de Oliveira Vianna,⁸ para quem é necessário o estudo do chamado *direito público costumeiro*, o qual tem por objeto o estudo específico das práticas sociais cotidianas.⁹ Assim, não seria possível o sucesso de um sistema criado tendo por base uma sociedade alienígena de práticas distintas de nossa realidade.

Merece reflexão, todavia, se estas críticas manter-se-iam atuais (em razão das características tradicionais do povo brasileiro) ou, ao contrário, seriam anacrônicas, tendo em vista o amadurecimento de nossa cidadania desde o século XIX. No Brasil, como em vários outros países, não se pode falar em evolução contínua das instituições democráticas, mesmo porque nossa história relata movimentos alternados de reconhecimento de direitos civis e políticos (Segundo Reinado, 1946/1964, atualidade) com supressão de tais direitos (ditaduras Vargas e pós-64).¹⁰ A promulgação de nossa vigente Constituição em 1988 simboliza uma ruptura a favor da redemocratização, tendo em vista

ter incorporado várias reivindicações e valores de uma sociedade reprimida por vinte anos de regime de exceção. Assim, não é à toa que o atual texto constitucional fala em respeito à cidadania (artigo 1.º, II) e ao pluralismo político (artigo 1.º, III), além de prever mecanismos de participação democrática (artigo 1.º, §1.º), mesmo porque o Estado Democrático, baseado na soberania popular, deve funcionar de acordo com a vontade do povo.

Assim, se partirmos do pressuposto que a Constituição de 1988 incorporou valores de uma sociedade ansiosa por um Estado mais democrático e participativo, traduzidos na idéia de uma cidadania liberal-democrática, teríamos a esperança de uma maior participação popular nas decisões de Estado. Como não poderiam deixar de ser, as decisões do Estado-jurisdição também devem se adequar a esta nova realidade, não podendo mais se fundar numa legitimidade auto-referencial e formal, e sim na abertura para uma melhor influência dos eventuais interessados. No entanto, o Judiciário (especialmente os dos países tradicionalmente seguidores do sistema continental europeu) não se mostra tão permeável às mudanças, mesmo porque representaria uma perda de poder e, eventualmente, de força. Em que pese o procedimento ser construído com base no ideal contraditório (petição inicial x contestação; prejudiciais x réplica; recurso x contra-razões etc.), nosso sistema processual ainda é centrado na figura do magistrado, tido como protagonista do processo decisório. O caso brasileiro se torna ainda mais grave, tendo em vista fatores diversos como a tradição cartorária e documental lusitana, o ensino jurídico altamente formalista e dedutivo, cultura autoritária etc., elementos que tendem a afastar o juiz do contato com as partes e advogados.

Diante disto, ganha força a idéia de se romper o modelo procedimental usual, criando-se ou aperfeiçoando-se instrumentos técnicos que assegurem efetivamente decisões judiciais mais legítimas. Se, no passado, o direito processual influenciado pelo positivismo legitimava-se pela rigidez formal, por meio da conceituação de seus institutos fundamentais, atualmente, sua atuação deve voltar-se para seus consumidores.¹¹ Ou, em outros termos, gira-se a perspectiva da atividade técnica do juiz para a tutela jurisdicional efetiva, conforme observa Leonardo Greco: *“O Estado de Direito que se reconstruiu após os nefastos regimes autoritários redefiniu as suas relações com os cidadãos, firmando o primado da dignidade humana e a eficácia concreta dos direitos fundamentais, assegurada pelo amplo acesso à sua tutela através da Justiça”*.¹²

Pode-se exemplificar esta mudança de paradigmas a partir da análise da garantia do contraditório. De fato, o princípio naturalista da paridade de armas, como derivado do equilíbrio entre as partes, influenciou de sobremaneira o procedimento construído ao longo dos séculos XIX e XX, a ponto de tornar o contraditório o principal norteador das fases procedimentais. Sob a influência liberal, desenvolveu-se a idéia de que o processo justo seria aquele em que se fosse assegu-

rado aos participantes iguais direitos de participação na formação da decisão judicial, equilibrando-se os direitos de ação e de defesa, conforme uma lógica dialética e bilateral. Assim, a atividade jurisdicional centrava-se numa solução imperativa para um conflito intersubjetivo de interesses antagônicos.

Entretanto, a nova configuração do direito processual democrático exige uma profunda alteração conceitual. Se antes bastava a obediência formal ao ritual bilateral, como instâncias burocraticamente seguidas pelo juiz, atualmente ganha força o ideal de um contraditório participativo, assim definido por Leonardo Greco:

O contraditório que, não só alarga todas as faculdades de as partes atuarem no processo em favor dos seus interesses, mas que impõe ao juiz o dever de abandonar a postura burocrática e meramente receptícia, para ativamente envolver as partes num diálogo humano construtivo, em que o julgador não se limite a ouvir e as partes não se limitem a falar sem saber se estão sendo ouvidas, mas em que uns e outros, em comunicação de dupla via, construam juntos a solução da causa.¹³

Esta tese é presente em vários momentos de obras de processualistas como Fazzalari, Cappelletti, Trocker¹⁴ etc., todos preocupados em construir uma teoria do processo mais democrática e compatível com uma nova percepção do direito. Talvez um dos maiores expoentes deste novo paradigma seja a jurisdição constitucional, como se percebe nas idéias de Peter Häberle, o qual defende a formação de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, em decorrência do conceito “republicano” de interpretação aberta, que há de ser considerada como objetivo da interpretação constitucional, pois “*a vinculação judicial à lei e a independência pessoal e funcional dos juizes não podem escamotear o fato de que o juiz interpreta a Constituição na esfera pública e na realidade*”.¹⁵ Assim, a abertura do procedimento à intensa participação constitui elemento essencial à própria legitimidade da decisão judicial, exigindo-se novas configurações de oralidade, publicidade e fundamentação.¹⁶

Numa nova ordem globalizada, torna-se fatal um intercâmbio destas idéias entre os processualistas, promovendo-se um intenso debate envolvendo diretrizes transnacionais documentadas especialmente em projetos de lei. Em 2004, por exemplo, foram relatados os *principles and rules of transnational civil procedure*, e aprovados pelo Conselho da *Unidroit* e pelo *American Law Institute*. Cássio Scarpinella Bueno, ao analisar o projeto, comenta que “*o contraditório – no sentido também de participação nas decisões jurisdicionais – é sempre garantido no processo civil transnacional. Exemplo claro disto está estampado na R. 18.3, quando se estabelece que as diretrizes a serem estabelecidas pelo juiz ao longo do procedimento devem levar em conta uma prévia ‘discussão com as partes’*”.¹⁷

3. A participação da sociedade civil organizada na tutela coletiva de direitos

Além de novo papel assumido pela garantia do contraditório, outro dos grandes avanços do direito processual no século XX foi a quebra do paradigma individualista dos noventa, reconhecendo-se a conflituosidade coletiva e se ampliando o conceito técnico de legitimidade processual. Com efeito, o processo civil marcadamente pelo cenário jurídico liberal do sec. XIX, em que a titularidade da ação estava vinculada à posição jurídica da pretensão material, o que hoje se revela anacrônico, conforme a observação feita por Cândido Rangel Dinamarco:

Causa jurídica de estreitamento da via de acesso à justiça é a disciplina da *legitimatio ad causam* ativa, no processo civil individualista que herdamos e praticamos. Em princípio, por expressa disposição legal, a cada um cabe defender em juízo somente os seus próprios direitos, reputando-se excepcionalíssimos e de direito estrito os casos de substituição processual. Tal disciplina consiste numa interpretação acanhada e insuficiente da garantia constitucional da ação e da inafastabilidade do controle jurisdicional, em contraste com as tendências solidaristas do estado e do direito contemporâneos.¹⁸

Diante deste novo quadro, os sistemas processuais foram adaptando seus procedimentos para a tutela destes novos direitos, configurando uma nova onda de acesso à Justiça, conforme a tipologia cappelletiana. Certo é que o desenvolvimento das ações coletivas não foi linear nem homogêneo, como se pode observar nas *class actions* norte-americanas,¹⁹ os dissídios coletivos trabalhistas²⁰ e a ação civil pública.

No campo cível brasileiro, o primeiro procedimento de tutela de interesses coletivos brasileiro foi a ação popular, cuja legitimidade é restrita aos cidadãos, com expresse impedimento legal ao seu por pessoas jurídicas (artigo 1.º, lei 4.717/65), entendimento reforçado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pacificada na súmula 365 (aprovada em sessão plenária de 13 de dezembro do mesmo ano).²¹ A tutela coletiva por pessoas jurídicas apenas veio a ser prevista pela lei n.º 6.938/81 (*política nacional do meio ambiente*), a qual previa que o “*Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente*” (artigo 14, § 1.º). Finalmente, em 1985 é sancionada a lei n.º 7.345, que regulamenta um procedimento mais abran-

gente de proteção de interesses coletivos, ampliando inclusive o rol de pessoas legitimadas a sua propositura.

A lei da ação civil pública inclui, como possíveis autores, tanto o Poder Público, como a sociedade civil organizada. Mesmo os atores estatais gozam de considerável representatividade, especialmente o Ministério Público e, recentemente, a Defensoria Pública (incluída pela lei n.º 11.448/07), que já era admitida para atuar na esteira do entendimento jurisprudencial firmado pelo Superior Tribunal de Justiça.²²

Isto revela um amadurecimento destas instituições, que em vários momentos se opõem ao próprio Estado, como reflexo da nova ordem constitucional, conforme expõem os cientistas políticos Luiz Werneck Vianna e Marcelo Burgos: *“o espaço aberto pela Constituição de 1988 vem sendo ocupado, e (...) a arena das ações civis públicas é crescentemente percebida como lugar de afirmação de direitos em face do Estado. Tal fenômeno (...) aponta para um cenário compatível com a democracia de soberania complexa que (...) está em via de afirmação no país”*.²³

Quanto à participação civil, tem-se que a extensão da legitimidade extraordinária às associações foi fruto de insistentes tentativas ao longo da primeira metade dos anos 1980, não ocasionalmente coincidindo com o processo de redemocratização brasileira. Conforme a síntese elaborada por Ada Pellegrini Grinover, em texto publicado em 1984:²⁴

Até pouco tempo atrás, as iniciativas para a apresentação de novas idéias haviam se concentrado no sentido de atribuir-se legitimação extraordinária às associações, para a defesa dos interesses coletivos. Lembrem-se, dentre outras, a proposta de Sergio Ferraz, pela indicação 17/80, no sentido de acrescentar um parágrafo 3.º ao art. 1.º da Lei n.º 1533, de 31 de dezembro de 1951, para legitimar as associações de classe à impetração de mandado de segurança em favor dos direitos de seus associados; a por nós formulada no Encontro Nacional de Processo Civil (outubro de 1980), e nele aprovada, preconizando a alteração do art. 6.º do CPC, para conferir legitimação extraordinária às associações, em defesa dos interesses da categoria; o Projeto de Lei n.º 5521/1981, do deputado Célio Borja, em termos semelhantes; o parecer de Miguel Seabra Fagundes, ampliando a proposta Sergio Ferraz, para também sugerir a alteração do art. 6.º do CPC; o Projeto de Lei n.º 227/80, propondo alteração do art. 6.º do CPC, e do art. 1.º da Lei n.º 4717, de 29.06.65, para atribuir legitimação às associações constituídas para a defesa do meio ambiente etc.

Se, por um lado, a regulamentação da ação civil pública pela lei n.º 7.347/85 teve o mérito de estender a legitimidade às associações civis (artigo

5.º), por outro a exclui da possibilidade de celebrar termo de ajustamento de conduta (artigo 5.º, § 6.º) e de conduzir o inquérito civil público (artigo 8.º, §1.º). De fato, este monopólio negocial e investigatório nas mãos do poder público (especialmente o *Parquet*) é um reflexo da estadia típica da tradição luso-brasileira.²⁵

Torna-se importante, assim, verificar até que ponto as inovações legislativas influenciaram na atuação processual dos agentes formalmente legitimados. Para este estudo, há duas pesquisas empíricas sobre o tema da ação civil pública que merecem destaque, já que ambas trabalham diretamente com os processos físicos distribuídos na comarca do Rio de Janeiro. Apesar de estas terem sido produzidas antes da publicação do Estatuto da Cidade, seus dados servem como um parâmetro para os presentes objetivos.

A primeira pesquisa foi desenvolvida institucionalmente pela UERJ, por meio do grupo de pesquisa coordenado por Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, com os processos distribuídos até 1996.²⁶ A outra pesquisa foi desenvolvida pelo instituto virtual *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*, no qual um grupo de pesquisadores do IUPERJ (em convênio com a AMB) analisou as ações civis públicas em andamento no ano de 2001.²⁷

Um dos pontos interessantes destas duas pesquisas é a desmistificação do senso comum, segundo o qual o Ministério Público teria quase o monopólio prático da propositura das ações civis públicas. De fato, a literatura especializada parte deste pressuposto para se dividir em duas linhas. Numa perspectiva mais otimista, pode-se ver o *Parquet* como agente canalizador dos conflitos metaindividuais, representando como o grande promotor das ações coletivas.

Mas esta predominância permitiria uma segunda leitura, já que poderia mascarar a usurpação de um espaço que deveria ser ocupado pela sociedade civil organizada.²⁸ Além disso, a idéia de paternalismo estatal influenciaria a opinião corrente entre órgãos do Ministério Público, para os quais esta instituição gozaria de maior representatividade na proteção do espaço público. Isto se verifica em pesquisa quantitativa coordenada pelo IDESP, em que 89% dos promotores e procuradores entendiam que o Ministério Público teria contribuído ao alargamento e consolidação dos direitos coletivos, ao passo que a sociedade civil organizada teria apenas 64% de tal contribuição.²⁹ Na mesma pesquisa, 50% dos entrevistados concordou plenamente com a afirmação de que “o Ministério Público deve ser canal de demandas sociais com vistas ao alargamento do acesso à justiça, transformando o Judiciário em um lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos”.³⁰ Por fim, o *Parquet* não teria estrutura suficiente para atuar em várias frentes, como lembra Ada Pellegrini Grinover:

Ao invés de tocar 90% das ações civis públicas, o Ministério Público poderia abrir-se mais, para até orientar a sociedade a fazê-lo, e concentrar-se

realmente naquilo que hoje é doloroso, naquilo que hoje é revoltante, que é a maneira pela qual se conduzem as investigações e a maneira pela qual se chega à impunidade, exatamente por força de falhas nas investigações.³¹

Com efeito, ambas as pesquisas demonstram a predominância do Ministério Público, mas os índices não são hegemônicos assim. A amostragem das ações civis públicas da pesquisa de 1996 revela que, com relação à sua propositura, 60,92% das ações foram ajuizadas pelo Ministério Público; e 34% por associações e ONG's³², e 11,28% por outros setores da sociedade. Em 2001, a atuação do Ministério Público reduziu para 42,7% e a sociedade civil organizada cresce para 37,7%.³³

Outro ponto digno de nota diz respeito à participação destas associações. Além do notável crescimento estatístico da propositura de ações civis públicas, não se pode omitir o fato de que a sociedade civil, em muitos casos, informa administrativamente ao Ministério Público a ocorrência do fato lesivo, sem se dar conta dos poderes que lhes foram assegurados legalmente. Como relata Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, “a experiência relata que várias associações se limitam a apresentar denúncias diretamente ao Ministério Público, que, quando entende cabível, promove individualmente a ação”.³⁴ No mesmo sentido Luiz Werneck Vianna e Marcelo Burgos afirmam que:

Se as associações de moradores aparecem como autoras de um pequeno número de ações civis públicas, de modo algum este dado pode ser tomado como falta de participação na defesa de interesses coletivos e difusos. (...) Os moradores e suas organizações são responsáveis por 40,9% das denúncias que suscitaram a abertura de procedimentos administrativos ou de inquéritos por parte do Ministério Público.³⁵

Os cientistas políticos afirmam que “entre a sociedade e o Ministério Público, a relação não é tanto de assimetria e dependência (...) e sim de interdependência, que, quanto mais se consolida, mais legitima os novos papéis do Ministério Público e destitui de sentido a perspectiva que os toma como polaridades, como instâncias contrapostas”.³⁶ Nesta perspectiva, a falha do legislador em não autorizar as associações a celebrar termos de ajustamento de conduta, por exemplo, pôde ser suprida pelo intercâmbio (na maioria das vezes informal) entre sociedade civil organizada e Ministério Público.³⁷

Este quadro aparentemente otimista, entretanto, não revela alguns problemas práticos com relação à atuação processual da sociedade civil organizada no processo coletivo. Nota-se uma clara diferença de tratamento processual entre as ações propostas pelo Ministério Público e pelas associações. Enquanto o Ministério Público obtém liminares em 72,9% das causas (além de 15,3% se-

rem deferidas parcialmente), a sociedade civil organizada tem suas liminares negadas em 50% dos processos (só obtém sucesso integral em 38,2% das causas).³⁸

Pode-se especular, a partir daí, os motivos que levam as associações a não terem o mesmo sucesso do *Parquet*. Uma primeira hipótese diria respeito às diferenças técnicas e estruturais, já que o Ministério Público teria maiores chances de ter quadros melhores que as associações (cujo corpo jurídico, em vários casos, é integrado por advogados motivados ideologicamente e não exclusivamente vinculados às causas coletivas). Com isto, haveria uma tendência de os promotores e procuradores juntarem peças processuais melhor redigidas e fundamentadas do que dos advogados das associações.³⁹

Outra hipótese mais interessante diz respeito à falta de representatividade das associações, a qual pode ser atribuída às exigências meramente formais da Lei 7.347/85, retratando nossa tradição documental, ainda que não satisfaça à realidade. De fato, seus requisitos temporal (um ano de registro) e material (constituir um de seus objetos a proteção do interesse coletivo) são eminentemente cartorários e, muitas vezes, carecedor de maior sustentação fática. Com efeito, não seria difícil imaginar um grupo de pessoas reunidas e mobilizadas em torno de um determinado tema, mas que por uma série de fatores (como ignorância ou falta de acesso, por exemplo) não se constituíram formalmente numa associação (aqui poderiam ser incluídos alguns grupos comunitários e diretórios estudantis). Por outro lado, também não faltariam exemplos de associações de fachada, descoladas de seus propósitos registrados, e que cumprem apenas uma missão egoística de captação de recursos públicos ou visibilidade política.

Para efeito de comparação (ainda que injusta), as *class actions* norte-americanas regulamentadas pelas *Federal Rules of Civil Procedure* (1938) permitem o controle judicial da legitimidade (*lato sensu*) do autor coletivo, analisando-se o número de seus membros, comunhão de direitos e fatos, representação justa e adequada dos interesses da classe etc.⁴⁰

4. Cidades e Judiciário: aproximação possível?

Um dos destaques do texto constitucional de 1988 foi a importância dada à descentralização política, permitindo uma aproximação maior do Estado com os problemas locais. Para tanto, os municípios adquiriram o *status* de ente federativo, uma inovação no conceito de federalismo (artigo 29), a fim de que haja um contato maior entre o gestor público e a cidadania. Rogério Gesta Leal, por exemplo, ao trazer a idéia de *Cidade Democrática de Direito*,⁴¹ defende a construção de um “*novo paradigma societal: o de que as relações cotidianas, intersubjetivas e materiais dos ho-*

mens, hoje e desde a modernidade, se contarem com ambiente/espço favorável, podem se maximizar no sentido de otimização das potencialidades de vida digna dos seus atores".⁴² Conseqüentemente, "a cidade, neste particular, apresenta-se como a projeção da sociedade em um espaço físico e simbólico, resultado de múltiplas relações e fenômenos, materiais e imateriais, instituída e instituinte de significações e de funções sociais".⁴³

Neste sentido, T. H. Marshall, ao falar das conseqüências da cidadania construída no Estado moderno, entende que "as instituições que eram de caráter nacional e especializado não poderiam pertencer tão intimamente à vida dos grupos sociais que elas serviam como aquelas que eram locais ou de um caráter geral".⁴⁴ Assim, apesar do processo crescente de globalização, há uma forte tendência de preservação das regionalidades e identidades comunitárias, como exteriorização de resistência legítima,⁴⁵ já que "ainda é no âmbito da cidade que [é] possível visualizar, com mais densidade e discernimento, as possibilidades de civilidade demandadas pelos indivíduos em suas relações cotidianas".⁴⁶

No que se refere ao direito e às instituições judiciárias, merece nota o interessante conceito sociológico de "cultura jurídica" desenvolvido por Lawrence Friedman, para quem cada sociedade desenvolve determinados padrões de expectativas a respeito do que se deve esperar do Estado enquanto fonte do direito e das leis e de quais devem ser os padrões institucionais assegurados pela regulamentação jurídica. Assim, em sociedades complexas e altamente estratificadas, como a brasileira, existe uma compreensão diversificada sobre os registros legais, podendo falar-se numa infinidade de sub-culturas jurídicas condicionadas pela posição social dos grupos e pelos padrões de distribuição dos recursos materiais, educacionais e culturais. Tal idéia também é desenvolvida por Michele Taruffo, quando identifica um "multiculturalismo processual" em três níveis de diferenças: *famílias jurídicas, ordenamentos jurídicos nacionais e no interior de cada ordenamento jurídico nacional*.⁴⁷

Assim, a legitimidade judicial passa pelo respeito às características locais, como forma de resistência à imposição de valores universais, impostos pelas instâncias políticas superiores,⁴⁸ típicas do conceito moderno de processo. Sobre esta oposição entre comunitário e nacional, assim observa Ovídio Baptista:

A destruição da *comunidade* medieval, uma das campanhas empreendidas com especial determinação pelos filósofos a partir do século XVI, teve seu ponto de apoio no Direito e na cada vez mais ampla e envolvente *juridicização* do nascente mundo moderno.

(...) Considere-se que o Direito, no modo como o concebe o pensamento moderno, pensado como o predomínio da vontade de alguém sobre a vontade de outrem – o direito como relação interpessoal de

poder –, traz em si o germe do conflito, o sinal inconfundível do individualismo.

(...) Nosso Direito é um produto da modernidade. A concepção jurídica moderna opõe-se ao comunitário.⁴⁹

Merece maior destaque as palavras de Michele Taruffo, para quem há um multiculturalismo interno gerado pelas diferenças políticas, religiosas e culturais de cada região e, por razões óbvias, a “*conseguenza della frammentazione e complessità della società evolute: una società complessa ha una cultura giuridica complessa*”.⁵⁰ Por outro lado, o abandono da concepção universal de um único sujeito de direito provoca mudanças na organização do processo e nos órgãos julgadores.⁵¹

No caso brasileiro, tal preocupação revela-se mais importante, tendo em vista nossas características peculiares de país-contínente, cujo processo histórico e particularidades regionais, aliadas à notável má distribuição de renda, forma uma sociedade extremamente heterogênea, o que constantemente revela tensões entre o Judiciário formal e as pretensões comunitárias.

Ao lado deste debate da legitimidade democrática do Judiciário,⁵² há a emergência da sociedade civil como principal ator social, em substituição ao individualismo liberal e ao *Welfare State*. De fato, a noção coletiva de direitos, fruto da concepção de um espaço público não-estatal, revela a importância do chamado “terceiro setor” na construção de políticas públicas comunitárias, como nas ações coletivas. Entretanto, tal fenômeno deve ser analisado cuidadosamente, conforme adverte Boaventura de Sousa Santos:

O que está verdadeiramente em causa na “reemergência da sociedade civil” no discurso dominante é um reajustamento estrutural das funções do Estado por via do qual o intervencionismo social, interclassista, típico do Estado-Providência, é parcialmente substituído por um intervencionismo bicéfalo, mais autoritário face ao operariado e a certos sectores das classes médias (por exemplo, a pequena burguesia assalariada) e mais diligente no atendimento das exigências macro-econômicas da acumulação de capital (sobretudo ao grande capital). É inegável que a “reemergência da sociedade civil” tem um núcleo genuíno que se traduz na reafirmação dos valores do autogoverno, da expansão da subjectividade, do comunitarismo e da organização autônoma dos interesses e dos modos de vida. Mas esse núcleo tende a ser omitido no discurso dominante ou apenas subscrito na medida em que corresponde às exigências do novo autoritarismo.⁵³

Fato é que o direito e as instituições judiciárias devem se adaptar a esta nova realidade de respeito e participação das comunidades locais nos processos

decisórios.⁵⁴ Com isso, torna-se importante descobrir formas de se compatibilizar a jurisdição com as particularidades urbanas, isto é, analisar meios efetivos de compatibilidade entre as cidades e o Judiciário. Como defendido por Ovídio Baptista, deve-se restituir:

à jurisdição de primeiro grau legitimidade política que lhe dê condições de exercer as elevadas atribuições que a ordem jurídica lhe confere. É claro que isto pressupõe, dentre outras muitas condições, que comecemos a praticar um autêntico regime federativo. A busca de descentralização administrativa, de modo a fortalecer a vida política das comunidades locais, tem sido uma sugestão dos juristas e filósofos que têm tratado destas questões.⁵⁵

5. Ação civil pública para defesa da ordem urbanística

A Constituição de 1988, reconhecendo a importância de regular o desenvolvimento urbano, destinou um capítulo específico para a Política Urbana,⁵⁶ pautado no estímulo à democracia participativa. Posteriormente, o legislador infraconstitucional editou o Estatuto da Cidade (lei n.º 10.257/01), que representou um indiscutível avanço no campo do planejamento urbano no Brasil, trazendo à baila importantes instrumentos tais como a outorga onerosa do direito de construir, a utilização mais adequada do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a Transferência do Direito de Construir, as Operações Consorciadas, o Parcelamento e a Edificação compulsórios associados ao IPTU progressivo e à possibilidade de realizar consórcios imobiliários.

Um dos pontos importantes da lei n.º 10.257/01 foi o de incluir a ordem urbanística como objeto da ação civil pública. De fato, houve um longo caminho percorrido até esta inserção formal do conceito de ordem urbanística na proteção coletiva. Em texto publicado em 1977 acerca da ação popular (bem antes da regulamentação da ação civil pública e do Estatuto da Cidade), José Carlos Barbosa Moreira já defendia a tutela jurisdicional de questões urbanísticas:

Parece-nos digna de especial registro a serventia da ação popular em matéria edilícia, como instrumento de proteção do interesse difuso na preservação da racionalidade do desenvolvimento urbano. Licenças de construção, aprovações de projetos de loteamento, licenças de demolição ou reforma de prédios ou monumentos de valor artístico ou histórico, todos esses são atos que, irregularmente praticados pela autoridade

administrativa, atentam contra bens cuja salvaguarda interesse à coletividade e submetem-se à censura judicial pela forma prevista na lei n.º 4717.⁵⁷

A partir da publicação da Lei 7.347/85, a tutela coletiva das funções sociais da cidade enquadrava-se genericamente no conceito técnico de interesse difuso (cf. antiga redação do artigo 1.º, IV), já que “*não há como identificar os sujeitos afetados pelas atividades e funções nas cidades, os proprietários, moradores, trabalhadores, comerciantes, migrantes têm como contingência habitar e usar um mesmo espaço territorial, a relação que se estabelece entre os sujeitos é a cidade, que é um bem da vida difuso*”.⁵⁸ Neste sentido, por exemplo, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em acórdãos anteriores à lei 10.257/01, já entendia que “*o Município, em se tratando de Ação Civil Pública para obrigar o proprietário de imóvel a regularizar parcelamento do solo, em face do modo clandestino como o mesmo ocorreu, sem ter sido repellido pela fiscalização municipal, é parte legítima para figurar no pólo passivo da demanda*” (1.ª T. REsp 194732/SP, j. un. 23/02/1999, rel. Min. José Delgado).⁵⁹

Além da ação popular e da ação civil pública, pode ser também utilizado como instrumento de proteção urbanístico o mandado de segurança coletivo,⁶⁰ o qual é:

um instrumento hábil para a proteção da chamada “ordem urbanística”, seja porque a mesma, conforme acima apontado, deve ser entendida como uma espécie de interesses difusos, seja porque a Constituição Federal de 1988 conferiu legitimidade para que, dentre outros entes, associações com pelo menos um ano de funcionamento promovam a sua impetração, sendo certo, assim, que as associações que tenham por finalidade a defesa de qualquer matéria urbanística devem ser aceitas como parte integrante do rol dos legitimados trazido pela Carta Magna.⁶¹

Ressalte-se, entretanto, que as lesões à ordem urbanística não se limitariam apenas aos conflitos difusos. Como acontece em vários casos, é possível que o ato viole tanto interesses difusos como direitos individuais (como na concessão irregular de licenças pela prefeitura), os quais podem ser protegidos por outros instrumentos (mandado de segurança, nunciação de obra nova, indenização etc.).

Mas o ponto central deste estudo é o uso da ação civil pública para a defesa da ordem urbanística, incluindo habitação (loteamentos clandestinos ou irregulares,⁶² por exemplo) circulação (privatização de vias públicas por condomínios fechados), trabalho (instalação de empreendimentos comerciais em áreas residenciais)^{63 e 64} e recreação (proteção de áreas livres e praças).

6. Atuação das associações na proteção urbanística

Se não restam dúvidas quanto ao cabimento da ação civil pública para a defesa da ordem urbanística, mais sensível é o problema da legitimidade das associações para a sua propositura. De fato, o artigo 5.º da lei 7.347/85 (seguidamente modificado pelas leis 8.078/90 e 11.448/07), como já foi visto, inclui entre os legitimados órgãos estatais e a sociedade civil organizada. No entanto, a Lei da Ação Civil Pública estabelece dois requisitos formais para as associações: duração mínima de um ano e pertinência temática.

Ocorre que, posto o Estatuto da Cidade ter inserido a ordem urbanística como objeto da ação civil pública, não houve a modificação correspondente no artigo 5.º, II da lei 7.347/85 (atual artigo 5.º, V, “b”):

Art. 5.º. Tem legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

(...)V – a associação que, concomitantemente:

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Verifica-se a omissão do legislador em assegurar a tutela urbanística à sociedade civil organizada, apesar de ter elencado vários casos de interesses coletivos *lato sensu*. Uma interpretação mais literal poderia resultar na ilegitimidade das associações para a tutela das questões urbanas, caso se opte pela enumeração *numerus clausus*. Entretanto, certamente estamos diante de um caso que demanda uma interpretação sistêmica e não literal, guardando-se coerência com o ideal, cada vez mais influente, de contraditório participativo e acesso à Justiça. De fato, seria incongruente um cenário jurídico altamente favorável à abertura procedimental, com uma interpretação limitadora da legitimidade extraordinária da sociedade civil organizada em prol da defesa urbana.

Outra crítica cabível aqui é que a lei apenas estabelece exigências meramente formais. No I Congresso Nacional de Direito Processual, realizado em julho de 1983, uma comissão formada por iniciativa da Associação Paulista de Magistrados, e composta por Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Jr., apresentou um anteprojeto de ação coletiva de tutela jurisdicional do meio ambiente, em que previa a legitimidade de associações, tanto para propor como para intervir. Ocorre que o seu ingresso dependeria da comprovação da representatividade adequada, assim justificada:

Buscaram-se, na experiência estrangeira alguns parâmetros para a legitimação das associações às ações cíveis: assim se fez com o conceito de “representatividade adequada” das “*class actions*” do direito norteamericano, atribuindo uma certa dose de discricionariedade ao juiz (*Federal Rules of Civil Procedure* de 1966, n.º 23), mas fixando na disciplina legislativa as condições para avaliá-la. Desse modo, acompanhando o modelo francês da Lei Royer, de 27.12.1973, a seriedade das associações é medida por sua existência jurídica há pelo menos seis meses e por seus objetivos institucionais (arts. 45 e 46 da Lei Royer, c/c Decreto de 17.05.1974), estendendo-se, ainda, a legitimação às pessoas jurídicas de direito público e as suas emanações.⁶⁵

No entanto, predominou um sistema presumido de representatividade, pelo qual todos aqueles que preencham os requisitos contidos abstratamente, na norma jurídica, devem ser considerados idôneos para a atuação na ação coletiva. Esta falha tende a ser suprimida, caso prevaleça as idéias presentes no *Anteprojeto de Código Brasileiro de Direitos Coletivos*, elaborado pelos programas de pós-graduação da UERJ e da Estácio de Sá e coordenado por Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, o qual se inspira no modelo norte-americano para incluir novas exigências de representatividade adequada:

Art. 8.º. São requisitos específicos da ação coletiva, a serem aferidos em decisão especificamente motivada pelo juiz:

- I – a adequada representatividade do legitimado;
- II – a relevância social da tutela coletiva, caracterizada pela natureza do bem jurídico, pelas características da lesão ou pelo elevado número de pessoas atingidas.

§ 1.º Na análise da representatividade adequada o juiz deverá examinar dados como:

- a) a credibilidade, capacidade e experiência do legitimado;
- b) seu histórico de proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos dos membros do grupo, categoria ou classe;
- c) sua conduta em outros processos coletivos;
- d) a coincidência entre os interesses do legitimado e o objeto da demanda;
- e) o tempo de instituição da associação e a representatividade desta ou da pessoa física perante o grupo, categoria ou classe.

§ 2.º O juiz analisará a existência do requisito da representatividade adequada a qualquer tempo e em qualquer grau do procedimento (...).

Mesmo sem haver formalmente a exigência da representatividade adequada, este vem sendo o argumento utilizado pela jurisprudência para admitir a legitimidade da sociedade civil organizada, para a propositura de ações civis públicas em defesa da ordem urbanística.

No Superior Tribunal de Justiça, há algumas decisões que, posto se referirem à tutela ambiental, servem como parâmetro para justificar o tema da representatividade adequada. Neste sentido, entendeu-se que “*embora não constando expressamente em suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, é a fundação de assistência aos pescadores legitimada a propor ação civil pública para evitar a degradação do meio em que vive a comunidade por ela assistida*” (1.ª S. AR 497/BA, j. un. 12/08/1998, rel. Min. Garcia Vieira). Em outro acórdão, julgou-se que “*a ação civil pública pode ser ajuizada tanto pelas associações exclusivamente constituídas para a defesa do meio ambiente, quanto por aquelas que, formadas por moradores de bairro, visam ao bem estar coletivo, incluída evidentemente nessa cláusula a qualidade de vida*” (2.ª T. Resp 31.150/SP, j. un. 20/05/1996, rel. Min. Ari Pargendler). Em sentido semelhante, decidiu-se que haveria “*legitimidade ativa, para propor ação civil pública, de associação cujo um dos objetivos estatutários é a proteção dos interesses dos moradores de bairro, encontrando-se abrangido neste contexto a defesa ao meio ambiente saudável, a qualidade de vida*” (2.ª T. Resp. n.º 332.879/SP, j. un. 17/12/2002, rel. Min. Eliana Calmon).⁶⁶

Nos tribunais regionais também está presente este debate. Em 05/10/2004, a 6.ª Câmara Cível do TJ/RJ, no julgamento do processo n.º 2003.001.35463, negou provimento à apelação interposta pelo Ministério Público contra sentença que homologara acordo entre o Município do Rio de Janeiro e a associação de bairro, nos autos de ação civil pública referente à execução do projeto de reformulação do Jardim de Alah (Leblon), o qual é bem público tombado pelo patrimônio histórico municipal. O voto do relator, Des. Albano Mattos Correa, acolhe parecer da Procuradoria-Geral de Justiça, julgando que “*a diligente associação de moradores do Jardim de Alah está atenta, e demonstrou que defende os interesses de sua comunidade quando necessário*”.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul também admite a legitimidade das associações comunitárias. Em um caso incluído em uma zona cinzenta entre os direitos ambiental e urbanístico, a 4.ª Câmara Cível confirmou sentença monocrática que acolhera ação civil pública proposta pela Associação Comunitária de Imbé, denunciando que um bar provoca ruídos incômodos, perturbando o sossego e o bem-estar da vizinhança, aduzindo também ser o “*Município de Imbé complacente e conivente com a situação, pois concede indiscriminadamente licença para casas noturnas em zona residencial, sem a devida adequação*” (Apelação Cível n.º 70006109938, j. pmv 09/06/2004, rel. Des. João Carlos Branco Cardoso). Em outra questão interdisciplinar, uma ação civil pública fora proposta pela mesma associação comunitária, visando “*impe-*

dir o funcionamento das danceterias/bares/boates Guadalacoco e Galan, cujos prédios foram construídos com autorização da Prefeitura Municipal de Imbé, mas contrariando normas técnicas da ABNT, disposições do Código Estadual de Saúde”, e “a condenação do Município a condicionar a concessão de habite-se ou licenciamento à prévia e total observância da legislação vinculada à construção”, sendo ambos os pedidos acolhidos pelo tribunal (4.ª Câmara Cível. Apelação Cível n.º 70005553177, j. un. 26/02/2003, rel. Des. Araken de Assis).

Em São Paulo, o requisito da representatividade adequada foi utilizado para não conhecimento da ação civil pública proposta pela Associação Força Comunitária de Moradores do Jardim Denise, objetivando o desfazimento de loteamento irregular (TJ/SP. 6.ª Câmara de Direito Privado. Agravo de Instrumento n.º 284.511-4, j. un. 12/06/2003, rel. Des. Sebastião Carlos Garcia). Já em Minas Gerais, numa ação civil pública em que se contestou a legitimidade da Associação dos Moradores do Bairro Cariru para impedir a construção de prédios com mais de dois pavimentos no aludido bairro, sob a alegação de que o presidente da associação não fora autorizado pelos associados. O desembargador-relator Jarbas Ladeira decidiu pela representatividade da associação, que detinha, dentre seus objetivos, a execução de planos culturais no âmbito do bairro (TJ/MG. 2.ª Câmara Cível. Agravo n.º 1.0313.04.131422-7/006, j. un. 21/02/2006). Em outro caso parecido com o decidido pelo TJ/RS, a associação Pro-Civitas dos bairros São Luís e São José propôs ação civil pública demandando interrupção da poluição sonora causada pelo Iate Tênis Clube. O juízo *a quo* extinguiu o processo, sob o fundamento de que “*o objeto pretendido não seria compatível com aqueles antevistos na legislação, mas afeto ao direito de vizinhança, cuja posição individual e autônoma inviabilizaria a própria dedução pela via da ação civil pública*”. A 2.ª Câmara Cível do TJ/MG anulou a sentença, julgando se tratar o caso de autêntica tutela de direitos difusos, sendo que a associação “*tem como finalidade a proteção do meio ambiente, da boa qualidade de vida e do patrimônio natural e paisagístico dos bairros São Luís, São José e adjacências na região da Pampulha, com prazo indeterminado. Assim, estando atendidas as exigências legais, tem-se que a autora está legitimada a propor ação civil pública (...)*” (Apelação Cível n.º 1.0024.04.303734-0/001, j. un. 13/12/2005, rel. Des. Brandão Teixeira).

Ainda em Minas Gerais, foi proposta ação civil pública pela Associação de Moradores do Bairro Cariru, visando à paralisação de obras de construção civil no bairro de Ipatinga, sob o fundamento de que “*o Município de Ipatinga concedeu licenciamento para construção, nos termos da Lei Municipal n.º 419/73, deferindo alvarás de construção, autorizando a edificação de sete prédios no bairro Cariru*”, alegando também que “*o procedimento de licenciamento não está adequado à Constituição Federal e ao Estatuto da Cidade, porquanto não respeitou o projeto original de parcelamento, ocupação e uso do solo no referido bairro, assim como não adequados ao urbanismo como direito garantido pela Constituição da República, além de não respei-*

tar a função social da propriedade urbana". Diante da flagrante ilegalidade, a 2.^a Câmara Cível cassou a decisão denegatória de liminar do juízo originário, afirmando que *"frente à inércia do Poder Público em providenciar a lei orgânica municipal, nada obsta que associações de moradores possam sair em defesa de interesses difusos, afeitos a toda a comunidade, em detrimento de projetos privados."* (Apelação Cível n.º 1.0024.05.754032-0/001, j. un. 09/08/2005, rel. Des. Jarbas Ladeira).

Também na Justiça Federal vem sendo adotado o critério da representatividade adequada, para conferir legitimidade às associações para a tutela das questões urbanísticas. Em 07/06/2006, a 6.^a Turma do TRF/2.^a Região julgou, nos autos do processo n.º 2004.02.01.010149-5, o agravo de instrumento n.º 130672, referente à concessão de liminar em ação cautelar, acessória à ação civil pública proposta pela AMAVIR (associação de moradores e amigos da Vila Rica) em face da União Federal, DNIT e município de Volta Redonda (processo n.º 2001.51.04.001627-6). A ação coletiva objetivava impedir a liberação do tráfego de veículos na rodovia do contorno, até a comprovação da regularização do projeto relativo ao trecho em que foram constatados acidentes rodoviários, bem como a realização de amplo estudo de risco sobre o empreendimento e o transporte de cargas perigosas no local. Esta rodovia foi projetada para desviar cargas pesadas e perigosas e, conforme constatações do IBAMA e da FEEMA, apresenta uma série de erros no projeto, como o risco de acidentes com cargas perigosas, alterações de recursos hídricos, desfiguração da paisagem, danos ao meio ambiente e aos moradores das áreas lindeiras. Entenderam o juízo federal monocrático e o tribunal federal que *"a legitimidade da Associação agravada está no fato de a demanda versar sobre interesse de natureza difusa dos moradores daquela comunidade, tendo em vista os riscos a que estariam submetidos caso inaugurada a via pública em questão"*. Também entendeu o relator, des. Benedito Gonçalves, que *"a relevância do direito em discussão é de se sobrepor às questões de ordem formal como óbice ao conhecimento do recurso, eis que é função precípua de qualquer associação de moradores a garantia da saúde e do bem estar dos membros da comunidade"*.

7. Considerações finais

A tradição democrática dos Municípios brasileiros sempre demonstrou um caráter muito mais centralizador e conivente aos interesses particulares do que a expressão da participação popular e do interesse coletivo. Essas características históricas consagram o quadro social de injustiça das nossas cidades, onde a necessária implementação de políticas públicas se dá, muitas das vezes, de forma verticalizada, ineficiente e inadequada à realidade local, em decorrência dessa tradição. A reversão desse quadro requer observar caminhos que possibi-

litem a efetividade das políticas públicas e não sua mera existência, requer formas que as viabilizem dentro do contexto local que serão implementadas em sincronia com o regional, o nacional e o global.

A sociedade civil organizada, através da atuação das associações que não só atendam a ditames da Lei 7.347/85, mas também estejam investidas de adequada representação, sob pena de se macular todo o processo judicial pela carência de ação, ostentam poderes para implementar o fortalecimento da democracia participativa e utilizando-se do importante instrumento processual que é a ação civil pública, levar a efeito a proteção da ordem urbanística.

Dos diversos atores sociais envolvidos nas questões urbanas, as associações que tenham por objetivo social a proteção da ordem urbanística não podem se furtar de invocar a tutela coletiva como forma de contribuir para que todos os cidadãos possam conquistar o direito à cidade.

Com efeito, uma visão instrumentalista substantiva do processo, em que se prima pela tutela jurisdicional efetiva e o pleno acesso à Justiça, deve fundamentar juridicamente esta interpretação ampliativa da função processual das associações, na proteção do interesse difuso urbanístico. Se, por um lado, não há a expressa indicação do objeto urbanístico, tal critério pode ser razoavelmente substituído pela pertinência temática ou representatividade adequada, conforme se verificou na jurisprudência analisada. Assim, uma eventual omissão legislativa não pode servir como desculpa para a negação de jurisdição, cabendo ao Judiciário suprir esta lacuna com uma interpretação jurisdicional mais condizente com o novo quadro democrático, aos poucos sedimentado na realidade brasileira.

8. Notas

1 Artigo 53, da Lei 10.257/2001. “O art. 1.º da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subsequentes: Art. 1.º [...] III – à ordem urbanística; [...]”

2 SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? In: *Revista de Direito da Cidade* da Faculdade de Direito da UERJ. v. 1. Rio de Janeiro: HARBRA,

2006. p. 39-61. O artigo apresenta duas agendas distintas de planejamento urbano, sendo a primeira a agenda do empreendedorismo urbano, que envolve o planejamento estratégico; operações consorciadas; parcerias público-privadas para financiamentos de investimentos, passando a cidade a ser vista como uma empresa e os cidadãos como clientes ou acionistas. A outra agenda seria a do ativismo democrático, que incluiria o plano diretor, a criação de conselhos

Delton R. S. Meirelles é doutorando em Direito da Cidade (UERJ) e Professor Assistente do Departamento de Direito Processual (UFF).

Luiz Cláudio Moreira Gomes é mestrando em Sociologia e Direito (UFF) e Professor Auxiliar do Departamento de Direito Processual (UFF).

populares, orçamento participativo e defesa do meio ambiente, evidenciando a possibilidade de uma cidade que não seja regida apenas pela lógica mercadológica.

3 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

4 No ordenamento jurídico brasileiro, o artigo 81, da Lei 8.078/90, apresenta o conceito para interesses ou direitos difusos: são aqueles de natureza transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; para interesses ou direitos coletivos: são aqueles transindividuais de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; e interesses ou direitos individuais homogêneos: são aqueles que decorrem de origem comum.

5 Artigo 5.º, da Lei 7.347/85. “Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I – o Ministério Público; II – a Defensoria Pública; III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V – a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.”

6 Certamente que esta mudança não foi linear nem instantânea. Além da dificuldade em se conceituar homogeneamente o termo “democracia”, mesmo no hemisfério ocidental não poderíamos colocar no mesmo patamar o fenômeno democrático na reconstrução alemã de 1946, o movimento pelos direitos civis das minorias norte-americanas nos anos 1960 e a redemocratização latino-americana nos anos 1980.

7 ALVIM, Joaquim Leonel de Resende. *O paradigma procedural do direito: traduções da teoria para o direito do trabalho e jurisprudência trabalhista*. São Paulo: LTr, 2006.

8 “No período que vai de 1822 até 1831 (...) as nossas elites estavam todas fascinadas pelo pro-

digioso encantamento da prosperidade dos Estados Unidos’. Daí a nossa sofreguidão em copiar-lhes as instituições e modos de pensar e agir”. VIANNA, Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*, 1974, v. I, p. 284. Mais adiante, detalha este cientista social fluminense:

“O nosso ‘cidadão’, saído dos mandamentos da Carta de 24 e a quem o idealismo das nossas elites políticas carregou com a incumbência de construir, *diretamente e por via eletiva*, as três estruturas do Estado Nacional (...) era destarte, pela sua formação cultural, pelo que dele fizera a nossa história social, justamente o antônimo desse cidadão-tipo, idealizado no *Contrato Social*, de Rousseau.

(...) Sob um ponto de vista pragmático e num confronto objetivo, podia-se dizer que este novo cidadão era exatamente o oposto de um outro tipo de cidadão, mas este vivo, concreto, de carne e osso – o *citizen* britânico, que, por sua vez, é a célula formadora desta outra classe excepcional, que é a *gentry* inglesa.

(...) Na administração das comunidades locais, no zelo de seu interesse público, no cuidado desinteressado do bem comum destas pequenas comunidades (*towns, countries*) ou da *Commonwealth* britânica vemos sempre a ação vigilante do *citizen*, individualmente ou na sua expressão coletiva.

(...) O nosso povo-massa, durante os três séculos do período colonial, só havia realmente colaborado na formação – ainda assim aparentemente – dos poderes públicos municipais; ainda assim, por meio de uma aristocracia reduziíssima – de ‘homens-bons’, e não do povo-massa; este não chegara nunca a organizar instituições sociais que o capacitassem para o exercício e a aprendizagem do autogoverno local.” Ibidem, p. 292.

9 Em sentido semelhante, Cappelletti & Garth dizem que “as relações com a vizinhança, com o sistema judiciário formal e com instituições tais como a polícia, precisam ser cuidadosamente elaboradas, ou a reforma corre o risco de não agradar a ninguém”. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Op. cit.*, p. 119. Por outro lado, é conhecida a discussão entre teoria e a prática do processo, que influenciam o ideal de legitimidade judicial, como observa Calamandrei: “*in realtà ciò che plasma il processo, ciò che gli dà la sua fisionomia tipica non è la legge processuale, ma è il costume di chi la*

mette in pratica” CALAMANDREI, Piero. *Opere giuridiche*. Napoli: Morano, 1965. p. 634.

10 CARVALHO, José Murilo de Carvalho. *Cidadania no Brasil – O Longo Caminho*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

11 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Op. cit.*

12 GRECO, Leonardo. O princípio do contraditório. In: *Estudos de direito processual*, Campos dos Goytacazes: Faculdade de Direito de Campos, 2005. p. 543.

13 *Ibidem*, p. 544-545.

14 Trocker enfatiza esta idéia, afirmando que “*il contraddittorio non esprime l’eigenza che le parti si trovino su un piano di parità formale nel processo, né postula affatto la cd. neutralità del giudice, bensì richiede semplicemente che gli ‘interessati’ siano posti in grado di influire attivamente sull’esito del giudizio*”. TROCKER, Nicolo. *Processo Civile e Costituzione*. Milano: Guiffirè, 1974. p. 385-386. Mais adiante, completa dizendo: “*(...) in ogni specie di giudizio la decisione deve scaturire da un ‘dialogo’, o se si preferisce, da uma ‘collaborazione’ fra i rispettivi protagonisti*”. (*Op. cit.*, p. 389).

15 HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

16 Conforme observado por Greco, “o contraditório participativo exalta a importância da oralidade, da publicidade e da fundamentação das decisões, como complementos necessários de um processo justo: a oralidade, como meio de comunicação humana mais perfeita e expressiva, nunca pode ser alijada, pois constituirá muitas vezes o único meio idôneo de influir eficazmente na decisão; a publicidade, pela transparência que confere aos atos processuais, como instrumento de controle social da exação do juiz no cumprimento do seu dever de respeitar o contraditório participativo e de instaurar no processo um verdadeiro diálogo humano; e a fundamentação, porque, mais do que um mero discurso justificador a posteriori, é através dela que as partes e a sociedade podem aferir se o juiz efetivamente se deixou influenciar pelas alegações e provas oferecidas pelas partes, se ele não apenas ouviu, mas realmente escutou”. GRECO, Leonardo. *Op. cit.*, p. 554.

17 BUENO, Cassio Scarpinella. Os princípios do processo civil transnacional e o código de processo civil brasileiro: uma primeira aproximação. In: *Revista de Processo*, São Paulo, RT, abr. 2005, n. 122, p. 176.

18 DINAMARCO, Candido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 128.

19 O direito norte-americano assume o processo histórico de cidadania de baixo para cima, em que houve uma articulação de grupos de pressão exigindo o reconhecimento jurídico de seus direitos civis, políticos e sociais. Acrescente-se ao fato do modelo jurídico anglo-americano se fundar mais em precedentes jurisprudenciais do que em tipos legislativos abstratos, o que o tornou mais permeável à incorporação deste tipo de demanda coletiva. E o impacto foi tão grande, que permitiu inclusive sua regulamentação pelas *Federal Rules of Civil Procedure*, em 1938. GRINOVER, Ada Pellegrini. *Da class action for damages à ação de classe brasileira: os requisitos de admissibilidade*. São Paulo, RT, 2001

20 O direito do trabalho é fruto de conquistas históricas do proletariado reunido em sindicatos, os quais reivindicavam maiores poderes de negociação e atuação. Suas lutas resultaram, no campo jurídico, uma maior regulamentação das condições de trabalho e participação ativa nos conflitos coletivos de trabalho. Em que pese muitos autores tratem o direito do trabalho brasileiro como uma concessão do governo Vargas, supostamente inspirado na *Carta del Lavoro* fascista, não podem ser desconsi-deradas as lutas do proletariado nacional e da participação ativa dos sindicatos (mesmo que alguns destes fossem pelegos) na elaboração da CLT e na regulamentação dos dissídios coletivos.

21 Súmula 365, do STF: “Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular”.

22 Resp. n.º 555.111-RJ, 3.ª T. STJ, j. 05.09.2006, Rel. Min. Castro Filho, DJU 18.12.2006. p. 363.

23 VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. *Revolução processual do direito e democracia progressiva*. In: VIANNA, Luiz Werneck

- (org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 466.
- 24 GRINOVER, Ada Pellegrini. Novas tendências na tutela jurisdicional dos interesses difusos. In: *O processo em sua unidade – II*, 1978, p. 114-115.
- 25 Tal conceito foi formulado por José Murilo de Carvalho, para quem “nosso Estado, apesar de incluir em sua ideologia elementos incorporadores da tradição ibérica, não se cola à nação ou a qualquer tradição de vida civil ativa. Não é um poder público garantidor dos direitos de todos, mas uma presa de grupos econômicos e cidadãos que com ele tecem uma complexa rede clientelista de distribuição particularista de bens públicos. A isso chamo de *estadania*”. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania, estadania, apatia*. In: *Jornal do Brasil*, 24 jun. 2001. p. 8.
- 26 CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça*. 2.ed. São Paulo: Forense, 2000. p. 179.
- 27 VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. *Op. cit.*, p. 409.
- 28 No caso das ações civis públicas o principal motivo de inquietação (...) tem sido a excessiva presença do Ministério Público e do Poder Público, em desfavor das organizações sociais. VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. *Op. cit.*, p. 432.
- 29 SADEK, Maria Tereza (coord.). *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. São Paulo: IDESP, 1997. p. 56.
- 30 *Ibidem*, p. 57.
- 31 GRINOVER, Ada Pellegrini. O papel do Ministério Público entre as instituições que compõem o sistema brasileiro de Justiça. In: SADEK, Maria Tereza. (coord.) *Op. cit.*, p. 15.
- 32 Seguem 18,39% ações propostas pelo Município do RJ; 6,9% pela Defensoria Pública; 1,14% por partido político e 2,3% por outros legitimados. CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Op. cit.*, p. 185.
- 33 Discriminando os dados, 24,3% das ações civis públicas pesquisadas foram propostas por associações de consumidores; 3,2% por associações de moradores; 5,9% por sindicatos e associações profissionais; e 4,3% por outras associações VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. *Op. cit.*, p. 433.
- 34 CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Op. cit.*, p. 193.
- 35 VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. *Op. cit.*, p. 437. Mais adiante (p. 468), os autores analisam o caso específico da tutela ambiental (a qual incluiria as questões urbanísticas), em que a participação da sociedade civil organizada limita-se à propositura de 6,1% das ações civis públicas: “a modesta participação das associações de moradores e de ONGs ambientalistas necessita, por outro lado, ser relativizada, uma vez que, como se viu, respondem por 55% das investigações em curso na Promotoria de Meio Ambiente – o que permite estimar que, em pelo menos metade de suas ações ambientalistas, o Ministério Público está representando aquelas entidades.
- 36 VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. *Op. cit.*, p. 445.
- 37 Assim entende Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, dizendo que “os órgãos públicos legitimados deveriam manter maior intercâmbio para troca de experiências, juntando esforços para os fins colimados, bem como incentivar a formação de liticonsórcio com as associações, de sorte que estas últimas possam, com o tempo, tornar-se mais preparadas para as demandas. *Op. cit.*, p. 195.
- 38 VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. *Op. cit.*, p. 482.
- 39 Claro que isto é apenas especulação. O Ministério Público, tal qual o Judiciário, também é prejudicado pelo número excessivo de processos, o que leva seus órgãos a lançarem mão de modelos padronizados, em muitos casos. Por outro lado, há associações bem estruturadas e aparelhadas, que podem contar com um departamento jurídico altamente profissional e gabaritado, com quadros eventualmente melhores que os promotores e procuradores.
- 40 GRINOVER, Ada Pellegrini. *Da class action for damages à ação de classe brasileira: os requisitos de admissibilidade*. *Op. cit.*
- 41 Enfim, estamos insistindo com esta idéia de Cidade Democrática de Direito, constituída de

uma Sociedade igualmente democrática, fundada em valores e princípios que, para o caso brasileiro, já estão consagrados em sua Carta Política, necessitando, tão-somente, ser exercitados no âmbito da cotidianidade. LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da Constituição do Espaço Urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 47. Mais a frente, o mesmo autor diz que “idealizar o espaço da cidade como instância de administração do público significa, necessariamente, pensar as relações sociais, econômicas e de poder a partir de uma nova concepção de Estado, de Sociedade e de Democracia, todas elas alavancadas pela ideia de um pacto societal integrador e garantidor da dignidade da vida humana e do homem como agente nuclear de uma rede de relações intersubjetivas e institucionais” (Ibidem, p. 73).

42 Ibidem, p. 03.

43 Ibidem, p. 34.

44 Ibidem, p. 65.

45 Conforme Michele Taruffo, “*il numero crescente di società multietniche (o meglio: la crescente sensibilità verso le realtà multietniche presenti in molte società) è destinato ad avere effetti rilevanti sulla cultura giuridica, anche nel contesto apparentemente uniforme della globalizzazione del diritto. In un senso questo è uno degli effetti di un fenomeno più generale, ossia della quasi paradossale ma forte tendenza verso il localismo e il particolarismo che è direttamente connessa con la globalizzazione*”. TARUFFO, Michele. Dimension i transculturali della giustizia civile. In: *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2000. p. 1055.

46 LEAL, Rogério Gesta. *Op. cit.*, p. 61.

47 TARUFFO, Michele. *Op. cit.* No mesmo sentido, Rogério Gesta Leal diz que “têm se revelado tão complexas”.

48 Neste sentido, “têm se revelado tão complexas as relações e interações sociais contemporâneas, que é muito difícil crer na existência de um centro de decisão e de deliberação política, econômica e social, mas pelo contrário, há vários centros e ambiências de debates problemas e decisões” LEAL, Rogério Gesta. *Op. cit.*, p. 68.

49 SILVA, Ovídio Baptista da. *Processo e ideologia*. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 304.

50 TARUFFO, Michele. *Op. cit.*, p. 1054.

51 “*L’idea tradizionale di un unico, uniforme e astratto ‘soggetto di diritto’ è sempre più in discussione in un mondo nel quale è molto cresciuta la sensibilità per le differenze reali e le corrispondenti discriminazioni. (...) La frammentazione del concetto di amministrazione della giustizia viene portata ad un punto estremo dall’idea di un situated decision-making e dall’enfasi con cui si mettono in evidenza i caratteri personali ed individuali delle parti, che dovrebbero essere considerati come criteri dominanti per la risoluzione delle controversie.*” TARUFFO, Michele. *Op. cit.*, p. 1056. Assim, rompe-se a ideia tradicional de processo como ato de autoridade estatal, como observa Calamandrei: “*È vero che il diritto processuale è in sostanza una tecnica del bem ragionare in giudizio; ma se qui la tecnica è vigilata dallo Stato e imposta d’autorità (e per questo le regole tecniche si trasformano in norme giuridiche), ciò accade perchè la meta finale di questo procedimento tecnico è l’adempimento dell’ufficio più solenne e più alto dello Stato, di quell’ufficio con cui lo Stato assicura la vita pacifica della società: la giustizia, che è fundamentum reipublicae*”. CALAMANDREI, Piero. *Op. cit.*, p. 626.

52 Sobre o conceito de Judiciário democrático, vale lembrar das palavras de Calamandrei: “*la verità, che è poi il segreto per la salvezza dei regimi democratici, è un’altra: che per far vivere una democrazia non basta la ragione codificata nelle norme di una costituzione democratica, ma occorre dietro di esse la vigile e operosa presenza del costume democratico che voglia e sappia tradurla, giorno per giorno, in concreta ragionata e ragionevole realtà*”. CALAMANDREI, Piero. *Op. cit.*, p. 637.

53 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice – O social e o político na pós-modernidade*, São Paulo: Cortez, 1996. p. 124.

54 Numa perspectiva mais ampla, “o espaço do político e da cidade não é nem apenas uma coisa isolada, nem apenas um sistema de coisas, senão uma realidade relacional: coisas e relações juntas”. LEAL, Rogério Gesta. *Op. cit.*, p. 64.

- 55 SILVA, Ovídio Baptista da. *Op. cit.*, p. 320.
- 56 V. artigos 183, da CF/88.
- 57 MOREIRA, José Carlos Barbosa. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos. In: *Temas de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 1977.
- 58 WAGNER Jr., Luiz Guilherme da Costa. *A ação civil pública como instrumento de defesa da ordem urbanística*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 42.
- 59 Sobre o cabimento da ação civil pública para a regularização do loteamento urbano, antes do Estatuto da Cidade, também há os acórdãos proferidos nos recursos especiais n.º 108249/SP (2.ª T., j. un. 06/04/2000, rel. Min. Francisco Peçanha Martins); n.º 137889/SP (2.ª T., j. un. 06/04/2000, rel. Min. Francisco Peçanha Martins); e n.º 124714/SP (2.ª T., j. un. 22/08/2000, rel. Min. Francisco Peçanha Martins).
- 60 Certamente que, neste caso, a dificuldade maior é afastar a súmula n.º 266/STJ demonstrando-se que não se trata de pretensão contra lei em tese, como ocorreu no julgamento do processo n.º 2004.004.02231 pela 2.ª Câmara Cível do TJ/RJ (rel. Des. Leila Mariano, j. 07/12/2004). Neste caso concreto, a associação brasileira de redes de farmácias e drogarias (ABRAFARMA) impetrou o *writ* contra lei municipal que impedia a instalação de drogarias em mini-shoppings de postos de combustível. Entendeu o tribunal que o caso “não se trata de proteção e defesa à saúde, mas sim de ocupação e uso do solo urbano e licenciamento das atividades a serem nele desenvolvidas”, mas não conheceu o mandado de segurança pela ausência de efeitos concretos.
- 61 WAGNER Jr., Luiz Guilherme da Costa. *Op. cit.*, p. 95.
- 62 É pacífica a jurisprudência do STJ admitindo o uso da ação civil pública em casos de parcelamento urbano, após a promulgação do Estatuto da Cidade, como percebemos nos recursos especiais n.º 447433/SP (1.ª T., j. un. 01/06/2006, rel. Min. Denise Arruda); n.º 333056/SP (2.ª T., j. un. 13/12/2005, rel. Min. Castro Meira); ; n.º 601981/SP (2.ª T., j. un. 23/08/2005, rel. Min. Eliana Calmon); e n.º 131697/SP (2.ª T., j. un. 07/04/2005, rel. Min. João Otávio de Noronha) etc.
- 63 Conforme já admitiu o STJ, é cabível ação civil pública para determinar o fechamento de estabelecimentos comerciais irregulares, em violação às diretrizes do plano de zoneamento urbano (2.ª T. MC n.º 4193/SP, j. un. 25 jun 2002, rel. Min. Laurita Vaz).
- 64 Estabelecimentos comerciais situados em áreas residenciais, além de violarem normas urbanísticas, também podem lesar o meio ambiente, como decidiu o STJ num caso em que fora proposta ação civil pública para cessar a poluição sonora provocada por bar localizado em zona urbana mista, comercial e residencial, em razão da perturbação perpetrada na vizinhança até altas horas da madrugada (2.ª T., REsp n.º 94307/MS, j. un. 05 abril 2005, rel. Min. João Otávio de Noronha).
- 65 GRINOVER, Ada Pellegrini. Novas tendências na tutela jurisdicional dos interesses difusos. *Op. cit.*, p. 116-117.
- 66 Em sentido diverso, o mesmo TRF/2 afastou a legitimidade da associação de moradores e amigos do Jardim Botânico, já que seu objetivo de manutenção e melhoria de qualidade de vida no respectivo bairro, “buscando sustentar sua ocupação e desenvolvimento em ritmo e grau compatíveis com suas características de zona residencial, não é suficiente para deduzir pretensão envolvendo possível dano de natureza ambiental, em patrimônio da União (Parque Lage), com agressão, outrossim, a patrimônio histórico e paisagístico”. Com isso, houve “ausência de representatividade adequada do grupamento substituído processualmente, pela Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico, diante da não-ocorrência de congruência entre o objeto pretendido e os fins estatutários da entidade civil, sendo imprescindível o requisito da pertinência temática” (TRF/2. 3.ª T. AC n.º 159651, j. un. 30 nov 2004, rel. Des. José Neiva).

9. Referências bibliográficas

- ALBERTON, Genacéia da Silva. *Assistência litisconsorcial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- ALVIM, Joaquim Leonel de Resende. *O paradigma procedural do direito: traduções da teoria para o direito do trabalho e jurisprudência trabalhista*. São Paulo: LTr, 2006.
- BONICIO, Marcelo José Magalhães. O litisconsórcio na lei de Ação Civil Pública. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista5/5rev8.htm>>. Acesso em 13 jan. 2007.
- BUENO, Carlos Scarpinella. Os princípios do processo civil transnacional e o código de processo civil brasileiro: uma primeira aproximação. In: *Revista de Processo* n. 122, p. 176.
- CALAMANDREI, Piero. *Opere giuridiche*. Napoli: Morano, 1965.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.
- CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania, estadia, apatia. In: *Jornal do Brasil*, 24 jun. 2001. p. 8.
- _____. *Cidadania no Brasil – O Longo Caminho*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- GRECO, Leonardo. *Estudos de direito processual*. Campos dos Goytacazes: Faculdade de Direito de Campos, 2005.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Da class action for damages à ação de classe brasileira: os requisitos de admissibilidade. In: *Revista de Processo* n. 101.
- _____. Novas tendências na tutela jurisdicional dos interesses difusos. In: *O processo em sua unidade – II*, p. 114-115.
- HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.
- LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Jurisdição coletiva e coisa julgada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos. In: *Temas de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 1977.
- SADEK, Maria Tereza (coord.). *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. São Paulo: IDESP, 1997.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice – O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1996.
- SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quem e para quem?. In: *Revista de Direito da Cidade*. ano 1. v. 1. Rio de Janeiro: HARBRA, 2006. p. 39-61.
- SILVA, Ovídio Baptista da. *Processo e ideologia*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- TARUFFO, Michele. Dimensioni transculturali della giustizia civile. In: *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2000.
- TROCKER, Nicolo. *Processo Civile e Costituzione*. Milano: Guiffré, 1974.
- VIANNA, Francisco de Oliveira. *Instituições Políticas Brasileira*, v. I. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 1974.
- VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- WAGNER Jr., Luiz Guilherme da Costa. *A ação civil pública como instrumento da ordem urbanística*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

Cidades, processo e participação: legitimidade das associações na tutela coletiva urbanística

Delton R. S. Meirelles

Luiz Cláudio Moreira Gomes

Palavras-chave: ordem urbanística; associação; ação civil pública.

Na sociedade contemporânea brasileira, marcadamente de massa, a utilização por parte das associações da ação civil pública para a defesa da ordem urbanística, incluindo habitação, circulação, trabalho e recreação, constitui-se um importante instrumento de intervenção democrática e desenvolvimento da cidadania ativa, através da qual se pretende dar efetividade ao direito à cidade. O presente artigo visa demonstrar que o ordenamento processual brasileiro, disponibiliza instrumento para que a sociedade civil organizada, através da atuação efetiva das associações legalmente constituídas, possa velar pela implementação de políticas urbanísticas e, por via de consequência, concorrer para uma melhor qualidade de vida da população urbana, pela redução das disparidades socioespaciais e preservação da ordem urbanística.

Cities, process and participation: legitimacy of associations in collective urbanistic management

Delton R. S. Meirelles

Luiz Cláudio Moreira Gomes

Keywords: urbanistic order; association; public civil action.

In contemporary Brazilian society, characterized as a mass society, the use of public civil action made by associations in favor of urbanistic order, including housing, work and recreation, constitutes an important tool for democratic intervention and development of active citizenship, by means of which effectiveness of the right to the city is sought. The current article aims at demonstrating that the Brazilian procedural rules makes an instrument available for organized civil society, through effective action of legally constituted associations, to assure the implementation of urbanistic policies, thereby contributing to better quality of life for urban dwellers, reduction in sociospatial disparities and preservation of urbanistic order.