

A EMERGÊNCIA DO DIREITO: PONDERAÇÃO NO PROJETO URBANO PARA O PARQUE AUGUSTA, SÃO PAULO

Carlos Abascal Bilbao¹
Eunice Helena Sguizzardi Abascal²

RESUMO

O presente artigo enfoca os processos de emergência de direitos fundamentais e da intersubjetividade, em intervenções urbanas e Projetos Urbanos. Enfoca os processos normativos que se configuram com base em situações experimentais, com ênfase no processo que conduziu a ação ponderativa no caso do Projeto do Parque Augusta, em São Paulo. Como método, realiza-se uma discussão do tema com base em literatura especializada nos campos do Direito Urbanístico e do Urbanismo, iluminando o caso. Os resultados indicam o Projeto Urbano como um meio para o exercício da otimização da ponderação, por sua natureza de mediação sýgnica, uma forma de linguagem capaz de orientar a compensação dos direitos fundamentais, espacializando-os, mediante a situação factual da transformação urbanística de uma área, como um deve ser ideal. Enfatizando o direito nascente das relações sociais que solicitam uma ordem jurídica viva e pragmática, na qual a função do Estado supera a prescrição e a coerção, apresenta-se uma situação de fato em que a ação social foi capaz de produzir um conhecimento capaz de pautar decisões, no âmbito social e do Estado. Assim, regulamentar assume a incerteza dos processos causais, levando a evolução da regulação como uma estratégia, abrindo a ordem jurídica à experimentação. A partir desse debate, propõe-se que intervenções urbanas orientadas pela emergência de princípios fáticos, e mediadas pela linguagem espacial dos Projetos Urbanos, propiciam superar a relação regulatória *vertical* em direção de uma elaboração *horizontal*, e representar as relações coletivas e

¹ Arquiteto e Urbanista Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, FESP Fundação Escola de Sociologia e Política (Mestre em Ciências Sociais). Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Brasil. ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0002-4017-9493> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9597334533844539> E-mail: carlosabascalbilbao@gmail.com

² Professora Adjunta da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, docente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo dessa IES. Foi Coordenadora deste Programa de 2013 a 2018. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade Presbiteriana Mackenzie – Brasil. ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0002-7721-220X> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2158833016113682> E-mail: eunicehab@gmail.com

de vizinhança, fazendo emergir os direitos de uma rede de vizinhos, ou “vizinhanças entrelaçadas”. Argumenta-se que o regramento, nestas situações, pode atender aos direitos fundamentais que se formam a partir das estruturas coletivas, expressos dialogicamente na forma de princípios e meios de ponderação.

Palavras-chave: Projetos Urbanos; emergência de direitos, princípios; ponderação; pragmatismo.

ABSTRACT

This article focuses on the emergence processes of fundamental rights and intersubjectivity, in urban interventions and Urban Projects. It focuses on the normative processes that are configured based on experimental situations, with emphasis on the process that led the weighting action in the case of the Augusta Park Project in São Paulo. As a method, a discussion of the theme is carried out based on specialized literature in the fields of Urban Law and Urbanism, illuminating the case. The results indicate the Urban Project as a means for the exercise of weighing, by its nature of sign mediation, a form of language capable of guiding the compensation of fundamental rights, turning them into space, through the factual situation of the urban transformation of an area. Emphasizing the nascent right of social relations that demand a lively and pragmatic juridical order, in which the State's function exceeds prescription and coercion, a situation of fact exists in which social action was able to produce a kind of knowledge capable of guiding decisions in the social sphere and the State. Thus, regulatory assumes the uncertainty of causal processes, taking the evolution of regulation as a strategy, opening the legal order to experimentation. From this debate, it is proposed that urban interventions guided by the emergence of phatic principles, and mediated by the spatial language of Urban Projects, propitiate to overcome the vertical regulatory relationship towards horizontal elaboration, and represent collective and neighborhood relations, making emerge the rights of a network of neighbors, or "intertwined neighborhoods." It is argued that the rule, in these situations, can attend to the fundamental rights that are formed from the collective structures, expressed dialogically in the form of principles and means of pondering.

Key-words: Urban Projects; emergence of rights, principles; weighting; pragmatism.

O DIREITO URBANÍSTICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 – PRIMÓRDIOS DE UM DIREITO PRAGMÁTICO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (PRESIDENCIA DA REPUBLICA, 1988), lançou as bases do Direito Urbanístico, afirmando seus objetivos, especificidade e instrumentos. Embora a constitucionalidade tenha sido um dos passos fundamentais para a identidade do Direito Urbanístico, não foi suficiente para definir sua autonomia e competência. A Constituição assegurou a possibilidade de se configurar e implementar políticas de desenvolvimento urbano, e o ordenamento do pleno desenvolvimento da função social da cidade (SUNDFELD, 2010), tendo em vista garantir o bem-estar coletivo.

O Direito Urbanístico se configura no âmbito constitucional como uma modalidade que provém da política de desenvolvimento urbano, fixando-lhe as normas, elaborando documentos normativos tais como os planos urbanos, e regulamentando os instrumentos da política urbana. No entanto, o direito estatal, incluindo a própria Constituição pode ser definido como uma “superestrutura” do Direito (LADEUR, 2015), acima de uma infraestrutura formada no âmbito da cooperação entre os indivíduos, não configurando um “projeto dos juízes ou de legisladores” apenas (id., ibid., p. 131), mas fruto de um conjunto de ações e redes de relações, capazes de gerar conhecimento.

Esse conhecimento se produz por meio de uma situação experimental, emergente das relações sociais que urgem uma ordem jurídica viva (id., ibid.). Nesta, a função do Estado supera a regulação da sociedade, indo além da coerção, confiando que a ação social seja capaz de produzir um conhecimento que pautar decisões, tanto dos indivíduos, como do Estado. Assim, regulamentar assume a incerteza dos processos causais, levando a evolução da regulação como uma estratégia, abrindo a ordem jurídica à experimentação.

Na história da regulação da cidade de São Paulo, normas tais como o Código de Obras de Edificações (Lei nº 16.642 de 9 de Maio de 1971), e a Lei de Parcelamento, Uso, e Ocupação do Solo (LPUOS, Lei nº 16.402/2016) (PMSP, 2019) representam esse tipo de normatização prescritiva, juntamente com um rol de outras licenças. Tais códigos e licenças traduzem a regulação da edificação tendo como base a unidade da parcela urbana de solo (o lote). No entanto, transformações sociais significativas fizeram por urgir outras formas regulatórias nem tão fechadas quanto esses códigos, para enfrentar a complexidade das situações de Direito surgidas no devir da metrópole.

Uma mudança de paradigma no campo da regulação urbanística adveio com a Constituição de 1988 em seu Capítulo V, “Da Política Urbana”, que traduziu a urbanização acelerada pela qual passou

o Brasil como produto de uma política desenvolvimentista e modernizadora iniciada na década de 1930 com Getúlio Vargas (MOTA, 2016). Essa política foi potencializada com a industrialização dos anos 1950, e acelerada nas duas décadas subsequentes, com efeitos socioeconômicos e territoriais visíveis que modificaram o equilíbrio entre o meio rural e urbano. Houve substanciais migrações no sentido campo- cidade com graves consequências, tais como o acirramento entre centro e periferia e o flagrante desequilíbrio entre as áreas mais consolidadas e outras em formação e precarização, visíveis em fins da década de 1980.

No final dessa década, legislações fragmentadas não se mostravam suficientes diante dos fatos da urbanização, tornando-se então uma necessidade que o planejamento urbano fosse incluído nas pautas da Carta Magna, uma vez que esta assumia um importante papel de renovar os princípios fundamentais e adequá-los à realidade. O tratamento da política urbana, por sua vez, fundamentava-se em suas repercussões econômicas, mas se faz importante assinalar que se preconizavam, sobretudo, seus impactos mais profundos, no campo social. No entendimento de Celso Ribeiro Bastos (1999), a cidade não pode ser compreendida apenas com base econômica, é, antes de tudo, um “resultado social” .

Estas importantes mudanças geradas pela intensidade da urbanização não mais podiam ser abordadas por leis paliativas, diante da premente necessidade do planejamento urbano. Exigências dos tempos levaram o legislador a atualizar a Constituição diante do agravamento do processo de formação metropolitana, e como fruto da importância do assunto, vem à luz, sob o viés constitucional, a urgência de Planos e Projetos de desenvolvimento urbano.

A chegada do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 2001) foi fundamental para expressar as transformações das metrópoles e a convicção de que o equilíbrio das várias funções sociais urbanas, - tais como moradia, trabalho, lazer, circulação - é possível (SUNDFELD, 2010), prevendo-se então que uma porção do espaço urbano desequilibrada do ponto de vista de uma distribuição equânime de bens públicos, na qual o interesse de todos pode sofrer com a prerrogativa dos direitos de poucos, deve ser compensada, garantindo ao corpo social e às populações afetadas por intervenções urbanas o direito a uma cidade mais justa e sustentável. Assim, alcançar a ordem coletiva e a expressão dos direitos fundamentais, espacialmente definidos, passou a significar um estado de equilíbrio, ao se contemplar a todos os agentes envolvidos na produção e transformação de uma porção da cidade.

Essa evolução da forma como encarar a transformação da cidade por meio de Planos e Projetos Urbanos no Brasil correu em paralelo a crítica ao planejamento territorial na Europa, ao perceber nos planos reguladores a incapacidade de cumprir metas e objetivos (ESTEBAN, 1999). Desde os anos de 1970, debateu-se a natureza e o alcance desses planos, pautados por controlar o crescimento urbano, e por investigar caminhos para o afrontamento dos processos de declínio industrial e econômico, e da impossibilidade de o Estado atuar sozinho, sem a participação ativa dos atores privados. Concluía-se que os planos deveriam se apoiar nas dinâmicas econômicas e sociais, buscando se concretizar por meio de projetos (id., ibid.). Esta crise deu oportunidade a inovações, em busca de instrumentos de equilíbrio, tais como a criação de empresas de desenvolvimento urbano,

parcerias público-privadas, fundos e programas específicos, capazes de articular os agentes e realizar compensações de direitos produzidos em cada intervenção urbanística.

Percebeu-se então que a participação ativa de todos os agentes, públicos e privados, é uma condição indispensável a um planejamento estratégico e não exclusivamente ordenador, produzindo-se em todas as etapas, desde a identificação e características de uma área, até a implementação das diversas fases de um Projeto Urbano. Contra a banalização desse novo planejamento estratégico, sua matriz flexível, aberta e na forma de contrato político, emergiria não somente de uma norma pronta, mas seria capaz de propô-la.

Ao mesmo tempo em que, no campo do Urbanismo, buscavam-se planos bem mais que ordenadores, e que tomavam forma a partir da ação, direitos fundamentais eram concebidos como dinâmicos. Ao não reproduzirem tão somente normas existentes, alçavam-se a condição de possibilidade de ação (VESTING, 2016). Sob a perspectiva da produção de um sujeito dos direitos fundamentais, é possível dizer que este se produz entre estruturas organizadas de elocução e comunicação, a partir das relações de vizinhança que emanam de um campo ou situação específica, que determina suas regras, enunciando-as (id., ibid.). Essa teia de comunicação e linguagem é o fundamento para a produção de sentidos e de Direito, formando redes que constroem novas semânticas, ou conteúdo desses novos direitos.

Esse “equilíbrio” entre regra e Direito nascente não resulta passivo, e sequer provém exclusivamente da aplicação de normas, mas pode criá-las, como efeito da distribuição equânime de direitos entre atores envolvidos, e como fruto da dinâmica da própria cidade, e ação de múltiplos

agentes. Com a finalidade de mitigar o surgimento inevitável de inúmeros desequilíbrios e conflitos decorrentes de um crescimento urbano desordenado, e da emergência de contextos específicos de transformação da cidade, surgiu uma nova especialização – o Direito Urbanístico - que aborda o pleno desenvolvimento da função social da cidade, a fim de assegurar o bem-estar de todos os seus habitantes.

Motivado por uma finalidade de maior alcance, para além de disciplinar e estabelecer técnicas de intervenção no processo de ocupação do espaço, provido pela aplicação do Direito Administrativo, ao adentrar a seara do Direito Urbanístico (RABELLO, 2006), os legisladores brasileiros defrontaram-se, apesar da estreita relação de ambas as modalidades, com o fato deste último se usar como base de um critério singular, físico-espacial. Não se pode pretender esgotar a argumentação que defende a autonomia do Direito Urbanístico frente o Administrativo, mas é possível argumentar com Sonia Rabello (ibidem), que o segundo não prescinde do primeiro, mas que interagem em sistema, uma vez definidas as relações com o interesse público e com os direitos incidentes no locus urbano.

Importa salientar o avanço diante da necessidade de estabelecer vasos comunicantes entre um regramento geral, estritamente prescritivo e fechado, onde os efeitos da aplicação de uma norma (se A..., então B), estabelecem uma lógica binária, e outra racionalidade, que envolve um conjunto de proposições, fruto da explanação de direitos emergentes diante de uma situação fática. Este segundo cenário demanda a ponderação de interesses públicos e privados, no processo de planejamento. Isso quer dizer que em determinadas situações, nos casos em que várias decisões são possíveis, com consequências econômicas e sociais diversas, uma solução pragmática vai fazer uso da ponderação nos objetivos de planejamento estratégico.

O Direito Urbanístico é o campo de expressão da justiça social, pois delineia uma função pública, o Urbanismo, que se apresenta como ação finalista e positiva do poder público, responsável por determinar e executar a política urbana, consubstanciando-a no espaço urbano. Este ramo do Direito emerge então para elaborar um sistema decisório complexo (id., ibid.), e de gestão dos bens privados a partir da ação decisiva do Estado em benefício da sociedade. Aponta-se para uma propriedade urbanística, distinta da clássica concepção de propriedade no âmbito do direito individual. Nos dias atuais, sob os efeitos da urbanização crescente, direitos de propriedade podem gerar situações injustas, cabendo ao Poder Público amenizá-las.

A categoria denominada "poder de polícia" ou administrativa (RABELLO, 2006), conceito próprio do Direito Administrativo que encontra eco no âmbito do planejamento urbano, ao operar com a aplicação de regras prescritivas advindas de códigos e licenças e a punição decorrente de seu não cumprimento, tornou-se insuficiente para atender ao regramento suscitado pelo Direito Urbanístico. Na aplicação do Direito Urbanístico, cabe ao município planejar e ordenar o uso, o parcelamento e ocupação do solo, sendo esse o direito relativo à política espacial da cidade (id., ibid.). Os Planos Diretores são instrumentos fundamentais para definir os objetivos da política urbana, e cumprir os desígnios do Estado Social, distribuindo oportunidades e preservando os direitos expressos no espaço. O planejamento constitui assim ferramenta imprescindível, e tanto este como planos estatais nascem de necessidades fundadas no ideal de Estado Social (MARRARA, 2011).

Hoppe (apud Marrara, 2011) asseverou que o Estado Social está imbricado com o planejamento público, pois este busca resolver racionalmente o uso e distribuição de recursos finitos e escassos (quer econômicos ou humanos), contribuindo para a justiça na execução das funções administrativas de prestação de serviço público e fomento, e na regulação dos agentes privados, a fim de mitigar seus efeitos socialmente nocivos. No planejamento urbanístico, busca-se controlar o uso do espaço urbano e distribuir solos e infraestruturas com equidade, preservando os direitos fundamentais ao equilibrar os efeitos da transformação da cidade incidentes em populações assentadas, e que ocupam o espaço urbano.

E importante dizer que o Urbanismo não configura tão somente uma ação estatizante, mas de racionalização dos meios e dos recursos de produção do espaço por meio do Estado. Para que isso aconteça, planos e projetos urbanos, como expressões da transformação espacial e de sua representação, são fundamentais. O planejamento estatal, portanto, não é um instrumento coercitivo ou punitivo, mas uma concepção democrática, em que o Poder Público agirá respeitando os imperativos coletivos inerentes à sua criação e aplicação (id., ibid.). A propósito disso, Oliveira (2011, p.116) pondera que “o plano se traduz, tal como a Lei, numa fonte criadora de Direito, isto é, na realização criadora de fins que fixa hierarquias”. Ou, como diria Marrara (2011), o planejamento estatal tem como característica a complexidade, a orientação finalista, seletividade, conectividade, flexibilidade e a criatividade.

O Estado que prescindir do planejamento tenderá a se tornar arbitrário e discricionário, pois sua função é preservar os desejos da população expressos tanto na Constituição e no espaço, e mediados na letra da lei, nas orientações e diretrizes do plano e nas decisões do projeto urbano,

envolvendo, portanto, linguagens capazes de dar corpo e sistematização ao Direito. A ação estatal ineficiente se revela na incapacidade de concretizar racional e socialmente os interesses públicos sob sua tutela.

PLANEJAMENTO, PLANO E PROJETO URBANO - CRIAÇÃO DO DIREITO, PONDERAÇÃO E O PRIMADO DOS PRINCÍPIOS

O papel da legislação urbanística é tipificar os instrumentos de gestão do território, de acordo com os interesses públicos, alvo da ação de planejar. Planos se distribuem nas esferas federal, estadual e municipal, mas é no âmbito do município em que produzem de forma mais imediata um efeito sobre os interesses do conjunto de atores relacionados a uma porção do espaço em transformação, manifestando sua eficácia plurisubjetiva (OLIVEIRA, 2011).

Os Planos municipais, como o Plano Diretor e as intervenções em áreas estratégicas da cidade consistem em peças técnicas e políticas, nas quais se apresenta o enunciado de interesses, confluentes e conflitivos. Planos e intervenções, como Projetos Urbanos, podem mediar, como forma de linguagem e representação, premissas em colisão, e estabelecer métodos para sua harmonização. Assim, “As colisões de direitos fundamentais devem ser consideradas como a colisão de princípios, sendo que o processo para solução para ambas as colisões e a ponderação” (ALEXY, apud JUDICE, 2007). A forma como os planos definem áreas de intervenção e alinham os instrumentos urbanísticos para atendimentos de seus fins contribui para essa mediação, valendo-se de sua força de Lei. Por essa razão, é no âmbito dos planos e intervenções urbanas que se cria um milieu de elaboração e emergência de direitos fundamentais que nascem de situações fáticas complexas – expressos pelas populações, grupos e forças presentes e atuantes no território.

Cabe lembrar que os temas de direitos fundamentais e da intersubjetividade, condição para o exercício dos direitos do conjunto de um grupo afetado por uma intervenção urbana vão além da soberania do Estado, pois transcendem a relação vertical enfatizando a elaboração horizontal, provinda das relações coletivas e de vizinhança (VESTING, 2016). A elaboração horizontal tende a estabilizar as relações intersubjetivas atuantes em uma rede de vizinhos, de onde emanam os direitos, que se propõem em meio a situações de fato complexas. Conjunturas de onde os direitos emanam consistem em “formas culturais de interação” (id., ibid, s. p.), materializadas por “vizinhanças entrelaçadas” (id., ibid, s. p.). Deste ponto de vista, o ordenamento jurídico é elaborado para além da

ação central do Estado, e os direitos fundamentais podem ser então compreendidos como que alicerçados em estruturas coletivas de vizinhança.

Trata-se de um Direito aberto, que na perspectiva da cidade, estabelece-se junto aos processos de transformação territorial, ao incluir, ou ainda, excluir, prevalecer ou não, moradores, usuários, investidores, proprietários e agentes de mercado imobiliário, que consistem em distintas expressões do rol de direitos emergentes. Estes são os atores que buscam respostas as suas demandas, em processos dinâmicos que não podem ser abordados de uma perspectiva de imobilismo, e como parte de uma sociedade em constante

mudança. Tais atores incluem-se todo o tempo em processos históricos específicos, que se estabelecem em direitos e que tem existência antes da ação reguladora estatal.

No caso das transformações induzidas do espaço urbano, antes mesmo de se tentar equilibrar necessidades, já estão presentes e delineados conflitos latentes, na maior parte das vezes entre o direito de propriedade e a função social desta. A análise dos direitos em situações urbanas somente se torna possível porque há regulação, expressa no planejamento e em seus instrumentos.

As questões afetas à cidade e aos conflitos que advêm de direitos fundamentais implicados nas situações especiais envolvendo múltiplos atores são abordadas no Direito Urbanístico pela teoria da ponderação. Como fenômenos sociais complexos, acentuam um rol de interesses públicos e privados, muitas vezes contraditórios (OLIVEIRA, 2011). Neste contexto, a ponderação surge como sopesamento que conduz decisões entre várias possibilidades de resposta ao conjunto de necessidades, interesses e direitos, como metodologia pragmática (ARAUJO, 2017), na qual a norma não está pronta, mas em processo de elaboração.

O pragmatismo, no âmbito jurídico, é então entendido como a definição dos direitos fundamentais a partir das formas de associação dos indivíduos, sendo estabilizados pelo regramento em mãos de entidades e agências com expertise na aplicação normativa (op. cit). Embora as associações interindividuais possam deixar implícitos direitos que se articulam em tramas factuais, não quer dizer que estes não se estruturam e permaneçam latentes, pois como expressão de demandas coletivas, estão prontos para se evidenciar.

Dessa maneira, definem-se leis programáticas, isto é, teleologicamente voltadas aos seus fins, e leis que remetem a coordenação de distintos objetivos, ou bens jurídicos em colisão (OLIVEIRA, 2011). É importante frisar que direitos provindos da condição da própria cidade, como direito a habitação, espaço público, mobilidade etc., remetem-se a consecução de direitos fundamentais constitucionais, como o direito a equidade de oportunidades, ou seja, a estratégias e princípios mais gerais.

A visão que trata o direito como emergência da complexidade social e econômica assume o debate deste como disciplina autônoma, questionando uma posição assegurada desta autonomia (ARAUJO, 2017), e compartilhando alternativas filosóficas, e

multidisciplinares, ao considerar o ordenamento jurídico sob uma abordagem peirceana³ (PEIRCE, 1980). A formulação dos direitos parece assim como um sistema de signos, sendo as “operações o efeito dos signos legais [...] geração de outros signos num fluxo que caracteriza a geração contínua de interpretantes que dinamizam e atualizam a ordem legal positiva” (id, ibid., p. 6).

Essa formulação dinâmica ou semioses (processos de geração de signos) não são sequer absolutas ou dedutivas, não consistindo tão somente em generalidades, mas respondem como processos dialógicos e abertos (id., ibid., p.6), que departem da apreciação relacional dos diversos pontos e argumentos de um processo, ou uma ponderação. Seu caráter pragmático decorre da própria produção do conhecimento dialógico, conforme a abordagem peirceana, em que uma primeiridade – ou signo mais próximo da qualidade do sensível - o Projeto - mostra o signo mais próximo da realidade, sendo individual e discernível, representando “o que é”, já com limites, distancias, quantidades, nomes de proprietários, cadastros (cadastro fiscal, legislação urbana, zoneamento, bens protegidos etc...), e acessibilidade, por intermediar diretamente a expressão espacial de demandas e respostas –

³ Charles Sanders Peirce (1879-1914) é um dos fundadores do pragmatismo, junto com William James e John Dewey. Lógico e filósofo, cientista, linguista e matemático norte-americano, fundamentou a lógica e a epistemologia na Semiótica, ou Ciência Geral dos Signos, fundamento da interpretação das formas de conhecimento enquanto produção sónica. Para Peirce, o conhecimento se consubstancia com a produção de múltiplos signos (linguagens), o que aporta a possibilidade de se falar em um diálogo entre as proposições do Direito e do Urbanismo, entendendo Planos e Projetos como formas sónicas, expressas por meio de suas linguagens singulares.

estabelecendo, na roda de produção dos signos, sua interface com os enunciados e proposições específicas ao Direito.

O Projeto Urbano em sua semiose própria indica a finalidade social possível de uma intervenção, manifesta nas possibilidades que o espaço propõe a sociedade – quanto de habitação, espaço público, equipamentos, são possíveis e desejáveis – uma secundidade, na acepção peirceana, na qual entram os mandamentos de otimização, que são objeto da ponderação. Pode-se denominá-los “deve ser ideal, ou ideais” (POSCHER, 2016), e o encontro da primeiridade - “o que é”, - com a secundidade, o deve ser ideal, que será finalmente mediada pela norma – terceiridade (PEIRCE, 1980). Todo esse processo de articulação dos signos está imerso no tempo e no espaço, coordenando, flexibilizando, priorizando e criando as condições do Projeto. Reiterando esse processo, Caldas (2019, s. p.) assevera que “princípios são, por conseguinte, mandatos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variáveis, e pelo fato que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas das possibilidades jurídicas”. Verificam-se, por meio destas palavras, a articulação e os limites da integração entre o espaço e o Direito, expressos nas normas.

O entendimento do papel e do significado da ponderação exige distinguir entre regras e princípios, e assumir a discricionariedade no processo de opção entre os vários efeitos de uma norma, diante de processos reais em que pesam múltiplas questões a dirimir. Uma regra estabelece a exigência de cumprir ou violar sua prescrição. Princípios podem ser cumpridos em diferentes graus, e tem como forma operativa a valoração e a ponderação, atendendo a diferentes níveis e satisfação e realização (OLIVEIRA, 2011). No entanto, a categoria geral dos princípios contempla os princípios em sentido estrito, ou as normas que estabelecem exigências de justiça, e equidade, distinguindo-se ainda das políticas (policies), que estabelecem objetivos e finalidades do que deve ser cumprido na maior medida possível (id., ibid.), enquanto as regras configuram sua forma de aplicação de maneira plena ou fechada. Deve-se lembrar que na categoria genérica dos bens jurídicos, pode-se distinguir entre aqueles originários, i. e., dignidade e liberdade, por exemplo, e outros, deduzidos – tais como os objetivos estabelecidos pelo ordenamento urbanístico, que contribuem para alcançar os primeiros.

Os princípios em sentido estrito emergem da representação e do dialogismo, no âmbito da proteção dos direitos fundamentais maiores, nas teias de estruturas organizadas de “comunicação e relações de vizinhança de um campo de sentido de direitos fundamentais específicos” (VESTING, 2016, p. 207), como num campo de sentido produzido por essa rede de comunicação. Essa rede decorre da

complexidade e mutabilidade dos fenômenos sociais, e sua imprevisibilidade (OLIVEIRA, 2011), demandando prescrições normativas sem tanta rigidez, adaptando-se a maior relatividade contemporânea. Neste cenário, a lei impõe ao mesmo tempo a realização de uma tarefa, mas deixa margem a administração combinar meios e fins para cumprir suas diretrizes. Embora o fato de as leis não se prestarem a abarcar toda a realidade sem esgota-la, este processo parecesse intensificar no mundo contemporâneo, dada sua imprevisibilidade e liquidez (BAUMAN, 2001), em sociedades incertas, em que uma situação de risco e incerteza se alinha a um Estado pós-moderno (BECK, 2015).

Os Princípios vêm sendo interpretados, sobretudo no âmbito do Direito alemão, como a forma de regulação mais adequada à tomada de decisões no campo do Urbanismo e do Direito Urbanístico, por consistirem na expressão jurídica de situações fáticas que exigem não somente normas prescritivas ou obrigatórias (subsunção), mas demandam raciocínio matemático e hipotético, como se apresentam na forma de propostas e diretrizes em Planos e Projetos Urbanos. Assim, “(...) números são agregados por si sós, de modo que eles poderiam satisfazer à necessidade de se realizar uma abordagem de obtenção de equilíbrios que tenha por finalidade a ponderação ótima como resultado final (...) Apenas a possibilidade de formação quantitativa na utilização de números já indica que métodos numéricos são mais adequados a uma agregação lógica, consistente, transparente e clara dos interesses” (HOFFMANN, apud FISCHER-LESCANO, 2016, p. 41).

A linguagem do projeto é um dispositivo que reúne não apenas atributos de direito – os direitos de moradores, usuários, empreendedores ou cidadãos, como no caso exemplificado de um terreno que pode vir a ser um Parque, mas inclui métricas. Estas métricas são exemplificadas pelos parâmetros que emanam de instrumentos urbanísticos, como os que estão definidos no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). A Transferência do Direito de Construir (TDC), prevista no artigo 35 do Estatuto da Cidade (2001), exemplifica a possibilidade de negociação pelo Poder Público de valores que podem ser utilizados para compensar, por transferência ou alienação, o potencial construtivo, legando a empreendedores imobiliários esta forma de negociação de direitos.

A TDC se materializa pela negociação de Potencial Adicional de Construção, cuja transferência é autorizada pelo Poder Público, pelo pagamento da Outorga Onerosa do Potencial Construtivo (PMSP, 2019). No caso da Cidade de São Paulo, é possível realizar esta transferência para terrenos situados na MEM – Macro Área de Estruturação Metropolitana, nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, com exceção das áreas de Operação Urbana Consorciada. A Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) foi definida no Plano Diretor Estratégico de 2014 como um território estratégico

em transformação (PREFEITURA DE SAO PAULO, 2019). Nesses territórios incidem instrumentos urbanísticos, como Projetos de Intervenção Urbana (PIU) e as Operações Urbanas Consorciadas, uma vez que a MEM foi dividida em setores, e para cada um há diretrizes de desenvolvimento e transformação urbana. Em alguns desses setores, e isso assinala a crescente importância do projeto urbano, a incidência de métricas e parâmetros dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana foi condicionada a apresentação de Projetos de Intervenção Urbana, e demais instrumentos associados.

No caso das Operações Urbanas consorciadas, sua definição explicita a situação contextual da emergência de direitos fundamentais, como instrumentos de intervenção pública regulados pelo Plano Diretor e aprovados por lei municipal. Esse regramento define regras urbanísticas específicas, e incentivos ao adensamento populacional e construtivo em determinado perímetro (id., *ibid.*). Como seu objetivo está vinculado a alcançar metas de qualificação das porções da cidade que abrangem, por meio de diretrizes urbanísticas, como estabelece o Estatuto da Cidade. Operações Urbanas Consorciadas, conforme definição, são intervenções coordenadas pelo Poder Público que envolvem a “iniciativa privada, empresas prestadoras de serviços públicos, moradores e usuários do local, buscando alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental” (id., *ibid.*).

As definições do poder público municipal assinalam a escala local dessas intervenções, nos quais elementos de “difícil tratamento nos planos mais genéricos” (PMSP, 2019) revelam a necessidade de intermediação de representação específica no campo do urbanismo, que envolvem a altura das edificações, as relações dos espaços público e privado, o reordenamento da estrutura fundiária. O poder público admite assim que operações urbanas e projetos urbanos são meios fundamentais de qualificação espacial, pois permitem um “tratamento quase arquitetônico dos espaços urbanos” (id., *ibid.*), e que a Lei das Operações Urbanas possibilita assim a individualidade, ou a discernibilidade das propostas de intervenção, indo além da generalidade do Plano Diretor.

Nesse tipo de intervenção, o Poder Público oferece à iniciativa privada concessões, modificando-se o Coeficiente de Aproveitamento ou usos permitidos para as áreas delimitadas em projetos urbanos. Dessa forma, essas regalias podem ser concedidas aos proprietários privados, por exemplo, em troca de contrapartida financeira ou de outra natureza, como a criação de espaços públicos ou provisão de habitação de interesse social.

A noção topológica de vizinhança e localização se complementam por outra noção, a de medida, expressa por valores financeiros e imobiliários, no campo do Urbanismo. Compensações eventualmente concedidas a determinados atores em projetos urbanos são materializadas no espaço, ao se articular e compensar partes em um todo – o conjunto dos edifícios, dos espaços públicos e outras dotações públicas, tal como o sistema viário, massas verdes, etc.. Cada resposta espacial a direitos e reivindicações ocupa uma posição específica, e se relaciona a outras respostas (vizinhanças), e estabelecem métricas ponderáveis, diferentemente da aplicação da noção abstrata de “número” (ABASCAL; BILBAO, 2018).

As relações que se estabelecem entre vizinhanças e direitos expressos espacialmente revelam-se formas de intertextualidade e dialogismo (BARROS, 2011), operações de diálogo de textos e representações diversas, - métricas de compensação como emergência de direitos fundamentais, compensações e projeto urbano - para conformar um sentido para o todo. A complexa trama de regulação e espaço é determinação e criação, uma resposta qualitativa singular a complexidade socioespacial, e fonte de discricionariedade e criação.

A criação é preservada na condição hipotética do projeto de intervenção urbana – pois operações espaciais enquanto projeto são reversíveis, como possibilidades de intervenção. Apresentam-se de modo contínuo e reversível, engendrando possibilidades variadas de relações das partes com o todo (quantidade intensiva) e das partes com outras do mesmo conjunto, em vários cenários de localização e medida (quantidade extensiva) (ABASCAL; BILBAO, 2018).

É notória, portanto, a convivência de direitos e deveres na totalidade de um espaço delimitado, que afetam os interesses públicos e privados, exigindo que o projeto, por intermédio de seus atributos e métricas, possa proceder uma outra configuração aos direitos emergentes em cada situação.

Os exemplos anteriores indicam a presença de instrumentos para que tais compensações qualitativas e quantitativas ocorram, possibilitando incluir a negociação de direitos de atores públicos e privados, e assim dirimir sobre disjunções e conflitos de interesse. Indica também sua regulamentação pela política urbana, o que se encontra claramente expresso nos instrumentos urbanísticos e no Plano Diretor Estratégico (PMSP, PDE, 2014).

Assim, um raciocínio puramente por subsunção é uma quantidade intensiva (parte ao todo, ou silogística), que sempre demonstrou sua utilidade, mas pode não ser suficiente para lidar com situações pragmáticas afeitas ao Urbanismo e às intervenções induzidas, que surgem de circunstâncias

especiais e contingentes. Estas circunstâncias especiais definem quantidades intensivas e também extensivas (relação parte a parte), definindo um pensamento de natureza simbólica e algébrica ao mesmo tempo, um pensamento mais abstrato, característico da geometria e topologia, dando mais possibilidade de ação por consistir em formas hipotéticas, dedutivas e reversíveis.

Para exemplificar, pensemos em qualquer relação aritmética, onde aparece o símbolo de “igual”, que articula as partes de uma expressão. Em um Projeto Urbano, o espaço está carregado de relações algébricas, tais como área total, áreas parciais públicas e privadas, e de topologia - conexões entre as partes. Um Projeto é também hipotético, pois permite a proposição de múltiplas possibilidades de solução, sendo, portanto, reversível, mantendo as qualidades e os consensos a que o dialogismo fez chegar. Isso é a base de uma ponderação.

Em ambientes de divergência, a aplicação dos direitos exige que controvérsias sejam geridas com base em acordos teóricos incompletos (MAUÉS, 2012), procurando a estabilidade social onde há diversidade de interesses.

Acordos incompletos lidam com resultados concretos, o que é a própria característica do urbanismo, ao transformar o espaço urbano que tem estreita relação com sua composição social e de forças, evitando abstrações e generalidades universalizantes.

É no contexto do planejamento e do ordenamento do território, em situações de incerteza e complexidade na produção do espaço urbano, em que o plano, como locus específico de aplicação de instrumentos urbanísticos, assume posição de destaque. Assume seu papel como o meio em que alternativas que se colocam como possibilidades e respostas distintas podem ser então selecionadas, consistindo esta escolha ponderal em um processo de racionalização. Por meio da coordenação ponderativa das proposições que integram um leque seletivo de hipóteses de ação, define-se a forma e a contribuição do poder público ao planejamento, sobretudo em âmbito do município, de intervir na conduta das decisões de transformação do espaço urbano (id., ibid).

A aplicação de parâmetros urbanísticos, e de instrumentos regulamentados no Plano Diretor Municipal, que envolvem o potencial construtivo, o pagamento de contrapartidas financeiras onerosas, entre outros, são meios eficazes para instituir sistemas de mensuração e escalas que auxiliam a ordenar direitos e interesses (LADEUR, 2016), fazendo com que a maior proteção a um direito fundamental, implica na diminuição de outro, por exemplo, a ampliação da área livre em um

empreendimento imobiliário diminui evidentemente a área construída - alguém ganha, e outros perdem.

Muitos problemas afetos aos direitos de propriedade em áreas objeto de intervenções urbanísticas - matéria fundamental para os urbanistas – dizem respeito aos conflitos motivados pelo confronto entre preservar a propriedade individual e assegurar o bem público, e a distribuição equitativa de recursos escassos em situações em que atores públicos e privados estão em jogo. Nestas situações, conflitos entre a proteção de diferentes grupos e atores se evidenciam, levando a ponderar entre a interrupção ou compensação do direito privado, levando ao outro lado do espectro, o da vinculação coletiva ao bem comum relativa aos direitos de propriedade (id., ibid.). Um pensamento de “poder de disposição absoluto” dá lugar então aos princípios, de onde emanam os critérios de ponderação e para conformar direitos concretos, que exigem compensação e equilíbrio frente a outros princípios.

É no âmbito da cidade em que proprietários, trabalhadores, consumidores, usuários, moradores, investidores e empresários se tornam agentes de produção do espaço, e arena de compensação que comparece quando a distribuição de direitos não for justa, como parte de uma circunstância impeditiva qualquer do bem comum, que requer correção e indução. A vinculação social das questões de propriedade diz respeito a função social da propriedade,

Situações complexas em que direitos e os significados destes estão em processo e em emergência continuada podem se beneficiar pela aplicação dos princípios e da ponderação, a fim de concretizar dados sociais. Contrariando os que veem na principiologia uma forma de produção apenas de meios ou medidas práticas, negando os fins, o campo do Urbanismo, e dos Planos e Projetos é talvez o ambiente em que melhor se percebe a presença de uma finalidade social na aplicação de princípios. Intervenções urbanas mediadas por planos, Projetos Urbanos e instrumentos urbanísticos exemplificam a finalidade e o direcionamento das decisões ao atendimento do bem público, dirimindo, por exemplo, sobre habitação, espaços e equipamentos, infraestrutura, e aplicação de recursos públicos e privados em uma porção da cidade.

A teoria urbanística contemporânea define o Projeto Urbano como uma prática interdisciplinar, complexa e multiescalar, com potencial para transformar o território de modo integrado, articulando pelo menos quatro categorias - economia, sociedade, território e meio ambiente. Projetos Urbanos (NOVICKI, 2012) são regulamentados por planos, que atuam não somente

como instrumentos a priori ou regulações rígidas, mas um meio ao qual são incorporados, para além de uma razão técnica, outros aspectos ponderais, tais como história, paisagem e significado de uma área urbana, importância cultural, qualidade ambiental, economia, etc., com a finalidade de alcançar coesão socioterritorial e harmonia de forças e atores. Reforça-se a condição dinâmica de intervenções dessa natureza, na qual plano e projeto são integráveis e co-presentes (ELINBAUM, 2017).

Como Ascher (2010) assevera, o Projeto Urbano se vale de oportunidades, ou mesmo crises para propor estratégias de revitalização de segmentos ou porções da cidade. Em tais porções de espaço urbano a transformar, os direitos fundamentais relativos à moradia, mobilidade, ao acesso aos bens públicos etc..., tomam forma, e se tornam objeto de pleito, envolvendo processos de gestão compartilhada, em que todas as demandas estão expostas.

Os direitos do conjunto de atores – moradores, usuários, empreendedores e instituições públicas diversas, ficam então evidenciados, e equidade e justiça sociospacial estão no fundamento de tais projetos. Em tese, um Projeto Urbano deve distribuir de modo equânime atividades e oportunidades em sua área de intervenção. Projeto Urbano não se confunde com Desenho Urbano (PORTAS, 1998), embora não possa prescindir deste, o que leva a crer que a linguagem do Desenho/Projeto é o meio por excelência de um raciocínio ponderal, encontrando-se com as normas. O Projeto Urbano assim identificado com a emergência do Direito se define em uma mediação intertextual (ABASCAL, BILBAO, 2010), capaz de incluir transformações de usos e espacialidades traduzidas tanto em sua própria linguagem como na regra, antever oportunidades e detectar carências, consistindo na formalização para a apresentação dos Direitos fundamentais.

As premissas que norteiam planos e projetos urbanos, bem como sua interdependência, revelam uma conjuntura fática, e o conjunto de forças presentes em uma dada sociedade, incidentes em uma porção do espaço urbano em transformação. Expressam expectativas sociais, pautadas por uma visão técnica e política, sendo instrumentos capazes de transformar o ambiente construído ao concretizarem estratégias sociais, e incluir múltiplos atores e escalas, consistindo em um universo ponderal na forma da linguagem específica em que se expressam.

As formas e intensidade como os projetos urbanos enfrentam seus pressupostos e princípios, beneficiando ou não uma população usuária afetada, e constroem efetivamente uma cidade, definem seu alcance social, no marco de sociedades democráticas. Por meio da análise dos ganhos e dos

descompassos sociais e ambientais dos projetos urbanos, torna-se possível analisá-los criticamente, e compreender o processo ponderal que conduziu decisões e processos socioespaciais.

Planos e Projetos Urbanos integram contextos discursivos, representativos e socioeconômicos, e respondem por meio de sua linguagem específica a circunstâncias, a partir das quais são concebidos e implementados (NOVICK, 2012). Sendo assim, planos e projetos reúnem múltiplas demandas e propostas, fazendo com que o projeto transcenda o desenho, por incluir e dar resposta às demandas sociais complexas e singularidades de cada porção de território transformado. O Projeto Urbano vai além do desenho, embora deste não possa prescindir. Suas áreas alvo devem ser objeto de tratamento singular – de recortes específicos, aos quais se aplicam regras e parâmetros urbanísticos para além dos instrumentos de ordenação passiva do território, presentes na Lei de Zoneamento, ou Lei de Uso e Ocupação do Solo.

No Brasil, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 2001) enumerou um amplo leque de instrumentos urbanísticos, com a finalidade de organizar adequadamente os espaços habitáveis (DALLARI, 2010), fundamentado nos princípios da função social da propriedade e da cidade. Apesar do reconhecimento de que esses princípios são positivos porque pragmaticamente eficientes, predomina um preconceito legalista de que a todo princípio corresponde uma norma, traduzida em regra de comportamento prescritivo (se A, então... B).

A discussão desta importante questão enunciou que os princípios já contem uma qualidade de norma, porque sua análise relativa impede a ação conflitiva, ou comportamentos divergentes deles, uma vez que seu julgamento ponderal implica em avaliá-los uns em relação aos outros. Dallari (2010) lembra que não é possível extrair o conteúdo exato de qualquer norma em si mesma, sem o exame do contexto em que se insere. Na transformação de qualquer porção de solo urbano, mediante um plano, a situação contextual que envolve os agentes e as forças que precisam ser intermediadas por instrumentos urbanísticos consiste na matéria a ser avaliada de forma relativa, por meio de uma interpretação sistemática.

Importam, pois, os efeitos do princípio geral da função social da cidade, ao significar que esta vale e estará sendo aplicado na medida em que sua vocação seja gerida de modo a ser canalizada ao interesse coletivo (id., ibid.), ou ainda, que não seja utilizado contra esses interesses. Outros significados, tais como justiça social e dotação de oportunidades acarretadas por intervenções e

planos, estão na base da justificativa dos princípios. Assim, tais princípios conferem uma racionalidade a um sistema de atos normativos, embora os casos concretos (fáticos) precisem da conjugação de preceitos validos em varias esferas, além das normas mais gerais, existentes na Constituição.

O que define assim um destino ao plano, em sua relação com o Projeto Urbano: detectar áreas de oportunidade, selecionar ações estratégicas, aplicar instrumentos de captação pública de recursos financeiros, aplica-los na compensação de direitos dos diversos atores. O processo de elaboração de propostas que geram direitos, ou conteúdos ao espaço produzido pelo projeto é o universo ponderativo que emerge da situação de fato, representada pela análise das possibilidades, das hipóteses de atendimento ao conjunto de agentes e atores.

Os princípios consistem na atuação racional esperada no planejamento da cidade, que prescinde de uma solução unilateral aos processos fáticos de grande complexidade como os da cidade, pressupondo o sentido único das decisões do Estado para a sociedade.

A racionalidade que propõem parte de um pressuposto multilateral, em que os agentes envolvidos expressam suas condições específicas e demandas, expressas em vozes com importantes repercussões no território (id., ibid.). O atendimento a demandas plurais em caso de áreas urbanas passíveis de intervenções implica, em termos de direito e planejamento, na confluência de todos os interesses em jogo e, do ponto de vista urbanístico, em respostas espaciais ao conjunto de proposições de Direito, e também do urbanismo, dando-lhe conteúdo social e histórico, identificando uma necessidade de integração e ação conjunta dos campos do Direito Urbanístico e do Urbanismo e Planejamento do Território para o enfrentamento das questões em comum na transformação da cidade.

Essa parceria significa, de um ponto de vista operativo e epistemológico, bem mais do que uma carta de intenções e de propósitos em comum, avançando a procurar respostas à indagação: como situações fáticas complexas e limites jurídicos, como as envolvidas com a transformação do espaço e com uma estrutura lógica ponderativa, em que múltiplas proposições e princípios devem ser analisados e convertidos em decisões atendendo a direitos emergentes, podem servir a criação de direitos?

Se é preciso ponderar a partir de direitos em processo e soluções espaciais representadas em planos e projetos urbanos, também é imperativo pensar sobre as possibilidades de uma nova lógica, que aproxima múltiplas representações – a linguagem do direito e aquela do plano e do projeto – uma

nova lógica que proveja o dialogismo, ou o diálogo em processo dessas linguagens, no intuito de melhor encontrar o espaço em comum dessas representações, como na roda dos signos, proposta pelo pragmatismo peirceano (PEIRCE, 1980). Conforme Peirce (ibid.), toda ação requer um fim, que para ser interpretado, exige que nos afastemos dos fatos práticos para que os apreendamos, atingindo uma descrição geral, na condição de intérpretes do pensamento. E, completa, os fatos práticos são necessários, pois permitem a elaboração de uma racionalidade concreta, que resulta de um processo evolutivo, que “...parece uma questão sintética” (SANTOS, 1980), que não sendo fruto de reações individuais isoladas, emerge de “algo geral e contínuo” (id., ibid.), o sentido de uma concepção intelectual, como a somatória das consequências práticas de um processo, consistindo no sentido total dessa concepção.

Um sistema de signos que contemple expressões múltiplas da emergência do Direito refere-se à possibilidade de uso de múltiplas linguagens – preceitos, princípios, planos, projetos e instrumentos urbanísticos - em prol da harmonização das contradições reais, como as experimentadas em situações que apresentam interesses múltiplos e conflitantes no âmbito da cidade (FISCHER-LESCANO, 2015). Um Direito pragmático resulta do diálogo de todos os “... conceitos, doutrina, proposição, palavra ou outro tipo de signos” (PEIRCE, 1980). Essas manifestações do pensamento se expressam por meio da apreensão de qualidades materiais (ícones), as quais se relacionam a aplicações denotativas (índices), chegando ao terceiro estágio, da representação (símbolo), não havendo (id., ibid.) cognição a partir de um estado mental, mas na relação entre esses estados, em um processo continuado de representações, e as categorias não podem ser dissociadas umas das outras.

Não será um sistema imutável de bens jurídicos capaz de atuar nessas situações, e a regulação em âmbitos reais nos quais estão em jogo interesses de grupos e atores no espaço urbano requer “normas que ordenam incompatibilidades de âmbitos de contradição, acoplamentos de sistemas sociais, proceduralizações...” (id., ibid., p. 29).

Para todos os efeitos, a solução de conflitos não é monopólio de um sistema único, de enunciados, meios e linguagem, pois tal monopólio implicaria alinhar forçadamente uma pluralidade de conteúdos sociais, por meio de expressões totais ou universais, como está implícito na estrutura silogística da norma: “se A...então B”. Mesmo reconhecendo a limitação e a imponderabilidade da linguagem verbal dos enunciados, e se o recurso de complementação de meios considere um sistema numérico expresso por valores ponderais, como um meio capaz de solucionar o impasse, uma “ponderação ótima” (id., ibid.) embora dependa de métodos plurais envolvendo a expressão de

valores – no caso da cidade, dos parâmetros urbanísticos expressos no Plano Diretor, por exemplo, restam ainda ponderações qualitativas relativas a quem os números favorecem, e até que ponto o interesse comum prevalece sobre o direito individual, ou do mercado imobiliário, nas transformações de áreas urbanas. O que requer multimeios que envolvem o Plano e o Projeto Urbano para assegurar essa “nova lógica”, que aproxima o Direito ao Urbanismo, e as expressões da representação do Direito em relações intertextuais.

Importam, pois, os efeitos do princípio geral da função social da cidade, ao significar que esta vale e estará sendo aplicado na medida em que sua vocação seja gerida de modo a ser canalizada ao interesse coletivo (id., ibid.), ou ainda, que não seja utilizado contra esses interesses. Outros significados, tais como justiça social e dotação de oportunidades acarretadas por intervenções e planos, estão na base da justificativa dos princípios. Assim, tais princípios conferem uma racionalidade a um sistema de atos normativos, embora os casos concretos (fáticos) precisem da conjugação de preceitos validos em varias esferas, além das normas mais gerais, existentes na Constituição.

Neste nível de planejamento e no projeto urbano se define a linguagem e o enunciado das normas, que não operam como generalidade de subsunção (se A..., então B...), mas como parte de um sistema ponderal. Aqui se define ainda uma linguagem própria ao desenho e ao urbanismo, indicadores e parâmetros, bem como ações compensatórias, tais como a Transferência do Direito de Construir (TDC), e contrapartidas onerosas diversas. O Plano é por assim dizer, por sua condição de co-presença de atributos qualitativos e quantitativos, o meio privilegiado em que se operam hipóteses ou possibilidades de resposta aos conflitos

– contemplando as partes de um sistema de interesses, e a heterogeneidade de direitos afetos aos atores, reconhecendo-se a Administração Pública a prerrogativa de escolher uma entre as diversas soluções alternativas representadas pelo Projeto (id., ibid), quando se demonstram consequências distintas de aplicabilidade.

UMA APLICAÇÃO PRÁTICA DA PONDERAÇÃO: O PARQUE AUGUSTA (SÃO PAULO)

A área destinada ao Parque Augusta dispõe de 24.603 metros quadrados, e esta localizada na confluência da Rua Augusta com a Rua Caio Prado e a Rua Marquês de Paranaguá, no bairro de Cerqueira César, distrito da Consolação. Encontra-se próxima ao centro da cidade de São Paulo, e da Praça Roosevelt.

O atual quadrilátero abrigou uma propriedade de Dona Veridiana Valéria da Silva Prado. Mais tarde, a área foi cedida a Associação Instructiva da Juventude Feminina, em 1907. Sediou ainda o Colégio des Oiseaux, instituição educacional religiosa, e cinco anos após o fechamento do Colégio em 1974, o seu edifício sede foi subitamente demolido.

Na década de 1970 abrigou também o colégio e curso pré-vestibular Equipe (Rua Marquês de Paranaguá), e nos anos 1980, o Projeto SP, com apresentações de diversas bandas e grupos musicais, utilizando uma estrutura coberta por lona. A disputa para que a cidade ganhasse um parque público ocupando o terreno e definindo o usufruto coletivo, iniciou-se ainda no final da dessa década, quando o antigo edifício do Colégio des Oiseaux, que também abrigara o curso preparatório Equipe, foi demolido sem alarde, deixando em seu lugar o vazio antes ocupado pela construção. O jardim do colégio, no entanto, já vinha sendo usado por moradores da região, estimulando o movimento que se formou clamando pela regulamentação daquele espaço como um parque público.

Em 2001 a SAMORCC - Associação de Moradores do Bairro Cerqueira César, promoveu um abaixo assinado, para que a área fosse então destinada a um Parque Público Municipal. Um bosque de Mata Atlântica, que ocupa parte do terreno, foi tombado pelo CONPRESP (Conselho de Preservação de São Paulo), em dezembro de 2004, a pedido da Associação de Moradores, que argumentou entre outros motivos a escassez de áreas verdes na região. O terreno, as árvores nativas e os remanescentes do antigo Colégio Des Oiseaux, foram tombados.

Em 2006, a Associação de Moradores envidou esforços para que tramitasse na Câmara Municipal de São Paulo o projeto de lei 345/2006, dos vereadores Jucelino Gadelha e Aurélio Nomura, propondo a criação do Parque Municipal Augusta, ocupando a totalidade do terreno. Após intensas pressões de grupos ativistas defensores do Parque Augusta sem Prédios, a Câmara Municipal de São Paulo, aprovou o Projeto de Lei 345/2006 e enviou a Lei Ordinária Municipal 15.941 ao Prefeito Fernando Haddad, que a sancionou em 23/12/2013.

No ano de 2013, no entanto, a disputa ganhou novos contornos, pois o terreno foi então vendido para duas incorporadoras (Cyrela e Settin), crescendo o risco de que um empreendimento imobiliário fosse aprovado para o local, e que houvesse o cerceamento ilegal do terreno. Deflagrado o conflito entre privatização e dotação como espaço público, grupos e coletivos de toda a cidade se movimentaram defendendo o parque público, tentando impedir a ocupação da área por empreendimentos imobiliários (ROLNIK; ANEAS, 2018).

Em face do movimento popular em defesa da preservação da área como pública e diante da judicialização em curso, o Ministério Público sugere a Prefeitura e as empresas proprietárias um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Desde 2014, o Movimento Parque Augusta estudava juntamente com urbanistas e vários laboratórios a TDC como uma solução equânime para o conflito de interesses público-privado.

Por meio deste Termo, a Prefeitura lançaria mão do dinheiro repatriado ao Brasil por bancos estrangeiros, mediante desvios praticados por gestões anteriores. Utilizaria então esses recursos para saldar a desapropriação da área e indenizar os proprietários (id., ibid.).

As bases do termo foram consideradas polemicas pelos ativistas, pois praticava apropriação privada de dinheiro público, destinado a agentes privados, para tornar a área pública. Uma segunda proposta foi então formulada pelo ex-prefeito João Dória, trocando um terreno municipal junto à Marginal de Pinheiros, bastante valorizado, permutando-o pelo terreno da Rua Augusta, esquina com Rua Caio Prado. Tal acordo gerou críticas, tanto dos residentes em Pinheiros quanto de defensores do Parque Augusta: a Prefeitura estaria transferindo o problema de um bairro para outro, e se desfazendo de um bem público para compensar incorporadoras.

Os defensores do parque argumentavam, envolvidos com movimentos em torno da implantação de outros parques na cidade – a Rede Parques – que a função socioambiental da área, definida no Plano Diretor e na Zona Especial de Proteção Ambiental, bem como por lei aprovada na Câmara Municipal - definindo a área como parque, deveria estar acima das ações que privilegiavam a rentabilidade do terreno e os proprietários.

Em 2015, no entanto, em uma nova resolução, o CONPRESP aprovou a construção de prédios no Parque Augusta, contrariando as expectativas criadas pela sanção da Lei 15.941 pelo prefeito Fernando Haddad, em dezembro de 2013. Nessa mesma data, Fernando Haddad declarou o terreno de utilidade pública, mas a Secretaria Municipal do Verde declarou que o governo municipal não dispunha de R\$ 120 milhões para desapropriar o terreno.

Em fevereiro de 2015, o Ministério Público Estadual de São Paulo determinou que indenizações pagas à Prefeitura de São Paulo pelos bancos UBS, Citibank e Deutsch, para ressarcir recursos desviados por ocasião das obras da Avenida Roberto Marinho (antiga Águas Espraiadas) deveriam ser aplicadas para viabilizar o Parque Augusta Sem Prédios.

Ao ser aprovado o novo Plano Diretor da cidade (PDE 2014-5), e a consequente transformação do Parque Augusta em uma ZEPAM (Zona Especial de Proteção Ambiental), o potencial construtivo do terreno se tornaria desinteressante aos empreendedores, tornando-se então mais viável transferi-lo para outros terrenos da cidade. Se essa transferência ocorresse, a Prefeitura de São Paulo poderia viabilizar o Parque Augusta Sem Prédios a custo zero para os cofres públicos.

Ainda em 2015, deu-se a Reintegração de Posse do Parque Augusta, e a implantação de um projeto de requalificação, realizado pela iniciativa privada e Prefeitura de SP, tendo a frente as construtoras Cyrela e Settin, que lá poderiam erguer três torres. Estas poderiam ter até 45 metros de altura, e não ocupariam mais de 33% do terreno, podendo o restante da área ser ocupado pelo Parque Augusta.

Devido a movimentos populares, o CONPRESP determinou como contrapartida que continuassem preservadas cerca de 700 árvores nativas da Mata Atlântica e que, apesar de propriedade privada, o Parque fosse aberto ao público. Em 2016, divulgou-se que o Ministério Público do Estado de São Paulo decidiu que o Parque Augusta deveria ser reaberto à população sem prédios, conforme a Lei 15.941, de 2013. O Movimento Parque Augusta defendeu na ocasião que a totalidade do terreno fosse destinada a uma área de lazer pública, argumentando a escassez de áreas verdes e políticas de preservação do meio ambiente, em São Paulo.

A justiça sugeriu então que fosse utilizado o mecanismo de Transferência do Direito de Construir (TDC), previsto desde o Estatuto da Cidade, para viabilizar o cumprimento da Lei 15.941 de 2013, e assim garantir o Parque Augusta sem Prédios sem custos ao poder público. As empreiteiras, proprietárias do terreno, recusaram a solução da Prefeitura de São Paulo e o acordo, mediado pelo Ministério Público e Justiça do Estado de São Paulo, não foi estabelecido. Em outubro de 2016, mediante o descumprimento da Lei 15.941 de 2013, e de manifestações do Prefeito eleito João Doria Junior, de que o Parque Augusta

sem Prédios não seria prioridade, manifestações defendendo uma área verde e pública no centro de São Paulo voltaram a ocorrer.

O instrumento da TDC, tal como regulamentado no Plano Diretor Estratégico de 2014, é um meio de compensação para proprietários de terrenos, frente a conflitos com o interesse público, tal como se verificou para o Parque Augusta – envolvendo preservação ambiental e/ou cultural (ROLNIK,

2019). Dessa maneira, os interesses de proprietários ficam sujeitos a restrições quanto ao potencial de aproveitamento de seus terrenos, em comparação com seus vizinhos inseridos na mesma zona.

O TDC possibilita a venda do potencial construtivo não utilizado naquele terreno, em função dessas restrições, e sua transferência para outro terreno, localizado em outra parte da cidade. Este, por sua vez, de acordo com o Plano Diretor, pode receber um potencial construtivo maior do que o básico (que para a área urbana de São Paulo é de uma vez a área do terreno). No caso do terreno do Parque Augusta, inserido em Zona de Preservação Ambiental (ZEPAM), detinha-se potencial construtivo de 0,1, bem menor do que o coeficiente de aproveitamento básico. Para compensar esta diferença, o Plano Diretor também estabeleceu que, caso o proprietário, além de transferir o potencial também concordasse em doar este terreno para Prefeitura, ganharia uma espécie de bônus a mais nesta transferência.

Assim, ao doarem o terreno para a Prefeitura, os proprietários recebem certificados de transferência, liberados para que sejam utilizados em seus próprios terrenos ou em outros locais, ou ainda, disponibilizados para venda para outras incorporadoras. Este mecanismo foi fundamental para concretizar as negociações entre Prefeitura, empreendedoras e sociedade civil, no caso do Parque Augusta.

Movimentos populares ocorridos em fins de 2016 e início de 2017 levaram a Prefeitura de São Paulo a determinar que o Conselho de Gestão, formado por voluntários da Secretaria Municipal de Justiça, estudasse a possível implementação do Parque Augusta sem Prédios, tal como expresso na mencionada Lei. Em abril desse ano, João Doria recebeu proposta do Ministério Público do Estado de São Paulo de uma permuta com outros terrenos públicos, e a criação do Parque Augusta em toda a extensão do terreno.

O acordo realizado envolveu a Prefeitura, o Ministério Público e as incorporadoras. A permuta entre a Prefeitura com as incorporadoras incluiu negociar uma área de 18 mil m² localizada em um terreno de 48 mil m² próximo à Marginal do Rio Pinheiros, exigindo que as construtoras paguem as seguintes contrapartidas: elaboração do projeto básico e executivo para implantar o Parque Augusta, e sua manutenção durante 24 meses; implantação de um Centro de Educação Infantil (CEI) para 200 crianças entre zero e três anos e 11 meses de idade, preferencialmente na região Sul; implantação de um Centro Temporário de Atendimento (CTA) para 260 pessoas em situação de rua; um novo edifício

para sediar a Prefeitura Regional de Pinheiros; revitalização e manutenção da Praça Roosevelt, no Centro de São Paulo, por 24 meses.

O instrumento urbanístico de Transferência do Potencial Construtivo está previsto no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE 2014 - Lei no. 16.050, de 31 de Julho de 2014), ao permitir aos proprietários de áreas de preservação ambiental ou patrimônio histórico cultural o direito de utilizar ou vender o potencial construtivo que não for ali mesmo utilizado aplicando-o a outros terrenos localizados em outras regiões da cidade – em que seja possível aumentar a área construída.

Além do Certificado de Transferência de aproximadamente 3.360m² (10% da área de 24.000m², mais o fator de incentivo no valor de 1,4; conforme regra de transferência de potencial adicional aplicada em caso de ZEPAM), as empresas também assumiram o pagamento de R\$ 10 milhões em contrapartidas: R\$ 6 milhões em obras de implantação do parque e R\$ 4 milhões em dinheiro, destinados a um fundo de manutenção do parque, bem como reforma de escolas municipais de educação infantil e um corredor verde, ligando o Parque Augusta à Praça Roosevelt. Estava então estabelecida uma ponderação, fundamentada nos processos algébricos gerados pela aplicação de mecanismos compensatórios providos por instrumentos urbanísticos.

O acordo firmado no dia 10 de agosto de 2018 entre Ministério Público, a Prefeitura e as construtoras Cyrela e Settin para tornar o Parque Augusta um bem e espaço público regulamentou uma solução em que as empresas proprietárias doaram o terreno para a Prefeitura, sob a contrapartida da transferência do potencial construtivo da área, considerando o atual zoneamento do local, hoje restrito, por se tratar de uma Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM).

Em 2019, a gestão Bruno Covas assinou acordo em que a empresa doadora do terreno vai contratar o Projeto Executivo com previsão de entrega a cidade das obras previstas em 2020. O projeto será executado com acompanhamento de arquitetos da secretaria e especialistas do patrimônio histórico. Tem aprovações da Comissão Permanente de Acessibilidade e do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental, contando com bosque, playground e trilhas, redário, equipamentos de ginástica e área de lazer para prática de slackline.

O novo Parque contará com taxa de permeabilidade de 90%, garantindo a preservação do patrimônio tombado, remanescente do Colégio des Oiseaux. Além do Parque, será criado o Boulevard conectando a área a Praça Roosevelt, caracterizando um amplo Programa de revalorização da área central.

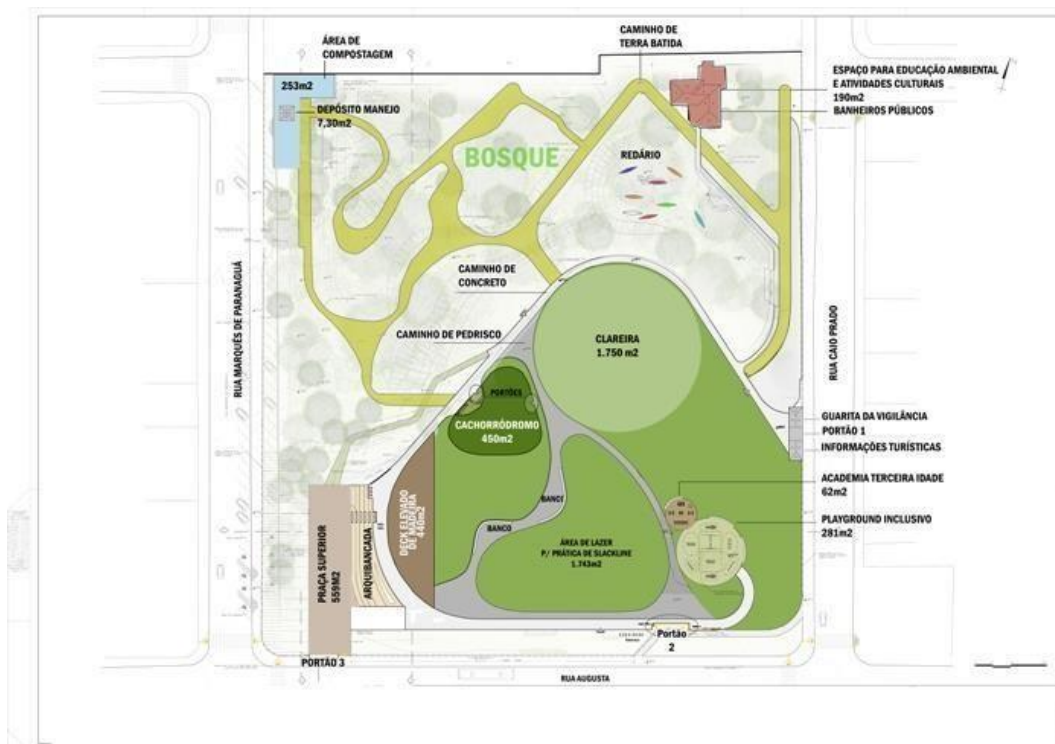


Figura 1 Área do Parque Augusta – ZEPEM

Fonte: <https://www.archdaily.com.br/br/900128/sao-paulo-ganha-o-parque-augusta-finalmente>.

No dia 6 de abril de 2019, a Prefeitura assinou a escritura de posse do Parque Augusta, selando o fim das disputas sobre o terreno no bairro da Consolação (PMSP, 2019).

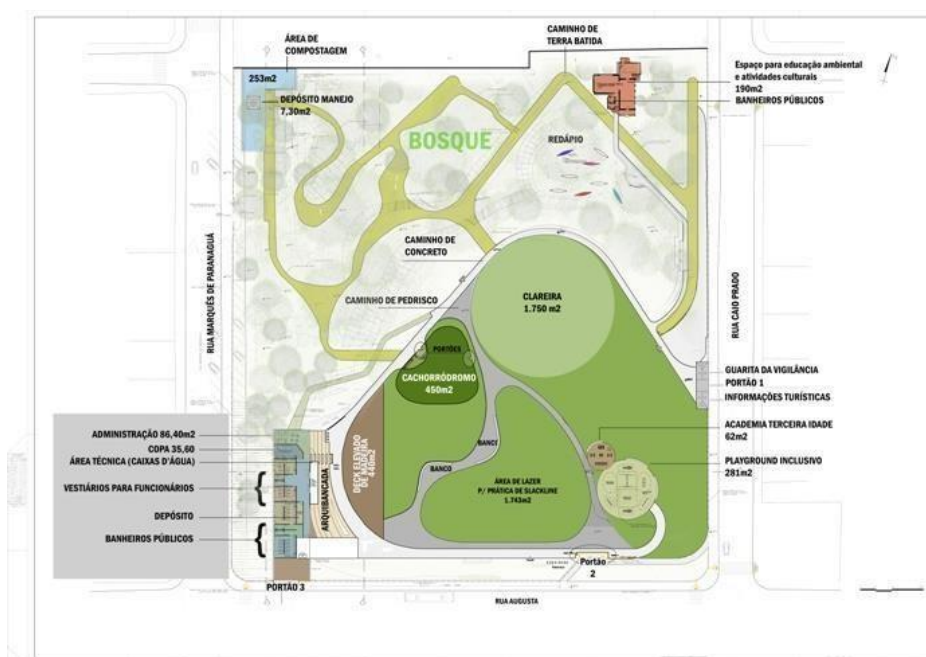


Figura 2 Planta inferior do projeto do Parque Augusta

Fonte: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2019/04/06/Como-%C3%A9-o-novo-projeto-do-parque-Augusta-em-S%C3%A3o-Paulo>

A transferência do terreno das construtoras Settin e Cyrela ao poder público municipal é o último passo das negociações, consagrando assim a preservação bilateral – pública e privada, de direitos. A presença de vários atores do processo, além de autoridades, como o Prefeito Bruno Covas (PSDB) e os vereadores Gilberto Natalini (PV) e Eduardo Suplicy (PT), contou ainda com executivos das incorporadoras, promotores do Ministério Público, moradores da região e ativistas.

DISCUSSÃO – PROJETO COMO MEIO DE PONDERAÇÃO E DIREITO

O terreno que abrigará de ora em diante o Parque Augusta Sem Prédios se tornou por fim em 2018 um bem público, tendo sua condição social-ambiental-cultural enquanto último bosque central da cidade prevalecido sobre o direito das empresas proprietárias do terreno, de explorá-lo construindo torres.

O processo de formação de uma consciência que preserva a natureza pública do Parque, sem prédios, foi relatado na sucessão de eventos descrita, que informa o conteúdo dos fatos que envolvem o posicionamento dos diversos atores. Movimentos sociais e a participação da Associação de

Moradores foram fundamentais a elaboração das bases do projeto, que se tornou a mediação dos conflitos e da diferença.

O raciocínio jurídico de subsunção induzido pelos diversos dispositivos regulamentadores propostos durante o longo processo de discussões, foi sendo submetido a revisões na medida em que o princípio fático - de realizar o Parque público sem prédios -, foi se consagrando na roda de negociações.

A superação fundamental para alcançar uma ponderação caminhou no sentido de proteção dos direitos público e privado, pois se procurou ponderar, ou ainda, sopesar, as melhores formas de atendimento ao direito de construir das empresas proprietárias do terreno com a preservação do direito coletivo a uma área verde e pública, no coração da cidade. Depois de vários anos de impasses e apresentação de premissas e posições das diversas partes, e possível dizer que a função social da propriedade, e mais a preservação ambiental e cultural do bosque presente naquela área central da cidade prevaleceram sobre o direito exclusivo das empresas proprietárias do terreno, e de utiliza-lo para construir torres.

A ponderação aqui enfatizada aconteceu com a ajuda de mecanismos tais como a permuta do terreno e a Transferência do Direito de Construir (TDC), com os instrumentos urbanísticos do PDE 2014 contribuindo ativamente para se alcançar a finalidade e as contrapartidas necessárias ao acordo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se mostrar que Projetos Urbanos são um meio para a emergência de direitos fundamentais, na condição de intervenções complexas propostas para uma área selecionada da cidade, na qual incidem especificidades, direitos e deveres de seus múltiplos atores, gerando situações experimentais e conflitivas. A mediação dos conflitos gerados conduziu a ação ponderativa no caso do Projeto do Parque Augusta, em São Paulo.

Os resultados indicam o Projeto Urbano como um meio para o exercício da otimização da ponderação. Por sua natureza de linguagem, o projeto é uma mediação sónica, que conforme o referencial teórico da semiótica peirceana, produz um conhecimento dialógico, em que uma primeiridade – o próprio Projeto, o signo mais próximo da realidade, representa “o que é”, ou seja, os conflitos e as soluções, que envolvem a aplicação de instrumentos urbanísticos compensatórios. O

Projeto pode gerar, por si próprio, muitas soluções, ou um conjunto de “poder ser”, em sua condição propositiva, mas junto como Direito, pode criar um “poder ser ideal”.

Os limites, quantidades e qualidades intrínsecas ao Projeto e sua condição de espaço, integram a expressão de demandas e respostas, as quais se oferecem aos processos de criação de significado, em sua interface com os enunciados e proposições específicas ao Direito.

Uma secundidade, na acepção peirceana, implica nos mandamentos de otimização, e são objeto da ponderação. Um “deve ser ideal” nasce do encontro com a primeiridade, “o que é”, conferindo uma característica de existência social e histórica, ou “dever ser ideal”, que serão finalmente mediadas pela norma – uma terceiridade. Essa roda dos signos está imersa no tempo e no espaço, coordenando, flexibilizando, priorizando e criando as condições do Projeto.

Os Princípios vêm sendo interpretados no âmbito do Direito como a forma de regulação adequada à tomada de decisões no campo do Urbanismo e do Direito Urbanístico. Consistem na expressão jurídica de situações fáticas e jurídicas complexas, e exigem não somente normas prescritivas ou obrigatórias (subsunção), mas um raciocínio matemático e hipotético, tal como se configuram em Planos e Projetos Urbanos, que são proposições reversíveis, expressando propostas de várias ordens. O Projeto Urbano reúne assim métricas e relações algébricas, espacialidades e sentidos socioculturais, na forma de hipóteses que incluem em seu escopo compensações algébricas, tais como se demonstrou para o Projeto Urbano do Parque Augusta.

Dessa maneira, em sua complexidade de fato e jurídica, Projetos dessa natureza são capazes de orientar a compensação dos direitos fundamentais, espacializando-os, mediante a situação factual da transformação urbanística de uma área, como um dever ser ideal. O direito que nasce das relações sociais urge uma ordem jurídica viva e pragmática, e a produção de um conhecimento capaz de pautar decisões, no âmbito social e do Estado.

REFERÊNCIAS

ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi; BILBAO, Carlos Abascal. ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi;

ABASCAL BILBAO, Carlos. Arquitetura e ciência. Reflexões para a constituição do campo de saber arquitetônico. Arqtextos, São Paulo, ano 11, n. 127.02, Vitruvius, dez. 2010
<<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/11.127/3688>>.

_____; BILBAO, Carlos Abascal. Arquitetura e ciência: Razão, intuição e equidade em planos e projetos urbanos, ou a peregrinação. São Paulo, Arquitectos, 204.06, 2017.

_____; BILBAO, Carlos A. Das intervenções setoriais à cidade-região: o Plano Bilbao Biscaia Next – processos, avanços e desafios. Cidade do Porto, GOT Revista de Geografia e ordenamento do Território, no. 14 -Geography and Spatial Planning Journal, 2018.

ARAUJO, Clarice von Oertzen. Contribuições do Pragmatismo ao desenvolvimento das Instituições. In: Revista Duc In Altum. Cadernos de Direito, vol. 9, nº17, 2017.

ASCHER, François. Novos princípios do Urbanismo. São Paulo, Romano Guerra, 2010.

BARROS, Diana Luz Pessoa de. Dialogismo Polifonia Intertextualidade. São Paulo, EDUSP, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. Modernidade líquida. Rio de Janeiro, Zahar, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. Hermenêutica e Interpretação Constitucional. São Paulo, Ed. Celso Bastos, 1999.

BECK, Ulrich. Sociedade de Risco: Rumo a uma Outra Modernidade. Em busca de uma segurança perdida. Lisboa, Edições 70, 2015.

CALDAS, Igor Lucio Dantas de Araújo. A ponderação de princípios e a supremacia do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. In: Âmbito Jurídico.com.br. São Paulo, 2011. Disponível em http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10617.

DALLARI, Adilson A.; FERRAZ, Sergio (Org.). Estatuto da cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo, Malheiros, 2010.

_____. Instrumentos da Política Urbana (art.4º.). In: DALLARI, Adilson A.; FERRAZ, Sergio (Org.). Estatuto da cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo, Malheiros, 2010.

DIÁRIO OFICIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO. Lei no. 15.941, de 23 de Dezembro de 2013. Disponível em: <http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20131224&Codigo=DOC&NumeroPagina=1>.

ELINBAUM, Pablo. Una relación renovada entre plan y proyecto. Barcelona, Revista Iberoamericana de Urbanismo, no. 7. Barcelona, Universitat Técnica de Catalunya, 2012. Disponível em: <http://upcommons.upc.edu/handle/2099/12541>. Acesso em 28 de outubro de 2017.

ESTEBAN, Marisol. Luces y sombras del titanio. El proceso de regeneración de Bilbao Metropolitano. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco UPV, 1999.

FISCHER-LESCANO, Andreas. Crítica da concordância prática. In: CAMPOS, Ricardo. Crítica da ponderação. Método constitucional entre a dogmática jurídica e a teoria social. São Paulo, Ed. Saraiva, 2015. Coleção Teoria e História do Direito. Coord. Ronaldo Porto Macedo Jr. e Jose Reinaldo de Lima Lopes.

JUDICE, Monica Pimenta. Robert Alexy e sua teoria sobre os princípios e regras. In: Consultor Jurídico, Conflitos no direito. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2007-mar-02/robert_alexey_teorias_principios_regras.

LADEUR, Karl-Heinz. Crítica da ponderação na dogmática dos direitos fundamentais – apelo para uma renovação da teoria liberal dos direitos fundamentais. In: CAMPOS, Ricardo. Crítica da ponderação. Método constitucional entre a dogmática jurídica e a teoria social. São Paulo, Saraiva, 2015. Coleção Teoria e História do Direito. Coord. Ronaldo Porto Macedo Jr. e Jose Reinaldo de Lima Lopes.

MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na Administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova Lei de Organização Administrativa. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, Revista Eletrônica de Direito do Estado, no. 27, 2011.

MAUES, Antonio Moreira. Jogando com os precedentes: regras, analogias, princípios. São Paulo, Revista de Direito da FGV, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/274778351_Jogando_com_os_precedentes_regras_analogias_principios.

MOTA. Carlos Guilherme. História do Brasil: uma interpretação. São Paulo, Ed. 34, 2016.

NOVICKI, Alicia. Proyectos Urbanos y otras historias. Buenos Aires, SCA e Nobuko Ed., 2012.

OLIVEIRA, Fernanda Paula de. A Discrecionalidade de Planejamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discrecionalidade Administrativa. Coimbra, Almedina, 2011.

PEIRCE, Charles Sanders. Escritos Coligidos. 1ª ed. Seleção de Armando Mora D'Oliveira. Tradução de Armando Mora D'Oliveira e Sergio Pomeroy. Coleção Os Pensadores, vol. XXXVI. São Paulo, Abril Cultural, 1974.

PORTAS, Nuno. Interpretaciones del proyecto urbano. In: Urbanística 110. Roma, 1990. Disponível em <http://www.etsav.upc.es/personals/monclus/cursos2002/portas.htm>.

_____. L'Emergenza del Progetto Urbano. Revista Urbanística, 110, 51-67, Roma, 1998.

POSCHER, Ralph. Teoria de um fantasma – A malsucedida busca da Teoria dos Princípios pelo seu objeto.. In: CAMPOS, Ricardo. Crítica da ponderação. Método constitucional entre a dogmática jurídica e a teoria social. São Paulo, Saraiva, 2015. Coleção Teoria e História do Direito. Coord. Ronaldo Porto Macedo Jr. e Jose Reinaldo de Lima Lopes.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Gestão Urbana SP. O zoneamento na Macroárea de Estruturação Metropolitana. Disponível em:

<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/o-zoneamento-na-macroarea-de-estruturacao-metropolitana/>. Acessado em maio de 2019.

_____. Código de Obras e Edificações. Lei nº 16.642 de 9 de Maio de 2017. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16642-de-09-de-maio-de-2017>.

_____. LPUOS Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Lei nº 16.402/2016). Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16402.pdf>.

_____. Urbanismo e Licenciamentos. PIU - Projeto de Intervenção Urbana - Atualizado em 06/08/18. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/urbanismo/index.php?p=25> 2032.

_____. Operações Urbanas. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/operacoes-urbanas/>. Acessado em maio de 2019.

_____. Operações Urbanas Consorciadas. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/novo-pde-operacoes-urbanas-consorciadas/>. Acessado em maio de 2019.

_____. Plano Diretor Estratégico de São Paulo – PDE 2014. Lei Municipal no. 16.050, de 31 de Julho de 2014. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf. Acesso em abril de 2019.

_____. Prefeitura de São Paulo assina escritura do terreno do futuro Parque Augusta. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/noticias/?p=27427>. Acesso em abril de 2019.

_____. Projeto Parque Augusta. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4102105/mod_resource/content/1/Projeto%20Parque%20Augusta.pdf. Acesso em maio de 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CASA CIVIL, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Estatuto da Cidade, 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acessado em maio de 2019.

RABELLO, Sonia. Direito Urbanístico e Direito Administrativo: imbricação e inter- relações. Rio de Janeiro, Ed. UERJ, vol.01, nº 0. Disponível em: [file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/10492-36114-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/10492-36114-1-SM%20(1).pdf).

ROLNIK, Raquel; ANEAS. São Paulo ganha o Parque Augusta, finalmente! In: ArchDaily. Projetos. São Paulo, 14 de agosto de 2018. Disponível em:
<https://www.archdaily.com.br/br/900128/sao-paulo-ganha-o-parque-augusta-finalmente>.

_____. Parque Augusta 100% público. Disponível em:
<https://raquelrolnik.blogosfera.uol.com.br/2019/04/05/parque-augusta-100-publico/?cmpid=copiaecola>.

SANTOS, Luís Henrique L. dos. Peirce e Frege. Coleção Os Pensadores. São Paulo, Abril Cultural, 1980.

SAYURI, Juliana. Como é o novo projeto do parque Augusta em São Paulo. São Paulo, Nexo Jornal, 6 de abril de 2019. Disponível em:
<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/04/06/Como-%C3%A9-o-novo-projeto-do-parque-Augusta-em-S%C3%A3o-Paulo>.

SCHAUER, Frederick. Playing by the Rules. Oxford, Clarendon Press, 1991.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais (art. 2º.). In: DALLARI; FERRAZ, Estatuto da Cidade (Comentários à Lei 10.257/2001). São Paulo, Malheiros Editora, 2010.

VESTING, Thomas. Vizinhança- direitos fundamentais e sua teoria na cultura das redes. In: CAMPOS, Ricardo. Crítica da ponderação. Método constitucional entre a dogmática jurídica e a teoria social. São Paulo, Saraiva, 2015. Coleção Teoria e História do Direito. Coord. Ronaldo Porto Macedo Jr. e Jose Reinaldo de Lima Lopes.

Trabalho enviado em 28 de junho de 2019

Aceito em 14 de janeiro de 2021