



UM CONCEITO DE TERRITÓRIO PARA O DIREITO URBANÍSTICO

A contribution to the conceptualization of territory in urban law

Ana Maria Isar dos Santos Gomes

Pontifícia Universidade Católica de Minas- PUC Minas, Belo Horizonte, MG, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5635351345113692> ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4562-3909>

E-mail: anaisar@uol.com.br

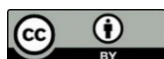
Giovani Clark

Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas (Graduação e Pós-graduação) e Faculdade de Direito da UFMG (Graduação), Belo Horizonte, MG, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8525677886136477> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9324-4770>

E-mail: giovaniclark@gmail.com

Trabalho enviado em 01 de maio de 2022 e aceito em 03 de agosto de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.04., 2023, p. 1986-2023.

Ana Maria Isar dos Santos Gomes e Giovani Clark

DOI: 10.12957/rdc.2023. 66893 | ISSN 2317-7721

RESUMO

O artigo tem como objetivo apresentar um conceito jurídico-econômico de território mais útil ao estudo do Direito Urbanístico do que o conceito correntemente utilizado no âmbito da Teoria Geral do Estado. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, de natureza interdisciplinar, articula a categoria geográfica “território usado”, cunhada por Milton Santos, com a categoria jurídica “ideologia constitucionalmente adotada”, desenvolvida no Direito Econômico por Washington Peluso Albino de Souza. O conceito proposto permite relacionar a base física sobre a qual determinada comunidade vive e produz não apenas com o Estado que exerce soberania sobre essa fração da superfície terrestre, mas também com os agentes sociais e econômicos e atores políticos que disputam seu uso, em escala local e global. Percebe-se, assim, que a disputa pelo uso do território compreende não apenas o acesso aos recursos urbanos (bens e serviços), mas envolve também a própria capacidade dos agentes e atores de interferirem no planejamento urbano conduzido pelo Estado. Ao final do artigo, são apresentados julgados extraídos da jurisprudência nacional para demonstrar como o conceito proposto pode ser útil para a análise de temas de Direito Urbanístico.

Palavras-Chave: Território; Direito Urbanístico; Política Urbana e Ambiental; Planejamento Urbano; Ideologia Constitucionalmente Adotada

ABSTRACT

The article aims to present a legal-economic concept of territory that is more useful to the study of Urban Law than the legal concept of territory developed within the scope of the General Theory of the State. Through interdisciplinary bibliographical and documentary research, it articulates the geographical category named used territory, coined by Milton Santos, with the legal one developed in Economic Law by Washington Peluso Albino de Souza, and named constitutionally adopted ideology. The proposed concept makes it possible to relate the physical basis on which a given community lives and produces not only with the State that exercises sovereignty over this fraction of the earth's surface but also with the social and economic agents and political actors that dispute its use, on a local and global scale. This dispute encompasses not only access to urban resources (goods and services) but also the very capacity of agents and actors to interfere in urban planning conducted by the State. In the end, the article presents cases from national jurisprudence to demonstrate how the proposed concept can be helpful when analyzing Urban Law issues.

Keywords: Territory; Urban Law; Urban and Environmental Policy; Urban Planning; Constitutionally Adopted Ideology.



INTRODUÇÃO

De acordo com o conceito de território-nação, elaborado pela Teoria Geral do Estado, o território é considerado um “quadro natural”, isto é, um “palco” onde determinada sociedade desenvolve suas atividades sociais, econômicas e políticas. Embora tenha como pressuposto uma determinada organização social subordinada a uma ordem jurídica, o território-nação nada mais é do que uma fração da superfície do planeta que funciona como elemento de identificação de um povo (que ocupa o território) e de um Estado (que exerce sobre ele sua jurisdição).

Tal conceito mostra-se útil para o estudo de problemas relacionados ao alcance da soberania estatal, aos limites fronteiriços dos Estados, à exploração econômica do mar territorial, ao domínio do espaço aéreo, ao aproveitamento de recursos naturais dos Estados, entre outros. Contudo, com as profundas transformações socioeconômicas, políticas e ambientais por que passou o mundo a partir da segunda metade do século XX, problemas até então pouco explorados pelos juristas tornaram-se objeto de estudo em novos ramos do Direito. No Brasil, essas mudanças resultaram no surgimento, na segunda metade do século passado, do Direito Urbanístico, do Direito Ambiental e do Direito Agrário.

Os objetos de estudo desses novos ramos do Direito estão diretamente ligados às desigualdades socioespaciais, herdadas do passado colonial da Nação. Tais desigualdades foram acirradas pela adoção, especialmente a partir da segunda metade da década de 1960, de um modelo de crescimento modernizante, ao invés do modelo de desenvolvimento socioeconômico. A partir do início deste século, verificou-se o aumento dos investimentos em habitação e saneamento e uma significativa melhora da capacidade aquisitiva dos setores mais pobres da população. Contudo, a Nação não conseguiu reverter o processo de urbanização excludente, o que pode ser atribuído, em grande medida, ao avanço do neoliberalismo regulador e de austeridade em nível global.

A urbanização acelerada e dissociada de políticas públicas por que passou o Brasil no século passado, aliada à utilização das terras urbanas e rurais como ativos financeiros, notadamente a partir de 1970, resultou na intensificação do processo de gentrificação. Com isso, grande parte da população brasileira passou a residir em assentamentos precários. Tais assentamentos são implantados sem o cumprimento da legislação que regula o uso do território, a proteção ao meio ambiente natural e os direitos reais de posse e de propriedade. Esse processo de ocupação do território sobrecarrega os diferentes sistemas urbanos (habitacional, de transportes, de saneamento básico etc.) e mantém a qualidade de vida da população mais pobre em níveis baixíssimos. Todos esses problemas se materializam



na forma de demandas judiciais em que se discutem temas como acesso à moradia, bem-estar e qualidade de vida nas cidades, proteção ao meio ambiente natural e artificial equilibrado etc.

Ao mesmo tempo, as últimas décadas do século XX assistiram a um processo de aceleração do consumo que vem ameaçando os recursos naturais do planeta. No Brasil, as regiões Centro-Oeste e Norte passaram a atrair atividades de agropecuária de exportação, mineração e extrativismo, muitas vezes praticadas de forma ilícita. Tais atividades acirram a disputa pelo uso do território entre os produtores, mineradores e extrativistas, de um lado; e as populações nativas e os posseiros, de outro. Os conflitos entre esses agentes sociais e econômicos têm como pano de fundo a questão ambiental. São usualmente judicializados em demandas nas quais se invocam uma série de direitos garantidos constitucionalmente: direitos de posse e de propriedade; direitos dos povos tradicionais, das comunidades indígenas e dos quilombolas; direito de proteção ao meio ambiente natural e à biodiversidade; direito de segurança alimentar e saúde, inclusive diante do risco decorrente do uso indiscriminado de agrotóxicos etc.

Para completar esse cenário, a globalização dos mercados oligopolizados criou “novos” agentes econômicos e financeiros que passaram a operar o capital transnacional. Livre dos limites impostos pelas fronteiras nacionais, o capital se viu mais preparado para driblar a regulação por parte dos Estados. A atuação agressiva do capital nacional e transnacional – especialmente nas nações que dispõem de fartas reservas naturais e mão de obra barata, como é o caso do Brasil – alterou profundamente a paisagem urbana, o meio ambiente natural e a cultura das comunidades locais, gerando, também, uma série de demandas judiciais relacionadas aos direitos sociais e à proteção ao patrimônio ambiental, histórico, cultural etc.

Todos esses temas constituem objeto de estudo do Direito Urbanístico. Refletem o conflito entre diferentes agentes sociais e econômicos e atores políticos que pretendem dar ao mesmo território diferentes usos. O conceito tradicional de território não permite alcançar a atuação desses agentes e atores, uma vez que relaciona o seu uso somente ao Estado (e suas subdivisões administrativas, como as regiões, estados, municípios ou bairros). Partindo desse pressuposto, este artigo propõe um conceito jurídico-econômico de território que permite relacionar as frações da superfície terrestre não só ao Estado que sobre elas exerce sua jurisdição, mas também aos diferentes agentes e atores que disputam seu uso.

Para tanto, vale-se de pesquisa interdisciplinar, bibliográfica e documental, apoiada na doutrina e jurisprudência, e utiliza como referenciais teóricos as categorias “território usado”, proposta por Milton Santos, expoente da Geografia Crítica; e “ideologia constitucionalmente adotada”, concebida pelo jurista Washington Peluso Albino de Souza no âmbito do Direito Econômico. Demonstra, ainda, que esse



conceito jurídico-econômico de território pode contribuir sobremaneira na interpretação de normas de Direito Urbanístico.

A primeira seção traz o conceito jurídico de território tradicionalmente adotado pela Teoria Geral do Estado. Na seção seguinte são introduzidas duas categorias geográficas estreitamente ligadas na obra de Milton Santos: “espaço” e “território usado”. A terceira seção trabalha o conceito jurídico-econômico de território, por meio da utilização da categoria jurídica “ideologia constitucionalmente adotada”. A quarta e última seção procura dar aplicação prática a esse conceito, utilizando como exemplos alguns julgados extraídos da jurisprudência nacional.

1. O CONCEITO JURÍDICO DE TERRITÓRIO SOB A VISÃO TRADICIONAL

À medida que se desenrola a história do homem sobre a Terra, cada organização social confere novos usos ao território, o que modifica a forma de delimitá-lo e ordená-lo. De início, os grupos humanos defendiam seus territórios de maneira a garantir os recursos naturais necessários à sua sobrevivência (MUMFORD, 1998). Nas *polis*, os gregos erigiam muralhas que protegiam os territórios das cidades das invasões de outros povos, preocupação revelada no fragmento n. 44 de Heráclito: “É preciso que lute o povo pela lei, tal como pelas muralhas.” (HERÁCLITO, s.d.). Em Roma, o processo de conquista consistia na incorporação de territórios ocupados por outros povos ao Império Romano (COULANGES, 2009). A preocupação com a delimitação dos territórios desaparece na Idade Média: os limites dos feudos se tornam tão imprecisos que nem mesmo os historiadores se ocupavam de descrevê-los (GOMES, 2002).

Com o advento do Estado moderno, retoma-se a noção político-administrativa de território. Ao contrário do sistema feudal, em que as esferas de poder se sobrepunham, o Estado-moderno é regido pelo princípio da impenetrabilidade, de forma que é “impossível que no mesmo lugar e ao mesmo tempo convivam duas ou mais soberanias” (DALLARI, 1991, p. 76). Surge assim a necessidade de demarcar precisamente os limites dentro dos quais cada Estado exerce sua soberania com exclusividade. Maquiavel (2012) retrata com maestria, na obra *O Príncipe*, a necessidade de unificação do povo italiano a partir da defesa de um território nacional, sob pena de se manter a Itália, na sua ausência, humilhada e submetida à vontade de outros reinos, especialmente da Espanha e da França.

A ideia de território surge, assim, como referência material de uma comunidade. Nesse sentido, Gomes (2002) chama a atenção para o fato de que toda identidade comunitária – fundada na ideia de que um determinado grupo compartilha traços distintivos próprios – é definida em relação a um território, seja ele real ou mítico. Nesse último caso, a identidade territorial é estabelecida por meio de histórias ou



fábulas referentes a uma época na qual essa comunidade compartilhava um território particular perdido em razão de conquistas de outros povos ou dispersão dos membros da própria comunidade. A identidade comunitária está na base de conflitos “apresentados como lutas étnicas, religiosas culturais”, mas que são, na verdade, lutas “pelo domínio e controle de um determinado território” (GOMES, 2002, p. 65-66).

Na Roma Antiga, as relações entre os cidadãos romanos e os homens livres estrangeiros eram reguladas pelo *jus civitatis* e pelo *jus gentium*, respectivamente (MARKY, 1990). Da mesma forma, no Estado moderno, as leis regulamentam de forma diferente os direitos e deveres dos cidadãos e dos não-cidadãos. A submissão às leis do Estado, que tem como contrapartida a proteção do cidadão, encontrou justificativa, primeiro, na teoria do poder divino dos reis, e, depois, na teoria do contrato social. A teoria do surgimento do Estado a partir de um contrato original não só marca a separação entre o que é público e privado, mas cria a obrigação dos Estados nacionais de defenderem sua comunidade política e seu território (GOMES, 2002).

O conceito de território ganha relevância nas Ciências Sociais a partir do momento em que a estrutura e funcionamento dos Estados nacionais passam a ser objeto de estudo sistematizado. Na Geografia, Friedrich Ratzel propõe, no início do século XX, um conceito de território fundado na relação entre o poder jurisdicional do Estado e sua base física. É com tal significado que o termo é incorporado à Teoria Geral do Estado. De acordo com essa definição, o território é concebido como uma porção da superfície terrestre (composta de terra firme, subsolo, rios, lagos, mares internos e mar territorial, plataforma continental e espaço aéreo) limitada por fronteiras naturais na qual o Estado exerce poder (jurisdição) sobre um determinado povo (RATZEL, 1990).

Nesse contexto, o conceito jurídico de território apresentado nos manuais brasileiros de Teoria Geral do Estado abarcava, até o final da década de 1970, duas concepções. Sob a concepção física, o território era a zona geográfica - ou palco natural - onde o Estado exercia suas funções soberanas; sob a concepção jurídica, o território expressava o alcance da jurisdição exclusiva do Estado. O território tinha, assim, dupla função: fornecer ao Estado os recursos materiais para sua ação (concepção física) e limitar a competência da autoridade soberana a uma determinada porção de terras (concepção jurídica).

Em 1980, com a publicação, no Brasil, da primeira edição da obra *Teoria Pura do Direito*, de Hans Kelsen (traduzida da segunda versão publicada nos Estados Unidos em 1960), uma terceira concepção de território é adotada pelos doutrinadores nacionais: o território passa a ser visto também como âmbito de eficácia de uma ordem normativa. Assim, a unidade do Estado, que antes era dada pela sua base geográfica ou material, agora é determinada por uma base jurídica. Kelsen (1987) adverte, contudo, que

a base geográfica continua imprescindível para a constituição do Estado, sob pena de sobreposição de ordens jurídicas nacionais¹.

Para Soares (2011), o território é um dos elementos do Estado moderno, com dupla função: de um lado, identificar um povo que vive em um determinado local; e, de outro, identificar os próprios Estados modernos, que são todos territoriais. Nesse sentido, ele serve de referência para a ordem política internacional (SOARES, 2011). Esse conceito de território, com pequenas variações, permitiu ao Direito explicar a relação entre o Estado e o território por meio de várias teorias, no decorrer da história. As principais delas, segundo Paulo Bonavides (1988), são as teorias: do território-patrimônio; do território-objeto; do território-espaço; e do território-competência. Soares (2011) acrescenta uma quinta teoria: a do território-limite.

A teoria do território-patrimônio considerava o poder do Estado sobre o território um direito real, similar ao direito de um particular sobre um imóvel de sua propriedade. Conforme Soares (2011), essa concepção tem sua origem no período absolutista, quando os conceitos de domínio e de império não se distinguiam, pois estavam personificados na figura do príncipe ou do imperador. Assim, tudo que havia no interior do Estado pertencia ao imperador, de forma que o direito público se confundia com o direito privado. A concepção do território como propriedade justificava, inclusive, os tratados ou pactos territoriais firmados no período das grandes navegações. Como tudo que existia no mundo era de Deus, e o Papa era seu representante legítimo na terra, nada mais justo que os novos territórios descobertos pelos Estados nacionais fossem por eles partilhados, desde que a Igreja concedesse o seu aval (SOARES, 2011).

A segunda teoria apresentada por Bonavides (1988) é a teoria do território-objeto. Essa teoria também via a relação entre Estado e território como uma relação de domínio, mas distinguia o domínio do território pelo Estado (público) do domínio pelos cidadãos (particular). Ao Estado caberia um direito real sobre o território (direito de soberania), apresentado sob dois aspectos: um aspecto negativo, que implicava a exclusão do direito de todos os outros Estados sobre aquele território específico; e um aspecto positivo, qual seja, o direito do Estado de utilizar as terras de seu território para atender aos fins públicos. Embora tenha prevalecido até o século XIX, tal teoria apresentava alguns problemas, entre eles o fato de estender a relação jurídica de soberania – que se dá entre pessoas – a objetos (BONAVIDES, 1988).

Esse problema é contornado, para o autor, pela teoria do território-espaço. De acordo com essa teoria, a relação do Estado com o território não é uma relação jurídica, mas uma extensão material da relação exercida entre o Estado e seus súditos (BONAVIDES, 1988). Dessa forma, o poder do Estado não é exercido “sobre o território”, mas “no território”. O autor esclarece que a partir dessa teoria, o território



é considerado “palco da soberania estatal” (BONAVIDES, 1988, p. 103), isto é, o âmbito material onde se desenvolvem as atividades econômicas, sociais e culturais do Estado. A teoria do território-espaço não está imune a críticas, conforme Bonavides (1988). A mais relevante delas é a sua incapacidade de explicar o exercício do poder do Estado fora do seu território propriamente dito, como ocorre, por exemplo, quando o Estado exerce jurisdição nacional sobre navios em alto-mar. Outras situações – como, por exemplo, a de tribunais estrangeiros instalados no território de países em capitulação, no pós-guerra; ou da formação de um governo britânico-egípcio em condomínio no território que hoje compreende Sudão, Egito e Líbia, durante a primeira década do século passado – também não podiam ser explicadas pela teoria do território-espaço (BONAVIDES, 1988).

A teoria do território-competência, desenvolvida por Kelsen (1987), busca afastar a associação do território às suas características geográficas, definindo-o por meio de uma abstração. Dessa forma, o território é apresentado como “a esfera de validade espacial da ordem jurídica” de um Estado, cuja extensão é atribuída pelo Direito Internacional. Em outras palavras, é a ordem jurídica internacional que determina o domínio territorial do Estado, de forma que “todos os indivíduos que vivam neste território – com certas exceções, determinadas pelo Direito internacional – estão submetidos a esta e nenhuma outra ordem jurídica” (KELSEN, 1987, p. 353). Essa teoria resolve o problema dos atos de coerção praticados fora das fronteiras do Estado nacional, já que a validade de tais atos decorreria da sua conformidade com a ordem jurídica internacional, da qual o Estado nacional é uma ordem jurídica parcial (KELSEN, 1987).

Finalmente, a quinta teoria é a do território-limite, segundo a qual o território não seria um dos elementos do Estado, mas apenas o “limite material da ação efetiva dos governantes, configurando-se como limite da validade dos atos emanados do Estado” (SOARES, 2011, p. 128). Para seus defensores, o território limitaria a porção de terras sobre a qual “certo governo pode exercer seu poder de coação, de organizar e de fazer funcionar os diferentes serviços públicos” (SOARES, 2011, p. 120).

Percebe-se assim que o território – considerado ou não como um dos elementos do Estado – tem como função, sob a abordagem da Teoria Geral do Estado, servir como local de fixação de um povo. Esse é o primeiro sentido com que o termo é utilizado por Milton Santos. No livro *Por uma Geografia Nova*, publicado originalmente em 1978, ele afirma:

Um Estado-nação é essencialmente formado por três elementos: 1. o território; 2. o povo; 3. a soberania. A utilização do território pelo povo cria o espaço. As relações entre o povo e seu espaço e as relações entre os diversos territórios nacionais são reguladas pela função da soberania. (SANTOS, 2008, p. 232-233)



O conceito de território é trabalhado por Milton Santos no decorrer das décadas seguintes. Contudo, já se percebe, nessa primeira definição, que o geógrafo vai além do conceito tradicional proposto pela Teoria Geral do Estado. Ao afirmar que o uso do território pelo povo cria o espaço, ele mostra que o território não é mera superfície terrestre, mas é ativo, carrega poder político e econômico. Essa ideia será trabalhada de forma exaustiva na sua Teoria Espacial.

2. AS CATEGORIAS GEOGRÁFICAS “ESPAÇO” E “TERRITÓRIO USADO”

A categoria “território usado” – cunhada por Milton Santos - tem sido utilizada na Geografia Crítica há várias décadas. Ela aparece de tal forma ligada à categoria “espaço”, que não se pode apreender o significado de uma sem compreender o da outra. Ambas estão estreitamente relacionadas à produção econômica da sociedade.

Santos (2008) observa que todo ato de produção econômica – por mais simples que seja - pressupõe a relação do homem com a natureza por meio de técnicas e instrumentos de trabalho. A partir do momento em que os homens passam a viver em sociedades organizadas, começam também a dividir o trabalho e a modificar suas técnicas de produção. A transformação do processo produtivo e das condições de cooperação no decorrer do tempo altera a forma como o espaço geográfico se organiza. À medida que as técnicas de produção vão se tornando mais complexas, transformam-se os sistemas de transporte, o comércio e a transmissão de ideias; criam-se indústrias; abrem-se novas vias de acesso; implanta-se infraestrutura; surgem grandes cidades. As atividades produtivas sobre a superfície do planeta (base física) criam e recriam formas espaciais. Dessa maneira, o espaço é continuamente modificado pela ação do tempo (SANTOS, 2008).

De forma concomitante, as escalas nas quais acontecem as transformações vão se agregando: de início, as transformações se dão exclusivamente na escala local, mas logo alcançam as escalas regionais. As regiões, por sua vez, se expandem. No fim do século XV, surgem as grandes navegações e, no final do século XIX, as invenções de instrumentos e técnicas que reduzem a distância e alteram a noção de tempo: a estrada de ferro, o navio a vapor, o telégrafo sem fio, a revolução bancária etc. O século XX assiste à revolução científico-tecnológica e o espaço passa a ser organizado em redes que conectam as escalas local, regional e global. No mundo contemporâneo, todas as frações do espaço estão articuladas de forma interescalar, isto é, cada evento que acontece na escala local está conectado com eventos produzidos nas escalas regional e global.



Ao conceber o espaço geográfico como um espaço total e em constante movimento, resultante da evolução técnica vivida pela humanidade, Santos (2008) considera essa categoria sob uma perspectiva dinâmica. O espaço geográfico, para ele, não é apenas uma base física ou material composta de objetos ou formas geográficas dispostas de maneira estática, mas também das relações sociais, políticas e econômicas que tomam corpo nessa base e produzem tais objetos e formas. Em outras palavras, as relações travadas em sociedade produzem os objetos geográficos ao mesmo tempo em que são por eles produzidas, em um movimento dialético cuja força propulsora é o tempo (SANTOS, 2008).

Para demonstrar como ocorre esse movimento, Santos (2008) refere-se às formas espaciais fixas que persistem mesmo quando um determinado modo de produção já se esgotou. Tais formas continuam a exercer influência sobre as relações sociais, políticas e econômicas estabelecidas no novo modo de produção. As construções europeias da Idade Média – castelos, catedrais, estradas e pontes, por exemplo - permaneceram mesmo depois da superação do feudalismo. Tais formas geográficas – algumas delas com novas funções - influenciam, ainda hoje, a produção do espaço. Os castelos e catedrais servem como pontos turísticos, estimulando diferentes setores da economia. As estradas e pontes, ainda que adaptadas para novas necessidades, mantêm, em geral, seu traçado original. Daí porque Santos (2012b) afirma que a maneira como o espaço se comporta é dada não só pelas ações atuais, mas também pelas ações passadas. Conforme o autor, “cada objeto permanece na paisagem, cada campo cultivado, cada caminho aberto, poço de mina ou represa constitui uma objetificação concreta de uma sociedade e de seus termos de existência” (SANTOS, 2012b, p. 74).

Isso quer dizer que, quando um novo modo de produção se estabelece, ele já encontra formas espaciais que serão adaptadas para as novas condições de produção econômica e para as novas exigências sociais (SANTOS, 2008). Essas formas espaciais ligam-se ao modo de produção precedente, resistindo às mudanças sociais, de forma que “as transformações da sociedade são, em certa medida, limitadas e dirigidas pelas formas preexistentes” (SANTOS, 2012b, p. 73). Em outras palavras, o espaço tende a reproduzir a estrutura total da qual se originou, influenciando as práticas vindouras. Santos (2008) utiliza o termo “rugosidades” para se referir às formas espaciais que influenciam a ocorrência de novos eventos.

A constatação de que a produção do espaço é condicionada pelas rugosidades é de extrema relevância, segundo o autor, pois permite compreender como as ações estatais, aos estabelecerem padrões de uso do território, podem reforçar ou modificar tendências historicamente herdadas. Por exemplo, ao estimular a instalação de uma indústria ou construção de uma rodovia, o Estado torna uma determinada região mais atrativa para a atividade produtiva, ao mesmo tempo em que reduz a competitividade de outras regiões. Ao priorizar a prestação de serviços ou implantação de infraestrutura

em bairros de moradores com maior poder aquisitivo, o Estado reforça as desigualdades socioespaciais historicamente herdadas. Assim, “quando o Estado decide instalar um hospital, uma escola, uma usina elétrica, uma cidade industrial, ele está criando uma nova rugosidade ou contribuindo para afirmar uma rugosidade já existente” (SANTOS, 2008, p. 232).

Percebe-se, assim, que o espaço miltoniano é uma totalidade social. Essa totalidade é composta de uma base física ou superfície material na qual os homens desenvolvem suas atividades produtivas; e também das relações socioeconômicas e políticas que transformam essa superfície, na medida em que produzem novos objetos geográficos ou utilizam-se dos já existentes. Como uma totalidade, o espaço pode ser fracionado para fins metodológicos: pode-se, por exemplo, falar em espaço local, regional ou global; em espaço urbano ou rural, conforme o critério de fracionamento adotado. Contudo, ao fragmentar o espaço para estudá-lo, o pesquisador está apenas utilizando um método de dissecação do todo para analisar melhor cada uma de suas partes (SANTOS, 2008). O espaço em si não pode ser fragmentado. Não só porque a totalidade não é a simples soma de cada uma das suas partes, mas também porque cada uma dessas partes – em constante interação com as demais e com a totalidade – não é capaz, sozinha, de explicar a si própria ou o todo que ela integra (SANTOS, 2008, 2012a, 2012b).

Justamente porque o espaço é uma totalidade, a forma como cada uma das suas frações se desenvolve interfere na forma como se desenvolvem as demais frações e no desenvolvimento do espaço total. Isso faz com que o espaço se comporte como um verdadeiro campo de forças, composto tanto das rugosidades como das próprias “relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções” (SANTOS, 2008, p. 153).

A definição do espaço como campo de forças tem algumas implicações. A primeira delas é que, como todo campo de forças, ele exerce pressão sobre tudo o que nele está contido, inclusive sobre as práticas individuais (SANTOS, 2008). A segunda implicação é que o espaço se organiza para reproduzir suas principais linhas de força. Santos (2008) cita “as rodovias construídas paralelamente às vias férreas; as autoestradas que seguem, aproximadamente, o traçado das rodovias antigas; as pontes que se sucedem no mesmo lugar, mesmo se as condições naturais não são mais as melhores” (SANTOS, 2008, p. 166). Conforme o autor, as próprias cidades costumam reproduzir seu traçado: Paris e Londres, por exemplo, mantiveram sua morfologia à medida que as sucessivas transformações arquitetônicas alteraram o aspecto de seus bairros (SANTOS, 2008).

Para exemplificar essa ideia, Santos (2008) cita o seguinte exemplo: nas cidades, determinadas zonas são beneficiadas por uma boa infraestrutura de transporte, em razão de necessidades econômicas e sociais construídas historicamente. Em razão dessas características, essas zonas recebem grande afluxo

de pessoas, o que estimula as atividades produtivas no local, gerando uma demanda ainda maior por transporte público. Com o aumento da demanda, o Estado se vê forçado a fazer novos investimentos na infraestrutura já existente. Dessa forma, a organização daquela zona, que já era densa, é reforçada, reafirmando-se a tendência das linhas de força do espaço (SANTOS, 2008). Tal comportamento, estendido ao espaço interurbano, permite compreender a tendência à expansão das regiões metropolitanas. Esse é o motivo pelo qual cidades “inicialmente privilegiadas beneficiam-se de uma acumulação seletiva de vantagens, ao mesmo tempo em que acolhem novas implantações” (SANTOS, 2008, p. 169).

Finalmente, a terceira implicação de se conceber o espaço como um campo de força é que as forças que atuam sobre ele são diferentes e muitas vezes contrárias, provocando uma aceleração desigual em cada ponto desse campo. Esse movimento resulta em uma distribuição desigual dos recursos e das atividades humanas sobre a superfície terrestre (SANTOS, 2008). Tal ideia é essencial para se compreender como são produzidas as desigualdades regionais.

O Estado, ao escolher uma determinada forma de atender às necessidades coletivas, reorganiza o uso do território, ou seja, “cada opção realizada pelo Estado em matéria de investimento, mesmo improdutivo, atribui a um determinado lugar uma vantagem que modifica imediatamente os dados da organização do espaço” (SANTOS, 2008, p. 227). Por exemplo, o investimento em serviços e infraestrutura em uma região da cidade atrai capital e mão-de-obra potencial que poderiam ser investidos em outras frações do espaço urbano, gerando, assim, uma repartição desigual que funciona “como um elemento mantenedor das tendências herdadas.” (SANTOS, 2008, p. 185).

Assim, para evitar que as linhas de força do espaço se reproduzam, mantendo e acentuando as desigualdades regionais, é necessário que o Estado atue de forma reativa. Em outras palavras, o Estado, ao realizar o planejamento público, precisa estimular os pontos onde tais linhas são mais fracas, alterando, assim, a relação de forças.

Apresentada a categoria “espaço”, resta tratar da categoria “território usado”. Essa categoria não aparece pronta na obra de Milton Santos, mas tem seu sentido construído no decorrer da produção intelectual do geógrafo, como mostra Steinberger (2006). Na obra *Espaço e Método*, publicada em 1985, Santos (2012b) refere-se ao uso seletivo do espaço pelo capital, de forma que determinados “pedaços do território” passam a ter funções específicas:

[...] Pode-se admitir que haja pedaços do território cuja única função seja a de assegurar a circulação? Cremos que, além disso, deve-se, mesmo, reconhecer que tais “espaços de circulação” prestam-se de maneiras diferentes à utilização pelas firmas diversas dentro de uma cidade, região ou país. Haveria uma hierarquia de usos, à qual

corresponderiam diferenças, igualmente hierárquicas, na capacidade efetiva de realização do capital produtivo. [...] (SANTOS, 2012b, p. 82-83)

Em “O retorno do território”, obra lançada em 1994, Milton Santos começa a utilizar a expressão “território usado” para designar o conjunto de “objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado” (SANTOS, 2005b, p. 255). Alguns anos mais tarde, ele afirma:

O território não é uma categoria de análise, a categoria de análise é o território usado. Ou seja, para que o território se torne uma categoria de análise dentro das ciências sociais e com vistas à produção de projetos, isto é, com vistas à política, com “P” maiúsculo, deve-se tomá-lo como território usado. [...] (SANTOS, 1999, p. 18)

A análise do conjunto da obra de Milton Santos revela que, assim como o espaço, o território usado é compreendido como produto da interação dos objetos geográficos com os processos sociais, políticos e econômicos que os produzem e são por eles produzidos. Da mesma forma que o espaço, o território usado é marcado pelas “rugosidades”. Nesse sentido, Steinberger (2006) afirma que, para o geógrafo, “as ações dos atores usando o território ao longo do tempo produzem o espaço como uma totalidade que se expressa materialmente em uma configuração territorial” (STEINBERGER, 2006, p. 62). A esta altura, parece não existir diferença entre as categorias “espaço” e “território usado”. Cabe então indagar: se o território usado tem as mesmas propriedades do espaço e se não interessa à Geografia o estudo do território, mas do território usado, por que se referir a espaço e território usado como categorias diferentes? A resposta é dada por Souza (2005), quando afirma:

Milton Santos vai elaborar insistentemente sobre esta categoria de análise social, propondo ainda que o território usado seja compreendido como uma mediação entre o mundo e a sociedade nacional e local. O território usado é uma categoria integradora por excelência e que, especialmente no planejamento, vem definitivamente terminar com as falsas premissas da possibilidade da gestão intersetorial a partir da justaposição do setorial na elaboração dos planos. O território usado vem, na perspectiva miltônica exatamente evidenciar esta impossibilidade teórica, técnica e política da intersectorialidade. A resposta está exatamente em assumir o território como a única possibilidade de lidar com a unidade. [...] (SOUZA, 2005, p. 253)

Em outros termos: sendo o espaço uma unidade ou uma totalidade social e dinâmica produzida historicamente, a forma de orientar a sua produção é planejar o uso do território. A categoria “território usado” é fundamental para analisar o “lugar palpável, que recebe os impactos do mundo” (SOUZA, 2005, p. 253). Para Souza (2005), além de alcançar a realidade concreta ou visível (o que o espaço, como abstração, não permite fazer), a categoria “território usado” permite trabalhar na escala local, já que o uso do território se dá por meio dos lugares. É nos lugares que coexistem usos e valores culturais, econômicos, sociais, identitários, financeiros etc. advindos de racionalidades diferentes (SOUZA, 2005).

A partir desse raciocínio é possível compreender porque o espaço – como unidade de análise – é decomposto em espaço urbano, rural ou regional (frações do espaço que continuam a ser abstrações teóricas), enquanto o território usado é decomposto em frações palpáveis ou concretas. É possível ainda perceber que cada uma das frações do território é configurada de acordo com as técnicas² (materiais, culturais, sociais e políticas) de que dispõe uma dada comunidade. São essas técnicas que determinam como será usado o território:

[...] As relações entre os homens, as relações entre os homens e o seu entorno, as chamadas relações internacionais e interlocais, o uso dos capitais, a natureza do trabalho, a vida no lar e até mesmo a intersubjetividade são, hoje, subordinados, de forma ativa ou passiva, às condições oferecidas pela técnica em suas diversas manifestações. [...] (SANTOS, 2005a, p. 150)

No mundo contemporâneo o homem se relaciona com o seu entorno por meio das técnicas científica e informacional. Tais técnicas são produzidas em escala global pelo mercado e pelos organismos supranacionais, de acordo com a lógica hegemônica do sistema capitalista. Contudo, a relação do homem com o seu meio ambiente também é mediada por técnicas locais – materiais, culturais, sociais e políticas. No processo de apropriação do território, confrontam-se, assim, duas forças: as forças locais, que representam os interesses das comunidades territorializadas; e as forças globais, representadas por agentes sociais e econômicos e atores políticos hegemônicos que interferem no modo de vida local³. Como acentua Santos (2006), “na medida em que os atores recém-chegados tragam consigo condições para impor perturbações, o acontecer em uma dada fração do território passa a obedecer a uma lógica extralocal” (SANTOS, 2006, p. 170), afetando a forma como os indivíduos de uma determinada comunidade se relacionam com o seu entorno.

Assim, é possível perceber que a configuração do território usado é resultado de um embate de forças sociais, políticas e econômicas, travado tanto no plano nacional como no plano global. Nessa disputa estão em jogo não só a distribuição de bens e serviços materiais, mas também o poder de interferir politicamente nas escolhas relacionadas ao uso do território. No plano global, é importante lembrar que o final do século passado assistiu ao surgimento dos territórios das empresas. Enquanto os territórios nacionais constituem abrigo e fonte de trabalho de seus cidadãos, os territórios das empresas operam em rede global segundo a lógica do capital transnacional. Nesse sentido, Souza (2005) aponta “a necessidade de hoje refinarmos o conceito de território de modo a distinguir aquele território de todos, abrigo de todos, daquele de interesse das empresas. [...] O primeiro é o território nacional e o segundo é o espaço internacional” (SOUZA, 2005, p. 252).



No plano nacional, as forças sociais, políticas e econômicas que disputam o uso do território são intermediadas pelo Estado, por meio do planejamento. É o planejamento estatal que determina a distribuição seletiva, sobre o território nacional, não só das estruturas físicas, mas também do capital, das instituições e das pessoas (SANTOS, 2003). Cada fração do território é usada de forma diversa pelos diferentes agentes sociais e econômicos que produzem o espaço (empresas, instituições e pessoas). Dessa forma, instaura-se uma disputa de interesses entre esses agentes (e entre os atores políticos que os representam), cada qual procurando orientar, influenciar ou dirigir o planejamento estatal de forma a dar ao território o uso que melhor atenda aos seus interesses⁴.

O Estado, por sua vez, ao escolher uma determinada forma de atender às necessidades coletivas, reorganiza o uso do território. No caso brasileiro, por exemplo, as leis de planos diretores municipais, as leis dos planos plurianuais e as leis orçamentárias definem como se dará o investimento em serviços e infraestrutura nas diferentes regiões das cidades. Por meio delas, o Estado direciona mão-de-obra potencial e capital para determinadas frações do território urbano. Essa repartição de recursos pode funcionar “como um elemento mantenedor das tendências herdadas” (SANTOS, 2008, p. 185), aumentando a desigualdade; ou, ao contrário, como elemento de reversão dessas tendências. Em outras palavras: ao planejar o uso do território urbano, o Estado toma uma série de decisões (zoneamento de áreas, destinação de equipamentos públicos e disponibilização de serviços públicos, implantação de infraestrutura etc.) que aumentam ou diminuem a segregação socioeconômica. A depender da lógica ou racionalidade adotadas, essas decisões podem reproduzir ou, ao contrário, neutralizar as diferenças socioespaciais (SANTOS, 2008, 2012a, 2012b).

As considerações traçadas até agora mostram como as categorias “espaço” e “território usado” podem contribuir para a compreensão dos processos sociais, políticos e econômicos que produzem o espaço urbano. Contudo, compreender esses processos é apenas o primeiro passo para se interpretar as normas jurídicas. Sob uma perspectiva dogmática, além de conhecer o fato que constitui o conteúdo da norma (ser), é preciso adequá-lo ao critério de justiça estabelecido no Ordenamento Jurídico-Constitucional (dever ser). A próxima seção relacionará a categoria “território usado” ao critério de justiça estabelecido pela Constituição brasileira de 1988 por meio de outra categoria: a “ideologia constitucionalmente adotada”. O objetivo é formular um conceito jurídico de território adequado para a interpretação das normas de Direito Urbanístico nacional.

3. UM CONCEITO JURÍDICO-ECONÔMICO DE TERRITÓRIO A PARTIR DA “IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA”

Em 1980, Milton Santos afirmou, em conferência histórica na Universidade de Brasília, que o cenário político internacional e o movimento da sociedade brasileira à época eram propícios à realização de um novo pacto nacional (SANTOS, 2011). Tal pacto, direcionado a promover o desenvolvimento social, econômico e político do País, dependeria, segundo ele, de um pacto territorial. Essa afirmação pode ser compreendida a partir do que foi exposto na seção anterior. Como visto, é no território que as forças produtivas, por meio da incorporação da técnica, transformam a natureza e produzem riqueza. Contudo, esse mesmo território que funciona como um fator de produção de riqueza é o lugar de trabalho, de moradia, de trocas culturais, de ação política. E, no mundo globalizado, ele se torna igualmente o lugar em que atua o capital (estatal e privado, nacional e estrangeiro), realizando a economia transnacional. O território é, portanto, objeto de disputa entre diferentes forças sociais, políticas e econômicas.

O pacto social e territorial ao qual se referia Milton Santos foi materializado em 1988. A Constituição da República instituiu uma nova Ordem Jurídico-Constitucional e estabeleceu as transformações sociais, políticas e econômicas necessárias para o desenvolvimento nacional. O conceito de desenvolvimento - que, em tese, comporta diferentes significados – foi associado na Constituição brasileira ao combate à pobreza e à marginalização e à redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º da CR). Em outras palavras, a Constituição brasileira adotou a ética da solidariedade⁵, contraposta à ética individualista, que serviu de base à Constituição norte-americana de 1787 e às Constituições latino-americanas inspiradas no seu modelo.

Com base na ética da solidariedade, a Constituição de 1988 alterou de forma significativa o regime da propriedade urbana e rural, prestigiando a função social da propriedade. Transferiu para o âmbito do direito público a regulação das relações jurídicas do proprietário de imóveis urbanos e rurais, que antes eram tratadas exclusivamente no âmbito do direito privado (art. 5º, incisos XXIII e XXVI; art. 170, inciso III; art. 182, § 2º; art. 185, § único; e art. 186 da CR). Previu também formas de intervenção estatal na propriedade imobiliária privada (art. 182, § 4º; art. 183; art. 184; e art. 191 da CR). Além disso, estabeleceu o planejamento regional do uso do território com o objetivo de reduzir as desigualdades socioespaciais (art. 21, inciso IX e art. 43 da CR) e o planejamento e controle do uso do território urbano para garantia do bem-estar de todos os seus habitantes (art. 182, *caput*, da CR).

Além da ética da solidariedade, o conjunto de princípios estabelecidos na Constituição de 1988 é informado pela ética da alteridade. A Constituição de 1988 reforçou o pluralismo cultural e produtivo



ao reconhecer e estimular modos de vida e de produção alternativos ao sistema capitalista (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2020). Tais modos de vida e de produção são adotados de forma endógena por agentes sociais e econômicos até então invisibilizados pela nossa ordem jurídico-constitucional, como os povos indígenas (art. 231 da CR), os povos tradicionais (art. 215, § 1º da CR) e os quilombolas (art. 68 do ADCT da CR). Em consonância com a ética da alteridade, a Constituição prestigiou as relações produtivas alternativas ao sistema capitalista, como o cooperativismo e outras formas de associativismo (art. 174, § 2º da CR). Além disso, reforçou o planejamento estatal na esfera local, como anota Clark (2001), atribuindo aos municípios a competência para formular sua política urbana (art. 30, inciso VIII e art. 182, *caput*, da CR).

Ainda sob a ética da alteridade, a Constituição de 1988 institucionalizou a democracia participativa como um dos mecanismos de formação da vontade do Estado. Ao estabelecer que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, parágrafo único da CR), a Constituição de 1988 abriu caminho para uma infinidade de práticas participativas em todos os níveis da federação, nas mais variadas políticas públicas.

No caso das políticas públicas ligadas ao uso do território, também chamadas de políticas públicas espaciais (STEINBERGER, 2006), a Constituição previu expressamente o princípio da gestão democrática da política rural (art. 187 da CR). Esse princípio veio a ser estendido, posteriormente, à política urbana (art. 2º, inciso II, e arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257/2001) e à política ambiental (art. 5º, incisos II e III da Lei nº 9.985/2000; art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 11.428/2006 e art. 3º, *caput*, da Lei nº 12.187/2009). O princípio da gestão democrática da política urbana, rural e ambiental é de fundamental importância, pois visa a garantir o equilíbrio entre as diferentes forças sociais, políticas e econômicas que disputam o uso do território e interferem no planejamento estatal em maior ou menor medida, a depender de seu poder de influência junto ao Estado.

O conjunto de normas e princípios anteriormente referidos refletem o pacto territorial firmado na Constituição de 1988, por meio do qual o constituinte buscou transformar o modo como vinha se dando o uso do território nacional. Tais normas e princípios não são extraídos de uma única ideologia⁶. Como esclarecem Clark, Corrêa e Nascimento (2013), com base na obra do jurista Washington Peluso Albino de Souza, todo pacto constitucional resulta de um processo jurídico-político por meio do qual ideias, princípios e teorias de diferentes ideologias políticas e econômicas amalgamam-se em um conjunto coerente de fundamentos normativos-axiológicos. Esse conjunto de fundamentos, que conforma todos os princípios e normas da ordem constitucional econômica e política instituída, constitui a categoria

“ideologia constitucionalmente adotada”, proposta por Albino de Souza e assim definida pelo próprio jurista:

Não se trata do sentido filosófico ou político amplo, de ideologia, nem mesmo de cada ideologia política geralmente referida, tal como a capitalista, a socialista, a comunista, etc. Independentemente dessa configuração, referim-nos aos princípios que sejam fundamentais na ordem jurídica considerada, mesmo que isoladamente se identifiquem com alguma daquelas ideologias políticas acima referidas. (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 28-29)

Segundo Albino de Souza (2017), a “ideologia constitucionalmente adotada” é “aquela definida, em Direito Positivo, no Estado de Direito, pela Constituição vigente, em cada época e em cada país” (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 29). Como as Constituições das diferentes nações são produzidas por constituintes de diversas linhagens político-ideológicas, elas são resultado de um sincretismo de ideologias políticas e econômicas tomadas em abstrato, que passam a constituir a “ideologia constitucionalmente adotada” por uma determinada nação.

Com base nesse raciocínio, Clark, Corrêa e Nascimento (2020) afirmam que o sistema de produção capitalista não é o único contemplado na Constituição brasileira de 1988. A “ideologia constitucionalmente adotada” pelo Brasil reconheceu, ao lado do sistema capitalista, outros modos de viver e produzir, prestigiando a pluralidade e a diversidade cultural, ambiental e econômica. Ainda conforme os autores, a ideologia adotada pela Constituição brasileira incide sobre os institutos econômicos nacionais, dando-lhes novos significados do ponto de vista axiológico (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2013). Assim, tais institutos passam a ter seu sentido determinado pelos princípios orientadores da Constituição Econômica - conjunto de princípios constitucionais que regulam os temas econômicos -, transformando-se em institutos jurídico-econômicos⁷. De acordo com os autores:

Em termos gerais, “ideologia constitucionalmente adotada” refere-se ao processo jurídico-político de conversão de “ideologias econômicas puras” (capitalismo, nacionalismo, socialismo) em uma ordem juridicamente positivada mesclando-as em um único texto a ser aplicado. Trata-se de um mecanismo de juridificação do discurso ideológico construído, no plano econômico-político, pelo Poder Constituinte. Em última análise, a constitucionalização de fatos econômicos significa uma alteração do tipo de “ordem”, isto é, a transmutação de institutos do sistema econômico - e por isso aberto a quaisquer ideologias - para uma ordem jurídico-econômica. (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013, p. 276)

Conforme Albino de Souza (2017), os valores traduzidos na “ideologia constitucionalmente adotada” condicionam, por meio do planejamento estatal (arts. 165, 174, 182 e 187 da CR, dentre outros), as diferentes políticas conduzidas pelo Estado, vinculando-as a uma série de fatores, tais como:



[...] as bases do aproveitamento dos recursos naturais, da utilização econômica da terra, a posição das empresas do Estado em face das particulares, a condição do trabalho, a nacionalidade do trabalhador, do capital ou da empresa, a natureza do lucro, os abusos do poder econômico” [...] (ALBINO DE SOUZA, 2017, p. 184)

Assim, ao planejar o uso do território no sistema urbano⁸, o Estado precisa atender ao modelo do pluralismo cultural e produtivo, segundo o qual o sistema capitalista coexiste com outros sistemas compatíveis, respeitadas as imposições e limitações constitucionais e infraconstitucionais. Trata-se de realizar, face à aplicação dos comandos plurais do modelo cultural e produtivo estabelecido, a democracia econômica prevista constitucionalmente (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2020).

Como visto anteriormente, a atuação do Estado pode manter ou reverter as linhas de força do espaço, aumentando ou diminuindo a segregação socioeconômica. Tal decisão, contudo, não é de livre escolha do planejador. Ela é condicionada pelo critério de justiça estabelecido pela “ideologia constitucionalmente adotada” (ALBINO DE SOUZA, 2017). Em outras palavras, a interpretação das normas e princípios que regulam o uso do território nas cidades brasileiras deve ser orientada pela “ideologia constitucionalmente adotada” em 1988.

A “ideologia constitucionalmente adotada” em 1988, por sua vez, tem como fundamentos os objetivos da República brasileira, colocados no artigo 3º, que constituem, na definição de Bercovici, a “cláusula transformadora da Constituição” (BERCOVICI, 2003, p. 294). Esses objetivos definem os parâmetros do desenvolvimento nacional e estabelecem os critérios de justiça para análise das políticas públicas. São essas políticas, em última instância, que definem, direta ou indiretamente, os usos que os agentes sociais e econômicos (pessoas físicas e jurídicas) darão ao território nacional.

Além dos fundamentos estabelecidos no art. 3º, a Constituição da República traz várias normas que orientam o planejamento do uso do território nacional, na maior parte das vezes sem mencionar expressamente o termo “território”. São exemplos dessas normas: no capítulo que cuida da Administração Pública, as normas que regulamentam o desenvolvimento das regiões nacionais, buscando integrá-las tanto do ponto de vista geográfico quanto econômico; nos capítulos que regulamentam a política urbana e agrária nacionais, as normas que condicionam o uso da propriedade urbana e rural; nos capítulos que dispõem sobre a política de meio ambiente e sobre os direitos dos povos indígenas, as normas que regulam a proteção aos territórios ambientalmente protegidos e aos territórios ocupados pelos povos indígenas; e no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a norma que reconhece a propriedade dos quilombolas sobre as terras por eles ocupadas.

Especificamente no caso do planejamento urbano, diversas normas e princípios constitucionais condicionam o planejamento do uso do território ao enfrentamento das enormes contradições socioespaciais que marcam as cidades brasileiras. O artigo 6º, por exemplo, inclui o direito à moradia, transporte, lazer e segurança no rol dos direitos sociais constitucionalmente garantidos, o que exige a atuação do Estado, por meio de políticas públicas, para direcionar o uso do território a essas finalidades.

A título exemplificativo, pode-se fazer um exercício de interpretação do princípio da obrigatoriedade do planejamento urbano pelos municípios, estabelecido no art. 182, § 1º da Constituição. O planejamento urbano é interpretado, conforme a “ideologia constitucionalmente adotada”, como um instrumento de organização do uso do território urbano de forma a: (i) ofertar os recursos urbanos necessários à garantia dos direitos sociais, distribuindo-os de forma a reduzir as desigualdades socioespaciais (art. 3º e seus incisos c/c art. 6º e art. 170 da CR e art. 2º, inciso IV, do Estatuto da Cidade); e (ii) financiar os recursos urbanos necessários às atividades produtivas, coordenando a ação dos agentes que produzem o espaço urbano (art. 174, *caput* e parágrafo primeiro c/c art. 182 e seus incisos da CR).

Para tanto, o Estado tem à sua disposição um conjunto de instrumentos jurídico-urbanísticos de natureza técnica e institucional contemplados na Constituição de 1988 (arts. 182 e 183 da CR) e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Entre esses instrumentos estão aqueles desenhados especificamente para: (i) recuperar investimentos públicos que resultam na valorização de imóveis urbanos particulares, como, por exemplo, o IPTU Progressivo (art. 156, § 1º, da CR); e (ii) coibir a especulação imobiliária, como, por exemplo, o IPTU Progressivo no Tempo seguido de desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública (art. 182, § 4º, da CR).

Além disso, o princípio da obrigatoriedade do planejamento urbano deve ser necessariamente interpretado em conjunto com os princípios fundados na ética da solidariedade, entre eles o princípio da função social da propriedade e o princípio das funções sociais da cidade. O primeiro condiciona o uso da propriedade privada ao interesse da coletividade, atribuindo ao proprietário uma série de obrigações negativas e positivas, como, por exemplo, a obrigação de conferir uma destinação adequada ao imóvel urbano, evitando que imóveis aptos a serem ocupados permaneçam vazios. O princípio das funções sociais da cidade impõe ao Estado a busca do desenvolvimento urbano, compreendido como garantia do bem-estar de todos os moradores das cidades (art. 182, *caput*, da CR).

Contudo, conforme a ética da alteridade, que também foi absorvida pela “ideologia constitucionalmente adotada”, a função social da cidade não é servir somente como *locus* de aglomeração de capital, recursos e força de trabalho; ou de consumo de bens e serviços urbanos. É também, e principalmente, constituir-se em local privilegiado de encontro social, onde coexistem as diferenças,



inclusive de modos de vida e de produção (pluralismo cultural e produtivo), valoradas como critério de justiça porque são enriquecedoras do convívio urbano.

Portanto, conforme os princípios fundados na ética da alteridade, o conceito de desenvolvimento urbano pressupõe mais do que a simples garantia dos direitos sociais. Ele compreende também o princípio da proteção à diversidade (art. 3º, inciso IV; art. 215, § 3º, inciso V; art. 216; art. 216-A, § 1º, inciso I; e art. 231 da CR). Dessa forma, o princípio da obrigatoriedade do planejamento urbano, sob a ética da alteridade, impõe ao Estado o dever de organizar o uso do território urbano de forma a: (i) dar efetividade aos direitos incluídos no conceito de cidadania em sentido amplo (art. 1º, incisos II e III da CR e art. 1º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade); (ii) garantir o direito à cidade, que inclui o direito a participar da produção do espaço urbano (art. 1º, § 1º, da CR e art. 2º, incisos II e XIII do Estatuto da Cidade); (iii) proteger o meio ambiente natural e artificial (art. 182, *caput*; art. 225; art. 216 da CR e art. 2º, inciso XII do Estatuto da Cidade); e (iv) estimular os sistemas de vida e de produção alternativos ao sistema capitalista, entre os quais os sistemas associativos e cooperativos adotados pelas diferentes comunidades no território nacional (art. 5º, inciso XVIII; art. 215, inciso V; art. 216, inciso II; e art. 231 da CR; art. 68 do ADCT da CR; e art. 2º, inciso VIII do Estatuto da Cidade).

Em relação a esse último objetivo, é importante lembrar que o princípio do pluralismo cultural e produtivo funciona como um princípio transversal, que atravessa todas as políticas públicas espaciais. No caso da política urbana, esse princípio vincula o planejamento do uso do território ao atendimento das necessidades específicas de cada comunidade, definidas a partir de seu modo de vida e de produção específico.

Pelo que foi até agora exposto, conclui-se que o pacto social e territorial formulado em 1988 concebeu o desenvolvimento urbano como uma situação de rompimento do equilíbrio até então estabelecido (ALBINO DE SOUZA, 2017), de forma planejada (CAMARGO, 2014) e desvinculada do crescimento modernizante (BERCOVICI 2005). O desenvolvimento urbano interpretado sob a “ideologia constitucionalmente adotada” pressupõe a melhoria das condições de vida nas cidades brasileiras por meio de: a) redução das desigualdades socioespaciais; b) melhoria nas condições de relação do morador urbano com seu entorno, isto é, com o meio ambiente natural e artificial; c) participação política de todos os grupos sociais que usam o território e produzem o espaço urbano, especialmente daqueles têm sido historicamente excluídos do processo de desenvolvimento nacional. Esses três processos de melhoria são condição *sine qua non* para a garantia do direito à cidade.

A esta altura já é possível chegar a um conceito jurídico-econômico de território, assim formulado: o território é uma totalidade que compreende tanto a base física usada por uma determinada comunidade



para viver e produzir (objetos e formas geográficas naturais e artificiais), como também as relações sociais, ambientais, tecnológicas, políticas, econômicas e jurídicas que produzem essa base física e são por ela produzidas, em um movimento dialético. Tal conceito, justamente por abranger as relações entre os diferentes agentes sociais e econômicos e atores políticos que produzem o espaço urbano, permite ao jurista compreender a disputa pelo uso do território e regular as ações dos diferentes agentes e atores de forma a promover o desenvolvimento urbano, compreendido em conformidade com a “ideologia constitucionalmente adotada” em 1988. Alguns exemplos trazidos na próxima seção tornarão essa ideia mais clara.

4. APLICANDO O CONCEITO JURÍDICO-ECONÔMICO DE TERRITÓRIO EM TEMAS DE DIREITO URBANÍSTICO

Para demonstrar como o conceito jurídico-econômico de território pode ser útil para o Direito Urbanístico, esta última seção analisa decisões judiciais que, embora de forma não sistematizada, compreenderam o território como um objeto de disputa entre agentes sociais e econômicos e atores políticos, superando o conceito abstrato-filosófico segundo o qual o território seria apenas um palco onde se desenrolam as ações desses agentes e atores. A primeira delas foi proferida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5) no julgamento Apelação Cível nº 330.714/PB⁹. Discutiu-se na ocasião um tema recorrente em Direito Urbanístico: a ocupação de áreas ambientalmente protegidas para moradia em zona urbana. O tema é particularmente controverso porque contrapõe o direito à moradia, garantido pelo art. 6º da Constituição da República, ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecido no artigo 225.

Embora o tema apareça em diferentes contextos jurídicos, é discutido especialmente nos casos de regularização fundiária urbana de assentamentos de baixa renda constituídos em Áreas de Preservação Permanente (APP), nas quais a edificação é legalmente proibida¹⁰. Como as APP não são valorizadas pelo mercado, que usa o território conforme a lógica financista do capital, elas acabam sendo ocupadas como moradia por pessoas de baixa renda, que edificam de forma irregular (muitas vezes com o incentivo de forças econômicas e políticas), na esperança de que suas edificações venham algum dia a ser regularizadas. Assim, grande parte dos assentamentos de baixa renda se constitui em margens de rios, córregos e reservatórios de água, encostas de morros, mangues, áreas alagáveis etc. Apenas para citar um exemplo, no Município de São Paulo, as margens das bacias dos Reservatórios Billings e Guarapiranga abrigavam em 2018, segundo levantamento feito pela Prefeitura de São Paulo em parceria com o Centro



de Estudos da Metrópole, 684 assentamentos precários com um total de 171.771 domicílios (FERRARA, 2018).

Se de um lado é necessário preservar os recursos naturais de forma a garantir a qualidade de vida dos moradores dos centros urbanos; de outro a remoção dos moradores dessas ocupações sem a previsão de realocação para outra região vai de encontro à garantia constitucional do direito à moradia. Para regular essas situações, a Lei nº 11.977/2009 – revogada pela Lei nº 13.465/2017 - resguardava ambos os valores protegidos constitucionalmente (o meio ambiente natural e o direito à moradia), permitindo a regularização fundiária de interesse social (assim definida a regularização de moradias ocupadas predominantemente por população de baixa renda) em APP inserida em zona urbana consolidada, desde que cumpridos determinados requisitos¹¹. Entre esses requisitos estava a limitação temporal das situações a serem regularizadas e a condição de que restasse comprovado, por meio de estudos técnicos, que a regularização fundiária com a manutenção dos ocupantes implicaria na melhoria das condições ambientais da área - entre as quais a habitabilidade dos moradores - em relação à situação verificada anteriormente (art. 54, §§ 1º e 2º da Lei nº 11.977/2009, não mais em vigor).

A legislação revogada não concebia o equilíbrio do meio ambiente sob uma perspectiva exclusiva de preservação da natureza, mas considerava também a promoção do bem estar ou qualidade de vida das comunidades envolvidas, em conformidade com a “ideologia constitucionalmente adotada”¹². Adotava um conceito de território bastante semelhante ao aqui proposto, na medida em que regulava seu uso não somente para preservar os recursos *in natura*, mas também para promover a qualidade de vida da população de baixa renda, historicamente invisibilizada, o que se mostrava em perfeita consonância com a ideologia do pluralismo constitucional. Ainda de acordo com a “ideologia constitucionalmente adotada”, a Lei nº 11.977/2009 concebia o desenvolvimento urbano de forma a articular a questão ambiental com a questão social.

No caso analisado pelo TRF-5, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) ajuizara ação civil pública contra particulares e contra o Município de Pitimbu (PB) com o fim de obter ordem judicial de demolição de construções ilegais em onze imóveis que abrigavam bar, farmácia, casas de veraneio e residências familiares localizados em APP na faixa marginal do Rio Acaú. O TRF-5 decidiu pela manutenção das edificações, uma vez que o laudo pericial produzido nos autos demonstrava, por meio de imagens aéreas da localidade, que as edificações estavam em área consideravelmente adensada e antropizada e que a sua demolição não asseguraria a recuperação da área degradada. Além disso, a decisão considerou que o Poder Público já promovera algumas melhorias públicas na região, como a instalação de posto de saúde, além de recolher o IPTU e outras taxas, o que



levava os moradores, normalmente pessoas de baixa renda e carentes de instrução, a se convenceram da regularidade de suas habitações. Conforme o acórdão proferido pelo TRF-5:

A demolição de toda a estrutura estabelecida na mencionada área de preservação permanente, incluindo os serviços públicos, revela-se desarrazoada, especialmente quando atingem pessoas e Municípios de reduzida condição financeira. Assim, o risco e o dano ambiental que a manutenção da comunidade na área de preservação não justifica a demolição das casas estabelecidas na localidade, já que medidas menos drásticas podem ser adotadas para minimizar o risco e o dano ambiental causados, como por exemplo a instalação de fossas sépticas, coleta seletiva de resíduos sólidos, viabilizando a reciclagem, criação de área para compostagem para produção de fertilizantes naturais e reduzindo a demanda por aterro sanitário, conforme mencionado pelo perito, fls. 757 e 758. (TRF-5; Apelação Cível nº 330.714/PB)

Analisando dados extraídos do caso concreto, o TRF-5 afirmava que a região em que se situavam as edificações integrava o projeto de gestão integrada da Orla Marítima do Município de Pitimbu (PB), que tinha por objetivo “estabelecer as diretrizes e linha de atuação para área, definindo as responsabilidades dos atores envolvidos para prevenir, regular, corrigir e/ou amenizar os impactos causados ao meio ambiente decorrentes da intervenção desordenada” (TRF-5; Apelação Cível nº 330.714/PB). O julgado proferido pelo TRF-5 interpretava o direito à moradia e o direito ao meio ambiente natural em conformidade com o art. 3º da Constituição, que estabelece como objetivo da República brasileira a redução das desigualdades. Buscava, no mesmo sentido da Lei nº 11.977/2009, uma solução jurídica que permitisse resguardar tanto o direito à moradia quanto a preservação do meio ambiente natural.

Esse acórdão foi reformado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do Recurso Especial nº 1.782.692-PB¹³. A comparação entre os fundamentos de ambas as decisões deixa claro que o acórdão proferido pelo STJ adotou um conceito abstrato de território, pouco articulado com a realidade social, política e econômica nacional e local. Isso fica particularmente claro quando o acórdão afirma, de forma genérica: (i) que a ocupação da área por pessoas de baixa renda seria um artifício dos grileiros para o exercício da ilegalidade; (ii) que a ocupação de áreas ambientalmente protegidas gera tragédias e prejuízos patrimoniais que oneram o orçamento público, sem indicar qual o risco verificado naquele território específico; (iii) que a miserabilidade social não justificaria “a miserabilidade ecológica”.

Ao invés de utilizar dados objetivos do caso concreto para retratar o processo de apropriação daquele território específico pelos agentes sociais, o julgado alicerçou-se na valoração subjetiva acerca da conduta desses agentes. Com isso, foram deixados de lado os aspectos sociais, políticos e econômicos que caracterizam o processo de uso e apropriação do território. O resultado foi a penalização dos

ocupantes da área por uma conduta atribuída pelo próprio acórdão aos “grileiros”. Conforme o acórdão proferido pelo STJ:

9. Entre os onze imóveis objeto da presente Ação Civil Pública, há *casas de veraneio, bar e farmácia*. É o conhecido artifício de que se servem *grileiros ambientais*, pelo qual o ilegal em grau máximo – nas APPs urbanas, verdadeira infantaria precursora de destruição, mas em rigor embrião de *gentrificação* imediata ou futura do terreno não edificável – lança mão da população de baixíssima renda como anteparo ético e de justiça social, pretexto esperto, mas vazio tanto de equidade como de legitimidade, destinado a sustentar e a reter, em proveito individual, comercial e de lazer, ocupações, construções e usos irregulares sobre espaços naturais legalmente protegidos em favor da coletividade (STJ; REsp nº 1.782.692-PB).

O acórdão cita tragédias e prejuízos patrimoniais causados por ocupações irregulares em geral, sem indicar os dados concretos que indicariam o risco de desastre naquele caso específico. A vulnerabilidade dos moradores dos assentamentos urbanos é apresentada como um dado geral, exclusivamente para fundamentar a decisão de desocupação da área. Embora mencione o direito à moradia como um direito fundamental, a menção é apenas retórica, uma vez que a disputa econômica e política entre os agentes sociais e atores políticos pelo uso do território é vista como “falta de vontade política” do Estado.

Vale trazer, a título de comparação, outro julgado proferido pelo STJ sobre o mesmo tema. Trata-se do acórdão proferido no julgamento do REsp nº 332.772-SP¹⁴, em que se discutiu a desocupação de assentamento precário constituído em APP às margens da Reserva Billings, citada linhas atrás. Nesse caso, o STJ confirmou a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) que, nos autos de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o Município de São Bernardo do Campo e particulares, negara o pedido de desocupação da área formulado pelo Ministério Público. A decisão do TJSP, mantida pelo STJ, entendeu que a ocupação já estava consolidada e indeferiu a tutela específica (desocupação da área), substituindo-a pelas obrigações de: (i) substituir os materiais impermeáveis utilizados na ocupação por outros materiais permeáveis (por exemplo, substituição de camadas asfálticas por paralelepípedos, de calçamentos por gramas etc.); (ii) adequar a ocupação aos usos e índices urbanísticos permitidos para a zona; e (iii) adotar medidas para recuperação da represa Billings. Nesse caso, da mesma forma como fez o TRF-5 no julgado anteriormente citado, o STJ buscou harmonizar o direito à moradia e o direito à dignidade dos moradores do parcelamento irregular com a proteção ao meio ambiente natural, apropriando-se de dados concretos referentes ao uso daquele território específico pelos agentes sociais e econômicos.



A mesma concepção de território aparece no acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Petição nº 3.388/RR¹⁵, que tratou da demarcação da Terra Indígena Raposa do Sol¹⁶. Ao analisarem esse acórdão, Gomes, Pardo e Vila-Nova (2017) anotam que, dadas as circunstâncias específicas dos agentes sociais e econômicos que disputavam o uso do território naquela situação específica, o STF adotou como valor máximo a proteção ao meio ambiente natural. O acórdão então proferido reconheceu o uso dado ao território pelos povos indígenas como o único uso possível em conformidade com a Constituição da República. Além de enfatizar a importância de proteger o território usado pelos povos indígenas, em razão da sua imprescindibilidade para a produção econômica e cultural daquelas comunidades, entendeu que o modelo demarcatório deveria ser contínuo, sem “bolsões” ou “ilhas” para cada etnia (GOMES; PARDO; VILA-NOVA, 2017). Para justificar tal modelo, o STF afirmou a necessidade de cada etnia autóctone

[...] ter para si, com exclusividade, uma porção de terra compatível com sua peculiar forma de organização social, seus usos e costumes, tradições, artes, culinária, terapias, meios e técnicas de subsistência econômica e de reprodução física. Trato de terra ou de terras ocupadas por modo tão permanente quanto tradicional, por isso que referidas à memória e à psicologia de cada tribo em especial, cada população aborígene em seu ontologicamente distinto modo de falar, produzir, invocar seus deuses, conceber e praticar a vida, enfim. (STF; Petição nº 3.388/RR)

Fica clara, assim, a relação entre a base física ou material que serve de suporte à atividade econômica e cultural de cada comunidade indígena e o modo de vida e de produção daquela comunidade (GOMES; PARDO; VILA-NOVA, 2017). Nesse sentido, o acórdão afirma que:

[...] Áreas indígenas são demarcadas para servir concretamente de habitação permanente dos índios de uma determinada etnia, de par com as terras utilizadas para suas atividades produtivas, mais as “imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar” e ainda aquelas que se revelarem “necessárias à reprodução física e cultural” de cada qual das comunidades étnico-indígenas, “segundo seus usos, costumes e tradições” (usos, costumes e tradições deles, indígenas, e não usos, costumes e tradições dos não-índios). [...] (STF; Petição nº 3.388/RR)

Embora não trate diretamente de matéria de Direito Urbanístico, esse acórdão é relevante para o tema proposto na medida em que considera o território como base material de diferentes formas de viver e produzir, aplicando de forma implícita o conceito jurídico-econômico de território formulado neste artigo. A partir desse conceito, é possível conceber os danos ambientais não como uma questão entre o homem – tomado de forma genérica, como espécime humano – e a natureza. Ao contrário, tais danos são vistos como efeitos decorrentes da forma como diferentes sociedades se apropriam do território e, por

meio das técnicas produtivas, utilizam seus recursos naturais. Dessa forma, os problemas urbanos - entre os quais a falta de acesso à moradia – passam a ser vistos como contradições decorrentes do sistema global orientado pela lógica capitalista. Nesse sistema, as cidades (frações do território usado) são planejadas de acordo com a racionalidade hegemônica que orienta as técnicas de produção capitalista. Assim, as contradições do sistema global produzem as desigualdades regionais não só dentro de cada nação, como entre as próprias nações que compõem o sistema global.

O acórdão prolatado pelo STF no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 101¹⁷ é digno de menção por expor o processo de produção de desigualdades em escala global. A ação foi ajuizada em decorrência de várias decisões judiciais que haviam permitido a importação de pneus usados de países não integrantes do Mercosul. Essa importação, conforme constava do pedido, violaria os seguintes preceitos fundamentais: o direito à saúde (art. 196 da CR), o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CR) e a busca do desenvolvimento sustentável, traduzida pelos princípios da livre iniciativa e da liberdade do comércio (art. 170, *caput* e inciso IV da CR).

Necessária uma breve explicação: o Brasil obrigara-se, por meio de acordo comercial internacional, a importar pneus usados dos países do Mercosul. Contudo, não havia qualquer norma impositiva em relação à importação de pneus usados dos países da União Europeia (UE). Em razão da recusa brasileira em importar pneus usados provenientes da UE, o bloco europeu formulara consulta à Organização Mundial do Comércio (OMC), em que alegava que o Brasil estaria adotando uma política protecionista. A OMC, aplicando à espécie norma de Direito Internacional segundo a qual as restrições à importação não devem ser arbitrárias ou discriminatórias entre países (*General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT 1994, artigo XX), decidiu que o Brasil, ao se recusar a importar pneus da UE, mas continuar a importá-los do Mercosul, teria afrontado o princípio da isonomia no comércio internacional. O STF, em sentido contrário, declarou a inconstitucionalidade das interpretações judiciais que permitiam a importação de pneus usados de qualquer espécie, ressalvando a possibilidade de importação de pneus do Mercosul, por força de acordo firmado pelo Brasil.

O julgado tem particular interesse para o Direito Urbanístico, na medida em que a importação de pneus usados em grande escala gera uma série de problemas em relação à qualidade de vida urbana, a saber: (i) as carcaças de pneus geram lixo de difícil descarte, uma vez que não podem ser depositadas em aterros sanitários, por terem um volume muito grande, baixa compressibilidade e lenta degradação, além de apresentarem risco de contaminação do lençol freático por óleo; (ii) como vários municípios proíbem que as carcaças sejam depositadas nos aterros, as pessoas costumam fazer o descarte clandestino em rios e terrenos baldios, o que pode levar ao transbordamento dos rios em épocas de chuvas ou, no caso de

descarte em terrenos baldios, à combustão espontânea ou provocada, com liberação de fumaça altamente tóxica; (iii) as carcaças inutilizadas acabam juntando água em época de chuvas, servindo como criadouro de mosquitos que transmitem a dengue (hoje também a chicungunha e a zika) e a febre amarela, e servindo, em época de seca, como nicho para roedores que transmitem doenças. A situação é assim sintetizada no acórdão:

A reforma de pneus há que ser enfrentada pelo Brasil, nos termos da legislação vigente, quanto aos pneus que já estão desembaraçados no território nacional e que aqui são produzidos e descartados. Porém, quando, para o desenvolvimento das atividades de recuperação ou reforma de pneus, as empresas preferem importar pneus usados de outros Países, importam-se também problemas para o desenvolvimento sustentável, porque se deixa de recolher os milhões de pneus usados na grande frota nacional e aumenta-se o passivo ambiental, o qual, por sua própria condição, é de difícil degradação e armazenamento. (STF; ADPF nº 101-DF)

O conflito pelo uso do território - travado, nesse caso, em escala global - contrapõe os interesses da UE, que procura descartar no território brasileiro restos de pneus consumidos no seu território; e os interesses nacionais, já que a importação desses pneus usados implica danos ao meio ambiente natural e artificial, à segurança pública e à saúde da população. O seguinte trecho do acórdão retrata esse conflito:

26. A mesma diretriz normativa que se pretende não aceitar do Brasil já foi adotada pela União Européia (*sic*), cujos Estados, desde 1999, proibiram em seus respectivos territórios que aterros possam receber pneus inteiros, e, desde 2006, mesmo os fragmentados. Verifica-se, portanto, que se estabeleceu especial rigor na legislação estrangeira, especialmente na européia (*sic*) no trato da matéria. O que se nota é que os Países da União Européia (*sic*) aproveitam-se de brechas na legislação brasileira ou em autorizações judiciais para descartar pneus inservíveis ou ditos "com meia-vida" no Brasil, bem como em outros Países em desenvolvimento. (STF; ADPF nº 101-DF)

Finalmente, o acórdão prolatado pelo STJ do julgamento do REsp nº 1.135.807-RS¹⁸ é relevante na medida em que mostra como o conceito jurídico-econômico de território é fundamental para a interpretação da garantia do direito à cidade. Trata-se de ação ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul com o objetivo de reverter a desafetação de uma praça pública abandonada, doada pelo município de Esteio (RS) ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) para a construção de um posto de atendimento. As alegações tecidas por cada uma das partes mostram como o direito à cidade, se interpretado de forma abstrata, ou seja, desvinculado do conceito de território usado, pode funcionar como uma espécie de “coringa” para justificar linhas de argumentação das mais diversas.

No caso em destaque, tanto o Ministério Público quanto o município de Esteio invocaram, como fundamento de seus pedidos, a melhoria da qualidade de vida dos moradores do município. De um lado, o Ministério Público alegava que o município jamais poderia doar uma área destinada a abrigar uma praça

para a construção de um prédio, sob o argumento de que a preservação de todo e qualquer espaço verde urbano é necessário à garantia do bem-estar e da qualidade de vida nas cidades. De outro, o município de Esteio afirmava que a destinação do imóvel à construção da primeira agência do INSS na localidade privilegiava o conforto, segurança e saúde dos beneficiários do INSS, uma vez que evitaria o deslocamento de centenas de beneficiários do sistema de previdência social, residentes na cidade de Esteio e nas vizinhanças, em viagens intermunicipais.

O acórdão proferido pelo STJ negou provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público por questões de natureza processual. Contudo, mesmo sem adentrar no mérito da causa, teceu, a título meramente retórico, severas críticas à desafetação da praça e alienação do imóvel ao INSS. Ao tratar da garantia do direito à cidade, o acórdão privilegiou a interpretação conferida pelo Ministério Público Estadual, adotando uma concepção de qualidade de vida do morador urbano relacionada à preservação de atributos ligados ao meio ambiente natural. Conforme o acórdão:

Praças, jardins, parques e bulevares públicos urbanos constituem uma das mais expressivas manifestações do processo civilizatório, porquanto encarnam o ideal de qualidade de vida da cidade, realidade físico-cultural refinada no decorrer de longo processo histórico em que a urbe se viu transformada, de amontoado caótico de pessoas e construções toscas adensadas, em ambiente de convivência que se pretende banhado pelo saudável, belo e aprazível. (STJ; REsp nº 1.135.807-RS)

A supressão do uso do território para abrigar uma praça não é analisada a partir da função exercida por aquela fração do território em um sistema urbano específico, mas com base em um juízo de valoração subjetivo. Ao invés de se debruçar sobre aspectos extraídos da realidade material (entre eles a informação contida nos autos judiciais de que agência do INSS já estava realizando milhares de perícias por mês e atendendo à demanda diária de cerca de 300 usuários do município e suas vizinhanças), o acórdão se vale de um raciocínio lógico-filosófico desvinculado das relações sociais, políticas e econômicas que informam a disputa pelo uso daquele território em particular. Dessa forma, o uso do território para criação e manutenção de praças, jardins, parques e boulevards públicos é considerado, em abstrato, como sempre mais desejável do que qualquer outro uso.

Uma interpretação do direito à cidade mais consentânea com a “ideologia constitucionalmente adotada” pode ser construída a partir do conceito jurídico-econômico de território aqui proposto. Como visto anteriormente, qualquer tentativa de alcançar o desenvolvimento sustentável, em um sistema capitalista de produção, depende da intervenção do Estado, via planejamento urbano, para sanar as contradições engendradas pelo próprio sistema. O Estatuto da Cidade, ao tratar do direito à cidade (art. 2º, incisos I e II), associa uma vida com qualidade: a) ao direito de todos os moradores urbanos de acesso



à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer; b) à garantia de todos esses direitos para as presentes e futuras gerações, o que exige a preservação do meio ambiente natural e artificial; c) à gestão democrática da política urbana.

Tais preceitos, associados ao artigo 182 da Constituição, permitem concluir que o direito à cidade é assegurado por um planejamento urbano direcionado: a) à redistribuição dos recursos urbanos de forma a atender às necessidades básicas de todos os moradores da cidade; b) à redução das agressões ao meio ambiente urbano (natural e artificial), o que implica estimular a adoção de sistemas de produção alternativos aos sistemas capitalista e socialista; c) à garantia da participação de todos os agentes e atores políticos responsáveis pela produção do espaço na formulação, implementação e controle da política urbana.

Os exemplos acima mostram como o conceito jurídico-econômico de território aqui proposto pode ser útil ao Direito Urbanístico (e também ao Direito Ambiental e ao Direito Econômico), na medida em que permite alcançar as relações sociais, políticas, ambientais e econômicas desenvolvidas localmente, por diferentes grupos sociais ou comunidades que vivem no território brasileiro. Afinal, são essas relações que, reguladas pela Ordem-Jurídico-Constitucional brasileira, constituem, ao fim e ao cabo, o conteúdo das normas de Direito Urbanístico.

CONCLUSÃO

Ao invés da concepção estática do território, utilizada tradicionalmente pela Teoria Geral do Estado, o artigo propõe, com base na Teoria Espacial de Milton Santos, uma concepção dinâmica, segundo a qual o território está em constante movimento, impulsionado pela ação do tempo. Sob essa concepção, formula-se um conceito jurídico-econômico de território, concebido como “uma totalidade que compreende tanto a base física usada por uma determinada comunidade para viver e produzir, incluindo seus objetos e formas geográficas naturais e artificiais, como também as relações sociais, ambientais, tecnológicas, políticas, econômicas e jurídicas que produzem essa base física e são por ela produzidas, em um movimento dialético”.

Essa definição mostra-se útil ao Direito Urbanístico na medida em que revela a disputa pelo uso do território entre diferentes forças sociais, econômicas e políticas que pretendem dar-lhe destinações diversas. Nessa disputa, de natureza político-econômica, está em jogo, além do acesso a bens e serviços urbanos, o poder de interferir politicamente na formulação das políticas públicas. A compreensão de que os conflitos judiciais em matéria de Direito Urbanístico resultam dessa disputa, que acontece tanto na



escala local como na escala global, permite regular as formas de organização do uso do território de maneira consentânea com os objetivos da Constituição de 1988.

Ao associar o conceito jurídico-econômico de território à categoria “ideologia constitucionalmente adotada” (fundamentos normativo-axiológicos da Ordem Constitucional), concebida pelo jurista Washington Peluso Albino de Souza, o artigo mostra que o planejamento urbano é uma técnica por meio da qual o Estado organiza a produção do espaço urbano e ordena o uso do território, regulando as relações que o produzem e são produzidas por ele, de forma a promover o desenvolvimento urbano. Tal desenvolvimento, por sua vez, só pode ser concebido a partir do conjunto de valores políticos e econômicos escolhidos pelo constituinte como critério de justiça. Esse conjunto de valores, colocados por meio do pacto social e territorial firmado em 1988, indica o caminho a percorrer para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º da CR).

Esse caminho passa necessariamente pelo enfrentamento das desigualdades sociais e regionais que, como visto, são desigualdades socioespaciais. Passa também pela proteção ao meio ambiente natural, por meio do reconhecimento de formas alternativas de viver e de produzir que devem coexistir com o sistema capitalista. Assim, a questão urbana é compreendida de forma articulada à questão ambiental e o debate é deslocado de uma perspectiva exclusiva de preservação da natureza ou de “crescimento modernizante” para uma perspectiva que valoriza o desenvolvimento urbano sob diferentes dimensões.

Finalmente, o caminho a percorrer para alcançar os objetivos da República brasileira passa necessariamente pelo reconhecimento das práticas participativas como forma de buscar o equilíbrio entre as diferentes forças políticas, econômicas e sociais que procuram interferir na formulação da política urbana. Como consequência, o próprio conceito de bem-estar ou qualidade de vida, que norteia o planejamento urbano, somente pode ser definido a partir da participação política dos agentes sociais e econômicos e atores políticos que disputam o uso do território urbano.

NOTAS

1. Existem divergências doutrinária acerca dessa questão, sustentadas por situações excepcionais de Estados privados de território, a exemplo do Estado da Palestina, formado em sua maior parte por terras ocupadas pelo Estado de Israel. Contudo, a maioria dos autores afirma a imprescindibilidade do território para constituição de um Estado. Dallari (1991) parece ter equacionado a questão ao afirmar que não há Estado sem território, embora o primeiro possa perder temporariamente seu território sem que isso



implique na sua extinção. Nessa situação, “o Estado continua a existir enquanto não se tornar definitiva a impossibilidade de se reintegrar o território com os demais elementos” (DALLARI, 1991, p. 76).

2. O termo técnica pode ser conceituado como “aplicação prática do conhecimento científico teórico a um campo específico da atividade humana”, isto é, como sinônimo de ciência aplicada (JAPIASSU; MARCONDES, 1996, p. 257). Japiassu e Marcondes (1996) citam como exemplo a técnica de construção da máquina a vapor a partir do desenvolvimento da física, em particular da mecânica. Contudo, neste artigo emprega-se o conceito mais amplo de técnica elaborado por Milton Santos, segundo o qual “as técnicas são um conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem realiza sua vida, produz e, ao mesmo tempo, cria espaço” (SANTOS, 2006, p. 29)

3. Essa afirmação considera a realidade do Brasil, não podendo ser transposta automaticamente para a realidade de outras nações, especialmente daquelas mais desenvolvidas do ponto de vista tecnológico. Nesse sentido, Massey (2012) afirma ser perfeitamente compreensível que nações historicamente exploradas, que ocupam “posições de relativa falta de poder”, se preocupem em defender o local frente a uma globalização que ameaça seu modo de viver e de produzir. Contudo, em nações como os Estados Unidos ou o Reino Unido, a defesa do local implicaria defender os lugares “dentro e através dos quais a globalização é produzida: os movimentos através dos quais o global é constituído, inventado, coordenado. Eles são os ‘agentes’ na globalização.” (MASSEY, 2012, p. 152). Daí porque Massey (2012) afirma não ser bastante afirmar o local diante do global, é preciso encontrar pontos de apoio na escala local que permitam produzir, na escala global, as transformações necessárias à melhoria da qualidade de vida do homem.

4. Parte-se do pressuposto de que as políticas públicas, em um Estado democrático, são produzidas não apenas pelo Estado, mas pelos agentes sociais e econômicos e atores políticos que, ao se mobilizarem para expressar suas reivindicações, interferem na formulação dessas políticas de forma a atender seus próprios interesses. A respeito, Lacoste (1988) e Harvey (2006) demonstram que o espaço geográfico não é neutro, mas, ao contrário, é utilizado pelas diferentes forças sociais, políticas e econômicas para orientar a atuação das instituições de forma a atender aos seus próprios interesses.

5. A ética solidária é um dos traços do novo constitucionalismo latino-americano, inaugurado pela Constituição brasileira ao lado das Constituições da Guatemala e da Nicarágua, estas últimas promulgadas respectivamente em 1985 e 1987 (WOLKMER, 2013). Embora tenha assumido traços particulares em cada nação, o novo modelo constitucional tem duas características gerais: a tentativa de distanciar-se do constitucionalismo moderno, de matriz liberal e individualista; e o esforço em estabelecer relações

jurídico-políticas pautadas na multiculturalidade e na proteção ao meio ambiente natural (WOLKMER, 2013).

6. O termo “ideologia” é utilizado aqui no seu sentido fraco, conforme definição de Grau (2014).

7. Um exemplo de como a ideologia adotada pela Constituição ressignifica os institutos econômicos é o tratamento dado à propriedade na Ordem Constitucional brasileira. Como resultado da disputa entre as forças sociais, políticas e econômicas nacionais que se mobilizaram em torno da questão urbana e agrária, a Constituição adotou o princípio da função social da propriedade. Como se sabe, a ideia de que a propriedade tem uma função social foi proposta originalmente por Léon Duguit, em um contexto liberal. Para Duguit (2009), o instituto da propriedade deveria ter como função prover as necessidades econômicas da sociedade, de sorte que cada proprietário tinha o dever moral de dar à sua propriedade uma destinação econômica. Crawford (2017) observa que o conceito de função social era neutro em relação ao uso a ser dado à propriedade, de forma que admitia sua destinação a qualquer finalidade econômica. A Constituição de 1988, ao condicionar o uso da propriedade à sua função social, não só transferiu esse dever do plano moral para o jurídico, como também passou a submeter o instituto da propriedade a condições jurídicas específicas fixadas na Constituição e na legislação infraconstitucional de Direito Urbanístico, Econômico, Agrário e Ambiental. Em outras palavras, a Constituição de 1988 deu ao instituto da propriedade novo significado, que não pode ser extraído da ideologia econômica liberal, mas sim da “ideologia constitucionalmente adotada” pela nossa ordem jurídica.

8. Não há dúvida de que as normas de Direito Urbanístico são também normas de natureza econômica, já que regem as políticas públicas e privadas que tratam da distribuição de recursos econômicos entre os setores da sociedade. Nesse sentido, Clark, Corrêa e Nascimento (2013) observam que os fundamentos normativo-axiológicos que informam a Constituição Econômica não se restringem à lógica mercantil, já que a economia compreende uma rede de relações complexas de natureza mercantil e não-mercantil.

9. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Apelação Cível nº 330.714/PB, Relator Desembargador Federal Rubens de Mendonça Canuto Neto, 4ª Turma, julgamento 18/07/2017, publicado no Diário de Justiça Eletrônico em 24/07/2017. Disponível em: <https://cp.trf5.jus.br/data/2017/07/ESPARTA/200382000058773_20170721_1621067.pdf>. Acesso em 29 abr. 2022.

10. Área de Preservação Permanente (APP) é definida pela Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) como a “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art. 3º, inciso II). O artigo 4º, incisos I



a XI, do Código Florestal estabelece critérios objetivos para a identificação das APP e o artigo 7º proíbe a remoção da vegetação dessas áreas.

11. A Lei nº 13.465/2017 estendeu as hipóteses de regularização fundiária em APP para a regularização fundiária de interesse específico, destinada à regularização de parcelamentos de média e alta renda (art. 11, § 2º c/c art. 82). A nova lei tem sido duramente criticada por urbanistas e juristas por contrariar os princípios da função social da propriedade e das funções sociais da cidade. Para Andrade (2019), ao permitir a regularização de ocupações em APP promovidas pelas classes de maior poder aquisitivo, a nova lei trata a terra urbana como qualquer mercadoria sujeita à especulação do mercado. Em razão de vícios formais e materiais da Lei nº 13.465/2017, foram ajuizadas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) no STF nos anos de 2017 e 2018 (ADI nº 5771/DF; ADI nº 5787/DF e ADI nº 5883/DF). A ADI nº 5883/DF, movida pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), questiona a incompatibilidade da lei com o modelo constitucional de política urbana. Conforme o IAB, o novo diploma legal esvai a competência dos municípios para legislar sobre seu ordenamento territorial, coloca em risco bens da comunidade indispensáveis à configuração dos espaços urbanos e garantia dos direitos fundamentais e pode agravar os conflitos fundiários. A respeito, ver decisão proferida na Medida Cautelar na ADI nº 5883-DF, Relator Min. Luiz Fux, prolatada em 20/02/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313710121&ext=.pdf>>. Acesso em 29 abr. 2022.

12. Essa afirmação parte do pressuposto de que a Constituição de 1988 adotou a visão antropocêntrica da natureza (art. 225 da CR), ao contrário da Constituição equatoriana, que acolheu a visão biocêntrica, prevendo, inclusive, a figura da *Pachamama* (representante da natureza) como sujeito de direitos. Sob esse pressuposto, a interpretação da “ideologia constitucionalmente adotada” pela Constituição brasileira, no que tange ao equilíbrio na relação do homem-natureza, se dá a partir da figura central do homem. Dessa forma, o meio ambiente natural é visto não como um reservatório de recursos naturais a ser preservado independentemente da ação humana (“natureza intocada”), mas como o entorno no qual o homem estabelece suas atividades produtivas por meio de técnicas de mediação com os recursos naturais (tanto a técnica científica e informacional unificada em escala global como as técnicas materiais, culturais, sociais e políticas locais).

13. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial nº 1.782.692/PB, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgamento 13/08/2019, publicado no Diário de Justiça eletrônico em 05/11/2019. Disponível em:



<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802687677&dt_publicacao=05/11/2019>. Acesso em 29 abr. 2022.

14. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial nº 332.772/SP, Relator Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, julgamento 04/05/2006, publicado no Diário de Justiça em 28/06/2006, p. 225. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200100913333&dt_publicacao=28/06/2006>. Acesso em 29 abr. 2022.

15. Supremo Tribunal Federal, Petição nº 3.388/RR, Relator Ministro Carlos Brito Ayres, Tribunal Pleno, julgamento 19/03/2009, publicado no Diário de Justiça eletrônico em 01/07/2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>> Acesso em 29 abr. 2022.

16. Para uma análise mais detalhada do acórdão que julgou o caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, ver: Gomes, Pardo e Vila-Nova (2017).

17. Supremo Tribunal Federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 101-DF, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento 24/06/2009, publicado no Diário de Justiça eletrônico em 04/06/2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629955>>. Acesso em 30 abr. 2022.

18. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial nº 1.135.807-RS, Relator Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, julgamento 15/10/2010, publicado no Diário de Justiça eletrônico em 08/03/2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200900716472&dt_publicacao=08/03/2012> Acesso em 30 abr. 2022.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBINO DE SOUZA, Washington Peluso. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2017.

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.04., 2023, p. 1986-2023.

Ana Maria Isar dos Santos Gomes e Giovani Clark

DOI: 10.12957/rdc.2023. 66893 | ISSN 2317-7721

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014.

CLARK, Giovani. **O Município em Face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CLARK, Giovani; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição Econômica Bloqueada: impasses e alternativas**. Teresina: Edufpi, 2020.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, volume especial, p. 265-300, 2013.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009.

CRAWFORD, Colin. **A Função Social da Propriedade e o Direito à Cidade**: teoria e prática atual. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2017 (Texto para discussão nº 2282).

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. Tradução de Márcio Pugliesi. São Paulo: Martin Claret, 2009.

FERRARA, Luciana Nicolau. Urbanização de Assentamentos Precários em Áreas de Mananciais: um balanço da atuação do Poder Público e os desafios que permanecem na região metropolitana de São Paulo. **Oculum Ensaios**, Campinas, vol. 15, n. 3, p. 413-435, set./dez. 2018.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos; PARDO, David Wilson de Abreu; VILA-NOVA, Daniel Augusto Diniz. Acórdãos do Poder Judiciário (em temáticas de *Políticas Públicas Espaciais*). In: STEINBERGER, Marília (org.). **Território, Agentes-Atores e Políticas Públicas Espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. **A Condição Urbana**: ensaios de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

HARVEY, David. *The Political Economy of Public Space*. In: LOW, Setha; SMITH, Neil (Ed.). **The Politics of Public Space**. New York: Routledge, New York, 2006, p. 17-34.

HERÁCLITO. Fragmentos (Sobre A Natureza). Original: Sobre a Natureza (DK 22 b 1-126). Tradução de José Cavalcante de Souza. Digitalizado e editado por Alex Oliveira. Disponível em: <<https://filosoficabiblioteca.files.wordpress.com/2013/10/fragmentos-de-herc3a1clito-da-natureza.pdf>>.

JAPIASSU, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário Básico de Filosofia**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

LACOSTE, Yves. **A Geografia**: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. Tradução de Maria Cecília França. Campinas: Papirus Editora, 1988.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Antonio Caruccio-Caporale. Porto Alegre: L & PM, 2012.

MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990.



MASSEY, Doreen. **Pelo Espaço**: uma nova política da espacialidade. Tradução de Hilda Pareto Maciel e Rogério Haesbaert. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

MUMFORD, Lewis. **A Cidade na História**: suas origens, transformações e perspectivas. Tradução de Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

RATZEL, Friedrich. Geografia do Homem (Antropogeografia): volume 1, parte 1, capítulos 1 a 5. Tradução de Fátima Murad. In: Moraes, Antonio Carlos Robert (org.); Florestan Fernandes (coord.). **Ratzel**. São Paulo: Ática, 1990.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton. A Questão do Meio Ambiente: desafios para a construção de uma perspectiva interdisciplinar. **Revista GeoTextos**. Universidade Federal da Bahia, Salvador, vol. 1, n. 1, p. 139-151, 2005a.

SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. 1ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012a.

SANTOS, Milton. **Economia Espacial**: críticas e alternativas. Tradução de Maria Irene de Q.F. Szmrecsányi. 2ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012b.

SANTOS, Milton. Geografia e Planejamento: o uso do território – geopolítica. **Revista Eletrônica: Tempo – Técnica – Território**. Universidade de Brasília, Brasília, vol. 2, n. 2, 2011.

SANTOS, Milton. O retorno do território. **Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, año VI, n. 16, p. 255-261, jan./abr. 2005b.

SANTOS, Milton. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, ano XIII, n. 2, p. 15-26, ago./dez. 1999.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**: da crítica da Geografia a uma Geografia crítica. 6ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria Geral do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Milton Santos, um revolucionário. **Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, año VI, n. 16, p. 251-254, jan./abr. 2005.

STEINBERGER, Marília. Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais. In: STEINBERGER, Marília (org.). **Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora. 2006.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo Crítico e Perspectivas para um Novo Constitucionalismo na América Latina. In: WOLKMER, Antonio Carlos; MELO, Milena Petters (org.). **Constitucionalismo Latino-Americano**: tendências contemporâneas. Curitiba: Juruá, 2013.



Sobre os autores:**Ana Maria Isar dos Santos Gomes**

Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais PUC Minas, com tese na área de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano. Mestre em Geografia (Gestão Ambiental e Territorial) pela Universidade de Brasília UnB, com dissertação sobre Democracia Participativa na Regularização Fundiária Urbana. Especialista em Direito Público pelo Instituto Brasiliense de Direito Público IDP. Procuradora do Distrito Federal com atuação nas áreas de Direito Urbanístico, Ambiental e Imobiliário. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa de Direito, Economia e Filosofia da PUC-Minas vinculado ao CNPQ. Principais áreas de atuação: Direito Constitucional, Direito Urbanístico, Direito Ambiental e Direito Econômico.

Pontifícia Universidade Católica de Minas- PUC Minas, Belo Horizonte, MG, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5635351345113692> ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4562-3909>

E-mail: anaisar@uol.com.br

Giovani Clark

Possui Doutorado (2000), Mestrado (1990) e Graduação (1986) em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais nos cursos de Graduação e Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) e da Faculdade de Direito da UFMG (Graduação). Foi Diretor-Presidente da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE) de 2007 a 2011. Escritor de diversos artigos jurídicos e de livros, dentre eles: O Município em Face do Direito Econômico, Questões Polêmicas de Direito Econômico (2008); Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade (2011). As duas últimas obras foram escritas e coordenadas juntamente com o saudoso jurista Washington Peluso Albino de Souza. Em 2015, organizou a obra: Direito Econômico em Debate, juntamente com os professores Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento. Por fim, no ano de 2018, organizou, junto com o Prof. Ricardo Antônio Lucas Camargo, o livro Constituição Econômica, Direito Econômico e Direito Comparado - Estudos em Homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza pelo centenário de seu nascimento. Entre 03 os artigos mais importantes publicados, podemos citar os seguintes: CLARK, Giovani. Política Econômica e Estado. São Paulo: Revista de Estudos Avançados, v. 22, n. 62, , 2008a, p. 207-217; CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, v. Especial, 2013, p. 265-300.; CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A Constituição Econômica entre a Efetivação e os Bloqueios Institucionais. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n. 71, jul/dez 2017, p. 677-700. Por fim, em relação a publicação de capítulo de livro, podemos citar: A ADI 1950: O Voto Aula do Direito Econômico. In: COSTA, José Augusto F; ANDRADE, José Maria A. de; MATSUO, Alexandra M. H. Direito: Teoria e Experiência. Estudo em Homenagem a Eros Roberto Grau. Tomo I. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 429-451.

Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas (Graduação e Pós-graduação) e Faculdade de Direito da UFMG (Graduação), Belo Horizonte, MG, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8525677886136477> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9324-4770>

E-mail: giovaniclark@gmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.04., 2023, p. 1986-2023.

Ana Maria Isar dos Santos Gomes e Giovani Clark

DOI: 10.12957/rdc.2023. 66893 | ISSN 2317-7721