

FRANCISCO DAS CHAGAS DE VASCONCELOS NETO

**A RELEVÂNCIA POLÍTICO-SOCIAL DAS  
AÇÕES COLETIVAS E O CONTROLE  
JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
ORDENAMENTO URBANO**

ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS

ESMP / Fortaleza  
2009

341.46  
V331x  
(S430)  
(T608)

FRANCISCO DAS CHAGAS DE VASCONCELOS NETO

**A RELEVÂNCIA POLÍTICO-SOCIAL DAS  
AÇÕES COLETIVAS E O CONTROLE  
JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
ORDENAMENTO URBANO**

Monografia apresentada à banca examinadora da  
ESMP/CE – Escola Superior do Ministério  
Público do Ceará, como exigência parcial para  
obtenção do grau de especialista em direitos  
difusos e coletivos, sob a orientação da Prof.  
Msc. Ângela Teresa Gondim Carneiro Chaves.

ESMP / Fortaleza  
2009

Banca Examinadora

---

---

---

*Dedicatória*

*Dedico este trabalho a toda minha família pelo apoio incondicional, aos amigos, pelas horas de distração e recarga das forças e a Deus, com quem sempre estarei em débito.*

### *Agradecimentos*

*Gostaria de expressar minha sincera gratidão a todos os funcionários da ESMP pelo pronto atendimento sempre que necessário, aos coordenadores e diretores pelo profissionalismo impecável, a todos os professores e principalmente minha orientadora Ângela Teresa Gondim Carneiro Chaves, pela paciência, carinho e compromisso com o ensino.*

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| INTRODUÇÃO.....   | 6  |
| 1. OS SUJEITOS COLETIVOS, OS “NOVOS DIREITOS” E A CIDADE.....   | 10 |
| 1.1. Considerações gerais .....   | 10 |
| 1.2. Os direitos fundamentais e suas dimensões .....  | 14 |
| 1.2.1. Os direitos fundamentais de primeira dimensão .....  | 14 |
| 1.2.2. Os direitos fundamentais de segunda dimensão .....   | 15 |
| 1.2.3. Os direitos fundamentais de terceira dimensão .....  | 16 |
| 1.2.4. Os direitos fundamentais de quarta dimensão .....  | 17 |
| 1.2.5. Os direitos fundamentais de quinta dimensão .....  | 18 |
| 1.3. Os direitos transindividuais como nova realidade jurídica e a tutela do ordenamento urbano ..... | 19 |
| 2. AS AÇÕES COLETIVAS E O ORDENAMENTO URBANO .....  | 23 |
| 2.1. Considerações gerais .....   | 23 |
| 2.2. A tutela coletiva e o amplo acesso à justiça .....   | 24 |
| 2.3. O escopo político-social da tutela coletiva .....  | 28 |
| 2.4. O controle das políticas públicas do ordenamento urbano através das ações coletivas.....         | 31 |
| CONCLUSÃO .....   | 44 |
| BIBLIOGRAFIA .....  | 48 |

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da sociedade pelos séculos XIX e XX transformou as relações sociais em diálogos cada vez mais complexos e plurais. A tendência individualista, desenvolvida outrora, onde se reconheciam apenas os interesses individuais e se pedia atuação negativa do Estado, passou a não ser mais suficiente para a efetivação da Justiça; afinal, tal pensamento acarretava em muita segregação social, na medida em que este modelo estancado não abarcava democraticamente setores menos privilegiados. O Direito posto e imutável visava tão-somente tornar estáveis e desprovidos de alguma ameaça os interesses da classe economicamente dominante.

Diante desse impasse, a sociedade reconheceu seu caráter coletivo, clamando pela democratização dos direitos. Surgem os sujeitos coletivos como titulares de direitos fundamentais. Com isso, a sociedade massificada exige do Estado Contemporâneo a tutela de interesses ou direitos que surgem com os novos problemas que desafiam a qualidade de vida e a dignidade humana.

Na sociedade moderna e massificada, o pluralismo é uma das características mais marcantes. O Direito não pode fugir de sua função social e nem se atrasar no pronto atendimento das complexas problemáticas que a sociedade de hoje exige. Tanto o direito material, quanto o direito processual precisam se adequar às novas vertentes.

A verdade é que, se não for prestada uma tutela eficiente e que consiga superar os desafios que essa complexidade traz, o distúrbio social será tão grande quanto for essa massificação.

As cidades são os exemplos perfeitos de uma falha nesta tutela de novas relações sociais. Sem tutela eficiente ou instituições organizadas, o ritmo de crescimento urbano acelerado não perdoa a omissão ou incompetência do poder público que acarreta numa desordenação e em um agravamento das precárias condições de vida no local onde se vive, trabalha, recreia, etc.

O Estado Democrático de Direito assume o papel de transformação social e, nesse contexto, de proporcionar condições ou instrumentos de tornar as cidades brasileiras mais dignas de ambientes com mais qualidade e conforto para aqueles que onde lá vivem.

A realidade da sociedade brasileira, onde se busca vencer a desorganização das relações de caráter político, econômico, urbano, ambiental, entre outros, necessita de um

controle de políticas públicas de incidência proporcional a esta desorganização e desigualdades, principalmente o controle judicial baseado nos princípios do Estado Democrático de Direito, pois, afinal, não deve medir esforços para a concretização da dignidade da pessoa humana.

O direito por uma sadia qualidade de vida e uma ordenação do espaço urbano é um direito indivisível e seu sujeito é inidentificável. Diz-se então que este direito é um direito difuso.

Os direitos coletivos, em sentido amplo, dada a sua grande complexidade, precisam de um instrumento processual prático e eficaz. Dessa forma, atendidos os anseios coletivos, que também podem abranger grandes anseios da sociedade, realiza-se um acesso à justiça massificado, onde a função social do direito é realizada de forma ampla e mais econômica.

As ações coletivas, como instrumentos hábeis para a tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos assumem um caráter social de grande relevância dado o fato de que o interesse de um número inimaginável de pessoas possa ser protegido.

Com isso, o processo coletivo assume essa importante função social, pois é meio capaz de levar a democratização do acesso à justiça. Com efeito, é um espaço e oportunidade de participação social na exigência de seus direitos.

O Poder Judiciário, junto com as outras instituições que fazem a Justiça, tem um grau de importância fundamental na medida em que é responsável por processar e julgar ações deste tipo. A atuação do Judiciário tem forte ligação com as teorias que buscam explicar o modo como se deve enxergar e fazer o Direito.

O Estado Democrático de Direito, nascido da Constituição Federal vigente adota como opção de política judiciária o amplo acesso à justiça como corrente teórica, pela qual a norma deve sempre se guiar para proporcionar uma aplicação justa e democrática, rompendo com aspectos formais rígidos ou positivistas e não contribuem com a transformação da realidade social de que necessita nosso país.

Com isso, o modo de se interpretar e aplicar a norma, segundo a doutrina do Estado Democrático de Direito, deve ser na procura da máxima efetividade. Tal pensamento, por si só, não atinge resultados no meio concreto sem que também haja um sistema processual moderno e que evite embaraços procedimentais.

Nesse contexto, as ações coletivas são instrumentos que permitem a sociedade urbana participar das políticas públicas de matéria urbana ao requerer medidas que corrija as ações ou supra as omissões do poder público em relação ao ordenamento urbano.

Os interesses coletivos fundamentais não precisam esperar pela boa vontade dos governantes. A ação ou omissão que não atendem a estes interesses precisam ser de pronto combatidas pela Justiça.

Este trabalho tem o intuito, inicialmente, de ser mais uma provocação à comunidade jurídica para o reconhecimento da importância das ações coletivas que ainda são tão pouco manuseadas em comparação com as ações individuais.

Aponta-se a importância da tutela processual coletiva como instrumento de transformação da realidade social conquanto os direitos de muitos podem ser defendidos por meio de poucas ações.

É frustrante a má ou tímida operação de uma legislação processual coletiva que é exemplar para outros modelos do mundo. É frustrante também a falta de visão e reconhecimento do direito difuso da boa qualidade de vida nas cidades através de um ordenamento eficaz. A respeito disso, até para tornar mais dinâmico o trabalho ou buscar uma melhor contribuição na prática, serão adiante ventiladas algumas passagens sobre problemas reais enfrentados pela capital Fortaleza.

Tenta-se, dessa forma, além de reconhecer a importância social do processo coletivo como instrumento de democratização do acesso à justiça, mostrar que o controle das políticas públicas de ordenamento urbano poderá ser feito através destas ações.

Não se olvida, no entanto, a discussão dos desafios ou polêmicas em torno da abrangência e eficácia do controle judicial de políticas públicas. O trabalho procura defender um papel ativo do Judiciário para proporcionar o maior grau de dignidade da sociedade urbana na medida em que estes interesses difusos sejam tratados com indiferença ou desleixo.

Afinal, a matéria é enquadrada dentro dos princípios do Estado Democrático de Direito que assume uma roupagem em busca da luta pela transformação social, onde se encaixa também a luta por uma melhor qualidade de vida urbana.

Os aspectos metodológicos que foram observados na realização da monografia obedecem a um estudo histórico-descritivo e analítico, do tipo bibliográfico, enfatizando os doutrinadores e pensadores mais expoentes do mundo jurídico.

Quanto à utilização e à abordagem dos resultados, eis que aquela é pura, uma vez que direciona os conhecimentos alcançados com o escopo exclusivo de ampliar os horizontes e qualitativa, tendo em vista que esboça de maneira aprofundada as várias nuances de compreensão das ações desenvolvidas no tocante ao tema estudado e, sobretudo, das relações humanas.

Já em relação aos objetivos alcançados, o presente trabalho pode ser classificado como descritivo, pois o tema proposto foi desenvolvido com a descrição da realidade como ela se apresenta, registrando e analisando amiudemente os fenômenos sociais, desnudado de qualquer interesse manipulatório, o que garante lisura e imparcialidade dos resultados obtidos. Ainda é exploratório, pois houve a preocupação de continuamente aprimorar idéias e buscar exaustivamente maiores informações sobre o tema de que se cuida.

# 1 OS SUJEITOS COLETIVOS, OS “NOVOS DIREITOS” E A CIDADE

## 1.1 Considerações gerais

Dando início ao desenvolvimento do tema proposto, é razoável tecer alguns comentários introdutórios para o melhor domínio da matéria. Afinal, o cunho político e social do processo coletivo dá-se, no contexto do urbanismo, principalmente por tutelar a grande massa urbana dentro da organização do espaço.

Esta sociedade complexa em que se vive, advém de movimentos sociais recentes, cujos participantes podem ser chamados de novos sujeitos sociais. Certo de que as práticas sociais exigem uma resposta do sistema jurídico para a promoção da ordem e bem estar de convivência, o Direito deve se adequar a tais movimentos.

Assim sendo, no contexto atual e globalizado, onde, de alguma forma, todos os indivíduos estão interligados e interdependentes, precisando da tutela de direitos dos mais variados e de incidência muitas vezes uniforme, reconhece-se a figura jurídico-social do “sujeito coletivo”.

A cidade, por si só, já é um ambiente acolhedor dos sujeitos coletivos. Pertence a eles tão-somente. Naturalmente, tanto assim o é, que não existe cidade pertencente a um sujeito individual. Sendo assim, a cidade é um bem de todos e todos nela devem se inserir e participar de forma harmônica.

Ocorre que quando se trata de sujeitos coletivos, dada a complexidade de interesses, valores, crenças, e a velocidade das transformações sociais, o Direito é demandado a exercer uma função primordial de pacificação de conflitos. No entanto, o modelo jurídico trabalhado no Brasil é estancado frente à rapidez de mudanças das quais brotam os chamados “novos direitos”, cujos principais titulares são os sujeitos coletivos, apesar de não serem excluídos, obviamente, sujeitos individuais titulares destes novos direitos.

Antes de se fazer uma relação entre os sujeitos coletivos, a cidade, e o papel do Direito nesta relação, é de bom alvitre maturar a compreensão do que seriam os sujeitos coletivos.

As transformações pelas quais o relacionamento social passou através dos últimos tempos, principalmente influenciado pela evolução da dogmática capitalista globalizante, retiraram do sujeito individual o seu caráter de fonte única de produção legislativa e tutela jurídica.

As práticas sociais acabaram por ser dominadas por atores coletivos que de alguma forma tentam sistematizar suas necessidades e carências surgidas de acordo com o tempo e espaço em que vivem, como sujeitos intermediadores ou corpos intermediários, que se situam abstratamente entre o Estado e indivíduo. Estes atores coletivos têm o papel de servirem como instrumento de representatividade de diferentes setores da comunidade, propiciando um espaço democrático e descentralizado na luta por determinados interesses.

Wolkmer, (2001, p. 122), atribui aos novos movimentos sociais o principal fator de surgimento dos sujeitos coletivos ao afirmar que:

[...] os novos movimentos sociais devem ser entendidos como sujeitos coletivos transformadores, advindos de diversos estratos sociais e integrantes de uma prática política cotidiana com certo grau de “institucionalização”, imbuídos de princípios valorativos comuns e objetivando a realização de necessidades humanas fundamentais.

Percebe-se que o aparecimento dos novos movimentos sociais, que têm como participantes os sujeitos coletivos, estão ligados pela busca de suprimento de necessidades fundamentais, em que é necessário um mínimo de organização por esses sujeitos, tanto de congregação de valores em comum, quanto de alguma forma de institucionalização por mais precária que seja.

Tais necessidades, por sua vez, decorrem predominantemente da crise de racionalidade que envolve a sociedade burguesa-capitalista e a crise das estruturas de poder dos sistemas periféricos como o latino-americano.

Diante disso, novos espaços democráticos devem ser abertos como solução destes conflitos através do reconhecimento de um pluralismo jurídico baseado na participação desses novos sujeitos.

Enfim, o que se pretende deixar claro é que a concretização das necessidades humanas fundamentais é o objetivo maior ou razão de ser dos movimentos sociais, que são reproduzidos, como ensina Wolkmer (2001, p.129), no fluxo de processos sociais simbolizados por contradições, carências, exclusões, reivindicações, conflitos e lutas.

De tempos em tempos, as exigências de uma determinada sociedade passam por transformações. Alguns anseios são substituídos por outros ou ainda não chegaram a ser realizados e superados. Os interesses humanos se proliferam de acordo com o contexto econômico-social que a sociedade enfrenta.

Num contexto pluralista e globalizado, onde já existe o reconhecimento dos interesses difusos, é inadmissível reconhecer os sujeitos coletivos somente como simples sujeitos de classes, ou sujeitos à margem da sociedade.

A natural renovação dos interesses fez serem reconhecidos sujeitos coletivos que, mesmo agrupados e compartilhantes de mesmos princípios, ainda assim se diferem e constituem uma pluralidade de seres.

O bem estar ecológico, econômico, das relações de consumo, entre outros, são interesses que brotaram de uma sociedade globalizada e complexa, contexto no qual, adquiridos e garantidos anseios objetos de lutas anteriores, essas novas necessidades e carências surgem com um maior grau de urgência atual.

São essas necessidades que revelaram os interesses difusos, que só no final do século passado a eles foram dado um maior grau de importância, visando uma conquista de melhoras desses interesses atuais.

Por essa razão, os sujeitos coletivos de hoje são muito mais do que grupos pontuais movidos por ideologias e protestos. Os interesses difusos são os objetos de anseio de sujeitos coletivos que podem ser chamados de “novos”.

São exemplos destes novos sujeitos os grupos associativos e comunitários, como os movimentos dos “sem-terra” (rural e urbano), dos negros, das mulheres, dos direitos humanos, dos ecólogos, dos pacifistas e dos religiosos.

Disso se retira que a pluralidade de sujeitos não mais surge somente quando se trata de assuntos políticos, mas quando há interesses dos mais variados e dispersos, havendo, assim, um ambiente favorável à participação democrática diante da pluralidade de sujeitos autônomos não vinculados apenas a instituições políticas ou de classes, como os partidos políticos e sindicatos.

Por ora, vale apenas frisar que, como o Direito deve ser ágil, visando acompanhar as novas demandas sociais, o instituto da legitimação para agir nas ações coletivas deve ser o mais favorável à concretização de uma efetiva participação democrática no âmbito judicial dos titulares coletivos de direito.

Feita uma breve análise em torno da existência e do papel dos sujeitos coletivos nos novos movimentos sociais, deve-se agora associá-los como fonte importante de produção

legislativa e situações jurídicas nos dias atuais, o que naturalmente incorrem em surgimento de “novos direitos” que devem ser enfrentados por aqueles que trabalham e estudam o Direito.

Na idade moderna, com o advento da prática da codificação e da supremacia da lei posta, o Direito era externado a partir do Estado através de sua produção legislativa. Hoje em dia, no entanto, o “alvorço” das relações sociais em suas diferentes formas não espera pelo disciplinamento imposto pelo Estado que não consegue abarcar e suprir as necessidades novas.

Existe o entendimento de que a fonte primária do Direito não tem por base os dogmas do Estado sem que antes não existam os valores de uma sociedade.

Para Miranda Rosa (2004, p. 44), a norma jurídica é um resultado da realidade social, ou seja, emana da sociedade através de seus instrumentos e instituições que formulam o Direito e refletindo o que a sociedade tem como objetivos, bem como suas crenças e valorações, o complexo de seus conceitos éticos e finalísticos.

Com isso, depara-se que as novas tendências sociais ditam o rumo que o Direito deve traçar para o atendimento das novas necessidades de acordo com o lugar e o tempo onde se vive. É por essa razão que alguns modelos bem sucedidos em determinado país nunca alcançariam bons resultados em outro local. Ilustrativamente, sabendo que a sociedade européia, em alto grau de desenvolvimento social, empresta um determinado modelo para um país latino-americano, tal modelo poderá chegar ao fracasso.

Isso se dá porque as necessidades são diferentes. Os anseios que já foram conquistados nos países de desenvolvimento social e industrial ainda sequer são almejados por sociedades periféricas que precisam se salvar do atraso e têm necessidades mais urgentes e que já foram superadas pelas sociedades desenvolvidas. Como será mais adiante explicitado, a preocupação em relação ao ordenamento urbano é um exemplo de necessidade que se tornou “secundária”, frente aos vários e graves problemas sociais ainda não vencidos.

De volta ao ponto principal, os “novos direitos” são criados pela nova realidade social. Afinal, cada época reproduz uma prática jurídica específica vinculada às relações sociais e às necessidades humanas.

Por essa razão, o homem é o titular de um direito que emana de um determinado contexto social. Em verdade, com o forte reconhecimento da existência dos direitos fundamentais, a tese de que o homem é dotado de um direito natural muito antes da existência de qualquer sociedade política se intensificou.

Com efeito, a luta da burguesia européia contra as práticas absolutistas na Idade Moderna era no sentido de construir meios de controle do poder dos governantes e a instituição dos direitos e garantias fundamentais, estes pautados nos princípios da liberdade, igualdade e propriedade absoluta.

Tais direitos fundamentais, por sua vez, e como aqui já delineado, passam por processos evolutivos até se chegar ao que se chama de “novo”, como direitos fundamentais característicos da sociedade contemporânea.

## **1.2 Os direitos fundamentais e suas dimensões**

Nesse sentido, pode-se afirmar que os direitos fundamentais, na sua classificação histórica podem ser alocados, segundo a doutrina, em cinco “gerações” de direitos, ou, como preferem doutrinadores mais recentes, “dimensões” de direitos.

Existe um problema terminológico quanto à palavra “gerações”, mas que parece já estar pacificado. Como prefere Sarlet (2007, p. 52):

[...] o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra [...]

Por essa razão, a terminação adotada neste trabalho será “dimensões”, indo de acordo com o que ensina a doutrina mais moderna. Com isso, passa-se adiante a uma análise das cinco dimensões de direitos fundamentais, considerando que as três primeiras: primeira, segunda e terceira dimensões, já são solidamente reconhecidas, enquanto as duas últimas: de quarta e quinta dimensões, ainda passam por divergências doutrinárias quanto à sua delimitação.

### ***1.2.1 Os direitos fundamentais de primeira dimensão***

São os direitos que visam obter do Estado uma atitude omissiva, ou seja, de abstenção para resguardar os interesses dos seus titulares. Por essa razão, também são chamados de direitos fundamentais *negativos*.

Seu surgimento se deu ao longo dos séculos XVIII e XIX pela necessidade de um rompimento com as práticas absolutistas de governo. Na verdade, com a fortificação da

burguesia, classe que primava pela prática do livre comércio e propriedade privada, esta necessitava de um afastamento do Estado de seus interesses privados, concedendo-lhe um maior grau de liberdade e igualdade, finalidade precípua do Estado.

Disso se depara que estes direitos fundamentais têm cunho individualista e de defesa frente ao Estado, pensados essencialmente sob a dogmática liberal-burguesa que deslanchou nas revoluções norte-americana (1776) e francesa (1789).

Como aduz Wolkmer (2003, p. 07), estes direitos individuais, civis e políticos, representam o constitucionalismo político clássico que fundamentam o Estado Democrático de Direito e de seus princípios corolários como a teoria da tripartição dos poderes, o princípio da soberania popular e da doutrina da universalidade dos direitos e garantias fundamentais.

Como principais exemplos, têm-se os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei.

Urge ressaltar que, por mais antigos que sejam os direitos fundamentais de primeira dimensão, sua presença é obrigatória no ordenamento jurídico dos estados democráticos de hoje, somando-se aos direitos de outras dimensões.

### *1.2.2 Os direitos fundamentais de segunda dimensão*

Em relação aos direitos fundamentais de segunda geração, estes advêm de um contexto social onde se restou insuficiente as pretensões lançadas pela burguesia, quais sejam, exigir do Estado que se abstinhasse de interferir nas relações privadas.

Acontece que tal modelo gerou muita segregação social, na medida que seu cunho estático garantia uma situação confortável aos burgueses capitalistas e aos indivíduos mais necessitados foram afastadas quaisquer possibilidades de ascensão social.

Isso se agravou com a chegada da Revolução Industrial e o surgimento da classe proletária que reivindicava melhores condições sociais de vida e de trabalho diante das desigualdades geradas por aquela ordem capitalista na segunda metade do séc. XIX e as primeiras décadas do séc. XX.

Não bastava mais que o Estado se escusasse de interferir na vida dos indivíduos; afinal, a classe menos favorecida estava desassistida e não dispunha de meios de suprimento de suas necessidades fundamentais.

Era necessário que o Estado, a partir desse momento, ousasse intervir nas relações sociais de maneira que fossem conferidas condições de igualar as desigualdades que suportavam as classes periféricas.

Com isso, pode-se dizer que os direitos fundamentais de segunda geração têm como característica uma posição proativa do Estado na efetivação desses direitos visando à justiça social. Sarlet (2007, p. 55) ensina que não se cuida mais de liberdade do e perante o Estado; e sim de liberdade por intermédio do Estado.

São exemplos de direitos fundamentais da segunda geração as prestações sociais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc.

Frisa-se o ponto de que tais direitos sociais têm como titular o indivíduo, juntamente com os direitos de primeira dimensão. O propósito de sua existência é tornar efetiva a igualdade social entre os homens ainda em seu caráter individual. O bem estar difuso e coletivo nasce com a terceira dimensão dos direitos fundamentais analisados a seguir.

Os direitos sociais ganham força com a sua positivação na Constituição Mexicana de 1917, na Constituição Alemã de Weimar de 1919, na Constituição Espanhola de 1931 e, no Brasil, através da Constituição de 1934.

### ***1.2.3 Os direitos fundamentais de terceira dimensão***

Também chamados de direitos de fraternidade ou solidariedade, haja vista sua implicação universal ou, no mínimo, transindividual, e por exigirem esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para sua efetivação.

Dessa forma, seus titulares são os sujeitos coletivos em amplo sentido, ou seja, grupos humanos como a família, o povo, a nação, entre outros.

Como facilmente se denota, a diferenciação desses direitos reside no fato de sua titularidade ser basicamente coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável.

Representando os direitos de terceira dimensão, segundo Bonavides (1997, p.523), existem os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida – aqui inserido o direito a uma ordem urbana equilibrada – o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação.

Na verdade, essa delimitação ainda não é pacificada. Existem duas correntes nacionais doutrinárias que classificam os direitos de terceira dimensão: a primeira é a corrente da interpretação mais ampla ou abrangente acerca dos direitos de solidariedade e fraternidade, cujos defensores foram Lafer, Bonavides, Bedin, Sarlet. Abrangidos por esta corrente estão todos os direitos relacionados acima.

A segunda interpretação, qual seja a específica acerca dos direitos transindividuais engloba os direitos de titularidade coletiva e difusa, tendo como principais atores o Direito Ambiental e o Direito do Consumidor.

Nesse sentido, a proteção ao meio ambiente e ao direito ganharam força no período pós-Segunda Guerra Mundial (1945-1950). Como bem explica Wolkmer (2003, p.10):

A explosão das bombas atômicas em Hiroshima e Nagasaki, a mutilação e o extermínio de vidas humanas, a destruição ambiental e os danos causados à natureza pelo desenvolvimento tecnológico desencadearam a criação de instrumentos normativos no âmbito internacional.

Já quanto à defesa dos consumidores, esta ganhou maiores proporções pelas políticas implementadas pioneiramente na Europa e nos Estados Unidos durante as décadas de 1970 e 1980.

No Brasil, os direitos transindividuais ganharam relevância com a sua institucionalização principalmente através da Lei da Ação Civil Pública (n. 7.347/85) e do Código de Defesa do Consumidor (n. 8.078/90), além de ser matéria em leis esparsas como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90).

#### ***1.2.4 Os direitos fundamentais de quarta dimensão***

São direitos que apareceram no final do séc. XX relacionados à biotecnologia, à bioética e à regulação da engenharia genética que vêm desafiando a classe médica, dos juristas e biólogos com as novas tendências de manipulação da vida humana.

Dada esta complexidade pela existência de caminhos obscuros que a ciência ainda aos poucos desvenda e conflitos de valores éticos, sociais, culturais e religiosos, o Direito está diante de um desafio na disciplina destes direitos.

Por isso, necessário se faz a criação de um sistema de normas capaz de reger todos estes conflitos. Não obstante, há um descompasso e limites da Ciência Jurídica convencional

para regulamentar e proteger com efetividade esses procedimentos. As regras, portanto, precisam ser redefinidas, bem como os limites e as formas de controle que conduzam a uma prática normativa objetivada para o bem-estar e não para a ameaça ao ser humano.

### ***1.2.5 Os direitos fundamentais de quinta dimensão***

Wolkmer (2003, p.15) delimita os direitos de quinta dimensão como aqueles “*advindos das tecnologias de informação (internet), do ciberespaço e da realidade virtual em geral*”.

O que ocorre é que houve uma profunda transformação da sociedade industrial para uma sociedade virtual onde as relações humanas são postas em prática através de informações eletrônicas pela informática que se globalizou por causa da *internet*.

O sistema eletrônico e interligado de troca de dados, na medida em que avança, não deixa de atualizar práticas sociais bem antigas como o comércio e a prestação de serviços, só que em uma praticidade e velocidade não imaginada nos tempos remotos.

Havendo relação social, claro que o Direito não pode se escusar de tentar reger tais comportamentos, caso contrário, a iminência do caos ou de situações problemáticas de grandes proporções podem levar danos e prejudicar um número inestimável de pessoas, governos, organizações, empresas, etc.

Assim sendo, se torna essencial a regulamentação da ciência da informática, o direito à privacidade e à informação e o controle dos crimes via rede como a incitação de crimes de uso de droga, de racismo, de abuso e exploração de menores, pirataria, roubo de direitos autorais, ameaça e calúnia de pessoas, entre outros.

Expostas as cinco dimensões dos direitos fundamentais, mister se faz admitir que tanto a quarta dimensão quanto a quinta ainda buscam uma afirmação teórica sendo muito precipitado situar quais direitos devem ser situados numa ou outra dimensão.

Não obstante isso, é justo reconhecer que inclusive a terceira geração de direitos fundamentais, apesar de seu reconhecimento estar mais concretizado nos direitos difusos e coletivos, ainda precisa de um amadurecimento em sua delimitação, haja vista as divergências doutrinárias.

Com as reviravoltas de uma sociedade plural contemporânea, vários outros direitos dessa natureza acabam surgindo, como é o caso da proteção da criança e do

adolescente, dos idosos, das mulheres, dos deficientes físicos e das minorias étnicas, religiosas, entre outras.

### **1.3 Os direitos transindividuais como nova realidade jurídica e a tutela do ordenamento urbano**

Visto que o direito a uma sadia qualidade de vida nas cidades decorrente de um ordenamento urbano se enquadra nesta seara dos direitos fundamentais difusos, a partir desse momento é oportuno concentrar-se no que tange a esses direitos de terceira dimensão para situar a matéria proposta nesse trabalho.

Ao se falar em direitos ou interesses difusos, deve-se situá-los como direitos inseridos no desejo de se conquistar uma *cidadania coletiva solidarista do tipo biocentrista*.

Isso quer dizer que as necessidades atuais estão cada vez mais pautadas no bem estar social ou na qualidade de vida. Tudo isso envolve a preservação do meio ambiente natural, cultural e urbano; a boa saúde da economia que envolve os fatores de produção, distribuição e consumo que acaba influenciando na aquisição de bens da vida pelas pessoas, contribuindo diretamente na redução das desigualdades sociais de forma sustentável e regular se atingidos forem os fins a que se propõem.

Almeida (2008, p. 593), disserta sobre o que seria uma *cidadania coletiva solidarista do tipo biocentrista*.

Primeiramente, o termo cidadania, em sua concepção tradicional, refere-se ao direito individual de votar e ser votado. No entanto, deve haver uma quebra de paradigmas para encarar a existência de uma cidadania não apenas tratante de direitos políticos, mas de uma cidadania coletiva que reconheça o cidadão coletivo, titular de direitos indivisíveis que transcendem tanto a esfera individual, quanto a dimensão territorial de cada país.

No mais, tal cidadania coletiva deve ser dotada de solidariedade, onde o foco se afasta da proteção única dos interesses individuais e passa a se preocupar no bem coletivo como sendo a única saída de alcançar a efetividade dos direitos fundamentais de forma mais ampla.

Almeida (2008, p. 454) cita como um dos princípios do direito material coletivo o princípio da solidariedade coletiva. É por este que se fundamentam a necessidade de

integração dos povos e da proteção do meio ambiente em que se vive. Decorre também deste princípio o direito à diferença de raça, credo, nacionalidade etc.

Com efeito, constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, entre outros, *construir uma sociedade livre, justa e solidária* (art. 3º, I, da CF/88).

Por último, quanto ao escopo biocentrista, é certo que este se antepõe à tradicional visão antropocentrista que tem o homem individual como fim único. Embora tardiamente, tem-se reconhecido que se faz necessário dar importância a toda forma de vida planetária, pois só assim o homem pode viver com dignidade, ou seja, quando haja um equilíbrio ecológico.

Vale ressaltar, no entanto, que o fim da concepção biocentrista é voltado a todo ser que detém vida por possuir dignidade própria. Com isso, o bem estar do ser humano não mais seria o fim único a ser atingido, mas consequência indireta de uma proteção ecológica global. Importa ter uma incidência ampla do Direito através de uma visão holística que permita a tutela e o respeito a todo tipo de vida, atendidas as necessidades relativas à sobrevivência das espécies.

Enfim, Almeida (2008, p. 595) sintetiza a matéria aduzindo:

O novo paradigma decorrente da concepção da *cidadania coletiva solidarista do tipo biocentrista* impõe que a coletividade humana repense os seus meios de vida, os seus valores e as suas reais necessidades. É a voz comum que a sobrevivência do planeta e das suas espécies de vida estão em situação de risco. Tudo isso impõe uma mudança nos rumos da própria economia local e mundial para uma economia sustentável. Essa alteração de direção exige que o Estado e a coletividade tomem determinadas medidas estruturais e inclusive educacionais.

Estas direções traçadas pelo autor, quais sejam, necessidade de repensar os meios de vida, afastar as situações de risco, procurar mudanças nos rumos da economia para se adequar à sustentabilidade podem e devem ser aplicadas no que tange à coletividade urbana.

Certo que a grande parte da população vive nas cidades, a atenção a este ambiente construído também deve ser relevada dentro do que propõem a visão moderna de cidadania coletiva.

A cidade é um bem de toda a coletividade. Nela, o cidadão deve ser capaz de gozar da boa qualidade de habitação, trabalho, circulação e lazer, pois essas são as principais funções da cidade.

Por mais antigo que possa se considerar o primeiro aparecimento daquilo que se poderia falar de cidade como uma aglomeração de pessoas que se inter relacionam em práticas não exclusivamente agropecuárias, é certo que o processo de urbanização é um fenômeno moderno, típico da industrialização.

Vale dizer que não foi por isso que antigos elementos da cultura, como a agricultura foram esquecidos. O que acontece, segundo Leal (2003, p. 9) é que a cidade passou a ser centro de diversas outras práticas que agora estão organizadas dentro de um espaço limitado.

A cidade é uma situação humana, ou uma organização geral da sociedade. Nesse contexto, Silva (2008, p. 24) traça o conceito de cidade em três concepções, quais sejam a demográfica, a econômica e a concepção de subsistemas.

Na concepção demográfica, define-se o meio urbano pelo parâmetro do número de habitantes que varia de país para país. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, para ser considerado cidade, o aglomerado urbano deve ter no mínimo 50.000 habitantes.

Já na concepção econômica, a cidade seria o ambiente onde existisse a prática do mercado, do comércio, a fim de abastecer tanto a população local quanto a população dos arredores. Assim sendo, seria o espaço propício ao assentamento da população nas práticas do comércio, dos negócios, da cultura, entre outras.

Há também a concepção da cidade como um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais e vários outros que caracterizam a cidade como ambiente de vivência de uma sociedade plural e complexa, onde todos estes subsistemas devem interagir e até, naturalmente, entrar em conflito.

Leal (2003, p.9) entrega sua contribuição para o tema aduzindo que:

[...] foi-se o tempo em que se podia conceber a cidade como um mero ajuntamento inorgânico de prédios e seres vivos. Ao contrário, lançando um olhar para o passado e mesmo para nosso entorno, percebemos com facilidade que a constituição do espaço da cidade responde a toda uma lógica alavancada por relações sociais geralmente conflitantes (entendidas aqui no seu mais amplo espectro – econômicas, políticas, culturais, etc.), mediada ou não por instituições públicas e privadas.

As cidades brasileiras se aproximam deste último conceito, apesar de ser preferível conceituá-las sob o enfoque jurídico-político, pois o centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município.

O presente estudo, como não visa analisar os aspectos políticos e constitutivos das cidades, preocupa-se em explorar o direito que têm os cidadãos habitantes em suas respectivas cidades de nelas poderem ter uma vida com dignidade do maior nível possível como se propõe de proporcionar o Estado Democrático de Direito.

Vale dizer, que se aplica às cidades a busca de uma conquista da cidadania coletiva solidarista. O núcleo fundamental da cidade contemporânea como ensina Leal (2003, p. 66) é a cidadania, enquanto sujeito coletivo do social, e não meramente o cidadão.

Para este autor, a partir desta cidadania, a cidade deve ser considerada *“como um resultado de um processo permanente de construção de momentos e de instâncias de civilização voltados para todos os cidadãos e suas representações”* (2003, p. 66).

Machado (2009, p. 392) conceitua ordem urbanística como o *“conjunto de normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos.”*

Por força do art. 182 da CF/88, o Estado tem o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes.

O Estado Democrático de Direito deve assegurar diversos meios de participação democrática para facilitar o acesso desses sujeitos coletivos na prática da cidadania para defender interesses relativos à sua cidade. Entre esses meios de participação, como será melhor analisado no capítulo seguinte, encontra-se as ações coletivas como meio importante de provocação do Judiciário para a discussão de conflitos de ordem urbana.

Nota-se o caráter difuso do direito a uma cidade harmoniosa pelo fato de seus titulares serem impossíveis de se identificar e o objeto ser indivisível. A lei da Ação Civil Pública engloba dentre seus bens tutelados a ordem urbanística, como se denota do art. 1º e 4º, alterados pela Lei n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

## 2 AS AÇÕES COLETIVAS E O ORDENAMENTO URBANO

### 2.1 Considerações gerais

O amadurecimento do Estado Democrático de Direito fez a importância dos direitos coletivos ser reconhecida. Os chamados direitos fundamentais da terceira geração (ou dimensão) nasceram nesse contexto constitucional, fruto de uma evolução que já passou pela doutrina liberalista e social e agora se aproveita dos princípios democráticos contemporâneos.

Os direitos coletivos, dada a sua grande complexidade, precisam de um instrumento processual prático e eficaz. Dessa forma, atendidos os anseios coletivos, que também podem abranger grandes anseios da sociedade, realiza-se um acesso à justiça massificado, onde a função social do direito é realizada de forma ampla e mais econômica.

As leis processuais e materiais brasileiras ainda suportam paradigmas que nasceram da concepção individualista. A justiça brasileira é acostumada a resolver conflitos no plano individual, o que se prova também através da carência de operadores especializados, bem como varas especializadas em tutela coletiva.

Problemas como acesso à educação e saúde, ordenação do espaço urbano, preservação do meio ambiente, concretização dos direitos da criança e do adolescente, bem como dos idosos, entre outros, são objetos potenciais de tutela coletiva e que através desta podem ter seus interesses melhor protegidos e através de uma ação apenas.

Imagine-se, assim, o número de problemas com os quais convivem os brasileiros que poderiam ser combatidos se a Justiça assumisse com mais prontidão os interesses coletivos. A sociedade teria seus interesses defendidos com menos ações e mais beneficiados. Ilustrativamente, uma ação ambiental visando forçar a Administração a efetuar a limpeza de uma lagoa, leva saúde, lazer, bem-estar, organiza o espaço, afora outros benefícios que as pessoas daquele entorno ou pessoas indiretamente atingidas irão usufruir.

Os interesses coletivos fundamentais não precisam esperar pela boa vontade dos governantes. A ação ou omissão que não atendem a estes interesses precisam ser de pronto corrigidas pela Justiça.

A efetividade destes direitos necessita de instituições sólidas preparadas materialmente e humanamente, guiadas por uma legislação concisa, que facilite os procedimentos e promovam uma verdadeira segurança jurídica.

Países com fortes tradições nas tutelas de classes têm os direitos coletivos melhor respeitados. O Brasil, apesar de ser dotado de uma boa legislação no assunto que é liderada pelo microsistema processual coletivo – Lei da Ação Civil Pública e Código de Defesa do Consumidor – ainda tem problemas principalmente institucionais no alcance da efetividade destes direitos.

O Poder Judiciário, junto com as outras instituições que fazem a Justiça, tem um grau de importância fundamental na medida em que é responsável por processar e julgar ações deste tipo.

## **2.2 A tutela coletiva e o amplo acesso à justiça**

O Estado Democrático de Direito, nascido da Constituição Federal vigente, adota os princípios do amplo acesso à justiça como corrente teórica, pela qual a norma deve sempre se guiar para proporcionar uma aplicação justa e democrática, rompendo com aspectos formais rígidos ou positivistas e que não contribuem com a transformação da realidade social de que necessita nosso país.

Nesse trabalho, sustenta-se que o Judiciário pode exercer uma importante função ativa para se buscar a máxima efetividade dos direitos fundamentais – entre eles, os coletivos. A tutela coletiva é um grande instrumento na luta pela transformação social do país, que é o que preconiza os princípios da Constituição de 1988.

Com isso, o modo de se interpretar e aplicar a norma, segundo a doutrina do Estado Democrático de Direito, deve ser na procura da máxima efetividade. Tal pensamento, por si só, não atinge resultados no meio concreto sem que também haja um sistema processual moderno e que evite embaraços procedimentais.

A história da filosofia do direito apresenta inúmeras tentativas de explicar o fenômeno jurídico. A aplicabilidade dos direitos fundamentais, principalmente daqueles de âmbito difusos ou coletivos são objetos potenciais de análise filosófica que podem traduzir o seu significado na prática dentro das relações sociais.

O estudo do pensamento jurídico, principalmente decorrente do século XX, é de suma importância para a compreensão do direito contemporâneo. O assunto fascinante do Direito Coletivo, tanto material quanto processual também não escapa a uma necessidade de

ser enquadrado dentro de um paradigma teórico. Por isso, é oportuno abrir aqui um espaço para tratar da matéria.

Quanto a estas concepções teóricas, merecem destaques, dentre outras – pois relacionar todas sairia do propósito desse trabalho – o *realismo jurídico americano* e o *realismo escandinavo*; a *escola do direito livre*; o *funcionalismo* e a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann; as *teorias da argumentação e do discurso* e as *teorias processuais ou procedimentais da justiça*; o *liberalismo dworkiano*; as *teorias culturalistas do direito*; o *pluralismo jurídico de Boaventura de Sousa Santos*; a *teoria crítica do direito* etc.

Todos estes pensamentos, com todos seus pontos fortes e criticáveis, dão sua contribuição para a evolução do que necessita se embasar o Direito dos tempos atuais. Com efeito, aqui se opta por enquadrar o tema dentro da dogmática de um acesso efetivo a uma ordem jurídica adequada e justa, tese desenvolvida pelo processualista Cappelletti (1988, p. 9) nos seguintes termos:

O direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para a sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

O acesso à justiça como matriz teórica deve servir de paradigma para guiar a evolução constitucional no sentido de proporcionar a máxima efetividade dos direitos individuais e coletivos. Assim sendo, tal base teórica deve incidir sobre cada aspecto jurídico, como a idéia de um Estado justo pautado na democracia; durante a fase da confecção da lei e sua aplicação na prática; nos procedimentos processuais para que estes sejam céleres e eficazes, etc.

Vale ressaltar que o termo acesso à justiça é diferente de acesso ao Judiciário, ou seja, não se resume apenas no mero acesso aos tribunais. Este, dentre muitos outros, é corolário daquele. O acesso ao Judiciário em busca de proteção dos bens de natureza difusa ou coletiva é um meio de tornar ampla a capacidade da justiça em beneficiar um número indeterminado de pessoas por meio de uma ação apenas.

Nesse contexto, o presente trabalho vai se pautar nas idéias do pensamento de um acesso amplo e efetivo a uma ordem jurídica adequada e justa como base em que devem ser pautados os princípios e normas do processo coletivo ou a atuação jurisdicional.

As novas demandas sociais requerem dos institutos processuais, transformações significativas. Com o advento do Estado Democrático de Direito e o reconhecimento da importância da tutela dos interesses coletivos a ciência processual evoluiu – e deve continuar evoluindo – no sentido de ter, em um de seus recortes, o processo coletivo dotado de eficácia para resolver situações complexas pelo fato de envolver a grande litigiosidade contida, que beneficie a diversas pessoas, indistintamente.

Nesse sentido, um sistema processual coletivo maduro é instrumento importantíssimo para levar o amplo acesso à justiça a todos, principalmente aos hipossuficientes, tanto no sentido econômico quanto no intelectual, ou seja, carentes de informação. A respeito disso, a legitimação para agir em nome destes, por exemplo, por parte do Ministério Público, Defensoria Pública ou qualquer outro ente especializado numa determinada área, é um exemplo de grande benefício a estes hipossuficientes que têm com quem se apoiar para ter seus interesses defendidos.

Tais hipossuficientes foram classificados por Mauro Cappelletti como *carentes organizacionais*, estes que surgem a partir da própria estruturação de uma sociedade complexa, como a seguir ensina Grinover (1998, p. 116-117):

São carentes organizacionais as pessoas que apresentam uma particular vulnerabilidade em face das relações sócio-jurídicas existentes na sociedade contemporânea. Assim, por exemplo, o consumidor no plano das relações de consumo; o usuário de serviços públicos; os que se submetem necessariamente a uma série de contratos de adesão; os pequenos investidores do mercado imobiliário; os segurados na Previdência Social; o titular de pequenos conflitos de interesses, que via de regra se transforma em um litigante meramente eventual. Todos aqueles, enfim, que no intenso quadro de complexas interações sociais hoje reinante, são isoladamente frágeis perante adversários poderosos do ponto de vista econômico, social, cultural ou organizativo, merecendo, por isso mesmo, maior atenção com relação a seu acesso à ordem jurídica justa e à participação por intermédio do processo.

Como consequência da massificação da sociedade, o indivíduo mostra-se incapaz de se proteger por si mesmo de forma adequada. Nas sociedades contemporâneas, o indivíduo isolado é desarmado.

O direito ao acesso à justiça, como corrente teórica, se relaciona com o processo, pois é este que viabiliza os demais direitos. Segundo Almeida (2008, p. 280-281), essa teoria, que tem como defensores Mauro Cappelletti e Bryant Garth, é sinal de mudança para melhor do Direito que incide diretamente no benefício à sociedade ao ter mais próxima a Justiça, senão vejamos:

O enfoque sobre o acesso à justiça *como movimento de pensamento* constitui atualmente o ponto central de transformação do próprio pensamento jurídico, o qual ficou por muito tempo atrelado a um positivismo neutralizante, que só serviu para distanciar o Estado de seu mister, a democracia do ser verdadeiro sentido da realidade social.

Não há como pensar no Direito, hoje, sem pensar no acesso a uma ordem jurídica adequada e justa. Direito sem efetividade não tem sentido. Da mesma forma, não há democracia sem acesso à justiça, que é o mais fundamental dos direitos, pois dele, como manifestaram Mauro Cappelletti e Bryant Garth, é que depende a viabilização dos demais direitos. Com efeito, a problemática do acesso à justiça é, atualmente, a pedra de toque de reestruturação da própria ciência do Direito.

É essa reestruturação que clama a sociedade complexa, ou seja, romper com os paradigmas de pensamentos jurídicos rígidos e aqueles principalmente de cunho liberal ou individual, que não se adéquam à tutela de que necessitam os interesses coletivos.

Dessa forma, o Direito deve ser reconhecido não como normas postas ou meramente formais, mas sua realização ocorre quando há uma justa efetivação dos direitos. O mais importante é a busca de como melhor efetivá-los.

Essa efetivação constitui a problemática do acesso à justiça, novo método de pensamento que confere à ciência jurídica uma nova dimensão conceitual e impõe uma revisão completa nos modelos clássicos de enquadramento conceitual e metodológico.

A respeito disso, a Constituição Federal vigente encaminha-se no sentido desta corrente teórica, preocupando-se em facilitar o amplo acesso à justiça com a máxima eficácia dos direitos e garantias fundamentais individuais e coletivos fundamentados pelo princípio da dignidade humana que é uma das características primordiais do Estado Democrático de Direito.

Assim sendo, não mais se discute as inúmeras vantagens que trazem o processo coletivo na contribuição para um efetivo acesso à justiça. Marques (2007, p. 67) cita algumas dessas vantagens quais sejam:

[...] economia de tempo, esforços e despesas para os beneficiários da ação; impossibilita a ocorrência de decisões judiciais conflitantes, que tanto denigrem a imagem do Judiciário perante a sociedade. Numa única ação podem ser agrupados e satisfeitos uma gama enorme de direitos e interesses; permite o desenvolvimento de processos mais consistentes e melhor instruídos, favorecendo a prolação de decisões de qualidade superior; diminui o grave problema das ações repetitivas, auxiliando na desobstrução do Judiciário; elimina as barreiras psicológicas, técnicas e educacionais que dificultam o acesso à justiça por parte da população considerada vulnerável e, entre outras vantagens, otimiza a distribuição igualitária da justiça, democratizando o seu acesso.

Por essas razões, é lícito afirmar que o processo coletivo representa um avanço e uma quebra de paradigmas decorrentes das transformações pelas quais vem passando o direito processual civil.

### 2.3 O escopo político-social da tutela coletiva

A tutela processual coletiva surge com o reconhecimento dos chamados sujeitos coletivos que apresentaram uma necessidade de ter seus direitos protegidos sob um novo enfoque processual. Para tratar dos direitos coletivos, não seria ideal e até impossível, utilizar-se somente dos mesmos institutos do processo de âmbito individual.

Como já discorrido anteriormente, o Estado Democrático de Direito deve proporcionar a seus jurisdicionados, todos os meios eficazes de acesso amplo a uma ordem jurídica justa. A partir do momento que se reconhece que estes jurisdicionados podem ser tratados como sujeitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, este Estado deve se organizar para proporcioná-los um meio processual eficaz.

Com efeito, o Direito acompanhará o fenômeno social, porque a ele é próprio, inerente. O processo insere os sujeitos coletivos possibilitando o acesso à justiça, transformando-se em instrumento de participação popular. O processo, quando coletivamente utilizado, cumpre com maior dimensão sua função democrática do que quando acionado via tutela individual.

Nesse sentido, o processo pode ser um meio não apenas de proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, mas um facilitador da *participação* dos cidadãos na reivindicação desses direitos.

Para Marinoni (2008), é necessário conceder ao cidadão canais legítimos de participação na vida social para que os direitos sejam realmente respeitados pelo Poder Público e pelos particulares.

Para Grinover (1998, p. 116), uma consequência do processo coletivo, é tornar eficaz a participação democrática, *in verbis*:

Por sua vez, a participação mediante a justiça significa a própria utilização do instrumento processo como veículo de participação democrática. Concretiza-se ela, exatamente, pela efetiva prestação da assistência judiciária e pelos esquemas da legitimação para agir. De modo que a questão do acesso à ordem jurídica justa, no plano processual, se insere no quadro da democracia participativa, por intermédio da participação popular pelo processo.

Os direitos ou interesses coletivos são, sem dúvida, o direito do século XXI. Assim, falar em processo coletivo é falar em evolução do processo em geral, pois reconhece que deve haver rompimentos nos institutos tradicionais focado no ser individual que não condiz mais com a sociedade pluralista em que se vive.

Esta quebra de paradigmas atendeu às expectativas na legislação do Brasil, com a coordenação entre CDC e LACP. Todavia, a lei por si só não garante uma tutela digna. Deve haver um novo enfoque sobre a matéria, uma nova interpretação por parte dos operadores do direito, uma ousadia na aplicação da legislação da tutela coletiva em busca da justiça. Assim como foi necessária uma nova mentalidade para construir o arsenal brasileiro das ações coletivas, a aplicação correta da lei também depende de uma nova postura. É preciso quebrar resistências, incentivar a mudança de mentalidades.

Vencidos os paradigmas tradicionais, buscando-se um amadurecimento do processo coletivo, onde o amplo acesso à justiça é proporcionado, dá-se uma nova feição ao Direito Processual.

Este Direito Processual, por sua vez, em seu âmbito coletivo tem a capacidade de repercutir no bem estar dos sujeitos coletivos. Atender a estes sujeitos coletivos é atender a cidadania e cumprir a função primária de transformação social que tanto preconizam os princípios do Estado Democrático de Direito.

A tutela dos interesses coletivos difere da tutela individual, pois aquela é meio potencializador das mudanças sociais, afinal, segundo Donald Pierson (*apud* ROSA, 2004, p. 73), estas transformações se processam “*na sua forma mais eficiente*”, através de movimentos sociais, como de multidões, ressurgimentos religiosos e lingüísticos, moda, reforma, revolução, reproduzindo afinal novas instituições.

Fica apresentada dessa forma, a grande relevância política e social do processo coletivo enquanto instrumento capaz de proporcionar benefícios ao interesse público.

Esta relevância político-social é vista como justificativa que motiva as ações coletivas segundo Fredie Didier e Hermes Zaneti Jr, que elencam exemplos de motivações políticas e sociológicas.

Seriam motivações políticas mais importantes a redução dos custos materiais e econômicos na prestação jurisdicional; a uniformização dos julgamentos, com a conseqüente harmonização social, o menor número de decisões contraditórias e aumento de credibilidade

dos órgãos jurisdicionais e do próprio Poder Judiciário como instituição republicana; a maior previsibilidade e segurança jurídica.

Dentre as motivações sociológicas, apontam Didier e Zaneti Jr. (2008, p. 37) como o *“aumento das ‘demandas de massa’ instigando uma ‘litigiosidade de massa’, que precisa ser controlada em face da crescente industrialização, urbanização e globalização da sociedade contemporânea.”*

Continuam os referidos autores processualistas, ao explicar que o direito contemporâneo tem o cunho pós-positivista e principiológico, realidade na qual se exige uma nova postura da sociedade em relação aos direitos, que *“a visão dos consumidores do direito e não apenas dos órgãos produtores do direito passa a ingressar no cenário.”* (2008, p. 37)

Tal afirmação confirma o bom papel que exerce o processo coletivo inserindo a sociedade dentro de uma oportunidade de participação direta na efetivação de seus interesses e tornando-a mais independente das vontades dos agentes políticos que lhe representa indiretamente.

Isto é consequência do crescente fenômeno da crise da representação política, onde meios alternativos como a postulação de direitos através do devido processo legal é instrumento hábil de expressão da vontade coletiva, razão pela qual este trabalho é a favor de uma ampla legitimação para ações deste tipo.

Sobre o assunto, válido transcrever os ensinamentos de Wolkmer (2001, p. 140):

A capacidade transformadora da “vontade coletiva” comunitária, evadindo-se dos arranjos parlamentares representativos e dos influxos cooptativos do Estado, desloca os critérios de legitimidade da representação formal (delegação/mandato) para modalidades plurais que medeiam entre a participação autônoma e a representação popular de interesses.

Leal (2007, p. 39) dá sua importante contribuição com o aduzido nos termos abaixo:

Essa necessidade de distanciamento teórico e dogmático do processo coletivo do individual dá uma nova dimensão ao escopo do processo civil e traz consequências importantes no papel do Judiciário sobre questões antes reservadas à política e à economia, tais como a efetivação de políticas públicas, o fortalecimento da representação de grupos sociais e o impacto das ações coletivas sobre orçamento, finanças públicas, concorrência e mercados.

Não obstante, a intervenção judicial nas políticas públicas ocorre em razão de ser essa uma função ligada direta ou indiretamente com os propósitos do direito contemporâneo.

Diante disso, o Direito não só é condicionado pelas realidades do meio, como também age como condicionante.

Essa mudança de paradigmas que simboliza a passagem da noção individual dos novos direitos à noção coletiva, bem como seus instrumentos processuais de tutela e exercício, são fundamentais para o desenvolvimento social e consciência coletiva, essenciais para o desenvolvimento da nação.

#### **2.4 O controle das políticas públicas do ordenamento urbano através das ações coletivas.**

Desse modo, não atendidas as necessidades da sociedade no que tange ao ordenamento urbano, o Judiciário pode assumir seu papel de condicionante para fazer valer as normas que asseguram todos os direitos relacionados à qualidade e dignidade da vida nas cidades.

Para Oliveira (2009, p. 36), é por meio do ajuizamento das ações coletivas que:

os corpos intermediários têm a possibilidade de influenciar concretamente as decisões políticas tomadas pelo Poder Público. Caminha-se da democracia meramente representativa à democracia participativa, através da qual as formações sociais exigem do Poder Público posições condizentes à proteção dos interesses públicos primários.

Há na doutrina uma corrente que defende que é errado envolver o Judiciário nas questões de política, pois haveria assim uma afronta à tripartição dos poderes, já que o Judiciário estaria condicionando as funções do Executivo.

Tal entendimento não parece adequado. O certo é que o legislador conferiu uma série de direitos que tutelam o meio ambiente urbano e outros direitos correlatos. Na medida que o poder público não atende a legislação e não faz valer o mínimo que confere a lei ao cidadão, cabe a invocação do Poder Judiciário para suprir tais falhas.

Segundo Alves (2007, p. 128), a judicialização da política e das relações sociais foi uma opção dada pela Constituição Federal de 1988 que não só conferiu um amplo leque de direitos fundamentais, como previu também as respectivas garantias ou armas processuais para a efetivação desses direitos como é o caso do Mandado de Segurança individual e coletivo, a Ação Civil Pública, a Ação Popular, entre outros.

Afinal, o administrador não pode ficar livre para o cumprimento dessas normas, até porque o direito ao meio urbano equilibrado é um direito fundamental difuso indisponível.

Não se trata de uma usurpação de funções do administrador ou legislador, mas de um aumento da judicialização de conflitos e do próprio exercício do direito constitucional de acesso à Justiça.

Ainda mais, a própria Constituição Federal, em seu art. 5º, XXXV, prevê que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Na verdade, o Judiciário, ao tratar de matérias de interesses difusos, de cunho naturalmente social e político, não exerce e nem exercerá papel estranho às suas atribuições. Com efeito, está o Judiciário a exercer função típica, prestando seus serviços aos jurisdicionados.

Não obstante a importante função de controle do judiciário, a Administração, no mais das vezes, tenta se esquivar da imposição judicante alegando o que se conhece por limite da reserva do possível como sendo regra de limitação jurídica e fática, ligada à ausência de recursos financeiros.

Isso decorre do fato de que há uma relevância econômica na prestação de direitos fundamentais individuais ou coletivos. Estes direitos fundamentais, principalmente os sociais, assumem um “custo” do qual vai depender sua eficácia e efetivação quando da prestação pela Administração Pública. A efetiva realização dessa prestação não é possível sem que haja o dispêndio de recursos. Isso vai depender da situação econômica presente no ente estatal cobrado pelo Judiciário, sendo este o tema de vários entraves.

Há que se destinar bastante cautela à argumentação da reserva do possível alegando a escassez de recursos. Primeiro, porque tais verbas nunca são escassas para outros fins, quando então a própria escassez deve ser objeto de investigação, segundo porque se deve analisar, também, se se trata apenas de uma alocação indevida destes recursos.

Com efeito, a dignidade humana em seu aspecto coletivo deve possuir maior importância. Na análise do caso concreto, à luz dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e eficiência, o Judiciário deve ser incisivo em exigir do poder público ações mínimas daquilo que a lei manda ou daquilo que dignidade coletiva necessita, de forma que os órgãos de controle e a sociedade devem ficar atentos à aplicação de recursos mal destinada ou a falta desta quando deveria se fazer presente.

A reserva do possível, como defende Sarlet, não pode servir como barreira intransponível à realização dos direitos a prestações sociais. Não obstante, essa limitação deve ser analisada com responsabilidade.

Como esclarece Sarlet (2007, p. 378-379),

[...] a reserva do possível há de ser encarada com reservas, também é certo que as limitações da reserva do possível não são, em si mesmas, uma falácia, é a forma pela qual muitas vezes a reserva do possível tem sido utilizada entre nós como argumento impeditivo da intervenção judicial e desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação de direitos fundamentais, especialmente de cunho social. Assim, levar a sério a “reserva do possível” (e ela deve ser levada a sério, embora sempre com as devidas reservas) significa também, especialmente em face do sentido do disposto no art. 5º, §1º, da CF, que cabe ao poder público o ônus da comprovação efetiva da indisponibilidade total ou parcial de recursos, do não desperdício dos recursos existentes, assim como da eficiente aplicação dos mesmos. Por outro lado, para além do fato de que o critério do mínimo existencial – como parâmetro do reconhecimento de direitos subjetivos a prestações – por si só já contribui para a “produtividade da reserva do possível, há que explorar outras alternativas disponíveis na nossa ordem jurídica e que, somadas e bem utilizadas, certamente haverão de reduzir de modo expressivo, se não até mesmo neutralizar – no mínimo no que diz com as prestações básicas, o seu impacto.

A efetivação da ordem urbanística também deve levar em conta a dignidade coletiva, que acaba incidindo na dignidade individual, e no mínimo de planejamento e ações que dêem oportunidade a uma boa qualidade de vida nas cidades, argumentos os quais o limite da reserva do possível não pode rebater. Assim sendo, as ações coletivas devem ser invocadas tanto para buscar suprir omissões em políticas públicas quanto para invalidar atos que afrontem a ordem urbanística.

Fechada então a análise do limite da reserva do possível, importante obstáculo da efetivação do controle das políticas públicas, urge, então, em breve passagem, e valendo-se dos ensinamentos de Bucci (2006, p. 39) conceituar o que seriam essas políticas públicas. A autora, dessa forma, define política pública como

o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Já para Mancuso (2002, p. 776-777), política pública é a

conduta comissiva ou omissiva da Administração Pública, em sentido largo, voltada à consecução de programa ou meta previstos em norma constitucional ou legal, sujeitando-se ao controle judicial amplo e exauriente, especialmente no tocante à eficiência dos meios empregados e à avaliação dos resultados alcançados.

Pode-se dizer, como leciona Vichi (2007), que a consecução de políticas públicas é praticamente a razão de ser do direito urbanístico.

A política urbana está positivada no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e mais particularmente nos planos diretores de cada município, tendo estas normas, como base, o art. 182 da Constituição Federal.

O art. 182 da Cf/88 determina: a política urbana, executada pelo Município, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes e fazer com que a propriedade urbana cumpra sua função social.

A cidade de Fortaleza pode servir como exemplo concreto dos vários problemas urbanos que desafiam o ordenamento jurídico em todos os seus níveis.

Com efeito, a capital cearense passou por um crescimento desordenado nos últimos tempos, fruto de uma sociedade despreparada para o progresso, onde se abre um imenso vácuo entre a sociedade mais abastada e as pessoas menos favorecidas.

Não se percebe uma distribuição igualitária de infra-estrutura e serviços pela cidade, de forma que apenas alguns poucos bairros são dotados de condições mínimas de vida digna aos seus habitantes.

Fortaleza foi planejada sob uma concepção racionalista que almejava distribuir as funções da cidade – habitar, trabalhar e recrear – em zonas fixas, que seriam interligadas por um sistema de circulação, dentro de um desenho uniforme em forma de xadrez, desenho esse atribuído ao urbanista Silva Paulet.

A cidade, então, ficou repartida em diferentes zonas: residencial, comercial, industrial e corredores de atividades de comércio e serviços. A consequência disso não foi benéfica, visto que, para se aproveitar ao máximo essas zonas engessadas, apelou-se para a verticalização em grande escala. É fácil perceber que os apartamentos e prédios comerciais vêm tomando o lugar das formosas casas e escritórios de rua.

Essa verticalização, conforme disserta Cartaxo (2000) além da excessiva concentração de uma função urbana apenas em um espaço pequeno e delimitado é um exemplo de falta de ordenamento urbanístico que gera um aquecimento dentro da cidade, além da sensação de confinamento. Além disso, impermeabiliza indiscriminadamente lotes e vias, produzindo congestionamentos de tráfego nos corredores de atividades e de áreas de estacionamento, de carga e descarga, localizadas inadequadamente.

Afora esses problemas, podem ser acrescentados também: a especulação imobiliária desenfreada, a não consideração da vertente pública do espaço construído, o esvaziamento de atividades da zona central, o desaparecimento das referências patrimoniais, a ocupação inadequada de áreas de preservação ambiental, a indecisão quanto a diretrizes de renovação urbana para extensas áreas da cidade, dentre vários outros.

Dentro dessa realidade, não se percebe uma preocupação necessária que enfrente todos esses problemas de forma urgente. Como já admitido, as ações coletivas ainda são manuseadas com certa desconfiança e insegurança por parte dos operadores do direito. Além disso, percebe-se também um despreparo dos administradores públicos no que tange à efetivação da legislação urbanística e a fiscalização de seu cumprimento por parte dos particulares.

O plano diretor é o instrumento básico de organização da cidade, iluminado pelos princípios gerais da atividade econômica, indicados no art. 170 da CF/88. Consagra-se, de conseguinte, a tendência contemporânea de amparar os interesses difusos da população urbana, agraciada com o direito ao bem-estar urbano, tudo ao escopo de garantir a sadia qualidade de vida, na dicção do art. 225.

Objetivos como a preservação do meio ambiente, a saúde da vizinhança, a capacidade dos serviços, equipamentos e infra-estrutura urbana, além da efetivação da função social da propriedade podem ser conquistados através do plano diretor.

Ordenar a cidade, conforme o urbanista cearense Cartaxo (2000, p. 23), é

estabelecer uma ordem de prioridades, definidora de quem primeiro vai ser atendido por esta ou por aquela obra, por este ou por aquele serviço, em qual tempo e qual lugar, da mesma forma quem será preferido do atendimento e por qual período.

O plano diretor, nesse sentido, visa harmonizar o processo de apropriação do espaço urbano, conjugando os diferentes interesses e necessidades econômicos, sociais, culturais e ambientais da população, em articulação com as ações dos diversos agentes públicos e privados que produzem a cidade e disputam seus benefícios e vantagens.

As edificações, por exemplo, devem ser dispostas em harmonia com o meio ambiente natural ou construído, tendo atenção também com a boa estética. Tal exigência já foi motivo de discussões judiciais.

A edificação de prédio, aprovada pela Municipalidade, mas ao arrepio da legislação local, causa gravame ao patrimônio municipal urbanístico, por estar em jogo o

interesse da coletividade quanto ao respeito às regras jurídicas urbanísticas, como garantia da qualidade de vida, e também sob o aspecto ético, correspondente à obrigatoriedade geral das normas jurídicas e à observância dos fins públicos dos atos administrativos.<sup>1</sup>

Da mesma forma, já se obstou a construção de edifício com características de média densidade em zona de baixa densidade (número maior de pavimentos, com altura ilimitada do prédio), que acarretaria, por isso, inadequada insolação, comprometimento da infra-estrutura existente (luz, telefone, abastecimento, drenagem, disposição de resíduos sólidos - esgoto e lixo) e da visão de paisagem natural, com possibilidade de ofensa a bens e direitos de valor estético, turístico e paisagístico, por ação civil pública.<sup>2</sup>

Cabível também, ainda exemplificando, ação civil pública para abolir ocupação irregular do solo, como já se pronunciou o Tribunal de Justiça do Ceará, nos termos:

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEDIDA LIMINAR. OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO. VIOLAÇÃO ÀS NORMAS DE POSTURA. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 30, INCISOS I E VIII, DA CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA. AUSÊNCIA DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO E DE LICENÇA AMBIENTAL PARA O FUNCIONAMENTO DE CURRAL DE CRIAÇÃO DE ANIMAIS. CONSTRUÇÃO ERGUIDA SOBRE LOGRADOURO PÚBLICO. DESOCUPAÇÃO E DEMOLIÇÃO DAS CONSTRUÇÕES IRREGULARES. PRESENÇA DO FUMUS BONI JURIS E DO PERICULUM IN MORA. I - O ato judicial recorrido não determinou a liberação de recursos públicos, inexistindo violação à norma contida no art. 2º-B da Lei nº 9.494/1997. II - A ocupação urbana de logradouro público municipal (calçada) enseja a efetiva atuação do Poder Público para coibir a prática ofensiva à legislação municipal, propiciando a ocorrência do interesse local definido o inciso I do artigo 30 da Carta Magna. III - Compete ao Município promover o adequado ordenamento territorial por via do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF/1988). IV - A instalação de curral e a criação de animais sem o devido alvará municipal e o licenciamento ambiental coloca em risco a vida e a saúde da população, assim como constitui fator de poluição ambiental. Ofensa ao art. 15 da Lei municipal nº 5.530/1981. V - Presença dos requisitos autorizadores à concessão de medida liminar em sede de ação civil pública. RECURSO CONHECIDO, MAS IMPROVIDO. (TJCE, 2ª Câm. Cív., AI Proc. nº 2008.0040.0780-4/0 Rela. Desa. Gizela Nunes da Costa, j. 08-07-09)

Com efeito, já foram citadas no capítulo primeiro as quatro funções básicas do urbanismo, quais sejam a habitação, trabalho, circulação e recreação, funções essas eternizadas pela chamada *Carta de Atenas* nascida no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em 1928.

Em relação à habitação, estão envolvidas questões referentes a loteamentos, o bom uso e ocupação do solo, entre outros. Construções irregulares que prejudiquem uma

<sup>1</sup> 2ª Câm. Civ., AC 126.734-1/2-SP, Rel. Des. Cezar Peluso, j. 18-06-91.

<sup>2</sup> 7ª Câm. Civ., AI 76.977-1-SP, Rel. Des. Godofredo Mauro, j. 12-11-86.

moradia tranqüila devem ser embargadas. Da mesma forma, edificações incompatíveis com a idéia de moradia como matadores públicos, indústrias poluentes, casas de shows ou aclamações religiosas que emitam um elevado grau de volume devem ser afastadas dos pólos residenciais.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, na Apelação Civil nº 20.081-5/3, julgada em 22.06.88, já teve oportunidade de se pronunciar sobre a importância do loteamento e sua má influência no meio urbano, quando clandestinos, entendendo que:

o descumprimento das normas que regulam a ocupação do solo não atinge somente aquelas pessoas que, diretamente, estão inseridas no contexto, como moradores e ocupantes locais, mas, de certa forma, à toda comunidade. A ocupação ordenada e obediente às posturas públicas atinge a todos, inclusive sob a ótica das influências sócio-culturais. A coletividade, no seu todo, padece com a degradação, consequência da desobediência aos comandos normativos.

A função da habitação vem se atrofiando em certos pontos de Fortaleza. Áreas como o Centro, Praia de Iracema e Praia do Futuro vem sendo tomadas quase exclusivamente por práticas comerciais, de lazer e turismo, desfavorecendo a moradia como função atrativa. Disso resulta em um completo abandono dessas regiões em certas horas do dia ou da semana. A Praia de Iracema foi tomada pelo turismo sexual, vadiagem, consumo de drogas e casas noturnas.

O Centro da cidade e a Praia do Futuro durante a noite ficam desertos. No caso do Centro, encontra-se uma grande quantidade de imóveis desocupados e degradados, enquanto na Praia do Futuro o que se nota é uma imensa quantidade de vazios urbanos e irregularidades na ocupação do litoral.

Estas regiões têm um grande potencial de uso para diversas funções. A monopolização destas áreas pelo comércio ou serviços é maléfica, devendo ser preferível uma harmonização entre as habitações, os serviços, o comércio, além de espaços públicos e usos institucionais.

Em contrapartida, bairros como Aldeota, Papicu, Meireles, passam a concentrar um grande número de residências em pouco espaço ocasionando um imenso congestionamento de pessoas, carros, apartamentos, serviços, etc.

A mais preocupante consequência da falta de planejamento, fruto do crescimento desordenado é o aumento do número de favelas. Estas que são habitações precárias e

desordenadas, sem as mínimas condições de infra-estrutura. Além disso, os moradores das favelas vivem numa permanente ameaça de despejo, pois não há posse legal do terreno.

Cabíveis também as ações coletivas na guarda das funções laborais com os mesmos cuidados observados em relação à moradia. Desta vez, o ambiente de trabalho não pode ser atrapalhado por irregularidades como, por exemplo, edificações que produzam ruídos acima do tolerado que possam atrapalhar a concentração necessária no trabalho.

Deve-se evitar também a concentração do comércio e serviços geradores de empregos em poucas áreas da cidade. Os grandes equipamentos que podem proporcionar tal função são predominantes em bairros como o Centro, Aldeota, Praia de Iracema e, mais recentemente, nas Seis Bocas, às margens da Av. Washington Soares. São exemplos destes equipamentos os diversos *shoppings centers*, o novo centro de feiras e eventos ainda a ser inaugurado, os mercados Central e São Sebastião, IJF, Centro Cultural Dragão do Mar além de vários prédios públicos como o Fórum da Justiça Estadual, o Fórum Autran Nunes e o TRT 7ª Região.

Nesse sentido, destaca-se o julgado em AI n. 066.025-5/5 em 24.03.98, cujo relator fora o Des. José Cardinale do Tribunal de Justiça de São Paulo, do qual se extrai que o exercício de atividade comercial em zona estritamente residencial, implicando no agravamento das condições de degradação do ambiente urbano, motivou a manutenção de decisão de primeiro grau determinando, liminarmente, a cessação daquela atividade, sob o argumento de que "*a leniência com os comerciantes atuais incentivaria outros a ali abrirem suas lojas*".

Enquanto isso, nas áreas periféricas, as obras se resumem, em sua maioria, em calçamento e caiação de meio-fio.

No que tange à circulação, o Judiciário pode interferir, quando provocado, em situações em que esta função é prejudicada seja por outros particulares, seja ainda por parte do poder público. É o caso de grupo de moradores que fecham as ruas apenas para trânsito interno impedindo a circulação livre de outros indivíduos. Também se exige o necessário cuidado quanto à degradação da malha viária ou das calçadas. Quanto a estas, inúmeras são as ações que buscam desobstruir calçadas ocupadas irregularmente por ambulantes ou proprietários que fazem destas a extensão de sua propriedade.

Tal fenômeno de apropriação do espaço urbano, além das calçadas, ocorre principalmente nas grandes praças da cidade, sendo, a maioria desses ocupantes, vendedores

ambulantes, que atrapalham o trânsito de pessoas e veículos, além de impedir que outras pessoas usufruam do local público para outros fins que lhes são permitidos.

Por último, a recreação, momento importante para a boa qualidade de vida. Nunca é demais lembrar que as atividades recreativas se afastam cada vez mais dos equipamentos públicos e concentram mais em propriedades privadas como os *shoppings centers*. Isso se dá principalmente pela falta de segurança pública e degradação desses espaços.

Há também a falta de regularização das áreas de interesses recreativos. Muitos bares, boates e restaurantes estão situados em áreas totalmente residenciais, havendo um profundo incômodo por parte desses habitantes quanto ao barulho e outros inconvenientes praticados por aqueles que usufruem das festas.

Quanto a isso, a Praia de Iracema pode ilustrar muito bem os problemas enfrentados pelos poucos moradores que lá ainda restam. Cartaxo (2000) cita como problemas a ocupação das calçadas com mesas e cadeiras, a poluição sonora, o engarrafamento do trânsito naquelas ruelas, além dos estacionamentos irregulares e ônibus turísticos que, pelo seu tamanho, não poderiam trafegar por aquelas ruas estreitas e densas.

A omissão exagerada que transparece na falta de cuidado das praças e parques devem ser objetos de demanda através das ações coletivas. Da mesma forma, o pouco cuidado com as construções integrantes do patrimônio histórico também deve ser objeto de demanda judicial. Como exemplo de jurisprudência nesse sentido, destaca-se:

Ação Civil Pública – Restauração de área livre, de lazer do povo, prejudicada por iniciativa administrativa tendente à construção de monumento lesivo à unidade e simplicidade da paisagem. RJTJRS, p. 139/170, 2ª Câm. Cív. do TJRS, Rel. Mário Rocha Lopes, j. 12/04/89.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Preservação de praça pública – Valor histórico e paisagístico - Interesse da comunidade, no sentido do resguardo de tradições locais- Reconhecimento de sua existência que pode ser efetivado pelo judiciário, não sendo privativo do órgão Legislativo ou Administrativo - Lei Federal nº 7.347, de 1985. (RJTJESP - LEX - vol.122/50, 8ª Câm. Cív. do TJSP, Rel. Fonseca Tavares - j. 28/06/89.)

Em assim sendo, vistas as principais funções da cidade, para melhor potencializá-las, deve-se atentar para o uso de um bom e sério planejamento, evitando ao máximo a displicência por parte do Poder Público. A cidade não sofreria com a série de imprevistos que vem suportando até hoje se esse planejamento e desenho urbano fossem valorizados.

Portanto, a tutela da ordem urbanística por meio das ações coletivas traduz os objetivos almejados pela própria ciência do urbanismo. É dever do Poder Público intervir no ordenamento do espaço, realizar a atividade urbanística, que, como ensina Silva (2008, p. 34), se caracteriza como a *“realização do triplo objetivo de humanização, ordenação e harmonização dos ambientes em que vive o Homem: o urbano e o rural”*

Não observados tais preceitos de humanização, ordenação e harmonização dos ambientes, frustrado fica o ordenamento jurídico.

Tal atividade urbanística tem a intervenção da propriedade privada e na vida econômica das aglomerações urbanas como seu principal instrumento. Cumpre sempre a análise sobre se realizada ou não está a função social de uma determinada propriedade.

Os procedimentos administrativos para implementação da política urbana estão se mostrando ineficientes, razão pela qual a procura do Poder Judiciário se intensifica e as ações coletivas assumem papel crucial em busca da realização da humanização, ordenação e harmonização do espaço.

Através do art. 1º, III da Lei n. 7.347/85, pode a defesa da ordem urbanística se valer da Ação Civil Pública, passando a ser esta, a via natural de discussão de conflitos desses interesses difusos relacionados à política urbana tanto na pacificação de lides que envolvam a utilização e ocupação do solo, quanto para suprir omissões almejando certos direitos urbanísticos em busca de uma melhoria na qualidade de vida.

Scarpinella Bueno, (*apud* Wagner Junior, 2000, p. 392), assim traduz a importância da Ação Civil Pública para a concretização da ordem urbana:

O papel a ser desempenhado pela ação civil pública voltada à proteção da ordem urbanística é o de dar efetivo cumprimento às diversas normas de conteúdo material previstas no Estatuto da Cidade e, evidentemente, em outros diplomas legislativos federais, estaduais, distritais ou municipais que digam respeito à “ordem urbanística”.

Evidentemente, como instrumento processual característico da defesa dos interesses difusos e coletivos, a Ação Civil Pública se mostra suficiente para atender à legislação material relativa a Direito Urbanístico.

Dessa forma, os instrumentos de política urbana são objetos potenciais de tutela coletiva. A correta execução dos loteamentos, por exemplo, é um interesse urbanístico difuso, passível de tutela pela Ação Civil Pública. Contrariamente do que se possa pensar, o loteamento não é matéria de interesse apenas dos adquirentes dos lotes. Isso se dá, segundo

Mazzilli (2008) obviamente, pelo fato desse instrumento influenciar nos padrões de desenvolvimento urbano do município, patrimônio de uma coletividade.

Disso se extrai que o respeito ao padrão urbanístico tem natureza difusa, que se encaixa à definição do art. 81, parágrafo único do CDC.

Vale dizer que a jurisprudência já reconheceu o cabimento da Ação Civil Pública no que tange ao cumprimento irregular ou não-cumprimento de diversos instrumentos de implementação da política urbana, como é o caso do plano diretor, do zoneamento, parcelamento, desapropriação, servidão administrativa, tombamento, entre outros dispostos no Estatuto da Cidade.

Por ser de interesse difuso, a utilização desses instrumentos deve ser submetida a controles institucionais, sociais e comunitários. O controle judicial, não obstante, é perfeitamente cabível através dos legitimados para tanto.

É oportuno ressaltar que a ação civil pública poderá ser utilizada não só na tutela dos interesses difusos e coletivos, mas também na tutela dos direitos individuais homogêneos no caso de abuso por parte do Poder Público quando este intervém na propriedade privada.

É certo que, para a efetivação da função social da propriedade, ao particular são incumbidas uma série de limitações de uso pelo Estado. Da mesma forma que o direito à propriedade não é absoluto, também não é absoluto a imperatividade estatal.

Como exemplos da intervenção estatal na propriedade que interessa ao Direito Urbanístico, têm-se as restrições, as servidões, as desapropriações urbanísticas, a ocupação temporária, a requisição, o parcelamento e a edificação compulsória.

As chamadas limitações urbanísticas impostas pelo Estado necessitam de certos requisitos como: competência do ente estatal que impõe a limitação, interesse público específico que caracterize uma função social da propriedade e definição dos institutos instrumentais para efetivar a intervenção estatal.

Portanto, o cometimento de abusos por parte do Estado na prática destas limitações ao direito de propriedade, tendo como fim defender sua função social, dotadas estas limitações de ilegalidades ou de fins injustificados, dá ensejo ao Judiciário ser acionado pela ação civil pública como instrumento de defesa dessas abusividades.

O poder público, através das ações coletivas, também pode pleitear o cumprimento das normas urbanísticas por parte dos particulares. Como se sabe, os entes estatais também são dotados de legitimidade para ingressar com uma ação civil pública.

Sendo assim, perfeitamente viável seria, por exemplo, que um município acionasse um particular, através do Judiciário, para que este promova a edificação ou utilização compulsória de seu imóvel.

Na verdade, não obstante essa faculdade conferida pela lei, é certo que o poder público também é dotado de uma série de instrumentos administrativos decorrentes do seu poder de polícia, com o poder de emanar atos administrativos com presunção de legitimidade e veracidade, imperatividade e auto-executoriedade.

Com todas essas possibilidades, parece mais viável seguir o rumo da imposição administrativa guiada pelo bom senso ao invés da provocação ao Judiciário para buscar uma melhor efetivação da proteção do ordenamento urbano.

O art. 8º do Estatuto da Cidade criou uma nova figura da desapropriação com caráter de sanção, aplicável ao imóvel que descumpra a sua função social e que, mesmo tendo sido aplicado o IPTU progressivo pelo prazo de cinco anos consecutivos, ainda se omite em utilizar sua parcela do solo de maneira que atenda aos anseios da cidade.

Diante de tal omissão por parte do particular, cabe ao Poder Público proceder com a devida desapropriação nos termos do art. 8º da lei acima referida. Com isso, caso o Poder Público também se esquive dessa faculdade, cabível será a ação civil pública por meio dos legitimados para que force o ente estatal competente para realizar a desapropriação nos moldes legais.

Outro instrumento pelo qual a Administração pode se valer para atender aos fins urbanísticos é o tombamento. A proteção ao patrimônio histórico é interesse difuso protegido pela ação civil pública. Assim sendo, esta ação pode ser invocada para discutir a respeito do tombamento no que tange a seus fins ou à regularidade de sua execução, podendo ser demandados tanto o particular proprietário do bem a ser tombado quanto a Administração.

Afora isso, poderá ser a Administração provocada a proceder com o tombamento de um determinado bem caso este preencha os requisitos e o Judiciário assim entenda.

Não se pode olvidar da importância que traz o art. 52 do Estatuto da Cidade que criou em seus incisos, sete novas modalidades de improbidade administrativa praticadas por agentes públicos contra a ordem urbanística.

São elas: “deixar de proceder, no prazo de 5 (cinco) anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público; utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta lei; aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta lei; aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no §1º do art. 33 desta lei; impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do §4º do art. 40 desta lei; deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no §3º do art. 40 e no art. 50 desta lei; adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.”

Naturalmente, como atos de improbidade administrativa, tais práticas podem ser compelidas pela ação civil pública.

Não fica excluída, obviamente, dessa tutela, a ação de improbidade administrativa, que bem se difere da ação civil pública.

Tarefa árdua passa a ser o enquadramento destes atos de improbidade previstos no Estatuto da Cidade nas sanções constantes da Lei 8.249/92, afinal, não houve uma delimitação entre atos de enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação a algum princípio da Administração Pública. Assim, diante do caso concreto, devem ser os atos previstos no Estatuto da Cidade relacionados com algum destes três grupos.

## 4 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo principal reforçar a importância da tutela dos interesses coletivos em sentido amplo através das ações coletivas, se valendo, para dar uma melhor contribuição na prática e fugir de um tema exclusivamente teórico, dos problemas enfrentados pelo Direito Urbanístico na sociedade urbana atual.

Dessa forma, antes de ter se adentrado no tema propriamente dito, no que tange ao controle das políticas públicas de ordenamento urbano através das ações coletivas, foi preciso uma introdução de base que tratasse dos sujeitos coletivos como titulares de direitos fundamentais e o seu relacionamento com a cidade, afinal, estes são os principais personagens das ações coletivas.

Estes sujeitos coletivos, apesar de, na sua essência, sempre terem existido, há pouco tempo vem sendo reconhecidos nos diferentes planos como sociológico, econômico e jurídico. Isso é reflexo de um rompimento com a doutrina liberal individualista, onde o fenômeno da globalização naturalmente faz nascer esta sociedade de massa.

Com esta sociedade complexa, marcada pelo pluralismo, são reconhecidos também direitos novos, que outrora sequer seriam cogitados, cujos titulares é a coletividade principalmente.

Trata-se de um processo evolutivo dos direitos fundamentais, que, como foi mostrado, foi amadurecendo ao longo do tempo, tendo a doutrina dividido essa evolução em diferentes etapas que significaram quebra de paradigmas chamadas de gerações ou dimensões dos direitos fundamentais.

Os direitos difusos e coletivos são reconhecidos como direitos de terceira dimensão representando esta quebra de paradigmas ao conferir titularidade de direitos aos sujeitos coletivos.

Assim sendo, quando se fala de interesses difusos e coletivos deve-se tratar tal matéria com a noção de que se trabalha dentro de um plano político e social, pois tais interesses incidem diretamente no bem estar do ser humano, no direito de viver bem.

A necessidade de viver em uma cidade harmoniosa, organizada e sustentável, está dentro do grupo dos interesses difusos, ao lado da efetiva proteção ao meio ambiente, o eficaz atendimento e respeito aos consumidores, dentre vários outros.

Por sua vez, as cidades passaram a ser um amplo reservatório de sujeitos de todos os tipos, interesses que se conflitam das mais variadas formas ou práticas sociais e econômicas em ritmo cada vez mais frenético que deixam esses sujeitos coletivos urbanos em uma situação de extrema vulnerabilidade.

Ressaltou-se, diante disso, a importância de se pensar a cidade dentro de uma visão moderna de cidadania coletiva e solidária, visando o bem estar das pessoas.

Fortaleza foi dada com exemplo como local sujeito aos mais diferentes tipos de problemas urbanos, frutos de um crescimento desordenado e de diversas improvisações influenciados por meros interesses políticos ou econômicos.

Nesse contexto, foi chamada a atenção para os desafios que devem ser enfrentados para se conquistar uma boa qualidade de vida nesta cidade. Este trabalho situou estes problemas de acordo com cada função urbana, ou seja, a função de habitar, trabalhar, recrear e circular que as cidades devem exercer de forma competente.

Enfrentados tais tópicos, ficou melhor de entender a verdadeira importância que vem adquirindo o processo como instrumento político e não mais como somente um mero pacificador de conflitos entre indivíduos.

O processo coletivo significa uma evolução da ciência processual e a tutela jurídica destes interesses difusos, em particular estes que tratam de ordenamento urbano, está cada vez mais freqüente nos dias atuais.

Afinal, reconhecidos os direitos fundamentais a uma moradia digna, ao poder de circulação ou de melhor usufruir dos espaços públicos, naturalmente a influência do Poder Judiciário deve se fazer valer para a proteção e efetivação destes direitos.

Foi já defendido também neste trabalho que o controle das políticas públicas pelo Judiciário é essencial quando haja o desrespeito comissivo ou omissivo por parte do Poder Público na efetivação desses direitos fundamentais.

Como já dito, não se trata de uma usurpação de funções, mas de um aumento de judicialização de conflitos natural em um Estado ainda em amadurecimento, que precisa proporcionar um amplo acesso à justiça à coletividade.

Deve ser admitido, de uma vez por outra, que o Judiciário exerce sua função típica quando provocado a resolver conflitos de natureza coletiva que têm o inegável cunho político

e social. Além do mais, diante do princípio da inafastabilidade, não pode o Judiciário se eximir de julgar tais conflitos.

Diante disso, ao Judiciário foi conferida uma grande responsabilidade, contribuindo com o progresso do Estado Democrático de Direito, sendo instituição fundamental deste e assumindo, através do Direito Processual Coletivo, o papel de órgão de transformação positiva da realidade social e de exercício da cidadania.

Só haverá uma verdadeira implementação do Estado Democrático de Direito quando a este forem conferidos instrumentos hábeis para a tutela dos interesses difusos e coletivos, pois clara é a relevância social desses interesses.

O ordenamento jurídico é favorável à tutela dos interesses difusos urbanísticos. A matéria é regulamentada primeiramente pelo art. 182 da Constituição Federal, além de vários outros dispositivos que sistematicamente podem complementá-lo, como é o caso do art. 225.

Afora a CF/88, existe também o Estatuto da Cidade que traça as linhas gerais da política urbana nacional. Os planos diretores municipais, por sua vez, pode ser considerado o instrumento mais importante de ordenamento urbano já que é através destes que os interesses da cidade são racionalmente pensados e estipulados visando um crescimento futuro sustentável adequado.

Não se pode olvidar, obviamente, das leis de uso e ocupação do solo, dos códigos de obras e posturas e várias outras leis municipais espalhadas por todo o Brasil que regem interesse local.

No que diz respeito à legislação processual que pode instrumentalizar a busca por esses direitos, é certo que o Brasil é bem dotado destes dispositivos. A Lei da Ação Civil Pública, em diálogo com o Código de Defesa do Consumidor, fornece as armas necessárias para um acesso à justiça para discutir tal matéria.

No mais, quando os conflitos forem atinentes à ordem urbanística, nada impede o uso de outras ações, como é o caso da Ação Popular, do Mandado de Segurança Coletivo, do Usucapião Coletivo, entre outras.

Não obstante os problemas de ordenamento urbano serem regidos por boas leis, de nada adianta se a atuação dos operadores do direito não se mostra satisfatória.

As ações coletivas ainda são vistas com certo grau de receio quanto à sua eficiência. Afinal, trata-se de procedimentos peculiares desafiadores. O Judiciário vem

enfrentando problemas para poder abarcar as demandas individuais, quanto mais as coletivas. O Ministério Público, diga-se de passagem, parece ser a instituição mais à vontade com as ações coletivas dadas suas atribuições constitucionais.

Faltam profissionais qualificados, varas especializadas e principalmente uma conscientização dos operadores do direito da importância da tutela dos direitos coletivos que são elementos do Direito Contemporâneo que necessita de pensamentos vanguardistas e a quebra de paradigmas para se conquistar uma sociedade mais justa.

Este problema não é apenas institucional ou instrumental. A discussão em torno do assunto, apesar de crescente, ainda não é o ideal. No plano acadêmico, ainda faltam incentivos e opções para o estudo do tema.

Urge que a doutrina e a jurisprudência demonstrem cada vez mais interesse na defesa da ordem urbanística através das ações coletivas, tudo isso em busca da melhoria da qualidade de vida das cidades.

É confortante, entretanto, saber que, apesar de ainda recente o reconhecimento da importância dos interesses difusos e principalmente dos interesses relacionados à busca de uma cidade sustentável e harmoniosa, este é um caminho sem volta e que só tende a evoluir.

O apelo ao Poder Judiciário é uma das formas de busca pela efetivação de um novo urbanismo. Este, em seu conceito mais moderno, deve ser receptível à pluralidade e às particularidades de cada região e todos os seus elementos que lá fazem parte. A cidade deve ser pensada como uma conciliadora desta diversidade, abrigando de forma organizada todos que nela habitam.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Material Coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada.** Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito Processual Coletivo Brasileiro: um novo ramo do direito processual.** São Paulo: Saraiva, 2003.

ALVES, Rogério Pacheco. **As prerrogativas da administração pública nas ações coletivas.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 7.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.

\_\_\_\_\_. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1993.

CARTAXO, Joaquim. **A cidade fátual.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2000.

DIDIER, Fredie, ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo.** 3.ed. Salvador: Juspodium, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O processo em evolução.** 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. **Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos – Aspectos políticos, econômicos e jurídicos.** In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo. (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de código brasileiro de processos coletivos.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano.** São Paulo: Renovar, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas.** In: MILARÉ, Edis (Coord.). *Ação civil pública: Lei 7.347/1985: 15 anos. 2. ed. rev. e atual.* São Paulo: RT, 2002.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica Processual e Tutela dos Direitos.** 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MARQUES, Alberto Carneiro. **Perspectivas do processo coletivo no movimento de universalização do acesso à justiça.** Curitiba: Juruá Editora, 2007.

MAZZILLI, Hugo de Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo.** 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da Administração Pública.** 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

OLIVEIRA, Swarai Cervone de. **Poderes do juiz nas ações coletivas.** São Paulo: Atlas, 2009.

ROSA, F.A. de Miranda. **Sociologia do Direito: o fenômeno jurídico como fato social.** 17.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

SALLES, Carlos Alberto de. **Políticas Públicas e Processo: a questão da legitimidade nas ações coletivas.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari.(org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Dorival Moreira dos. **Anteprojeto do Código Brasileiro de Processo Civil Coletivo: inovações na prática processual em busca de efetividade.** In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo. (Coord.). Direito processual coletivo e o anteprojeto de código brasileiro de processos coletivos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 9.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

VICHI, Bruno de Souza. **Política Urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa. **A ação civil pública como instrumento de defesa da ordem urbanística.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito.** 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

\_\_\_\_\_ ; LEITE, José Rubens Morato (orgs). **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas.** São Paulo: Saraiva, 2003.