

Claudio Oliveira de Carvalho
Karine Grassi
Sergio Francisco Carlos Graziano Sobrinho
(Orgs.)



VIDAS URBANAS E A VIDA NAS CIDADES:

regramentos urbanos, ambientais,
seletividade e violências



**VIDAS URBANAS E A VIDA NAS CIDADES:
regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**

Claudio Oliveira de Carvalho
Karine Grassi
Sergio Francisco Carlos Graziano Sobrinho
(Organizadores)

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Presidente:

Ambrósio Luiz Bonalume

Vice-Presidente:

José Quadros dos Santos

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Reitor:

Evaldo Antonio Kuiava

Vice-Reitor:

Odacir Deonísio Gracioli

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:

Juliano Rodrigues Gimenez

Pró-Reitora Acadêmica:

Nilda Stecanela

Diretor Administrativo-Financeiro:

Candido Luis Teles da Roza

Chefe de Gabinete:

Gelson Leonardo Rech

Coordenador da Educs:

Renato Henrichs

CONSELHO EDITORIAL DA EDUCS

Adir Ubaldino Rech (UCS)

Asdrubal Falavigna (UCS)

Cesar Augusto Bernardi (UCS)

Guilherme Holsbach Costa (UCS)

Jayme Paviani (UCS)

Luiz Carlos Bombassaro (UFRGS)

Nilda Stecanela (UCS)

Paulo César Nodari (UCS) – presidente

Tânia Maris de Azevedo (UCS)

**VIDAS URBANAS E A VIDA NAS CIDADES:
regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**

Claudio Oliveira de Carvalho

Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano. Mestre em Direito. Professor adjunto na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS). Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (Naja).

Karine Grassi

Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC), área de concentração: Direito, Política e Sociedade; linhas de pesquisa: Direito, Meio Ambiente e Ecologia Política. Integrante do grupo de pesquisa *Ius Dicere* (UFSC/CNPq) e do grupo de pesquisa Direito Ambiental Crítico: Teoria do Direito, Teoria Social e Ambiente (UCS/CNPq). Bolsista da Capes. Mestra e Graduada em Direito.

Sergio Francisco Carlos Graziano Sobrinho

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Estágio de Pós-Doutorado concluído em Ciências Criminais, na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Bolsista PNPd). Professor nos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito, da Universidade de Caxias do Sul. Vice-líder do grupo de pesquisa Direito Ambiental Crítico: Teoria do Direito, Teoria Social e Ambiente (UCS/CNPq). Advogado.

(Organizadores)



© dos organizadores

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS – BICE – Processamento Técnico

V649 Vidas urbanas e a vida nas cidades [recurso eletrônico] : regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências / org. Claudio Oliveira de Carvalho, Karine Grassi e Sergio Francisco Carlos Graziano Sobrinho. – Caxias do Sul, RS: Educs, 2018.

Dados eletrônicos (1 arquivo).

ISBN 978-85-7061-918-1

Apresenta bibliografia.

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Direitos fundamentais. 2. Sociologia urbana. 3. Espaços urbanos – Aspectos sociais. 4. Urbanização. 5. Crescimento urbano. I. Carvalho, Claudio de Oliveira. II. Grassi, Karine. III. Graziano Sobrinho, Sergio Francisco Carlos.

CDU 2. ed.: 342.7

Índice para o catálogo sistemático:

1. Direitos fundamentais	342.7
2. Sociologia urbana	316.334.56
3. Espaços urbanos – Aspectos sociais	711.45:316
4. Urbanização	711.4
5. Crescimento urbano	711.4

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Paula Fernanda Fedatto Leal – CRB 10/2291

Direitos reservados à:



EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone/Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197

Home Page: www.ucs.br – E-mail: educs@ucs.br

Sumário

Apresentação	7
Prefácio	8
1 Há relação entre a violência no Brasil e o direito à cidade?.....	11
Elson Manoel Pereira	
2 A produção do espaço urbano brasileiro e a mercantilização da cidade....	23
José Isaac Pilati e Karine Grassi	
3 What is a Paris approach to (in)securitization? Political anthropological research for international sociology	41
Didier Bigo e Emma McCluskey	
4 O direito do urbanismo como direito fundamental: os princípios constitucionais e diretrizes normativas da política urbana brasileira como elementos para a caracterização do direito do urbanismo constitucional	59
João Telmo de Oliveira Filho	
5 Participação popular no ordenamento urbano: mobilizações em prol da reforma urbana e do direito à cidade.....	75
Claudio Oliveira de Carvalho e Ariana Ferreira de Alencar Moraes	
6 Urbanização, segregação socioespacial e violência na cidade: reflexões introdutórias	95
Gerusa Colombo, Patricia da Silva e Sergio Francisco Carlos Graziano Sobrinho	
7 La ciudad en la sociedad global: el derecho a ser ciudadano	111
María José Fariñas Dulce	
8 A urbanização brasileira sob uma perspectiva jurídica	119
Lígia Maria Silva Melo de Casimiro	
9 Em que cidade você se encaixa: direito à cidade em <i>BaianaSystem</i>	138
Cláudio Oliveira de Carvalho Gilson Santiago Macedo Júnior	

10	Direito à cidade e movimentos sociais urbanos: reforma urbana e legislação urbanística no contexto da transição democrática	153
	Melissa Beck Dummel Samuel Martins dos Santos	
11	Gentrificação de áreas históricas: desenvolvimento urbano e patrimônio cultural	169
	Anny Viana Falcão e Talden Farias	
12	A tecnologia como forma de dominação ideológica do capital na cidade..	187
	Rene José Keller	
13	Biopolítica e gentrificação: O caso das políticas urbanas no bairro “Euzébio Beltrão de Queiroz” no município de Caxias do Sul – RS	201
	Augusto Jobim do Amaral e Henrique Mioranza Koppe Pereira	
14	Limites e possibilidades do planejamento urbano em Florianópolis: do tecnocratismo à participação popular	217
	Marcio Marchi	
15	Andalucía: el camino hacia un urbanismo sostenible	231
	Álvaro Sánchez Bravo	
16	“Estado de exceção”, populismo penal e a criminalização social	244
	João Ricardo W. Dornelles	

Apresentação

A presente obra reúne 16 textos de 24 autores de diferentes áreas do conhecimento (Direito, Geografia, Relações Internacionais, Urbanismo e Serviço Social), de distintos estados do País (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Paraíba, Bahia e Ceará), sendo que três são de autores internacionais (Inglaterra e Espanha) com suas visões/percepções sobre a atual conjuntura das cidades brasileiras e européias, frente ao crescimento da violência urbana e às pressões sobre o meio ambiente. Suas pesquisas, transformadas em capítulos para este livro, foram realizadas nas seguintes temáticas: (i) direito à cidade; (ii) planejamento urbano; (iii) gentrificação e segregação; (iv) participação popular; (v) mercantilização da cidade; (vi) cultura urbana; (vii) movimentos sociais; (viii) urbanismo sustentável; e (ix) [in]segurança nas cidades.

É sabido que, em termos de legislação, o planejamento urbano brasileiro conta com um aporte legal muito desenvolvido (e reconhecido internacionalmente), repleto de instrumentos e diretrizes, além de resoluções do Conselho das Cidades – ConCidades. Desde a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, no ano seguinte, os caminhos para uma Reforma Urbana se mostraram mais acessíveis.

Entretanto, diversos impasses de ordem política, social e econômica fazem oposição à uma gestão democrática do território urbano, que visa ao “bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, nos preceitos do Estatuto da Cidade (art. 1º, parágrafo único). Nesse sentido, os capítulos produzidos nesta obra avaliam as contradições existentes entre textos legais, programas e políticas públicas e o atual modelo econômico-hegemônico. Deste modo, esperamos que a presente obra contribua para ampliar os debates científicos, pautados em pesquisas largas e interdisciplinares acerca da temática das cidades, da democracia e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por fim, agradecemos às autoras e aos autores as contribuições, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (PPGDir/UCS) e à Editora da Universidade de Caxias do Sul (EducS) o suporte na publicação do livro.

Caxias do Sul, maio de 2018.

Claudio Oliveira de Carvalho
Karine Grassi
Sergio Francisco Carlos Graziano Sobrinho
Os organizadores

Prefácio

Em 1968, a França havia resolvido seu problema habitacional, mesmo que as últimas favelas de *Nanterre* ou de *Noisy-le-Grand* tenham permanecido até o início dos anos 70. Com a Segunda Guerra Mundial, o déficit habitacional francês alcançava dois milhões de unidades. A solução encontrada por aquele país combinou uma grande quantidade de recursos financeiros do Estado de Bem-Estar Social (estamos na Europa dos Trinta Gloriosos), com um quadro tecnoburocrático que gozava de muito prestígio e um pensamento urbanístico baseado no funcionalismo da Carta de Atenas. Portanto, a receita era a associação de recursos em abundância, tecnocracia e funcionalismo no pensamento urbanístico. O resultado espacial foi a construção de milhares de habitações sociais nos arredores de Paris (os chamados *banlieues*), onde a população recebia uma unidade habitacional nos chamados grandes conjuntos (*grands ensembles*), mas via a vida urbana distanciada de seu cotidiano. Era a dissociação entre o Hábitat e o Habitar ou a moradia sem a riqueza da vida urbana. A produção – extremamente materialista – da moradia não saberia satisfazer todas as necessidades antropológicas.

O sociólogo francês, Henry Lefebvre, naquele momento, já tinha percorrido uma longa e rica trajetória acadêmica. Seu dia a dia era vivido no centro de Paris, na Universidade Sorbonne, onde, imagino, sua experiência misturava o exercício da docência, os terraços dos cafés com outros professores e estudantes, o encontro casual com trabalhadores de fora da Universidade, passantes e turistas.

Desta mescla, fusão de reflexão acadêmica, observação da cidade (que se construía não mais com o adensamento de seu centro, mas com seu espraiamento sobre os *banlieues*) e sua própria experiência de vida urbana, surge seu livro mais célebre: *O direito à cidade*.

Apoiando-se em Marx, ele apresenta a cidade como processo e como espaço social. Colocando a vida urbana no centro da reflexão sobre a sociedade contemporânea, ele afirma que o direito pleno à cidade necessita de uma verdadeira reinvenção da democracia, que deveria estar centrada na ação cotidiana do cidadão, na construção de seu espaço de vida e na apropriação desse espaço pelo morador da cidade.

Le droit à la ville se manifeste comme forme supérieure des droits: droit à la liberté, à l'individualisation dans la socialisation, à l'habitat et à l'habiter. Le droit à l'oeuvre (à l'activité participante) et le droit à l'appropriation (bien

distinct du droit à la propriété) s'impliquent dans le droit à la ville.¹
(LEFEBVRE, 1968, p. 155).

Mesmo que tenha se difundido relativamente bem no meio científico francês, *O direito à cidade* não encontrou forte eco no seio da sociedade civil daquele país. Pelo menos não em curto prazo. Alguns dos princípios decorrentes do pensamento de Lefebvre foram materializados nas modalidades contemporâneas do fazer e do viver o urbano, na França. Em particular, os cidadãos franceses ganharam mais acesso à expressão e, por conseguinte, maior envolvimento na definição do seu próprio ambiente. Por sua vez, dirigentes políticos e profissionais do urbanismo levaram progressivamente em consideração a crítica dirigida à modernidade arquitetônica e urbanística, modificando, assim, as suas metodologias em favor de uma prática mais democrática. No entanto, desejadas por Lefebvre em sua obra de 1968, as mudanças nas cidades francesas iniciaram-se sem que o direito à cidade constituísse verdadeiramente uma noção mobilizadora. Ele não era tomado como referência, a não ser de um modo tímido e esporádico, para justificar esta ou aquela mudança na maneira de conceber as relações entre atores do meio urbano.

Por sua vez, no seio da sociedade brasileira, foi rapidamente detectado o potencial contido na ideia de um direito à cidade. E, sem dúvida, este sucesso pode ser explicado pelo contexto sócio-histórico do País. A partir da década de 70, face ao regime militar, tinham-se multiplicado os movimentos contestatórios e reivindicatórios e, com a transição democrática, iniciada em 1985, as aspirações do direito à cidade concretizaram-se, notadamente sob o impulso do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Hoje, constata-se no País um grande número de pesquisadores que têm em Henry Lefebvre a fonte de suas reflexões, não apenas sua obra mais famosa, mas também todas as outras que a seguiram e aprofundaram o pensamento sobre o direito à cidade.

Cinquenta anos depois do lançamento do livro de Lefebvre, vemos o direito à cidade se transformar em um quadro teórico com milhares de seguidores, mas igualmente um *slogan* de lutas sociais.

¹ Tradução em português: “o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão envolvidos no direito à cidade”.

Este livro é um exemplo desta tentativa de utilizar o pensamento de Henry Lefebvre para ajudar a compreender a realidade de nossas cidades. Seus autores debruçaram-se sobre diferentes temas: violência urbana, legislação urbana, impactos da comunicação virtual sobre a vida urbana, desigualdade social, participação democrática, apropriação da rua, gentrificação, recrudescimento do Estado punitivo e tecnocracia. Cada um desses temas é tratado na sua relação com o conceito lefebvriano.

Tem-se certeza de que a leitura desta obra ajudará a todos aqueles e aquelas que acreditam em outra forma de construir e de viver (n)a cidade; uma cidade onde os direitos fundamentais sejam alcançados (o direito à cidade como demanda) e onde a vida urbana seja construída sobre princípios baseados no valor de uso (o direito à cidade como um grito).

Elson Manoel Pereira

Há relação entre a violência no Brasil e o direito à cidade?#

Elson Manoel Pereira*

Introdução

A violência atinge o cotidiano da população brasileira; basta abrirmos os jornais ou ligarmos a televisão para, de forma naturalizada, tomarmos conhecimentos de números alarmantes e histórias de vida que se caracterizam como verdadeiras catástrofes. Os estudos sobre o tema abordam os diversos aspectos e muitos campos do conhecimento: Sociologia Urbana, Direito, Psicologia, Políticas Públicas, etc. A violência apresenta diversos fatores e nuances para análise, passando daqueles ligados aos indivíduos a outros mais estruturais que a condicionam, ou menos a influenciam.

Como estudioso do fenômeno urbano, verifico que a cidade: sua forma, seus processos e sua estrutura interna guarda relação dialética com a sociedade onde está inserida. Cada sociedade cria e organiza suas cidades e por elas é influenciada: o homem constrói a sua casa e ao construí-la também se constrói. Cidades que propiciam a convivência, que respeitam a alteridade, que criam espaços que favoreçam a sociabilidade, que promovam direitos e garantam serviços básicos contribuem para uma sociedade sem violência.

Nossa preocupação neste artigo repousa, sobretudo, nos fatores estruturais da violência e, principalmente, na compreensão da relação entre violência, formação da cidade capitalista e o direito à cidade.

A violência no Brasil

Os números da violência urbana no Brasil são alarmantes; o Ipea (2017) apresenta dados de 2015, quando quase sessenta mil pessoas foram vítimas de homicídios, numa relação de 29 mortes a cada 100 mil habitantes. Esses números

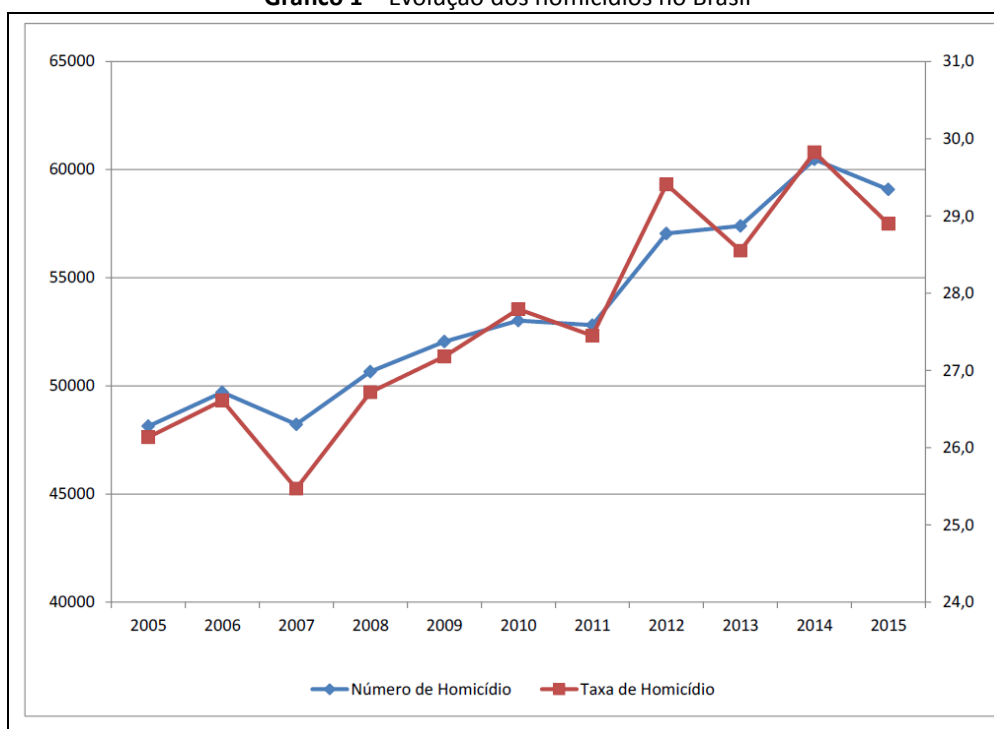
Este artigo foi originalmente publicado na *Revista Encontros Teológicos*, da FACASC de Santa Catarina (v. 32, n. 3, 2017) na edição que teve como tema FRATERNIDADE E SUPERAÇÃO DA VIOLÊNCIA, com o título "Direito à cidade e violência no Brasil: considerações reflexivas". Para este livro, o artigo foi revisado e ampliado.

* Doutor em Urbanismo. Professor nos Programas de Pós-Graduação da UFSC e de Planejamento Territorial na Udesc. Pesquisador do CNPq. Professor convidado das Universidades de Grenoble (França), Montreal (Canadá) e Coimbra (Portugal). *E-mail*: elsonmp@hotmail.com

tomam proporções preocupantes por si mesmos e, quando comparados com outros países, verificamos que a violência no Brasil tem características de uma catástrofe social: a OMS coloca o Brasil em 9º lugar em mortes violentas no mundo; a América Latina é responsável por 38% e o Brasil por 10% dos assassinatos no mundo. Se somarmos as mortes decorrentes de acidentes de trânsito, chegaremos próximos do incrível número de 100 mil mortes por ano. Ficando apenas nesses dois indicadores, sem considerarmos a violência contra a mulher; a homofobia e outras formas de violência não menos importantes, já teríamos elementos suficientes para a defesa da necessidade de uma política pública de combate à violência, assumida como prioridade por parte do Estado brasileiro.

Quando olhamos mais de perto os números dos homicídios no Brasil, precisamos destacar alguns elementos importantes. O primeiro deles diz respeito à escala crescente do número de homicídios desde 2005, o que indica um combate ineficaz da violência por parte do Estado ou mesmo a inexistência de uma política pública direcionada ao combate estrutural da violência no País.

Gráfico 1 – Evolução dos homicídios no Brasil



Fonte: Ipea (2017, p. 7).

Este crescimento dos homicídios, no entanto, não é homogêneo no território nacional; enquanto a Região Sul mostra uma estabilidade no número de homicídios, com a presença das cidades menos violentas do País, a Região Sudeste apresentou uma diminuição dos índices, e as Regiões Norte e Nordeste apresentaram quatro estados com crescimento dos homicídios superior a 100%. (IPEA, 2017).

Outro dado importante trazido pelo Ipea é que os homicídios têm grande concentração entre os homens na faixa etária dos 15 aos 29 anos: 47,8% do total de homicídios. Tão preocupante quanto à proporção, é que a morte de homens nessa faixa etária é crescente desde 2005.

Ao lado disso, cabe destacar o alto índice de mortes entre a população negra: de cada 100 mortes por homicídio no Brasil, 71 são de negros. Segundo o Ipea, um cidadão negro tem 23% mais chances de ser assassinado que um cidadão branco. Enquanto a taxa de homicídios entre cidadãos não negros no Brasil é de cerca de 15%, entre os negros é de 38%.

Assim, a violência atinge, sobretudo homens, jovens, negros e com baixa escolaridade.

Segundo Silva,

os homicídios são causados por fatores individuais e estruturais, que se encontram intimamente relacionados. Os fatores individuais referem-se aos perfis sociobiográficos de vítimas e acusados, enquanto os fatores estruturais denotam o contexto sociodemográfico e territorial, características urbanas e sociais nas quais os indivíduos estão inseridos. (RAMÃO; WADI, 2010, p. 217).

Que elementos estruturais seriam esses? Segundo Cerqueira, Lobão e Carvalho (2005) (apud RAMÃO; WADI, 2010), poderíamos citar pelo menos questões relacionadas às vulnerabilidades e desigualdades socioeconômicas e a falência do Sistema de Justiça Criminal, que teriam facilitado o crime organizado. Esses autores apontam os seguintes elementos explicativos da criminalidade no Brasil:

- o crescimento da população urbana no País, que levou a demandas por políticas públicas não respondidas pelo Estado;
- a exclusão, conjugada à desigualdade econômica, potencializa desajustes sociais;
- a proliferação e o uso indiscriminado de armas de fogo pela população;
- um Sistema de Justiça Criminal ineficaz;

- e a ausência histórica de uma Política de Segurança Pública.

Embora saiba que não há relação causal entre condições sociais e violência, entendo que espaços de pobreza, de ausência de direitos civis, sociais e econômicos estão associados a espaços que expõem as pessoas à violência. As populações empobrecidas são as primeiras vítimas da violência:

Os registros de homicídios revelam que os cenários mais recorrentes são os bairros que compõem a periferia urbana, onde as condições sociais de existência coletiva são precárias e a qualidade de vida encontra-se degradada. Assim, a combinação entre múltiplas carências econômico-sociais soma-se a graves violações dos direitos humanos, criando um contexto propício para que a violência prospere. Nessas áreas, os governos municipais e estaduais pouco têm feito para prover seus moradores de meios adequados à existência digna. Os autores acreditam que, no Brasil, o crescimento da violência nas áreas urbanas não possa ser compreendido adequadamente, se o abismo que caracteriza o acesso aos direitos econômicos e sociais, para amplas parcelas da população, não for considerado. (CARDIA; ADORNO; POETO apud RAMÃO; WADI, 2010, p. 218).

A cidade brasileira

A cidade brasileira é fundamentalmente desigual, fruto da modernização incompleta da sociedade brasileira; seus espaços de pobreza não são residuais ou de subdesenvolvimento de algumas áreas em relação a outras do território: eles são estruturalmente produzidos. Milton Santos (1979), geógrafo brasileiro, ao analisar a urbanização dos países da América Latina, identifica a existência de dois circuitos da economia que produzem e, ao mesmo tempo, são produzidos pela cidade do capitalismo dos países periféricos; uma segmentação que cria diferenças quantitativas e qualitativas no consumo. Essa realidade das economias das cidades da periferia do capitalismo seria, então, a causa e o efeito da existência DE

- um circuito superior, que constitui o resultado direto das modernizações que atingem o território. Ele é representado por uma cidade formal regulada por planos e que acompanha e participa da aceleração contemporânea global. Nesta cidade temos habitações de bom nível, escolas, serviços públicos, sistemas de segurança pública, etc.;
- um circuito inferior da economia, articulado ao primeiro, mas composto pelas formas de fabricação do capital não intensivo, de serviços não modernos e o pequeno comércio do varejo, voltados, sobretudo, ao

consumo da população pobre. Esse circuito constitui uma cidade informal fora das leis urbanísticas e dos direitos fundamentais, localizada onde as leis proíbem a ocupação: morros, manguezais, dunas, áreas alagáveis próximas a rios, etc.

O efeito espacial mais visível desses dois circuitos da economia é a segregação urbana, que se traduz fundamentalmente de duas formas: a segregação imposta às populações de baixa renda que, por não terem acesso ao mercado imobiliário formal, são levadas a ocupar áreas proibidas pelas leis ambientais ou urbanísticas. Em muitas cidades brasileiras, essas áreas correspondem a mais de 30% de seu território. A segunda forma seria a de autosegregação das classes média e rica, que se isolam em subespaços do território municipal de forma a criarem territórios privilegiados de vida; eles se traduzem principalmente em condomínios residenciais fechados, mas igualmente em espaços de consumo exclusivos, como em *shoppings centers* ou mesmo em espaços privados, que reproduzem espaços públicos, mas sem qualquer respeito à alteridade.

Nos espaços segregados, ocupados pela população pobre, do circuito inferior da economia, há menos investimentos públicos, menos direitos garantidos pelo Estado e, por vezes, total ausência dele. Por outro lado, nos lugares ligados ao circuito superior da economia, mesmo já possuindo muita infraestrutura urbana, recebem especial atenção do Poder Público, recebendo ainda mais investimentos, num processo chamado de investimentos regressivos.

A estrutura de uma cidade segregada tem relação direta com a dinâmica da cidade; os espaços públicos, por exemplo, são evitados pelas classes média e rica. Esses últimos frequentam os espaços privados ou semi-privados, como as áreas de uso comum dos condomínios fechados, *shoppings centers* ou espaços simbolicamente elitizados, não frequentados pelos mais pobres e desta forma, a cidade tradicional, com suas praças e largos, no ao invés de um lugar de encontro e convivência, é antes de tudo um lugar de passagem, um lugar a ser evitado.

Encontramos mesmo um fenômeno que alguns autores denominam de Agorafobia Urbana. O espaço público que deveria ser o espaço da alteridade, de compartilhamento, de encontros não programados, de sociabilidade, se transformou no Brasil no lugar do medo da violência, do evitamento, como se o outro, o desconhecido, o pertencente à outra classe social, fosse um potencial portador de violência. E o círculo vicioso está criado: as pessoas evitam frequentar o espaço público (praças, ruas, esquinas) e quanto menos pessoas

frequentam esses espaços, menos seguros se apresentam e menos pessoas o frequentam:

Este indivíduo condominizado não se direciona para o espaço público – praças, ruas, vizinhos, uma vez que se encontra assentado em solitárias formas de convivência. Do Outro, visto como ameaçador ou como uma cópia imperfeita do Eu, é preciso se afastar, uma vez que o diferente deve ser banido de sua convivência. (VILHENA, 2003, p. 86).

Esta cidade do capitalismo periférico reflete não apenas a lógica do capital em geral, mas cada fase particular em que esse sistema se encontra; à cada fase do capitalismo, a cidade responde com políticas urbanas específicas. Para Harvey (2012, p.74), “a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre a distribuição repousa em umas poucas mãos”. Para o autor, na fase do capitalismo atual, a “expansão do processo urbano trouxe com ela incríveis transformações no estilo de vida” (HARVEY, 2012, p. 84). Na fase atual de financeirização do capital, quando a produção mundial (que produz empregos) é escandalosamente menor que o capital financeiro puramente especulativo, a própria cidade tornou-se mercadoria. Se até os anos sessenta, durante o chamado modelo de desenvolvimento fordista, o urbanismo buscou, pelo menos nos países centrais, a racionalidade da transformação social (MASSIAH, 2013), hoje o planejamento das cidades abandonou, de certa forma, os espaços que não são rentáveis ao capital. Desta forma, grande parte das cidades não recebem sequer a atenção do planejamento; a função do urbanismo hoje, através do planejamento estratégico, passou a ser, em muitas cidades, a de preparar certos espaços para receber o investimento do capital excedente. O projeto Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, ou a operação Faria Lima em São Paulo, são exemplos desse tipo de ação.

Desta forma, nossas cidades que tiveram historicamente um desenvolvimento desigual, hoje assistem ao agravamento dessa desigualdade graças ao chamado investimento regressivo: mais dinheiro para onde já existe muito investimento e abandono das áreas que nunca receberam obras e serviços.

Esta cidade segregada e desigualmente produzida é também uma cidade violenta. Segundo a organização de sociedade civil mexicana Segurança, Justiça e Paz, que faz o levantamento anualmente com base em taxas de homicídios por

100 mil habitantes, entre as 50 cidades mais violentas do mundo, apenas oito não estão na América Latina e 17 estão no Brasil. As cinco cidades mais violentas do mundo estão na América Latina e apresentam índices de mais 100 mortes violentas para um grupo de 100 mil habitantes.

Um duplo grito pelo direito à cidade

No entanto, o binômio *modelo de desenvolvimento/modelo urbano* não acontece sem reações, sem resistências. Como aponta Santos Júnior (2007), assistimos hoje, nas cidades brasileiras, uma clara disputa entre aqueles que as querem como espaço de vida, colocando em relevo seu valor de uso, e aqueles que as querem como mercadoria e que se utilizam das políticas e dos recursos públicos para preparar as cidades para receber o excedente do capital; seriam dois modelos de cidade em disputa: a cidade-mercado e a cidade-direito. A primeira poderia ser assim definida:

A política urbana é transformada em relações de mercado, nas quais ganha quem tem maior poder os lucros e os custos da ação do Poder Público [...]. No nível do planejamento esse paradigma busca sua legitimação por meio de estratégias discursivas fundadas nos modelos do planejamento estratégico, em experiências bem sucedidas e na referência de cidades-modelos, difundidas pela ação de atores hegemônicos que articulam agências multilaterais, capitais financeiros, governos nacionais e locais. (SANTOS JUNIOR, 2007, p. 306).

O paradigma da cidade-mercado alinha a política urbana à política de desenvolvimento do estágio do capitalismo em nível mundial, não obstante as especificidades locais.

O segundo modelo, o paradigma da cidade-direito, estaria, segundo o autor, ainda em construção, e

afirma o papel central do poder público no planejamento urbano e o seu compromisso com o enfrentamento dos mecanismos de produção de desigualdades e exclusão decorrentes da vigência da dinâmica do mercado no uso e ocupação do solo urbano e do controle do poder político pelos históricos interesses patrimonialistas. (SANTOS JUNIOR, 2007, p.306).

Os dois paradigmas olham para a cidade, evidentemente, de maneira não apenas diferente, mas conflitante. A cidade é por isso um território em disputa

não apenas entre os diferentes capitais, mas igualmente entre os capitais e aqueles que veem o território da cidade como lugar de direitos.

Milton Santos quando afirma que “há um conflito que se agrava entre um espaço local, espaço vivido por todos os vizinhos, e um espaço global, habitado por um processo racionalizador e um conteúdo ideológico de origem distante e que chegam a cada lugar com os objetos e as normas estabelecidos para servi-los”. (SANTOS, 2005, p. 259). As resultantes das intencionalidades levam a processos diferenciados: enquanto “as horizontalidades serão os domínios da contigüidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial”, [...] “as verticalidades seriam formadas por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais”. (SANTOS, 2005, p. 256).

Como se manifestam essas intencionalidades na cidade? Para Harvey (2012): “A necessidade perpétua de encontrar terreno lucrativo para a produção e absorção de excedente de capital molda a política do capitalismo e, também, confronta os capitalistas com várias barreiras à contínua e problemática livre expansão” (p.74).

Desta forma, os agentes locais acabam por se alinhar verticalmente como o capital internacional, preparando localmente o espaço para recepção desse capital excedente. No entanto,

A absorção de excedente através da transformação urbana tem um aspecto obscuro. Ela tem acarretado repetidas contendas sobre a reestruturação urbana pela “destruição criativa”, que quase sempre tem uma dimensão de classe já que é o pobre, o desprivilegiado e o marginalizado do poder político que primeiro sofrem com este processo. (HARVEY, 2012, p. 82).

O que leva, então, a solidariedades locais, nas horizontalidades apontadas por Milton Santos. Neste sentido, poderíamos afirmar que a participação, em canais institucionalizados, pode ser uma forma de resistência dos agentes locais, em solidariedades locais, de forma horizontalizada, contra as verticalidades construídas entre o interesse do capital excedente na busca de novos espaços para investir e seus agentes facilitadores locais.

Em 1968, ao analisar as soluções habitacionais propostas pelo Estado francês diante do déficit habitacional de dois milhões de moradia do pós-guerra, Lefebvre faz profunda crítica aos grandes conjuntos habitacionais construídos na periferia de Paris, segundo a lógica da standardização da moradia, funcionalização e separação da função habitar do direito à inserção urbana. Para o autor, a prática social deveria ser integrativa, o urbanismo, como campo de

conhecimento responsável por pensar e agir sobre a cidade, poderia muito bem se tornar essencial para esta prática integrativa. No entanto, a cidade capitalista, ao mesmo tempo em que pratica a segregação, igualmente, projeta a separação na prática.

Para Lefevre, *“habitar era participar de uma vida social, de uma comunidade, aldeia ou cidade. A vida urbana detinha, entre outras, essa qualidade, esse atributo. Ela deixava habitar, permitia que os cidadãos-cidadãos habitassem.”* (LEFEBVRE, 1968). No entanto, se a condição de proletário geralmente garantiu no contexto francês um abrigo, as possibilidades concretas oferecidas em termos de moradia eram muito reduzidas: subúrbios, vilas operárias ou, mais tarde, os grandes conjuntos residenciais. A questão do Habitar foi prejudicada por uma geração de ações urbanísticas de forma essencialmente quantitativa, avaliadas em função do número de moradias disponibilizadas, e através das quais parece monumentalizada a moradia, isto em detrimento de lugares e construções mais comunitários, ou até mesmo públicos. (PINSON, 1997).

E quando finalmente foi conseguido resolver o problema de falta de habitação e de condições sanitárias, Lefebvre demonstra os limites da reflexão centrada, antes de tudo, na questão da moradia. O sociólogo e geógrafo francês vem neste momento sublinhar a questão do habitar; sua crítica às soluções dadas ao problema habitacional francês dizia respeito à impossibilidade de as populações atendidas terem o direito de viverem a cidade. Longe da cidade, elas tinham apenas o direito de visitar a cidade. No nível ecológico, o habitar torna-se essencial. A cidade envolve o habitar; ela é forma, envelope desse local de vida “privada”, ponto de partida e de chegada das redes que permitem as informações e que transmitem as ordens próxima e distante.

O Direito à Cidade, socialmente, significa o encontro e a reunião daquilo que existe nos arredores, na vizinhança (bens e produtos, atos e atividades, riquezas) e, por conseguinte a sociedade urbana como lugar socialmente privilegiado, como sentido das atividades (produtivas e consumidoras), como encontro da obra e do produto. O direito à cidade está ligado à criação de uma vida alternativa urbana menos alienada, que promova a emancipação humana.

O Direito à Cidade se configura como um duplo grito: uma exigência, uma demanda às necessidades de reprodução social na cidade; direito à habitação, à saúde, a serviços públicos, ao saneamento ambiental, etc. No entanto, esses direitos fundamentais devem ser demandados a partir de um projeto coletivo

por uma nova cidade, expressando o direito de reivindicar algo que ainda não existe, o direito a uma outra cidade, menos segregada, mais integrativa, promotora de sociabilidade onde o outro, antes de uma ameaça, é alguém a ser respeitado e com quem sou convidado a conviver.

O Direito à Cidade está ligado à criação de uma vida alternativa urbana menos alienada, que promova a emancipação humana. Trata-se do direito de reconstruir a cidade na perspectiva da justiça social e da felicidade

Considerações conclusivas

Vimos então que a violência no Brasil tem aspectos individuais e estruturais; dentre estes últimos, encontram-se os aspectos espaciais. O território urbano, no contexto brasileiro, apresenta-se desigualmente desenvolvido fruto de uma urbanização desigual e excludente que não garantiu as condições mínimas para a reprodução do trabalhador; ele produziu e produz espacialidades que materializam de um lado uma cidade formal, com leis urbanísticas estabelecidas, com serviços modernos e, de outro, uma cidade que exclui e priva sua população dos mínimos elementos para a reprodução da vida. A cidade brasileira é estruturalmente segregada; sua forma e sua dinâmica testemunham isto. Longe de promover a convivência de diferentes e a integração social, ela promove a criação de lugares de “iguais” que se separam dos “diferentes”. Lugares segregados em relação à moradia, mas também relacionados ao consumo, ao estudo e ao lazer. As políticas públicas não combatem essa segregação; ao contrário, chegam mesmo a produzi-la, como no caso do programa habitacional Minha Casa Minha Vida, que destinou as franjas da periferia urbana aos mais pobres.

Os investimentos públicos são regressivos, alimentando a exclusão social e os ganhos imobiliários privados; as áreas da cidade já providas de infraestrutura recebem ainda mais investimentos, enquanto as áreas empobrecidas, desprovidas de saneamento, energia, serviços de transporte coletivo e outros serviços, nada ou pouco recebem.

A população pobre, vivendo em áreas sem serviços públicos, sem infraestrutura e numa condição espacial infraurbana, é a primeira vítima da violência que se instala na cidade desigual e segregada.

Lefebvre desenvolve o conceito de Direito à Cidade apresentando-o como um duplo grito: primeiro como uma exigência por direitos fundamentais como

moradia, educação, saneamento, e uma demanda por outro tipo de cidade, mais integrada, menos violenta. Mas, o Direito à Cidade exige também a construção de novas formas urbanas, de novas estruturas socioespaciais que favoreçam a integração e o respeito à alteridade. Isto poderá constituir-se nas bases de uma sociedade menos violenta.

Também Lefebvre aponta a necessidade de uma dupla atuação para se alcançar o pleno Direito à Cidade: o conhecimento e a ação sociopolítica. Para ele, em 1968, o urbanismo estava na moda, mas a cidade continuava desconhecida. Eu diria que ainda ela continua pouco conhecida mesmo para a academia e para os técnicos que interferem em sua forma e dinâmica. É preciso aprofundar o conhecimento sobre a cidade para melhor intervir nela. Quanto à ação sociopolítica, acredito que precisamos equilibrar a busca dos direitos fundamentais e a forma de como construí-los. Reproduzir as cidades a partir da simplificação das necessidades de reprodução social, na mesma lógica que construímos nossas cidades até então, não construirá espaços urbanos plenos de Direito à Cidade.

Referências

HARVEY, D. O direito à cidade. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p.73-89, jul./dez. 2012.

IPEA. *Atlas da violência*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

LEFEBVRE, H. *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos, 1968.

PINSON, D. *La monumentalisation du logement: l'architecture de ZUP comme culture*: Les annales de la recherche architecturale, 1997

PEREIRA, E. *A alegoria da participação*. Florianópolis: Insular, 2015.

PEREIRA, Elson; MATHIEU, Perrin. "Le droit à la ville. Cheminements géographique et épistémologique (France – Brésil – International). *L'information Géographique*, v. 75, mar. 2011.

RAMÃO, F.; WADI, Y. Espaço urbano e criminalidade violenta: análise da distribuição espacial dos homicídios no município de Cascavel/PR. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 207-230, fev. 2010.

SANTOS JÚNIOR, O. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMANN, S.; FERNANDES, A. (Org.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 293-314.

SANTOS, M. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos*. Trad. de Myrna T. Rego Viana. Rio de Janeiro: F. Alves, 1979.

SANTOS, M. O retorno do território. *OSAL: Observatório Social de América Latina*, Buenos Aires: Clacso, ano 6, n. 16, jun. 2005.

VILHENA, Junia de. Da claustrofobia à agorafobia. Cidade, confinamento e subjetividade. *Revista Rio de Janeiro*, n. 9, p. 77-90, jan./abr. 2003. Disponível em:
<<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-tem-9-maior-taxa-de-homicidios-do-mundo,70001788030>>.

2

A produção do espaço urbano brasileiro e a mercantilização da cidade

José Isaac Pilati*

Karine Grassi**

Introdução

Recentemente, pode-se observar a propósito de conflitos socioespaciais e megaeventos, como a Copa do Mundo de 2014, sediada em diversas cidades brasileiras, e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, realizados na cidade do Rio de Janeiro, que foram provocadas diversas violações de direitos, sobretudo o direito à moradia, com centenas de famílias sendo removidas de maneira forçada de sua casa, com o objetivo de construção ou renovação do imobiliário urbano.

Neste artigo, afirma-se que a gestão democrática, fixada pelo Estatuto da Cidade, assegura muitos ganhos em termos legislativos; porém, são vazios quando se analisam a prática das cidades brasileiras e a qualidade de vida da população, especialmente as classes mais baixas. Objetiva-se demonstrar o prolongamento da influência dos primeiros planos diretores do País, cunhados nas ideias europeias tecnicistas e estéticas, em que o principal objetivo, no projeto de cidade era o embelezamento das áreas centrais e questões sanitárias, sempre pensadas por técnicos, nunca à base dos problemas de ordem social ou ambiental. Em seguida, procurar-se-á demonstrar os principais avanços legislativos e o pensamento dos estudiosos sobre o tema, os quais segerem a superação da ideia tecnicista, com o advento da redemocratização, bem como reconhecem a insuficiência da legislação atual. Desse modo, o direito à cidade em sentido amplo (gama de direitos) está em constante afirmação e disputa; e afirmar tal ideia na legislação, como na sua interpretação e nos movimentos políticos, sociais e culturais, parece ser um caminho a ser seguido.

* Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – PPGD/UFSC, cursos de Mestrado e Doutorado. Autor de *Propriedade & função social na pós-modernidade* e de *Audiência pública na justiça do trabalho*, ambos pela Editora Lumen Juris, com várias edições. E-mail: jipilati@matrix.com.br

** Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – PPGD/UFSC. Mestre e Graduada em Direito. Autora de *Plano Diretor e audiência pública: legislação, doutrina e relatos de casos*, pela Editora Lumen Juris. E-mail: grassikg@gmail.com

Sustenta-se, no final, a hipótese de que a mercantilização pura e simples da cidade não é ponto de partida para solucionar os problemas e a exclusão urbanos; ao contrário, é uma de suas causas centrais; e a disciplina jurídica tem muito a fornecer em termos de proteção desses direitos, em face da especulação imobiliária “financeirizada” por um lado e, por outro, a afirmação de um direito comum/coletivo a uma cidade sustentável. A pesquisa é exploratória, legislativa e bibliográfica, pautando-se, sobretudo, em autores que abordam o tema sob um viés empírico; e em movimentos que partem da observação da realidade para o plano teórico. Por ser um estudo bibliográfico substancialmente legislativo e documental, o texto é apresentado segundo um raciocínio dedutivo, conforme dito; não obstante, as fontes consultadas são sociologicamente orientadas. Inicia-se pelo arcabouço histórico, passando para a evolução legislativa e doutrinária (na superação do tecnicismo puro), para, finalmente, questionar a produção socioespacial no Brasil.

Considerações históricas acerca do planejamento urbanístico no Brasil

Historicamente, o planejamento urbano no Brasil se deu em três principais períodos: de 1895 a 1930, de 1930 a 1950 e, por fim, até o ano de 1964, recorte temporal também de formação do pensamento urbanístico no País. (LEME, 1999, p. 20-21). Tais considerações históricas se mostram importantes para o presente estudo, uma vez que se pretende comparar e identificar os principais pontos de semelhança entre o pensamento da época, de forte referência ao modelo de cidade europeia e, por fim, o ideário remanescente de tecnicidade, na construção dos planos diretores hodiernamente.

O primeiro período teve com foco o melhoramento da cidade existente – especialmente em São Paulo, Minas Gerais e na Bahia – e as construções de infraestruturas urbanas (ferrovias, saneamento, abertura de novas vias), mediante projetos de profissionais da engenharia (LEME, 1999, p. 20-21). Nesse período, a preocupação estava em frear as epidemias mediante tratamento de esgoto e implementação de redes de água, bem como na mobilidade urbana, uma vez que as vias existentes eram estreitas demais (heranças do período colonial) para os novos meios de transporte da época (bonde), explica Leme (1999, p. 21). Nas duas primeiras décadas do século XX, continua o autor, as reformas de portos e os embelezamentos das áreas centrais ocorreram nas cidades

de Recife, Rio de Janeiro e Salvador, com influência nas estéticas europeias (França e Itália) e traçados geométricos alinhados. [LEME, 1999, p. 21].

Diferentemente do primeiro momento, o período de 1930 a 1950 consolidou o projeto de cidade enquanto um todo – unificando o centro e os bairros, com planos de extensão territorial e zoneamentos das áreas. (LEME, 1999, p. 25-26). Outro aspecto relevante é a contratação de profissionais estrangeiros especializados, em quase toda sua totalidade franceses, como, por exemplo, Donat Alfred Agache, Joseph-Antoine Bouvard, Joseph Lebreton, Gaston Bardet (p. 26). Ressalta-se que profissionais brasileiros, tais como Nestor de Figueiredo e Atílio Corrêa Lima também apresentaram propostas de planejamento urbano, o último com planos de zoneamento recusados para a cidade de Recife. (p. 26). Leme afirma que os principais pontos eram: “o modelo radial-perimetral [...], a presença de sistemas de parques e jardins. [...] separação entre diferentes tipos de transportes”, todos com a “influência da escola francesa formado o *Institut d’Urbanisme* de Paris”. (1999, p. 26). Atílio Corrêa de Lima realizou estudos no referido instituto, com tese que abordava um projeto para a cidade de Niterói à luz da legislação francesa – Lei Cornudet de 1924, que exigia planos para as cidades com mais de vinte mil habitantes. (p. 29).

É neste segundo período que os planos de produção do espaço urbano tomam uma dimensão além da intervenção na cidade, como é o exemplo do plano desenvolvido por Agache para a cidade do Rio de Janeiro, uma vez que o professor propôs um conceito para a área de conhecimento:

É uma ciência e uma arte e sobretudo uma filosofia social. Entende-se por urbanismo, o conjunto de regras aplicadas ao [sic] melhoramentos das edificações, do arruamento, da circulação e do descongestionamento das artérias públicas. É a remodelação, a extensão e o embelezamento de uma cidade, levados a efeito, mediante um estudo metódico da geografia humana e da topografia urbana sem descurar as soluções financeiras. (AGACHE, 1930).

Conhecido como *Plano Agache*, esse modelo de produção do espaço urbano implementado parcialmente no Rio de Janeiro, na década de 1930, influenciou consideravelmente o ideário do projeto de cidade. Em outras palavras, foi um marco no pensamento urbanístico brasileiro. Berdoulay explica que o Plano Agache, caracterizado por ideias modernistas, desvalorizou o “papel do espaço público na ecologia urbana”. (2003, p. 124). O Plano Agache ainda é

destaque por ter influenciado o Código de Obras de 1937 – legislação que dá diretrizes hodiernamente à legislação urbanística nacional.¹ De todo modo, vale ressaltar que Agache mantinha uma análise interdisciplinar do meio urbano, porém com um viés de saúde e higiene – por vezes insistia em soluções ligadas à problemática sanitária. (BERDOULAY, 2003, p. 126).

Uma crítica que se faz ao pensamento de Agache é a sua visão com relação às necessidades cotidianas do espaço público, enquanto um desenho do artista – o urbanista. Nesse sentido, Berdoulay, ao citar Godoy, assevera que as favelas e seus moradores não possuíam relevância no projeto de cidade de Agache que, em suas palavras, disse: “O problema das remodelações é mais fácil com relação às favelas, que se varrem como se fora poeira”. (GODOY apud BERDOULAY, 2003, p. 128). As questões socioeconômicas não eram o foco do urbanismo no segundo período de planejamento das cidades brasileiras, que forjava a busca por progresso:

Em seus trabalhos e planos, Agache via a cidade através do prisma de uma concepção funcionalista e econômica. A riqueza da vida social, sua complexidade e as múltiplas formas que ela manifestava no espaço urbano pareciam escapar-lhe. É por isso que o espaço público, ainda aqui, não o guiava em suas análises científicas mais fundamentais. Na verdade, são as funções urbanas mais clássicas que mantinham mais sua atenção, pois elas traziam consigo o desenvolvimento econômico: funções comercial e industrial, funções política e administrativa e, como acessório, a função turística. (BERDOULAY, 2003, p. 128).

Quinto Júnior (2003, p. 188) relata que, a partir da década de 1950 questões urbanas brasileiras estavam ligadas às dificuldades de moradias, aspecto que intensificou a criação de loteamentos populares distantes da região central das cidades e longe dos centros. Era a criação de periferias. O autor menciona estudo acerca da aglomeração urbana de São Paulo, onde as residências eram localizadas em conformidade com os empregos: classes médias e altas ocupavam as regiões centrais – abastecidas com equipamentos urbanos e serviços público, enquanto os operários e excluídos ocupavam espaços próximos

¹ Nesse plano, quatro textos legais são importantes no Brasil: Decreto-Lei 58/37. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Lei 4.591/64. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. DL 271/67. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade dos loteadores, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Lei 6.766/1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponíveis em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

às fábricas, com pouca disponibilidade de serviços públicos. (QUINTO JÚNIOR, 2003, p. 188).

Percebe-se que esse projeto de cidade além de renegar determinados problemas sociais e urbanos, “tendia a desvalorizar a transversalidade do espaço público e, assim, o seu potencial para o debate e a emergência de novas ideias sociais, políticas ou culturais” (BERDOULAY, 2003, p. 129), ponto que obteve atenção apenas em 2001, com o advento do Estatuto da Cidade. Entretanto, Ferreira alerta para o viés patrimonialista do Estado nacional que “confunde o público e o privado na defesa dos interesses das elites, e essa equação afetou dramaticamente o modelo da nossa urbanização” (FERREIRA, 2011, p. 74), não obstante a letra da lei.

Diante desse histórico, a dificuldade na realização de um espaço público de debate real entre os cidadãos e a administração pública – Prefeitura e Câmara de Vereadores – nos preceitos da gestão urbano-democrática, parece ser uma consequência da reprodução de um modelo antigo que priorizava o tecnicismo e o embelezamento das áreas, em detrimento da construção coletiva do planejamento do espaço urbano, mas, especialmente, pelo novo modelo de produção do espaço urbano: o modelo cidade-mercadoria.

No próximo item serão apresentados alguns conceitos e, especialmente, a evolução legislativa para uma gestão participativa na construção do projeto de cidade. Porém, é importante salientar que a superação do tecnicismo, do pensamento da intervenção urbana ser realizada apenas por profissionais, sem participação, é um ponto que atenua a mercantilização do espaço público e das desigualdades socioespaciais, e tampouco deve ser considerado mazela exclusiva.

Evolução legislativa e doutrinária na gestão do espaço urbano e a superação do tecnicismo autorreferente

Encontram-se na literatura especializada diversos autores (SOUZA, 2006; OLIVEIRA FILHO, 2011; PEREIRA, 2012, etc.), que postulam pela superação de um modelo tecnocrático de planejamento das cidades, que subsiste apesar da evolução legislativa na matéria – especialmente o Estatuto da Cidade (lei 10.257, 2001) e o Fundo de Moradia Social (lei. 11.124, 2005). Conforme descrito no item anterior, tradicionalmente, as práticas urbanísticas no país revelam-se pouco adaptadas à realidade das cidades, principalmente pela importação acrítica de

modelos forjados em países com alto grau de desenvolvimento e tradição, em matéria de urbanismo. Outro aspecto, já evidenciado, é a forte preocupação com a estética da cidade, em descompasso com os problemas sociais e ambientais.

Dessa forma, tais modelos e práticas não ofereceram parâmetros adequados para a solução de problemas característicos de cidades de países em desenvolvimento, com todas as suas mazelas históricas, materiais e culturais, como é o caso do Brasil. Isso se observa de maneira agravada face às contradições e aos desafios contemporâneos, como, por exemplo, a crescente insegurança da posse na América Latina e os impasses do fenômeno, que Rolnik (2015, p. 423) designa como a “financeirização dos trópicos”.

A crítica ao planejamento urbano é feita, sobretudo, aos importados modelos europeus ou estado-unidenses, constantemente utilizados no século XX, sem a adequada adaptação, desconexos com a realidade urbano-brasileira. (PEREIRA, 2015, p. 15). No final de 1980, ocorreu o declínio de tais práticas em razão da “crise fiscal e [d]as dificuldades econômicas do país e dos municípios brasileiros, bem como pelo próprio desinteresse político no planejamento”. (OLIVEIRA FILHO, 2011, p. 287).² Outro fator importante para a crítica da tradição urbanística no Brasil foi que o planejamento brasileiro, definido por um “modelo intervencionista, tecnocrático e autoritário”, estava em descompasso com as modificações políticas e culturais e com o advento da redemocratização. (OLIVEIRA FILHO, 2011, p. 287).

O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) contribuiu de maneira significativa para que a Política Urbana tivesse previsão na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) (PEREIRA, 2015, p. 15), ainda que parte significativa da proposta inicial não tenha sido contemplada pela então nova Constituição. (ALFONSIN, 2011, p. 34-35). A emenda popular apresentada ao Congresso Nacional possuía 22 artigos, sendo que somente dois deles foram incorporados ao texto do Capítulo II “Da Política Urbana”, os arts. 182 e 183. Vale ressaltar que a Constituição brasileira de 1988 é a primeira que fixou em capítulo único à política e ao desenvolvimento do espaço urbano. (ALFONSIN, 2011, p. 34-35).

O Estatuto da Cidade (EC/Lei 10.257/2001) é a legislação que regulamenta esse Capítulo da CRFB/88 ao dar diretrizes gerais para o planejamento urbano, designado democrático, isto é, com a participação popular. Com o passar do

² Cumpre destacar que em 1979 o DL 58/37 foi praticamente abrogado pela lei 6766/79, no tocante ao parcelamento do solo urbano.

tempo e, apesar do reconhecimento da relevância dos seus instrumentos para a ocupação ordenada do solo urbano, para desenvolvimento e proteção da qualidade urbanístico-ambiental, sua eficácia ainda é questionada. Não obstante os problemas de ordem socioeconômica (desigualdade socioespacial, agravada por processos de mercantilização da cidade), as limitações culturais, educacionais e informacionais, de natureza política e epistemológica, pode-se afirmar que as conquistas constitucionais e legislativas, resultantes dos movimentos de Reforma Urbana no Brasil, a partir dos anos 1960, sobretudo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) e o Estatuto da Cidade de 2001 (EC/2001), não foram adequadamente compreendidas pelos teóricos e operadores do direito, bem como pelos administradores públicos e pela população. (GRASSI, 2016).

É nesse sentido que Alfonsin alerta para uma mudança radical de postura e de olhar para a cidade, em face da renitente incapacidade da população e dos agentes públicos de renegar interpretações políticas e jurídicas, ainda pelo viés do liberalismo jurídico-clássico:

[...] o maior obstáculo para a efetividade do Estatuto da Cidade e, portanto, do próprio direito à cidade é uma disputa de fundo entre uma velha ordem jurídica nucleada pelo direito individual de propriedade e a nova ordem jurídico-urbanística que emerge com o Estatuto da Cidade, na qual a função social da propriedade e o direito à cidade passam a ser novos centros para o ordenamento jurídico, agora policêntrico. [...] Poder Judiciário, Ministério Público, Administrações Públicas e mesmo entidades da sociedade civil e movimentos sociais precisam, urgentemente, compreender que a efetividade dos novos direitos previstos no Estatuto da Cidade depende de uma radical mudança de postura e de olhar para a cidade, enquanto fenômeno central da contemporaneidade, elevada, agora, à categoria de direito coletivo do qual são titulares todas as pessoas que vivem em cidades. (GRASSI, 2016, p. 336).

O EC/2001 ao fixar que o planejamento urbano ocorrerá de forma participativa – enquanto um “princípio de gestão da cidade” (SANTOS; PEREIRA, 2015, p. 21), com o objetivo de inclusão dos segregados da cidade-legal (FERNANDES, 1998; ROLNIK, 2009), certa maneira contribuiu para um novo paradigma do pensamento urbano-brasileiro. É importante salientar que, ao tratar da propriedade urbana e da sua função social, o Estatuto da Cidade consagra e eleva o bem coletivo em face do “interesse econômico imediato e especulativo”. (PILATI, 2007, p. 117). Trata-se de mais um caso emblemático de

resgate do Coletivo na CRFB/88, uma vez que a sociedade titular do direito à cidade sustentável deixa de figurar como mera destinatária do planejamento urbano, e assume papel de protagonista na construção coletiva do projeto de cidade.

Esse direito coletivo à cidade, sobretudo, na gestão democrática da cidade, diz respeito às modalidades de participação da população no planejamento do projeto de cidade em: (i) debates, audiências e consultas públicas, conferências (nacional, estadual e municipal), (ii) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, bem como programas e projetos de desenvolvimento urbano, previstas no Capítulo IV do Estatuto da Cidade. (BRASIL, 2001). No mesmo sentido, Teixeira afirma que

[...] o poder local não deve ser pensado como uma “coisa” ou reduzido a um lugar a ser ocupado, seja uma prefeitura, uma câmara de vereadores ou um cargo qualquer; antes, deve ser visto como uma capacidade de a cidadania tomar decisões, com conhecimento de causa, sobre os assuntos da cidade, definir prioridades, reivindicar direitos, estabelecer deveres. (2004, p. 19).

Entretanto, a previsão legislativa, por si só, não constitui garantia de sedimentação daqueles direitos, o que pressupõe uma série de condicionantes em uma sociedade plural e conflituosa. Ao discutir os direitos pautados em reivindicações sociais, com enfoque no ambiental, com apoio em diversos teóricos dos movimentos sociais, Silveira conclui que a consagração formal daqueles direitos, ou de compromissos institucionais meramente retóricos, produz dois efeitos negativos, dentre outros: (i) esconde a gravidade dos problemas, produzindo a impressão de já terem sido solucionados (uma vez que foram contemplados pela legislação); e (ii) produz uma tendência de desmobilização dos “movimentos sociais legítimos que colocam o tema em pauta e esperam ter seu ponto de vista levado a sério nas tomadas de decisão”. (2014, p. 281).

Especificamente com relação à legislação urbanística vigente, conclusão semelhante é encontrada em diversas pesquisas que, ao reconhecerem a importância do EC/2001, também apontam suas limitações, como é o caso da efetivação da participação popular nas audiências ao Plano Diretor (AFONSIN, 2011; OLIVEIRA FILHO, 2009), a intensa e atual *gentrificação* (ARANTES, 2015; BIDOU-ZACHARIASEN, 2006) ou a *cidade-mercadoria*, ponto que será trabalhado a seguir.

Da produção socioespacial brasileira: direito à cidade ou cidade mercadoria?

Um dos antagonismos centrais a serem enfrentados pela gestão urbana é a chamada mercantilização do espaço público, que anda *pari passu* com a reprodução das desigualdades materiais de acesso a recursos básicos de sobrevivência, bem como da desigualdade socioespacial. Em conformidade com estudiosos da área, pretende-se discutir o impasse existente no planejamento e na gestão urbana, a partir da tensão entre o *direito à cidade* e a tendente mercantilização do espaço urbano, isto é, a *cidade-mercadoria*. Dito de maneira diversa, a gestão urbana deve ponderar a respeito dos inúmeros interesses em torno do planejamento urbano, de modo que o resultado seja política e juridicamente justo, a partir do direito (coletivo) à cidade, e não a apropriação da cidade por uma parcela de setor financeiramente privilegiado. Ressalta-se, como anteriormente frisado (GRASSI, 2016, p. 53 ss), que isso não significa criar obstáculo ao desenvolvimento econômico e, tampouco, desqualificar a iniciativa privada. O que se pretende é balizar os interesses (sociais, ambientais, coletivos, urbanos, privados e setoriais), mediante a democracia participativa e o espaço público para debate.

Em linhas gerais, a gentrificação que se critica baseia-se não apenas na revitalização de um espaço urbano, mas, sobretudo, na “higienização social”, no deslocamento de famílias de baixa renda, de modo que a ocupação possa ser feita pelas classes médias e altas. (SMITH, 2006, p. 84-85).

O desenvolvimento imobiliário urbano – a gentrificação em sentido amplo – tornou-se agora um motor central da expansão econômica da cidade, um setor central da economia urbana. No contexto de um mundo recentemente globalizado, a “regeneração urbana” representa uma estratégia central na competição entre as diferentes aglomerações urbanas. Assim como na globalização, estamos em presença de uma espécie de anônima lógica econômica, e a oposição a tal transformação global e urbana terá um papel crucial na orientação que tomarão os novos espaços. (SMITH, 2006, p. 85).

Nessa linha, Sabatini (2010) afirma que a segregação socioespacial é ampliada, uma vez que os bairros populares modificados, revitalizados, serão habitados pelas classes mais altas da população, ou seja, há uma valorização do solo:

De esta forma, la aproximación espacial entre grupos sociales que comporta la gentrificación, esto es, la invasión de barrios populares por gentes de clases medias y altas es una forma objetiva de reducción de la segregación residencial. No sólo se aproximan las residencias de las distintas clases, sino que los barrios populares y su entorno ven mejorar sus condiciones de accesibilidad a la ciudad; sus equipamientos comerciales, de oficinas y servicios públicos, y lo mismo las dotaciones materiales urbanas dado el incremento de la base tributaria de los respectivos municipios. (2010, p. 167-168).

Embora seja fenômeno bem mais antigo, o problema da gentrificação ganhou notoriedade no cenário brasileiro, especialmente com o evento da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, no Rio de Janeiro. Para receber esses megaeventos, diversas parcerias público-privadas foram feitas, com o objetivo de utilizar áreas ocupadas por famílias de baixa renda (por exemplo as remoções forçadas das favelas na Lagoa Rodrigo de Freitas/RJ), para a criação de espaços a serem ocupados principalmente por hotéis, o Parque Olímpico e a Vila dos Atletas. (JENNINGS, 2014; MASCARELLO, 2016).

Especialmente sobre a Copa do Mundo, Vainer contabiliza que, no mínimo, 250 mil pessoas foram retiradas de sua casa, provando que a cidade neoliberal tem seu desenvolvimento a passos excludentes, sendo responsável, ainda, pela favelização, pela degradação ambiental e pelo elevado índice de criminalidade. (2013, p. 39). Ronik relembra que o Brasil é signatário de compromissos internacionais que tratam do direito à moradia; entretanto, essas remoções não respeitaram a opinião/vontade dos moradores, desinformados ou desesclarecidos dos meios jurídicos e técnicos: “Os funcionários das prefeituras simplesmente vão às comunidades e pintam um número na parede”, desta forma, os moradores obtiveram ciência, à época do evento, que não poderiam permanecer em sua casa. (2014, p. 69).

Tal concepção de planejamento urbano facilita a valorização e a especulação imobiliária (SABATINI, 2010, p. 168) que, ao sobrepor-se à ideia de cidade coletiva e comum, abre margem para práticas e políticas públicas voltadas à privatização. São exemplos mais recentes os seguintes projetos: *Cais Mauá* (Porto Alegre/RS), *Projeto Nova Luz* (São Paulo/SP), *Porto Maravilha* (Rio de Janeiro/RJ) e o *Cais José Estelita* (Recife/PE). Para Arantes, esses projetos são emblemáticos para a definição “do modelo cidade-mercadoria” que tem prosperado no País, uma vez que constituem uma forma de modernização entre o patrimonialismo e a parceria público-privada, reforçando a exclusão

socioespacial, pois sequer se preocupam em disfarçar os ganhos financeiros e o aumento dos crimes ambientais, por exemplo. (2017).

A tendência de se transformar a cidade, e outros bens comuns³, em *mercadoria* (como tal, de acesso restrito àquela parte da população de poder aquisitivo ou posição política e social privilegiada) pode ser considerada dentre as causas sociológicas mais relevantes, quando se trata da ineficácia do instituto da participação. (GRASSI, 2016, p. 53-55). É fato que a maioria dos interesses de atores privilegiados economicamente são diversos das necessidades enfrentadas pela maioria. (GRASSI; SILVEIRA, 2015). Muitos cientistas sociais confirmam a pontual existência de conflito de interesses: da garantia dos direitos da maior parte da população e do capital especulativo. (HARVEY, 2013; MARICATO, 2001; GOMES, 2013).

Quando determinado espaço é compreendido como produto, em especial com construções de padrão elevado, Maricato (2014, p. 20) afirma que a segregação urbana é o primeiro resultado, seguido de violação de direitos, inclusive o direito à cidade, que é entendido pela autora como uma forma superior dos direitos. Com pensamento semelhante, Sánchez conclui que a mercantilização da cidade possui dois sentidos:

Os espaços capturados pelas relações de produção capitalista, que são incorporados aos processos de reestruturação urbana em curso, podem se destinar à produção ou propriamente ao consumo do espaço. No primeiro caso, por intermédio de obras de infraestrutura, operações logísticas de otimização de fluxos produtivos e obras de modernização tecnológica que agregam densidade técnica aos lugares para atração de empresas multinacionais; no segundo, por meio de operações vinculadas ao turismo e ao lazer, operações imobiliárias e, finalmente, operações voltadas ao consumo da cidade, estimuladas pela publicidade. (2010, p. 20).

Desse modo, cria-se e planeja-se a cidade-negócio, com a tendência de priorizar grandes empresas que operam em conformidade com as exigências do mercado e não no plano das necessidades da maioria da população, em descompasso, em muitos casos, com a própria legislação. Conforme Osório e

³ Por exemplo, a privatização da água e de serviços de esgoto: “O serviço de água esgoto no país é um dos mais atraentes mercados para as empresas internacionais, e não faltaram tentativas de mudança do marco regulatório de modo a ampliar as possibilidades de privatização desde o início dos anos 1990. No entanto, graças a resistência localizada no movimento de técnicas reunidos em torno da frente Nacional de Saneamento [FNS], isso não aconteceu”. (MARICATO, 2006, p 223).

Menegassi, alguns aspectos estratégicos deverão ser modificados, para que a gestão urbana tenha alto grau de eficiência:

Na discussão sobre o papel do Estado na política e na gestão urbana, é fundamental, também, revisar, os conceitos de parceria, descentralização e autonomia local enquanto fundamentos do contrato social, o qual tem operado muito precariamente no atual contexto de complexidade e tensão dos conflitos territoriais urbanos. O novo contrato social a ser estabelecido deverá se basear em princípios de solidariedade e de convivência democrática com a diferença e a multiplicidade. Para tanto, as estratégias de descentralização deverão: incorporar formas de participação direta da população em processos decisórios relativos a investimentos e a controle do território; modificar a rigidez e a desarticulação das estruturas e instituições responsáveis por políticas setoriais sociais, evitando o desperdício de recursos e a sobreposição de competências e beneficiários; reduzir a centralização da proteção social na esfera federal, no âmbito da reforma fiscal e tributária nacional, através da ordenação e comprometimento das fontes de financiamento em nível federal, estadual e municipal. (OSÓRIO; MENEGASSI, 2002, p. 49).

O estudo de Alfonsin (2011, p. 39) identifica inúmeros obstáculos institucionais ao efetivo direito à cidade, em especial no que diz respeito à tensão com o direito individual da propriedade. A autora ressalta o grau de inefetividade de diversos aspectos constantes na lei, fazendo referência às investigações de direito urbano-comparado, no contexto brasileiro, espanhol e colombiano.

Ainda, para Souza, os elementos econômico, político e cultural influenciam o condicionamento da eficácia das leis:

Várias são as condições de eficácia das leis (e dos instrumentos técnicos) – econômicas, políticas, culturais... –, mas vem a pelo, neste momento, salientar um fator em especial, que é decisivo: o fator *sociopolítico*. Viabilizar a implementação e mesmo a elaboração de instrumentos e planos com conteúdo emancipatório e alcance redistributivo, muito especialmente em uma sociedade tão heterônoma quanto a brasileira, na qual há leis que “pegam” e outras que não “pegam”, depende da pressão popular e da capacidade de a sociedade civil monitorar e fiscalizar o cumprimento das mesmas. Planejamento e gestão urbana têm, como se vê, não pouca a ver com a democracia. Mas não basta estabelecer que “a democracia”, genericamente, muito tem a ver com a possibilidade de o planejamento e a gestão urbanos servirem à promoção de bem-estar social. Faz-se mister precisar em que sentido a democracia, ou “qual democracia”, pode melhor servir a tal propósito. (SOARES, 2006, p. 34).

O processo de mercantilização faz parte do pano de fundo do planejamento das cidades e está ligado à condição social e financeira da população urbana. Ao lado da exclusão socioespacial, encontra-se a conversão da cidadania ao consumo; ou seja, a criação do indivíduo-consumidor, do cliente passivo de conteúdos materiais e simbólicos, alienado de sua comunidade política. É o que Bauman (2008, p. 13-14) designa de “o segredo mais bem guardado da sociedade de consumidores”, uma vez que, na sociedade atual, as pessoas são “aliciadas, estimuladas ou forçadas a promover uma *mercadoria* atraente e desejável”, mercadoria que são elas mesmas:

[...] o cidadão enquanto representação do “eu” consumidor se realiza no ato da compra, ou mesmo no lugar onde a mercadoria parece reinar de forma absoluta como é o caso dos *shopping centers* – lugar precípuo da exposição da mercadoria, do consumo imaginário, cujo sucesso, no Brasil, se baseia na existência imaginária das coisas, posto que o consumidor se nutre de símbolos e dos desejos coisificados. (CARLOS, 2007, p. 47, grifos do autor).

Dito de outra maneira, os indivíduos promovem e se autopromovem mercadorias, diante da afirmação de que o espaço social se identifica com o mercado; o modo de vida destes indivíduos é refletido como forma de *marketing*, cujo objetivo final é conquistar demanda e atrair fregueses. (BAUMAN, 2008, p. 14). Capra (2002, p. 268) salienta que o século XXI traz o *grande desafio* de alterar a sociedade consumista a partir “da mudança do sistema de valores que está por trás da economia global, de modo a torná-lo compatível com as exigências da dignidade humana e da sustentabilidade ecológica”.

São dois os paradigmas da Política Urbana no País: “a cidade-mercado *versus* [...] a cidade-direito de intervenção pública, com seus diferentes impactos sobre a dinâmica das cidades”. (SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 5). Arantes (2015) conclui que “os caminhos e instrumentos que construímos não conseguiram nos levar a cidades mais justas e sustentáveis”, muito embora reconheça que a legislação é atualizada, há diversas políticas em pauta (transporte e habitação), mas sem avanço real para a qualidade de vida. Continua o autor:

Na disputa pela cidade como meio de vida ou como meio de acumulação de capital, o cidadão, sem dúvida, foi quem perdeu. Ganharam as empresas imobiliárias e de serviços urbanos, as grandes construtoras de infraestrutura, dentro de um modelo de cidade-empresa ou cidade-mercadoria. As leis funcionaram quando promoviam negócios urbanos (operações urbanas, concessões, parcerias) e não foram eficientes na garantia da função social da propriedade (IPTU progressivo em imóveis

vacantes, urbanização compulsória, dação em pagamento etc.). (ARANTES, 2015).

O pensamento de Harvey (2013, p. 29) é ilustrativo, ao consolidar o raciocínio de que as cidades não são ambientes de harmonia geral (sem violência ou conflitos), o que explica e realimenta as desigualdades socioespaciais. Contudo, ressalta o autor que “as diferenças agora proliferam e se intensificam de maneiras negativas, até mesmo patológicas, que inevitavelmente semeiam tensão civil”. A explosividade social originada pelas desigualdades de renda, oportunidades e acesso aos bens essenciais, que confirmam o direito à cidade, é fenômeno particularmente atual, que frequentemente contamina as instituições, seus modos de operar e sua capacidade de resolver problemas concretos da população.

Conclusão

Diante das questões apresentadas e, partindo do pressuposto de que a cidade não pode ser vista como um projeto em branco (sem um histórico sociopolítico e cultural, sem interferências dos mais diversos matizes), cumpre reconhecer a dificuldade de implementação de planos e estratégias democráticas, e bem assim de conciliação entre os diversos interesses. Também não move a veleidade de apresentar uma solução pronta, pois é fato que a solução dos problemas urbanísticos e ambientais não se dá de tal modo. Entretanto, ao ponderar que a cidade deve ser compreendida como um bem comum e coletivo, conclui-se que a gama de direitos envolvidos nesse feixe indisponível e indissociável de poderes elementares, chamado “direito à cidade”, não deve consolidar-se em igualdade de condições com os interesses econômicos e especulativo-imobiliários, que tendem a privilegiar poucos setores ou empresas.

É ingenuidade pensar que a legislação, por si só, contornará todos os problemas de um sistema híbrido, globalizado e com rápidas mutações. Nesse sentido, o papel dos movimentos sociais e da coletividade tem muito a contribuir. O direito à cidade, muito embora previsto em lei, só será implementado mediante fundamento sociopolítico e cultural, que é a chave para reconstruí-lo e periodicamente legitimá-lo. Trata-se de um campo de permanente conflito social pela institucionalização de valores e demandas na forma de direitos; no caso, direitos comuns/coletivos. Compreender e proteger o

direito à cidade, no seu sentido mais amplo, pressupõe o direito de participar das tomadas de decisões, na gestão e no planejamento local e regional, em paralelo com a garantia dos direitos ao trabalho, lazer, transporte e aos serviços públicos, à terra urbana, moradia e infraestrutura.

É o que Gallardo (2014) designa como reconfiguração das tramas sociais em prol da afirmação de direitos humanos, movimento que não passa apenas pela positivação de direitos e posterior “implementação” (como se essa implementação pudesse se dar ao natural, sem antagonismos): trata-se de constituir uma nova ordem de poder capaz de sustentar, em um contexto sócio-histórico e específico, valores associados à autonomia. Para além da mera positivação, o direito à cidade será direito no sentido forte, apenas enquanto e na medida em que subsistirem os fundamentos políticos, culturais e jurídicos para tanto. O fato de esse direito possuir pouco ou nenhum conteúdo concreto, encarado como norma programática – paradoxalmente, sem um programa claro de implementação – não é obra do acaso. Não se trata de um direito consolidado a requerer, apenas, implementação, mas é um direito em jogo, cuja fundamentação não está apenas no sentido técnico, mas também no sentido de construção democrática, com afirmação política e cultural de determinados valores consagrados na Lei Maior.

Referências

AGACHE, A. *Cidade do Rio de Janeiro: extensão, remodelação, embelezamento*. Paris: Foyer Brésilien, 1930. Disponível em: <<http://planourbano.rio.rj.gov.br>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

ALFONSIN, Bêtanía de Moraes. Direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira: emergência, internacionalização e efetividade em uma perspectiva multicultural. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. 3. ed. Saraiva: São Paulo, 2016. p. 359-373.

ALFONSIN, Bêtanía de Moraes. Elementos para pensar o direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira. *Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa*. Passo Fundo: Imed, 2011.

ARANTES, Germana de Faria. *Intervenções urbanas: rumo à cidade neoliberal*. Paraná: Appris, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo*. Trad. de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2008.

BERDOULAY, Vicent. Modernismo e espaço público: o Plano Agache do Rio de Janeiro. *Revista Território*, Rio de Janeiro, ano VII, n. 11, 12 e 13, set/out. 2003.

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de revitalização dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.

BRASIL. *Lei 10.257*, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

CAPRA, Fritjof. *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. Trad. de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2002.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O lugar no/do mundo*. São Paulo: Labur Edições, 2007.

FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo “à brasileira”. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, 2011.

FERNANDES, Edésio. Direito do urbanismo: entre a cidade legal e a cidade ilegal. In: FERNANDES, Edésio. (Org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 3-14.

GALLARDO, Helio. *Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos*. Trad. de Patrícia Fernandes. São Paulo: Unesp, 2014.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques et. al. *Renovação urbana, mercantilização da cidade e desigualdades socioespaciais*. Rio de Janeiro: Mauada X, 2013.

GRASSI, Karine. *Plano diretor e audiência pública: legislação, doutrina e relatos de casos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GRASSI, Karine; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. O direito à cidade e a emergência dos movimentos sociais: uma análise sob a ótica da emancipação humana. *Revista Culturas Jurídicas / Legal Cultures (RCJ/LC)*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 52-73, 2015.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Trad. de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes-Selo Martins, 2014.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia et al. In: _____. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Trad. de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 23. ed. São Paulo: Loyola, 2012.

JENNINGS, Andrew et al. *Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?* São Paulo: Carta Maior, 2014.

LEME, Maria da Silva (Coord.). *A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel; Fausp; Fupam, 1999.

MARICATO, Ermínia. *Na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras*. In: MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. Posfácio. In: DAVIS, Mike. *Planeta favela*. Trad. de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 209-224.

MARICATO, Ermínia. A Copa do Mundo no Brasil: tsunami de capitais aprofunda a desigualdade urbana. In: JENNINGS, Andrew et al. *Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?* São Paulo: Boitempo, 2014.

MASCARELLO, Renata Piroli. *A produção capitalista do espaço urbano e do direito no contexto da Copa do Mundo de 2014*. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2016.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. *A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre*. 2009. 332 f. Tese (Doutorado) – Curso de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. 10 anos do estatuto da cidade e a (in)efetividade dos instrumentos de participação popular. In: MUSSI, A. Q.; GOMES, D.; FARIAS, V. O. (Org.). *Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa*. Passo Fundo: Imed, 2011. p. 284-296.

OSORIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jacqueline. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileira*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

PILATI, José Isaac. Planejamento urbano: o povo constitucional e a tarefa teórica de resgate do coletivo. *Revista Seqüência*, n. 54, p. 107-122, jul. 2007.

PEREIRA, Elson Manoel. Planejamento urbano no Brasil: (in)definição do papel dos atores e condições para uma participação efetiva. In: RIBEIRA, Ana Clara Torres; VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Lais Pereira da. (Org.). *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Anpur, 2012. p. 118-134.

PEREIRA, Elson Manoel. Introdução. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). *A alegoria da participação: planos diretores participativos pós-estatuto da cidade*. Florianópolis: Insular, 2015.

QUINTO JÚNIOR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 47, 2003.

ROLNIK, Raquel. Megaeventos: direito à moradia em cidades à venda. In: JENNINGS, Andrew et al. *Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?* São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2014.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbano no Brasil. *Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.

ROLNIK, Raquel. *A Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SABATINI, Francisco et al. Gentrificación sin expulsión, fuerza de transformaciones de las ciudades latinoamericanas: datos e interpretación para Santiago. In: *Tendencias de la segregación em las principales ciudades chilenas*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile e Instituto Nacional de Estadísticas, 2010.

SÁNCHEZ, Fernanda. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. 2. ed. Chapecó: Argos, 2010.

SANTOS, André Luiz; PEREIRA, Elson Manoel. As condições para um planejamento urbano-participativo. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). *A alegoria da participação: planos diretores participativos pós-estatuto da cidade*. Florianópolis: Insular, 2015.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. A participação na elaboração dos planos diretores. *E-metropolis*, n. 01, ano 1, maio 2010.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. *Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável*. Caxias do Sul: Educus, 2014.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de revitalização dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006. p. 59-87.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TEIXEIRA, José Paulo. *Cidade democrática: ensaios de autonomia e democracia nas cidades do século XXI*. Florianópolis: Cidade Futura, 2004.

VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. In: MARICATO, Ermínia et al. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

3

What is a Paris approach to (in)securitization? Political anthropological research for international sociology[#]

Didier Bigo^{*}
Emma McCluskey^{**}

From Paris to PARIS, Deconstructing the Territorial and Nationalist Oppositions, Building New Relations

Numerous publications or “manuals” regarding security studies oppose three different schools of Critical Security Studies (CSS) by naming them after “cities”: Aberystwyth, Copenhagen, and Paris. These so-called schools are more often than not portrayed as isolated rivals, pursuing different research agendas and arguing over what it means to be “critical” with regards to security. This naming can be a useful trick for students to remember who is who, but it bears a form of essentialism and culturalism, blocking the understanding of the difference between more linguistic and communicational approaches on one side and more political anthropology and sociological approaches on the other (Wæver 2004; Booth 2005; Peoples and Vaughan Williams 2010; Salter and Mutlu 2012; Shepherd 2013). Even worse, this is a mistake as it is precisely the dialogue between the authors from these so-called schools which has permitted each position to evolve and to take into consideration the arguments as they developed. Though sometimes using different terminologies, the scholars of all three schools nonetheless expressed more or less the same kind of reasoning.

This is why the relation between the so-called Copenhagen and Paris schools is more adequately approached if one sees the process of convergence and the critical dialogue between them, rather than by trying to create two essentialist narratives whereby no influence occurred and only distinctions persist. The first discussions along these lines, which occurred in 1994, were about the terminology of “securitization,” which at the time had not been

[#] Este artigo é uma reedição de um trabalho publicado na revista *The Oxford Handbook of International Security*, publicada em março de 2015.

^{*} Professor of International Relations at King’s College London and at Sciences Po, Paris. E-mail: didier.bigo.conflicts@gmail.com

^{**} PhD candidate in War Studies at King’s College, London. E-mail: emma.mc_cluskey@kcl.ac.uk

published by Ronnie Lipschutz and was merely a working paper of The Copenhagen Centre (Wæver 1993). Two years later, there was another meeting in Paris for a colloquium organized by Anne Marie Le Gloannec where Ole Wæver presented a piece on insecurity and identity; an endless dialectic that Pierre Hassner and Didier Bigo discussed (Wæver 1997). We will not develop here the 20 years of dialogue that ensued, apart from saying that what was established was a strong sense that common to all parties was a critique of the way in which security was analyzed in the leading US journals and the way a sub-discipline of security studies narrowly focused on mostly military and strategic dimensions. The critique of this approach had already led to the creation of the journal *Cultures et Conflits* in 1989 in Paris where sociologists, historians, anthropologists, and political scientists combined their efforts to propose an alternative vision of the post-bipolar world (Bigo and Hermant 1990). In Copenhagen it led to the book *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Era*, which was among the first books born out of the collaboration between Barry Buzan and the Copenhagen group; Ole Wæver, Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre, and Elzbetia Tromer (Buzan et al. 1990).

In both publications, the accent was put on the critique of viewing security solely as an answer to threats and insecurity, as if the world of security agencies was just reacting to external events and was not constructing the boundaries between security and insecurity. Against this functionalist approach—that paradoxically deprives the agents of a field of action of their agency and considers them as just reactionary – it was necessary to explain the conditions under which the social and political construction that enacts a process of securitization occurs. Emerging mainly from the security agencies and the professionals of politics, this is a process which in fact organizes the very differentiation between practices of security and practices of violence, fear, and insecurity.

Avoiding Essentialist Readings

As has been explained in detail in the CASE collective (CASE Collective 2006), what was at stake was creating a “collective intellectual” in the way Pierre Bourdieu has suggested (Lenoir 2005).¹ This notion points to a group that can

¹ The article was published in *Security Dialogue* as the result of a meeting in Paris of the Challenge programme led by Didier Bigo and the cost action led by Jef Huysmans. The idea to create a collective

offer different competences and which dares to enter into a serious discussion of the presupposition on which other disciplines are built, in order to deconstruct the common sense and to rebuild from the ruins of the Kings way, different transversal paths, different lines of flights.² The CASE collective was to be a way of opposing the mainstream doxa of International Relations (IR) by building a counter-hegemony regrouping diverse strands of CSS camps living on the margins of IR, especially in International Relations departments and in Europe which despaired of ever having a voice in journals or at conferences. The deconstruction of the assumptions of IR, which were so deeply rooted in English-speaking countries, was far more difficult to operate in the US than anywhere else. By connecting the sociological dimension of the European research, the translation of French theorists, and the strength of political theorists in some IR departments in North America, however, the symbolic power of the “dissidents” was sufficient to create “alternatives” to mainstream IR built on the US political science of the 1970s (Ashley and Walker 1991). In that sense, the CASE collective has been a success in that it has tied a generation of scholars and the students of that time to the core of a series of contemporary problems of utmost importance: critical infrastructure, risk and surveillance, digital activities, environmental changes, and ambiguities of humanitarianism, for example. However, the CASE Collective was also in part a failure in that it was often misread and contributed to diffusing the narrative of three opposing schools of CSS – Aberystwyth, Copenhagen, and Paris – naming them in a very culturalist manner after cities, and reducing the very strong debates in each place as if they were three different schools of thought (CASE Collective 2006). A serious reading of the CASE collective text shows that its purpose was, on the contrary, not to oppose the so-called schools but to build an International Political Sociology (IPS) that could instead emancipate. Its aim was, first, to free IR scholars from the premises of a US political science and, second, to liberate the sociologists from

intellectual came from a late-night discussion between all the members of the group who co-signed a paper concerning the responsibility of intellectuals, be they organic or specific, to work individually and often to act to reproduce the myth of a clear difference between legitimate and illegitimate violence, of a clear border between security and insecurity, that their own concept will cut through forever.

² The Bourdieusian terminologies employed by PARIS; field, doxa, *illusio*, and practical sense, refer to Bourdieu’s theory that agents and their social positions are located within specific settings (fields) and operate according to the particular logic of the game at play within these settings (practical sense). The belief by all involved that this “game” is worth playing (*illusio*) leads to a sort of taken-for-grantedness of the arbitrariness of the values and assumptions which inform an agent’s actions within the field (doxa). For a more detailed, highly accessible introduction to these concepts, see Bourdieu and Wacquant (1992) and for a more developed analysis, see Swartz (2013).

their methodological nationalism and their tendencies to avoid the idea of “international” in favor of jumping immediately to the concept of “global society.” Additionally, this approach tried to bring the political theorists back to contemporary problems instead of a focusing on a history of ideas of great dead white men (Bigo and Walker 2007a, 2007b).

Nevertheless the imperative of the “publish or perish” culture and the need to have “manuals” for first-year students, or even Masters students, considering them not bright enough to understand complex ideas and supposing that they require simplification, has led to a series of false oppositions. Repeated again and again, this factionalization plays on the standardization of narratives concerning each “place” without analyzing, for each of them, the internal debates and the trajectories of the different individuals, as well as the ways in which the debates have been institutionalized through centers inside universities or within journals.

Beyond Political Science Assumptions, a Political and Anthropological Approach

Concerning Paris, the idea of a Paris school of thought opposed to Copenhagen or Aberystwyth has therefore been popularized, but makes no sense at all, and induces a culturalism that should be strongly rejected. The journal *Cultures et Conflits* located in Paris has certainly been and still is one of the major spaces for debates around the sociology of conflicts and security and has gathered people around the Francophone world, living in Paris, but also London, Amsterdam, Brussels, or Canada and the US because they were sharing a political and anthropological approach. We therefore need to move from the label of Paris as a city center to the travels and the travelers that gathered there, and if Paris has to be evoked, it should not be as a “place” but as an acronym of a Political Anthropological Research for International Sociology or a PARIS problematization. This conceptualization permits an understanding of what is at stake in the process of (in)securitization as well as in other processes of (un)freedomization or of (in)equalization of conditions that are occurring in our contemporary present.

And this problematization (problematique) or line of thought, which is built on an anthropological, sociological, and political base, mobilizes in many places:

in London, in Rio, in Ottawa, in Johannesburg, and in Singapore as much as in Paris, and also includes some authors located in Copenhagen or Aberystwyth.³

What is specific to a Political Anthropological Research for International Sociology is de facto the combination of knowledge organized in a transdisciplinary way. This contrasts with other combinations more tempted by linguistics and semiotics for the study of conflicts and peace processes, or by a defense of IR as a sub-discipline of political science that has to be built on the legacy of the Anglo-US founding (and funding) fathers, while nevertheless being emancipatory.

Clearly, the three lines of thought have their legitimate place in a broader IPS approach, but we will here concentrate, for obvious reasons, on how IPS is practiced by the Paris problematization, exemplified in this instance around the dimension of (in)security. Once again, however, it is important to repeat that methodologically the PARIS–IPS approach strongly rejects the traditional dividing lines derived from political sciences, such as the opposition between, on one side, a theoretical and norm-oriented constructivism lacking empirical observations, and, on the other side, an empirical often cynical positivist research lacking a situated theoretical approach reflexive on its conditions of production (Bigo et al. 2010; Bigo and Walker 2007a).

For a PARIS–IPS of (In)Securitization Processes

What we have just explained means that the approach concerning the practices encapsulated in the language as security or insecurity and their various delineations of danger, risk, fear, response to violence, or relation to liberty, will not be discussed in the same way that an IR approach discusses them, even critical strands. Authors of PARIS will look at the discursive activities concerning security enacted by practitioners following pragmatic justifications of their work activities, and by the practitioners who theorize the practices of other actors, that is, theories coming from think-tanks or, in a more distant way, from academic disciplines. They will also strongly reject a specialization/hierarchization of knowledge and will not consider that the scholarship coming from historians, sociologists, and criminologists is less

³ But we have to say that we leave to the groups in Copenhagen or to Aberystwyth the task of transforming their approach into an acronym respecting the place (good luck to Aberystwyth).

important than IR scholarship, under the pretext that they deal with less serious questions about security. Speaking about human beings' sense of protection will not be subordinated to IR specialists' preoccupations with the "survival" of a referent object, be it the nation state or democratic aspirations for emancipation (Booth 1992; Buzan et al. 1998; Walt 1991). The process by which a specific label of security or/and insecurity is connected with other terminologies, in terms of proximity or opposition, will be more important than the isolation of a true meaning of security through space and time in order to build a concept and a theory of security or securitization.

For a PARIS approach, "security" therefore, first and foremost, will not be divided into different disciplinary "objects" under which security is restricted to one qualification by discipline. It will instead recognize how the term has been used to describe very different practices inside the disciplines which cannot be subsumed under one main category (e.g. survival, but also human needs for IR; personal safety, fear of crime, but also urban policing and computer hacking for criminology; self-identity and group thinking for psychology; social security and flexisecurity⁴ in the welfare state for economics; risk management and catastrophic risk for sociology; privacy, personal guarantee, and human rights for all individuals for law). This delimitation of disciplinary boundaries by experts is not a knowledge construction, but an expertise mimicking it, with the effect of hiding the struggles and hierarchies inside these discursive activities and their competition for a certain truth. Analyzing the modalities of veridiction of truth claims and their competition will therefore be the first reflexive move to construct a research question around a topic labeled "security."

Second, a PARIS approach will concern itself with the lived experiences of people affected by the practices of those who claim they can decide what is security, insecurity, and fate. Be they direct or indirect victims, be they amateurs of security, or just indifferent to the debates but affected by them, these people are all central to the analysis of the field of practices of (in)security. In taking seriously the political-anthropological element of a PARIS problematization, the significance of livable lives and experiences, which may be considered marginal or unimportant to IR or political science, will be central and form the core of the field. These experiences will not be determined by the elite discourses but by the

⁴ This model was introduced in Scandinavia and adopted by the European Commission with the aim of combining flexibility in the labor market within a globalized economy with a degree of social protections for employees.

practices revealing resistances to or escape from their power, and the building of centrifugal and disperse dynamics, which prevent the concentration of power and symbolic power in the hands of the bureaucratic elites. Resonating with recent scholarship that focuses its attention on people's experiences of (in)security in various spheres such as the "Critical Anthropology of Security" (Maguire et al. 2014), a PARIS approach refuses to reduce robust political-anthropological analysis to an add-on for IR theorists to undertake small ethnographic fieldwork projects in the name of methodological pluralism (Salter and Multu 2012). Instead, political anthropology will be chosen as the core investigation to analyze symbolic power and field dynamics and trajectories in order to explore the very continuities and contradictions of everyday experiences of unease and (in)security, so pertinent now in an era where (in)security discourses and practices are making ever deeper inroads into more mundane aspects of day-to-day life (Basaran et al. 2017).⁵

The third move of a PARIS approach will combine the first two in order to develop a sociohistorical approach analyzing the social forces that have the capacity to impose a meaning at a certain period, and the dynamics that construct change in the long run. For example, security as a "term of art" is historically determined with very different meanings over time, running from equivalent to wisdom, to an act of contrition and selfsacrifice, to a juridical guarantee, to a sin, to a fear of collective death, of crime, of having a mobile phone stolen (Gros 2006; Foucault et al. 2007; Wæver 2010; Burgess 2011). The socio-historical or socio-genesis of power practices will try to uncover the tensions and aporia that are revealed when putting these connotations and their related bodies of knowledge together with the positions of power of the different actors. To initiate this research, the study of the primary metaphors delineating these forms of knowledge can be useful as metaphors often build the boundaries of what each discipline labels "security" and "insecurity" and calls the "object" of security (Kubálková et al. 1998). How each discipline masks the physical and symbolic violence of this very gesture is also revealed. Research into the trajectories of these metaphors, or of the "hotbeds of meanings" they produce, explains why it makes no sense to try to analyze security as

⁵ The book *International Political Sociology: Transversal Lines*, which is the first of the IPS Routledge collection, gives a long series of topics that can be studied through this anthropological approach, and the next volume will further develop the links between a Paris IPS approach and the anthropology of globalization.

“something,” as a permanent concept, as an object belonging to a specific discipline studying an “external reality” (e.g. military or strategic studies, or even International Relations) as any labeling is both (i.e. the something and its external reality). It has its own “social” life and is the product of a world of our making. To put it differently, the world, in order to maintain its realness, has to be constructed with meanings that are constantly reproduced and translated to cope with change. These meanings, however, do not converge into one natural social world called society bounded by a state but are in fact always objects of transactions; conversions between multiple professional and cultural worlds (Rancière 1987; Ashley and Walker 1991; Bigo 2011).

Consequently, a very diverse array of practices of justifying ambiguous ways of governing others (often involving violence) coming from diverse professional worlds and heterogeneous bodies of knowledge are both enabled and hidden by the terminology of security and its overflows (risk, vulnerability, resilience).

A Paris approach for the art of writing the (in)securitization processes across fields of power

So, when all the actors of so many different social universes jump on the terminology and impose their own significations, PARIS – IPS research will take very seriously what all the actors say about the different meanings of security, how they relate to Technologies and objects to stabilize their meanings, even if the boundaries they trace do not fit with an academic discipline.

The fourth move is to look at the disputes and controversies the actors create, and to reconstruct their trajectories and bifurcations or settlements. This also implies going beyond the sole controversies to analyze the power struggles the actors engage with and the ones that blind them because they share the same doxa. Typically, this implies looking at the transformative discursive practices of the actors, when a terminology is translated from one universe to another one to understand how it reflects, or not, a change of mode of veridiction and a change in the relations between fields of power (for example security in computer hacking and security in biology in terms of struggles around the notions of anti-virus; this is the same for the prevention of catastrophe between seismology and its translation in management studies and IR counter-terrorism approaches regarding so-called predictive policing). It also implies, of

course, rejecting the idea that academic writing can decide, instead of the actors, what constitutes a true definition of security (Bonditti and Olsson 2017).

Therefore, this approach insists on symbolic power as a main category of analysis and refuses to have a “regressive” academic habitus in order to maintain a tradition in the name of “clarity” of knowledge, of the purity and simplicity of a concept, or in the name of the authority of the discipline (Swartz 2013). Political science and IR have been very resilient on this subject and they often survive by the way they directly use the argument of the necessity of their own survival as a discipline to maintain the local dominant epistemological positions abandoned by other disciplines for a while, and often with no shame, but with a cynical pride (Guilhot 2008). IPS, on the contrary, insists on the multiplicity of possibilities of investigations in the social sciences and humanities, and has doubts about explanations and predictions of human practices, for reasons which have to do also with a reflexivity concerning policing, surveillance, and security (Jeandesboz 2016).

It creates a huge difference about the art of writing CSS, and it is perhaps on this point that we strongly disagree with Ole Wæver when he presents securitization theory as a theory in the Waltzian sense in his response in the journal *Security Dialogue* to various criticisms (Wæver 2011). Far from trying to mathematize by a formalist approach the real in order to predict it, by mimicking the physics of the last century and by applying a neoplatonic view of the world, an IPS approach will try to respect the diversity of human practices of traversal fields of actors and the heterogeneity of the plural worlds of these plural (in)dividuals (Bigo 2017).

To recap what we have said so far, security cannot be divided into different disciplinary “objects” and cannot become the object of one theory of securitization. The list of contradictions, heterogeneities, or different attributions of ethical values regarding security that reveal a panorama of different forms of disciplinary knowledge shows that the search for a unifying principle is always a search for a dominant position that has no chance of encapsulating the different practices. Consequently, the academic struggles to impose one theory led by a concept of security can continue forever (Gallie 1956). Security, as a notion, is permanently contested, whatever the social universe in which the terminology is deployed.

Furthermore, these definitions of security can often be seen as being in complete opposition to each other. For example, privacy as personal safety may

be described as a danger, an insecurity in IR digital security discourses, which consider privacy to be an obstacle, a shadow that obscures and anonymizes potential criminals. More importantly, security, as a notion, and whatever the social universe, is always the object of competition between actors seeking to control its content, so paradoxically the only communality is that security is always the object of struggles (Bigo 1994; Huysmans 1995, 2002, 2014; Bigo and Tsoukala 2008). This is why “security claims” belong to the realm of politics and politicization, they are not a different domain, beyond normal politics.

On the contrary, this is a key lesson for studying political life today, especially when the political players do not debate freedom and democracy anymore, and instead construct a consensus in which terrorism seemingly justifies any form of coercive action called security, counter-terrorism, or counter radicalization. The consensus around security by politicians is diminishing reasoning, and democratic debates. It creates a doxa of a world dominated by fear and unease that help right-wing movements to impose their view of security and to silence their views on freedom, equality, and solidarity.

Furthermore all security claims, even the most benign, imply a struggle around the legitimacy of some ambiguous practices involving violence or control of an actor’s behavior, beyond the political scene. Certainly, many practices, which we call security or protection in everyday life are not, as such, an object of direct contestation. Often these practices are seen as forms of freedom. For instance, in our home countries of France and the UK, it seems that we can choose what to eat, drink, or wear, as well as where we want to go, or what we publish on the Internet about ourselves. But these practices can become a security issue when they reach the boundaries of somebody else’s freedom, for example because of scarcity, lack of equality and redistribution, forms of property, beliefs in primordial identities. Why? Because the temptation of the various practitioners is to refuse to change the previous practices when they are contested, and to continue by claiming that they are vital to assure security, that they are a legitimate reaction to a danger, a risk, a threat, and are de facto justified. The claim may also be used to mobilize support in favor of previous actions, which themselves were considered illegitimate. This logic operates at the personal level, but also with regard to collectivities and their identities. Politicization and creation of social movements which contend power often come from the initial disputes about the boundaries of security that diminish forms of freedom, and do not diminish insecurities whatsoever. On the contrary,

these disputes develop them by escalating the violence or by creating the image of a perpetual emergency. This (in)securitization process and its possible escalation is in that case the sixth move to develop in terms of investigation.

The Necessity of a “Seppuku” of Security and CSS

As we have contended, security is a label whose limits are constructed by the relationship with other labels like freedom, mobility, and privacy.⁶ The label masks the symbolic violence and arbitrariness which present security as a norm for good or necessity in the making of the boundary with insecurity and the acts classified as “violent,” “criminal,” or even “terrorist”.⁷ Security, therefore, is not a concept and has no autonomy. Security studies are a form of imposture (deception). They cannot exist as a sub-discipline having its own set of rules, because security does not describe a class of specific objects or facts.⁸ Security is then never absolute, integral, total, or global, except for a “securitarian ideology,” that some “securocrats” promote, and which is often hidden by the idea of a legitimate field of security studies. The academic field of security studies is mainly an *illud* imposed by academic actors who maintain their positions as an elite by providing a securitarian ideology to the professionals of politics when they need one, and by giving them the argument for a series of techniques and procedures that “maximize” and “globalize” security as if it were something good or at least necessary. The recent politics, too quickly called populism, are of that sort. But, in practice, a process of (in)securitization always reaches a limit, and security appears as a reversal, a tipping point, invoking and materializing other qualifications that imply a limitation while trying to eradicate them. It is central to an understanding that security presupposes political judgments about freedom, property, mobility, privacy, and democracy and often tends to refuse to recognize the practices associated with these other concepts, by trying to colonize them under positive labels like protection and humanity. Some researchers like Neocleus have considered that only an “anti-security” stance can solve this “no limit” of security and they have a strong point, with

⁶ “Seppuku” in the heading, of course, literally refers to the form of Japanese ritual suicide by disembowelment, also known as harikiri.

⁷ Nelson Mandela’s labeling as a terrorist being the most striking example of this point.

⁸ It is in this respect that we are calling for a “seppuku” of the label. Contrary to conceiving of CSS as a sub-discipline of IR and accepting a political science understanding of Security, we are, for a multiplication of topics and problematizations, engaging with security as limiting freedom, equality, and solidarity.

which we agree. But by the same token, they seem to reproduce the move they contest with anti-security as a label (Neocleous 2011). PARIS researchers consider they have to take distance with both positions and to show that each disciplinary knowledge organizes the network of relations to security very differently, and that the struggles inside and between fields cannot be subsumed under the argument of a general complicity of all the actors revealed by a researcher.

The web of significations coming from these contradictory bodies of knowledge shows quite immediately that in a certain body of knowledge security is the name given to certain practices that might otherwise be called by other disciplines insecurity, violence, coercion, fear, freedom, mobility, or opportunity. The boundaries of these practices, which are subsumed into the catch-all term “security,” vary according to the trajectory of disciplinary bodies of knowledge, as well as historical and political reasons. One of the main sites of disagreement with traditional approaches is about this “isolation” of security and its closure as an objective category, an eternal value, a central concept organizing life, a right more fundamental than freedom, or even a justification to save a collectivity. To subsume, security, as a concept, has no “essence.” Therefore, like Lewis Carroll’s hunting of the snark, the quintessential meaning of security has no end(s). To try to reverse it, is also hopeless. The right question is not what security means, but what security does (CASE Collective 2006; Balzacq et al. 2010).

A transdisciplinary approach: transversal fields of power, (in)securitization and effects on lived experiences in everyday practices

What does security do today? The answer may look simple. For many readers and researchers it is not even a question, it is common sense: what security does is to diminish insecurity. But what is the relation of security to insecurity? Do we have a simple relation under which security is the solution to insecurity? Is it possible to achieve “security” as it is so often claimed? Indirectly, could we have a management, a governance of security, which is based on the eradication or at least a limitation of insecurity? The paradox of a large part of the literature on security is that the answer is assumed to be positive: the more security, the less insecurity.

The IR discipline (including some authors of CSS) has surprisingly not engaged to a great extent with this question of insecurity and the social construction of threat and violence. Security has been analyzed as a form of social construction, but simultaneously as an “answer” to insecurity and violence coming from the real world or the “environment.” The debate between the IR specialists has therefore been more around the notion of security as a contested concept, than about insecurity. Insecurity has been seen as unproblematic, as the reverse of security. It comes as no surprise that so many works dealing with different definitions of security nevertheless converge *de facto* towards an essentialist definition of insecurity as threat. To favor the achievement of a real/true security supposes that security is regarded as a positive value and insecurity as a negative value (Williams 2011).

In most of the literature the two terminologies of security and insecurity are not only opposed, but simultaneously essentialized and considered as coming “from the real world.” Or, even when security is de-essentialized, contested and re-constructed, it is often to maintain an essentialist view of insecurity as the reference to the real world and the threats coming out of it. Consequently the role of institutions and of performative effects are recognized in the framing of the security “solution,” but the violence is a given and insecurity is “bad.” A “soft” constructivism can emerge as a middle ground position about the social construction of norms and the “real world” of the “realists”: Stuart Croft, Terry Terriff, Stuart James, Patrick Morgan (Terriff et al. 1999), or Philippe David (David and Roche 2002) or even at some point Thierry Balzacq when he speaks of security policies and instruments (Balzacq 2008). But is it possible just to assume that “we” know what insecurity is or that our normative choices are the right ones as it is assumed in many resolutions concerning the responsibility to protect or deradicalization? Could we assume that if the objective is to promote peace we are justified in using military means? Could we describe a situation objectively as insecurity if we do not anticipate what the situation will be after the (non)intervention? Insecurity is a political judgment about a situation regarding its past and its future. Jef Huysmans has insisted on this point in his first book: “This interpretation broadens the notion of insecurity from threat definition to the political and institutional framing of policy issues in what can be referred to as ‘domains of insecurity’ ” (Huysmans 2006). So we strongly agree: what is at stake is a politics of insecurity, but we add something to that claim: to emphasize insecurity while maintaining the two

opposite sides of security and insecurity may be misleading, and this is why we prefer to speak of (in)security practices and an (in)securitization process in order to insist on the consubstantiality of security and insecurity, especially in a state of violence reformulating previous states of war.

The naming of security is a political act as is the naming and framing of insecurity. Both are the emerging part of a larger political process of (in)securitization, which implies sacrifice, decisions, and symbolic domination concerning the legitimacy of the measures taken. Depending on power relations, the measures and routinized practices will be called violence, insecurity, or security and safety, or even lack of chance and fate. These power relations certainly affect the field of the politics professional, but they do not affect them alone. These power relations come into play in each bureaucratic or technical field as soon as the actors try to manage (in)security by using either coercion, surveillance, or the pastoral techniques of integration, prevention, and prediction. The process of politicization in each professional universe is driven by the permanent struggles among the actors concerning claims to define the domains of insecurity and of security, the refusal to accept them, and the competitions they engage in to determine in their own universes what is security, what is insecurity, and what is fate.

The relation of (in)security can thus be described as a Mobius strip. To specify exactly what is meant by that, one has to think that in the wording itself we do not have two terminologies that are in opposition. We do not even have two sides generating a dynamics of co-constitution of the opposite, nor do we have a chiasm inside the word security. We have only one side in a non-orientable surface (as in a Mobius strip) that we have to call (in)security, or an (in)securitization process. We have a unique phenomenon of (in)security even if it appears, depending on the point of view that actors have, as security for some and for others as its opposite, insecurity. The Mobius strip is constituted of one band, and looks like it has opposite sides, but when someone is asked to point out exactly where the opposite side begins, he realizes that if he can see a border and name the two sides, other actors, placed in front of him will not contest that a border exists, but will contest his choice of naming the inside and the outside. In our case, what is contested is what is security and what is insecurity (Bigo 2001, 2016). It is this intersubjectivity and the impossibility of common agreement about where is the inside and where is the outside which blocks the phenomenon of closure and exclusion that a circle performs. It is not possible to

assert for sure the territory of the security enclosure (circle or domain) and to exclude, to purify it from insecurity, because in a Mobius strip someone will just affirm the exact contrary concerning the position of the inside and the outside, the content of what is security and what is insecurity. And it seems central in understanding the logic at work. Actors disagree about what is security and what is insecurity. They may have inverse positions, but at the same time they agree about the places of the boundaries and they are surprised if they are obliged to trace them to realize that where they have seen an opposition, they can only find a continuity. They look for the distinction between security and insecurity and they find only (in)security as a practice, as the practical sense of their everyday life. And this is the last move and the key of the research to be developed under a PARIS approach. What is essential is understanding the moments in which the individuals in their practices feel they are (in)secure because of the relations and processes they are immersed in. This is what a political anthropology has to observe and investigate. It has little to do with a feeling, a psychological move, a psyche of anxiety, or with discourse and communication. It has to do with their places in different fields of power and where they are positioned. It has to do with their “practical sense.”

References

- Ashley, Richard K. and R. B. J. Walker. 1991. *Reading Dissidence/ Writing the Discipline: crisis and the Question of Sovereignty in International Studies*. *International Studies Quarterly*, 34(3): 367-416.
- Balzacq, Thierry. 2008. *The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies*. *Journal of Common Market Studies*, 46(1): 75-100, 2008.
- Balzacq, Thierry, Tugba Basaran, Didier Bigo, Emmanuel-Pierre Guittet, and Christian Olsson. 2010. *Security Practices*. *International Studies Encyclopedia Online*. ed, Robert A. Denemark, Blackwell Publishing. Blackwell Reference Online, accessed March 18, 2010.
- Basaran, Tugba, Didier Bigo, Emmanuel-Pierre Guittet, and R. B. J. Walker. *International Political Sociology: Transversal Lines* Abingdon: Routledge, 2017.
- Bigo, Didier. 1994. *The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention*. In: Malcolm Anderson and Monica Den Boer (Ed.). *Policing across National Boundaries*, p. 161-173, 1994. London: Pinter Publications.
- Bigo, Didier. *The Moebius Ribbon of Internal and External Security(ies)*. In: Mathias Albert, David Jacobson, and Yosef Lapid (Ed.). *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis, MN; London: University of Minnesota Press, 2001.

Bigo, Didier. Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power. *International Political Sociology*, 5(3): 225-258, 2011.

Bigo, Didier. *The Moebius strip of national and world security*. Available at: <<http://explosivepolitics.com/blog/the-mobius-strip-of-national-and-world-security/>>. Accessed August 20, 2016.

Bigo, Didier. International Political Sociology: Rethinking the International Through Dynamics of Power. In: Tugba Basaran, Didier Bigo, Emmanuel-Pierre Guittet, and R. B. J Walker (Ed.). *International Political Sociology: Transversal Lines*. Abingdon: Routledge, 2017.

Bigo, Didier and Daniel Hermant. La prolongation des conflits: introduction. *Cultures et Conflits*, 1(1): 2-15, 1990.

Bigo, Didier and Anastasia Tsoukala. *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes After 9/11*. London. New York: Routledge, 2008.

Bigo, Didier and R. B. J. Walker. Political Sociology and the Problem of the International. *Millenium. Journal of International Studies*, 35(3): 725-739, 2007a.

Bigo, Didier and R. B. J. Walker. International, Political, Sociology. Editorial: *International Political Sociology*, 1: 1-5, 2007b.

Bigo, Didier, Sergio Carrera, Elspeth Guild, and Rob Walker. 2010. *Europe's 21st Century Challenge: Delivering Liberty and Security*. Aldershot: Ashgate, 2010.

Bonditti, Philippe and Olsson, Christian. Violence, War and Security Knowledge: Between Practical Theories and Theoretical Practices. In: Tugba Basaran, Didier Bigo, Emmanuel-Pierre Guittet, and R. B. J Walker (Ed.). *International political sociology: transversal Lines*. Abingdon: Routledge, 2017.

Booth, Ken. Security and emancipation. *Review of International Studies*, 17(4): 313-326, 1992.

Booth, Ken. *Critical Security Studies and World Politics*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2005.

Bourdieu, Pierre and Wacquant, Loic. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Cambridge: Polity, 1992.

Burgess, J. Peter. *The Ethical Subject of Security: Geopolitical Reason and the Threat Against Europe*. Abingdon: Routledge, 2011.

Buzan, Barry, Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre, Elzbetia Tromer, and Ole Wæver. *The European Security Order Recast. Scenarios for the post-Cold War Era*. London: Pinter Publishers & Center for Peace and Conflict Research, University of Copenhagen, 1990.

Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde. *Security: a new framework for analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner), 1998.

- CASE Collective. *Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto*. *Security Dialogue*, 37(4): 443-487, 2006.
- David, Charles-Philippe and Jean-Jacques Roche 2002. *Théories de la Sécurité*. *Politique étrangère*, 68(2): 435-436, 2002.
- Foucault, Michel, Michel Senellart, and Arnold I. Davidson. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-1978*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan 2007.
- Gallie, Walter B. Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56: 167-198, 1956.
- Gros, Frederic. *Etats de violence, essai sur la fin de la guerre*, edn NRF. Paris: Gallimard, 2006.
- Guilhot, Nicolas. The Realist Gambit: Postwar American Political Science and the Birth of IR Theory. *International Political Sociology*, 2(3): 281-304, 2008.
- Huysmans, Jef. Migrants as a Security Problem: Dangers from Securitizing Societal Issues. In: R. Miles and D. Thränhardt (Ed.). *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, 1995. p. 53-72., London: Pinter).
- Huysmans, Jef. Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security. *Alternatives*, 27: 41-62, 2002.
- Huysmans, Jef. *The Politics of Insecurity*. Fear, Migration and Asylum in the EU. London: Routledge, 2006.
- Huysmans, Jef. *Security Unbound: Enacting Democratic Limits*. London: Routledge, 2014.
- Jeandesboz, Julien. Interroger la vie sociale des méthodes dans les approches critiques de la sécurité: expertise et enquête sur les questions de sécurité européenne. In Emmanuel-Pierre Guittet (Ed.). *Questions de méthodes: Savoir-faire des études critiques de sécurité*. Paris: Cultures et Conflits-L'Harmattan, 2006. p. 33-57.
- Kubáľková, V., Onuf, Nicholas Greenwood, and Kowert, Paul. *International Relations in a Constructed World*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1998.
- Lenoir, Remi. L'habitus scientifique: Pierre Bourdieu et l'intellectuel collectif. *Regards sociologiques*, 30: 119-130, 2005.
- Maguire, Mark, Catarina Frois, and Nils Zurawski. *The Anthropology of Security: Perspectives from the Frontline of Policing, Counter-Terrorism and Border Control*. London: Pluto Press, 2014.
- Neocleous, Mark. *Anti-security Ottawa*; Red Quill Books. Peoples, Columba and Nick VaughanWilliams. 2010. *Critical Security Studies: An Introduction*. Abingdon: Routledge, 2011.
- Rancière, J. *Le maître ignorant: cinq leçons sur l'émancipation intellectuelle*. Paris: Fayard, 1987.

Salter, Mark B. and Can E. Mutlu. The Discursive Turn. Introduction. in Mark B. Salter and Can E. Mutlu (Ed.). *Research Methods in Critical Security Studies: Na Introduction*, New York: Routledge, p. 113-120, 2012.

Shepherd, Laura J. *Critical Approaches to Security: An Introduction to Theories and Methods*. Abingdon: Routledge, 2013.

Swartz, David L. *Symbolic Power, Politics, and intellectuals: The Political Sociology of Pierre Bourdieu*. Chicago; University of Chicago Press, 2013.

Terriff, Terry, Stuart Croft, Lucy James, and Patrick M. Morgan. *Security Studies Today*. Cambridge: Polity Press, 1999.

Wæver, Ole. Securitization and Desecuritization. *Working Paper*, 5: 31, 1993.

Wæver, Ole. European security identities. *Journal of Common Market Studies*, 34(1): 103-132, 1997.

Wæver, Ole. *Aberystwyth, Paris, Copenhagen, New "Schools" in Security Theory and their Origins between Core and Periphery*. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Montreal, Canada, March 17-20, 2004.

Wæver, Ole. Towards a Political Sociology of Security Studies. *Security Dialogue*, 41(6): 649-658, 2010.

Wæver, Ole. Politics, Security, Theory. *Security Dialogue*, 42(4-5): 465-80, 2011.

Walt, Stephen M. The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, 35(2): 211-239, 1991.

Williams, P. *Security Studies: An Introduction*, 2nd edn. Abingdon: Routledge. 2011.

4

O direito do urbanismo como direito fundamental: Os princípios constitucionais e as diretrizes normativas da política urbana brasileira, como elementos para a caracterização do direito do urbanismo constitucional[#]

João Telmo de Oliveira Filho^{*}

Introdução

A discussão teórica acerca da importância do direito do urbanismo, como direito fundamental, se dá por razões de ordem teórica e prática, devido à aplicabilidade e eficácia decorrente da dimensão normativa dos direitos e das garantias fundamentais. Neste sentido, é importante (re)definir o *status* jurídico de muitas das normas urbanas, enquadrando-se na dimensão de normas fundamentais, bem como sua vinculação com o princípio estruturante do Estado Social e Democrático de Direito.

Dentre as normas que integram o princípio do Estado Social e Democrático de Direito, interessa-nos o estudo dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, no capítulo da Política Urbana, incluído no título da Ordem Econômica e Financeira, além de alguns dos dispositivos do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01), como elementos normativos caracterizadores e informadores dos princípios do direito do urbanismo constitucionalizado.

Para a caracterização do direito do urbanismo, como direito fundamental vinculado ao Estado Social e Democrático de Direito, precisamos verificar a estrutura deste princípio, suas funções e dimensões. Por outro lado, a teoria dos direitos fundamentais vai nos fornecer a fundamentação para a efetivação dos princípios e das regras constantes nas normas urbanas, tanto do ponto de vista formal quanto da materialidade dos dispositivos relativos à chamada “ordem” urbanística.

[#] Este artigo tem como base o artigo intitulado “O direito do urbanismo como direito fundamental”, apresentado no IV Congresso do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico em 2006.

^{*} Advogado, mestre e doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pós-doutor em Direito pela Universidade de Coimbra, professor na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

A teoria dos direitos fundamentais

Conforme Canotilho (1986, p. 171), consideram-se princípios jurídicos fundamentais os princípios “historicamente *objectivados* e progressivamente introduzidos na consciência jurídica, e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional”. Pertencentes à ordem jurídica positiva, constituem um importante fundamento para a interpretação, a integração, o conhecimento e a interpretação do direito positivo, possuindo duas funções: negativas, na defesa dos princípios do Estado e da Constituição e positiva, informando materialmente os atos dos Poderes Públicos. Alexy (1997, p. 407) define direitos fundamentais como as posições jurídicas que, do ponto de vista do direito constitucional, são tão relevantes que o seu reconhecimento ou não reconhecimento não podem ser deixados à disposição do legislador ordinário.

A evolução histórica dos direitos fundamentais configurou a importância destes direitos para os sistemas jurídicos, resultando em suas duas fundamentabilidades: formal e material. A fundamentabilidade formal resulta de sua posição ou graduação hierárquica no ordenamento jurídico, tornando-se direito diretamente vinculante para os legisladores e para os Poderes Executivo e Judiciário, enquanto a fundamentabilidade material refere-se à importância histórica, social e política dos seus conteúdos.

Para Miranda (2000), os direitos fundamentais compreendem um catálogo tão amplo, que pode estar presente para além das Constituições, não sendo adstrito a estas. O sistema aberto de Constituição não exclui outros direitos fundamentais constantes em leis e em regras de direito constitucional. Resta estabelecer quais destas regras e leis poderiam ser consideradas, no caso da normativa urbana, como fundamentais. A abertura material abrange tanto os direitos individuais de caráter negativo, quanto os direitos sociais, que exigem prestações positivas do Estado.

A dupla função dos direitos fundamentais, como direitos de defesa e prestações, confere multifuncionalidade a estes direitos. Um dos caminhos para verificarmos se as normas do direito do urbanismo podem ser enquadradas como fundamentais é adotar o critério funcional proposto por Alexy (1997, p. 419). Partindo de suas funções, podemos dividir os direitos fundamentais em dois grandes grupos: como direitos de defesa e como direitos à prestação.

Os direitos de defesa são aqueles que asseguram a esfera da liberdade do indivíduo frente às intervenções do Poder Público; são, portanto, direitos de

defesa *negativos* do cidadão frente ao Estado, que podem ser considerados tanto direito subjetivos individuais (ex.: o direito à liberdade pessoal e de propriedade) como objetivos da sociedade (ex.: direitos sociais). Canotilho (1986, p. 171) diz que os direitos fundamentais cumprem uma função de direito sob uma dupla perspectiva, quando constituem normas de competência negativa para os Poderes Públicos, e quando exercem a função positiva, “informando” materialmente os atos desses Poderes.

A aplicação *direta* dos direitos fundamentais, prescritos em Constituições como a brasileira (art. 5^a, parágrafo único), no dizer de Canotilho (1986, p. 186) faz com que os princípios de direito fundamental se aplicam independentemente da intervenção legislativa, ou seja, que valem contra a lei, quando esta restringe direitos fundamentais, implicando ainda a inconstitucionalidade de todas as leis pré-constitucionais contrárias às normas da Constituição, consagradoras e garantidoras de direitos, ou seja, no dizer do autor, na “inconstitucionalidade superveniente das normas pré-constitucionais em contradição a elas”.

A estrutura do princípio do Estado Social e Democrático de Direito

O princípio do Estado Social e Democrático de Direito é um princípio fundamental relacionado com a evolução do Estado Constitucional moderno e caracterizador das constituições atuais. O Estado Social é aquele que, além dos direitos individuais, assegura os direitos sociais, sendo obrigado a ações positivas para realizar o desenvolvimento e a justiça social.

Para além do conceito básico de Estado Constitucional de inspiração liberal, que tinha por objeto determinar a forma de Estado, a forma de governo e o reconhecimento dos direitos individuais, o conceito de Estado Social e Democrático de Direito surge da evolução do Estado de Direito, configurado como uma segunda fase do constitucionalismo, em que acrescenta às Constituições os direitos sociais e trabalhistas.

O Estado Social criou uma base, uma referência, um padrão jurídico, à partir das Constituições e Declarações de Direitos na década de 1920, e que depois serviram de referência para vários países. Uma natureza jurídica permite denominá-lo de *Estado de Direito Social*, tal foi sua demarcação jurídica especializada nos direitos sociais e que, por sua vez, englobam os direitos trabalhistas.¹ O Estado Social e o Estado Democrático passaram a ser agrupados,

¹ A Lei Fundamental alemã teve grande influência na configuração do princípio. Conforme disposto na Constituição alemã de 1949, no art. 28, (1), a ordem constitucional deve corresponder aos princípios de um

tratados como um conjunto orgânico. Alguns de seus atributos também serão comuns ou compartilhados, como ocorre com o princípio de humanização do Estado e do Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana e o princípio da igualdade.

Na Constituição brasileira de 1988, é possível perceber os contornos políticos de um Estado Social e Democrático de Direito. O preâmbulo da Carta Constitucional refere à instituição de um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida com a ordem interna e externa, com a paz. Desde o seu preâmbulo a Constituição brasileira afirma os seus compromissos com um Estado de harmonia social e democrática.

O art. 1º da Constituição Federal, embora não contenha o termo *social*, configura-se constitucionalmente como um Estado Social e Democrático de Direito. Para além deste, fundamenta-se nos arts. 2º, art. 3º, I, II, III e IV e no art. 4º, art. 5º, I, IV, IX, XXIII, LV, LXIX, LXXIII, LXXIV, LXXVI, LXVIII, § 1º e 2º, art. 6º, art. 7º e seus incisos; art. 23, II, art. 170, II, III, VII e VIII, arts. 182 e 183, art. 184, art. 194, art. 196, art. 201, art. 203, art. 205, art. 206 art. 208 e o art. 225.

No caso dos arts. 182 e 183, referentes à política urbana ou, no dizer de alguns autores, dispositivos da chamada “reforma urbana”, embora fazendo parte do título da Ordem Econômica e Financeira, estes guardam maior relação com o princípio da justiça social, pois relacionados com o princípio da dignidade humana e da correção das desigualdades sociais e com os princípios políticos da democracia e da participação popular do que o desenvolvimento econômico, embora a reforma urbana seja fundamento importante para alavancar o crescimento econômico. O objeto da política urbana é a promoção da justiça social, e esta prevalece inclusive sobre o direito de propriedade e o crescimento econômico.

Nestes dispositivos, encontramos alguns dos elementos caracterizadores do direito do urbanismo constitucional:² a especificidade das normas urbanas,

Estado de direito, republicano, democrático e social: “A ordem constitucional nos Estados deve corresponder aos princípios do Estado de direito **republicano, democrático e social** no sentido desta Lei Fundamental.” Do mesmo modo, a Constituição espanhola, em seu art. 1,1 descreve que a Espanha se constitui em um “Estado Social y Democrático de Derecho”.

² Ver artigo “O direito do urbanismo constitucional. Caracterização e autonomia da disciplina”, apresentado no IV Congresso do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006.

uma vez que tratam de costumes tanto de direito público quanto de direito privado, pela intervenção pública, em razão do interesse social (art. 182 e parágrafos segundo, terceiro e quarto); a mobilidade ou abertura das normas de direito urbanístico, em razão da necessidade de constante evolução e abertura para a participação social, o que gera uma concepção flexível *ou mutável* dos planos e do planejamento urbano (conforme os fundamentos e as diretrizes do Estatuto da Cidade – Lei 12.251/01); o caráter *desigualitário* das normas e operações urbanísticas (especialmente o parágrafo quarto do art. 182); a função social da propriedade e a relativização do princípio do direito à propriedade, especialmente a urbana e a efetivação da gestão democrática e a participação popular, como fundamentos da gestão e do planejamento das cidades (explicitada nos princípios e nas diretrizes do Estatuto da Cidade).

Para a caracterização do princípio, é importante definir o que é regra e o que é princípio na estrutura normativa e nos casos paradigmáticos dos tribunais superiores (análise dos casos concretos). Robert Alexy, a partir das considerações de Dworking, define princípios como deveres de otimização aplicados em vários graus, conforme as possibilidades normativas e fáticas. No dizer do professor Humberto Ávila, os princípios “são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária a sua promoção”.³

Canotilho (1996, p. 393), citando, entre outros, Konrad Hesse e Norberto Bobbio, refere que a antinomia existente entre o conceito de Estado de Direito e o Estado Social promove uma evolução da compreensão entre os princípios, o que leva à conclusão de que o princípio do Estado Social e o Princípio do Estado de Direito tem a mesma dignidade constitucional. Os princípios do Estado de Direito e os subprincípios caracterizadores, usados por Canotilho (1996, p. 371 ss) servirão também como caracterizadores do Estado Social e Democrático de Direito e são eles: o princípio da legalidade da administração, o princípio da segurança jurídica, o princípio da proibição do excesso, o princípio da proteção jurídica e das garantias constitucionais.

Analisando os artigos da Constituição Federal, identificam-se os princípios que fundamentam um Estado Social e Democrático: o artigo primeiro *caput*

³ Importante trabalho do Prof. Humberto Ávila: *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*.

(princípio republicano), art. 1º, inciso III (princípio da dignidade da pessoa humana), art. 2º (princípio da independência dos poderes) e art. 95 (independência do juiz), o princípio da igualdade configurado no art. 5º *caput* e inciso I, o princípio da legalidade no art. 5º, II, o princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI a LXXIII), e o princípio da justiça social (configurado nos arts. 3º, III, art. 5º XXIII, art. 6º, art. 170, *caput* e incisos II, II, VII e VIII e no art. 193).

Conforme ensina Ávila, na análise da eficácia interna indireta dos princípios, os *sobreprincípios* exercem funções típicas dos princípios (interpretativa e bloqueadora), mas por atuarem “sobre” outros princípios nem exercem a função integrativa (porque têm atuação direta), nem a definitiva (pois procuram ampliar em vez de especificar). A função que os sobreprincípios exercem distintivamente é a função *rearticuladora*, uma vez que possibilita a interação entre os vários elementos do estado ideal de coisas a ser buscado.

O princípio do Estado Social e Democrático de Direito configura-se assim como *sobreprincípio*, por agregar sob sua órbita princípios como o da dignidade da pessoa humana, o princípio da independência dos poderes, o princípio da igualdade, o princípio da legalidade, o princípio da segurança jurídica e, especialmente, o princípio da justiça social, além de incluir elementos do sistema das garantias dos direitos fundamentais, reorientando estes princípios de forma a se chegar à concretização de um Estado ao mesmo tempo democrático e com responsabilidades sociais.

A *função bloqueadora* do princípio se refere à possibilidade de afastar os elementos que sejam contrários ao ideal a ser buscado, no caso as premissas de um Estado Social e Democrático. Na análise dos casos concretos, como as decisões do Supremo Tribunal Federal, percebe-se a prevalência do princípio do Estado Social e Democrático sobre outros princípios, quando trata-se da efetivação de questões sociais (é o caso do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 3 e do Recurso Extraordinário 393175/RS. Os princípios do Estado Social e Democrático sobrepõe-se ao princípio da legalidade, afastando o que é incompatível com os ditames de um Estado social).

A *função rearticuladora* do princípio confere a capacidade de integrar princípios e subprincípios, com a finalidade de constituir ou configurar um Estado Social e Democrático, conferindo-lhe autonomia em relação aos outros princípios. Ao ampliar em vez de delimitar os seus conteúdos, afirma-se como princípio de significado superior aos outros princípios estruturantes. Como *sobreprincípio* aproveita as características de outros princípios constitucionais

fundamentais como, por exemplo, o princípio da dignidade da pessoa humana para a concretização dos seus postulados.

A *função argumentativa* serve de instrumento de afirmação dos ditames de um Estado social nas decisões jurisprudenciais e doutrinárias. Embora não muito invocado, na análise das decisões dos tribunais superiores, bem como na doutrina jurídica, o reconhecimento do Estado Social e Democrático, como princípio fundamental, e de sua eficácia sobreprincipal, serve de argumento racional para a efetivação dos seus conteúdos.

Entre as regras constitucionais e materiais que integram a estrutura do princípio, estão os direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º, incisos II a XXXIV da Constituição Federal), as regras constitucionais de garantia dos direitos fundamentais e do Estado Democrático (art. 5º, § 1º e o art. 60, §4º da Constituição Federal), os direitos trabalhistas e sindicais (art. 7º a 11), a competência comum dos entes federados para cuidar da saúde e da assistência pública (art. 23, II), as diretrizes da política agrícola e fundiária e reforma agrária (art. 184), a política de seguridade social (art. 194 e seguintes), o direito à saúde (art. 196), as diretrizes da previdência social (art. 201), assistência social (art. 203), o direito à educação (art. 205, art. 206 e art. 208), o direito ao meio ambiente equilibrado (art. 225, art. 227), proteção à criança, ao adolescente e ao idoso (art. 229) e a proteção aos índios (art. 231).

Neste rol integram-se as diretrizes da política urbana da Constituição Federal (arts. 182 e 183). São regramentos que informam uma gama de prestações sociais que devem ser promovidas por parte dos agentes públicos, regras com **intenção de decibilidade e abrangência**, em que há a pretensão de que sejam cumpridas. (Grifo nosso).

A Constituição Federal ordena alguns meios para tornar eficazes estes dispositivos, prevendo, por exemplo, a aplicação obrigatória de fontes de recursos nas ações e nos serviços de saúde e às prestações previdenciárias e assistenciais (arts. 194 e 195), a reserva de recursos para a educação (art. 212), o incentivo e a proteção aos bens culturais (art. 215), as penalidades para a degradação do meio ambiente (art. 225 §1º e §3º), que, mesmo tratando-se de regras que prescrevem imperativamente uma exigência (CANOTILHO, 1996, p. 167-168) não há como determinar a sua eficácia a não ser na análise dos casos em concreto. (Grifo nosso).

O mesmo ocorre em relação à efetividade das normas que integram o princípio, já que a Constituição não trouxe de modo claro a concretização fática

destes artigos fundamentais. A efetivação, para além das regras definidoras da aplicação imediata dos dispositivos previstos no art. 5º, § 1º, que determina que as normas definidoras dos direitos e das garantias fundamentais têm aplicação imediata, não é suficiente para a eficácia jurídica e social da Constituição, que pode ocorrer através da pretensão jurisdicional,⁴ o que seria o caminho válido para a efetivação da normativa urbana.

Também é importante referir as dimensões dos princípios; conforme Ávila (2005), a efetividade dos princípios está vinculada com as suas reais funções. Em outras palavras, para que servem e quem alcança os princípios estruturantes e fundamentais e quais ferramentas podem ser usadas na sua efetivação.

A primeira dimensão é a Dimensão Declarativa, descrita no art. 1º da Constituição Federal ao dispor: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito”, declara o Estado brasileiro como um Estado de direito democrático, o que inclui no conceito atual de Estado de direito o Estado social.⁵ O art. 3º, ao constituir como objetivos fundamentais da República construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, bem como promover o bem de todos sem discriminação. O art. 5º, *caput*, incisos I e II, contemplando as garantias fundamentais e os princípios da liberdade, da igualdade e da legalidade, bem como os arts. 6º e 170 são os dispositivos que declaram o princípio do Estado Social e Democrático de Direito.

Estes dispositivos são considerados estruturantes, fundamentais e declaratórios do nosso Estado Social e Democrático, porque, entre outras coisas, declaram o direito a uma sociedade justa e democrática, em que se insere o direito à dignidade da pessoa humana.

A segunda é a Dimensão Constitutiva, em que ao princípio do Estado Social e Democrático de Direito se conjugam elementos formais e materiais, exprimindo a imbricação entre forma e conteúdo. Os elementos formais tomados de empréstimo do princípio do Estado de Direito conforme Canotilho

⁴ A Constituição Federal inclui entre as garantias individuais o *habeas corpus*, o mandado de segurança, o mandado de injunção e a ação popular. As ações processuais constitucionais, como a ação declaratória de constitucionalidade (ADC) e a ação declaratória de inconstitucionalidade (ADIN) (art. 102, I, a, p, art. 102, III, b,) que são os remédios usuais para afirmar a defesa do Estado social, das instituições e da democracia.

⁵ Para Canotilho (1996, p. 394) assim como o Estado de Direito material caracteriza-se pela dignidade da pessoa humana e o princípio da legalidade da administração, é visível a necessidade da complementação do princípio do Estado de Direito por dimensões econômicas, sociais e culturais. Aponta-se assim para um equilíbrio entre os dois conceitos – Estado de direito e Estado social.

(1996, p. 370), são o princípio da separação dos poderes (art. 2º), o princípio da legalidade (no art. 5º, II), da independência do juiz (art. 95), o princípio da igualdade (art. 5º *caput* e inciso I), o princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI a LXXIII). Para além deste, constitui o núcleo do princípio, o princípio da justiça social, econômica e cultural (configurado nos arts. 3º, III, art. 5º XXIII, art. 6º, art. 170, *caput* e incisos II, II, VII e VIII e no art. 193), e também nos arts. 182 e 183.

A Dimensão Normativa inclui as normas que preveem a efetividade dos direitos fundamentais, as regras de defesa do Estado e das instituições, as leis que tratam de matérias de relevante interesse social e coletivo, bem como os instrumentos processuais disponíveis identificam a *dimensão normativa do sobreprincípio*, de forma a positivar as normas programáticas do Estado.

A política urbana como direito fundamental

Como visto, o princípio do Estado Social e Democrático de Direito encontra-se declarado no Texto Constitucional e efetivado pelas regras de garantia e controle dos direitos fundamentais. O art. 5º, § 1º, da Constituição Federal determina que as normas definidoras dos direitos e das garantias individuais não podem ser postergadas pelo legislador infraconstitucional (aplicabilidade imediata), nem podem ser descaracterizadas, editando leis que, com elas conflitem quer frontalmente, quer por via oblíqua. Também, o art., 5º, § 2º, ao afirmar que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ele adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, permite, por meio da aceitação da ideia de fundamentalidade material, que outros direitos, mesmo que não expressamente previstos na Constituição Federal, e, por maior razão, não enumerados no seu Título II, sejam considerados direitos fundamentais.

Isso quer dizer que o art. 5º, §2º da CF, institui um sistema constitucional aberto a direitos fundamentais em sentido material. De modo que, se a Constituição Federal enumera os direitos fundamentais no seu Título II, isso não significa que outros direitos fundamentais – como os dispositivos da política urbana ou o direito ao meio ambiente equilibrado – não possam estar inseridos no rol dos direitos fundamentais; é importante alcançar a fundamentabilidade

material dos dispositivos, como, por exemplo, o princípio da função social da propriedade urbana (art. 182) ou na legislação ordinária.⁶

Deixe-se claro, contudo, que para a caracterização de um direito fundamental, a partir de sua fundamentabilidade material, é imprescindível a análise de seu conteúdo, isto é, no fato de possuírem decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado e da sociedade.

O Direito do Urbanismo, como disciplina que inclui a legislação ordinária e constitucional da *regulamentação* e da *intervenção*, e também as normas relativas à orientação e ordenação do uso do solo e suas normas regulamentadoras, ao intervir em decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado (gestão e planejamento, sob alguns aspectos, como a participação popular nas decisões urbanas), que influem na qualidade de vida das populações, constitui campo de decisões fundamentais para as sociedades humanas, como o disposto nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal.

A efetividade das normas do Direito do Urbanismo

Um dos dilemas do Direito Constitucional de nossa época, para Bonavides (2003), está em como juridicizar o Estado social, estabelecendo institutos processuais para garantir os direitos sociais básicos, a fim de torná-los efetivos, a defesa da *força normativa da Constituição*, como afirmava Hesse. (1991, p. 27).

A Constituição cumpre seu papel de forma adequada não quando procura demonstrar que as questões constitucionais são questões do poder, mas quando envida esforços para evitar que elas se convertam em questões de poder. Em outros termos, o Direito Constitucional deve explicitar as condições sob as quais as normas constitucionais podem adquirir a maior eficácia possível.

Para Alexy (1999, p. 73-75), à garantia jurídica e política da eficácia e vinculação dos direitos fundamentais, é necessário verificar se os direitos fundamentais tratam de normas juridicamente vinculativas ou não. O conceito de vinculação jurídica, em um sistema de separação dos poderes, possibilita qualificar como juridicamente vinculativas somente aquelas normas de direitos fundamentais, cuja violação, seja em que procedimento for, possa ser verificada por um tribunal, ou seja, justiciáveis. Normas de direitos fundamentais, que não possam ser apreciadas por nenhum tribunal, têm um caráter não justiciável,

⁶ Incluindo os planos, programas e projetos urbanos.

vinculadas moral ou politicamente, mas não juridicamente, são consideradas meras normas programáticas.

O problema da colisão de normas fundamentais seria facilmente resolvido em um sistema jurídico, se as normas fossem consideradas como não vinculativas. A questão é que essa solução está excluída tanto pelo art. 1º (3) da Lei Fundamental quanto pelo art. 5º, § 1º, da Constituição brasileira. Independentemente de outras ordens de vinculação jurídico-positivas desta natureza, a justiciabilidade dos direitos fundamentais deve ser exigida. No dizer do autor, existe não somente um direito do homem à vida, mas de um Estado que concretize tais direitos. A justiciabilidade não precisa ser total ou ampla:

A cláusula de vinculação do art. 5º, § 1º, da CF, está nos direitos de defesa clássicos e não nos direitos fundamentais sociais, o que poderia justificar a sua não justiciabilidade, e a colisão de princípios poderia ser facilmente solucionada, como se os princípios sociais fossem de segunda ordem, em relação aos princípios jurídicos, posição que, no dizer do autor, deve ser combatida com firmeza, pois seria a solução de problemas jurídicos pela abolição do direito constitucional. A primeira decisão fundamental para os direitos fundamentais é o reconhecimento da sua força vinculativa jurídica ampla, em forma de justiciabilidade. Ou seja, admitir os direitos fundamentais como direitos.

A segunda decisão fundamental é se os direitos fundamentais têm o caráter de regras ou o de princípios, ou seja, o que eles são como direitos. Como defendido por Alexy, princípios são mandamentos de otimização e, como tais, podem ser preenchidos em graus distintos. O procedimento para a solução de colisão de princípios é a ponderação. As regras, por sua vez, são normas que sempre podem ser ou não cumpridas, se uma regra vale é ordenado fazer aquilo que ela pede – não mais, não menos. Elas são mandamentos definitivos e aplicam-se por subsunção.

A teoria dos princípios não afirma que os direitos fundamentais não contêm regras, ao contrário, os direitos fundamentais têm uma estrutura de regras, na medida em que efetuam determinações definitivas. A questão decisiva é que, ao lado das regras estão os princípios, ou seja, os direitos fundamentais também contêm regras e não somente regras – o chamado caminho das regras. O caminho da teoria dos princípios apresenta vantagens, pois a intervenção nos direitos fundamentais deve ser respondida por uma ponderação, como procedimento racional.

A teoria dos princípios é capaz não só de estruturar racionalmente a solução da colisão de direitos fundamentais como também tem a qualidade de possibilitar um meio-termo entre vinculação e flexibilidade. A teoria das regras, ao contrário, só conhece a alternativa da validade ou não validade. A teoria dos princípios pode declarar as normas e os princípios, validando-os através da ponderação – a reserva do possível – resolvendo o problema da vinculação.

No Estado Democrático de Direito, o espaço para a discricionariedade está limitado à prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais. A conclusão de que não se permitem incongruências nem ilegalidades, na formulação das normas e nas ações ligadas ao coletivo, posiciona as normas urbanísticas dentro de um sistema jurídico prevalente. A dimensão prática deste reconhecimento é a de que, independentemente da esfera de decisão e do âmbito de aplicação, as disposições normativas das ações urbanas, embora complexas e heterogêneas, só se tornam válidas quando de acordo com os princípios normativos constitucionais.

Do ponto de vista das normas urbanas, a validação se relaciona, assim, à possibilidade de controle jurisdicional, verificada por um tribunal, ou seja, justiciáveis, a verificação do caráter das normas urbanas – se são regras ou princípios, o que possibilita soluções distintas, no caso de colisão, e a verificação se estas fazem parte do sistema constitucional, quando não contrárias às normas fundamentais.

Do ponto de vista da intervenção, mantém-se as mesmas regras, relacionando-as com o grau ou a forma da intervenção, relacionados com os efeitos das ações urbanas. Desta forma, mesmo as ações não formais, ou não jurídicas podem ser atacadas pelos tribunais, como direitos ou deveres de prestação positiva ou negativa.

Os princípios constitucionais e as diretrizes normativas da política urbana brasileira, como elementos para a fundamentabilidade do direito do urbanismo constitucional

A União, no âmbito da competência concorrente sobre direito urbanístico, tem como atribuição estabelecer as normas gerais de direito urbanístico por meio de lei federal de desenvolvimento urbano, que deve conter as diretrizes do desenvolvimento urbano e regional, os objetivos da política urbana nacional, a regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição, além de instituir os

instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão desta política. Assim, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10.07.2001) é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana, que devem ser aplicados tanto pela União, como pelos estados e municípios.

Dentre os princípios jurídicos e políticos que norteiam o Estatuto da Cidade, cumpre destacar os da *função social da cidade*, o da *propriedade urbana*, e os da *participação popular* e da *gestão democrática da cidade*, que surge também como diretriz geral (art. 2º, II). Outras diretrizes contemplam a *sustentabilidade*, a *cooperação intergovernamental* e a *colaboração (parceria)* entre estado e particulares na efetivação das políticas públicas.

A identificação das normas do Estatuto da Cidade, como regras gerais, tem como base a adequação destas normas aos princípios da Constituição Federal, pois estas normas são, especialmente em relação aos municípios, indutoras da aplicação dos instrumentos constitucionais da política urbana (obrigações de fazer e legislar). A aplicação pelos municípios de instrumentos como o Plano Diretor, e de outros previstos no Estatuto da Cidade, tem como objetivo a efetivação de princípios constitucionais positivos como os da gestão democrática da cidade, da participação popular, da função social da propriedade, do direito à moradia, à saúde e à regularização fundiária, vinculando tanto o legislador como o executivo, no sentido de realizar as tarefas constitucionais prescritas, obrigando ao administrador público dar efetividade destes princípios e das diretrizes.

A aplicabilidade imediata destes princípios se dá tanto pela leitura do art. 5º, parágrafo primeiro da Constituição Federal, quanto das próprias regras prescritas no Estatuto das Cidades. A possibilidade do uso indevido ou da não aplicação desses instrumentos pelos municípios poderá ser questionada até mesmo pela via judicial, em desrespeito à lei federal e às normas constitucionais da política urbana. Com base no próprio Estatuto da Cidade, poderá esta prática ser considerada uma lesão à ordem urbanística nos termos do art. 53.⁷

⁷ O art. 53 altera o art. 1º da Lei 7.347/85 – lei da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos – o artigo inclui, na lei, a possibilidade de acionar na Justiça os responsáveis por danos à ordem urbanística, podendo incidir sobre o Prefeito a sanção de improbidade administrativa e obrigar, em liminar ou no mérito (art. 3º). A ação poderá ser promovida por associação civil legalmente constituída há pelo menos um ano e que tenha a previsão de promover a ação civil pública, em seu estatuto, bem como pelo Ministério Público.

Princípios como o da função social da propriedade urbana, que assegura o direito à propriedade imobiliária urbana, desde que cumpridas as suas funções sociais, determinadas pela legislação urbanística, dentro das diretrizes do Plano Diretor, elaborado de forma democrática e participativa, certamente apresentam fundamentabilidade constitucional em razão dos efeitos sociais destas decisões, delegando o conteúdo da propriedade ao legislador, mas também a ele impõe-se o encargo de organizar o cumprimento de sua função na realidade da vida coletiva.

A função ou vinculação social determina que o proprietário dê uma utilização socialmente justa ao objeto do direito de propriedade em que o interesse geral deve ter precedência sobre o interesse individual. É um princípio constitucional ordenador da propriedade privada, que vincula diretamente o legislador, de forma que ele é obrigado a estabelecer, na fixação do conteúdo e dos limites da propriedade, um regime socialmente justo de contribuição para o bem-estar geral da sociedade.

Também os princípios da gestão democrática e da participação popular apresentam fundamentabilidade constitucional em razão da necessária participação dos cidadãos, na gestão pública, como fundamentos jurídicos normativos, que devem ser considerados pelos legisladores e observados pelos administradores.

Conclusões

Buscamos com este trabalho oferecer elementos para discutir a fundamentabilidade dos direitos sociais, a partir dos fundamentos do direito do urbanismo. A constitucionalização da política urbana surge em decorrência do relacionamento entre princípios constitucionais estruturantes, como o princípio do Estado Social e Democrático de Direito, e outros princípios fundamentais elencados na Constituição Federal de 1988.

Os princípios constitucionais inerentes ao conteúdo das normas, intervenções e políticas urbanas, como os da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da legalidade, da democracia e da participação popular, são capazes de conferir o *status* de direitos fundamentais a vários dos dispositivos da normativa urbana brasileira. Os princípios da função social da propriedade urbana, da função social da cidade, da participação popular, do direito à cidades sustentáveis, a qualidade de vida, à habitação, entre outros, constituem

estruturas que garantem prevalência das normas efetivadoras destes direitos e a eficácia dos seus conteúdos. A eficácia jurídica destes preceitos, entretanto, depende não só da produção legislativa coerente, da participação popular e do controle judicial.

Referências

- ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- ALFONSO, Luciano Parejo. *Derecho urbanístico: instituciones básicas*. Argentina: Ediciones Ciudad Argentina, 1986.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiro, 2005.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: UnB, 1999.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. Lisboa: Almedina. 1996.
- CONDESSU, Fernando dos Reis. *Direito do urbanismo: noções fundamentais*. Lisboa, Portugal: Quid Juris Sociedade, 1999.
- CORREIA, Fernando Alves. *Manual de direito do urbanismo*. Coimbra: Almedina, 2003. v. I.
- CORREIA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra, Portugal: Almedina, 1989. (Coleção Teres).
- CORTHIANO JÚNIOR, Eroulths. *O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- COSTA, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. In: _____. *Temas de Direito Urbanístico*. 2. ed. São Paulo. RT, 1991.
- DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- ESTATUTO DA CIDADE: Guia para a implementação pelos municípios e cidadãos: Brasília – DF, Câmara dos Deputados – Coordenação de Publicações, 2001.
- FACHIN, Luis Edson (Coord.). *Repensando fundamentos do direito civil brasileiro contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; PAREJO ALONSO, Luciano. *Lecciones de derecho urbanístico*. Madrid: Civitas, 1981.

- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição Federal de 1988*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- HARADA, Kiyoshi, *Direito urbanístico: Estatuto da Cidade e Plano Diretor Estratégico*. São Paulo: NDJ, 2005.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: SAFE, 1991.
- KRELL, Andréas J. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000. v. 2.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de participação política: legislativa, administrativa, judicial – fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- MUKAI, Toshio. O Estatuto da Cidade (síntese dos aspectos mais importantes). *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, Notadez, n. 11, 2001.
- _____. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2002.
- PERLINGIERI, Pietro. *Il diritto civile nella legalità costituzionale*. 2. ed. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane, 1991.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

Participação popular no ordenamento urbano: mobilizações em prol da reforma urbana e do direito à cidade

Claudio Oliveira de Carvalho^{*}
Ariana Ferreira de Alencar Moraes^{**}

Introdução

O rápido e intenso processo de urbanização torna a cidade o principal local das vivências, da troca material e imaterial, da produção do espaço e da vida. A população brasileira que se apresentava na década de 1930, como majoritariamente rural, na década de 60 apresenta-se como primordialmente urbana.

Analisar como se dão as relações nas cidades e sua construção é essencial para compreender o modo como vive a população brasileira. O planejamento urbano aplicado no Brasil passou por diversas influências. A primeira delas refere-se aos planos de embelezamento, marcados por uma visão higienista. A segunda refere-se ao ideário técnico/positivista de que problemas das cidades decorrem da falta de planejamento, e essas precisam ser eficientes. E, com a Constituição Federal de 1988, houve a possibilidade de implantação de um planejamento democrático e participativo.

A Constituição de 1988 inaugurou um novo marco jurídico-urbanista ao propor uma mudança paradigmática nos conceitos da propriedade e da cidade, reconhecendo que elas possuem uma função social, e ao prever a implementação de um planejamento e de uma gestão urbana democráticos, que garantam a participação social.

Faz-se necessário ressaltar a ação de organização e participação popular que reivindica a resolução do caos urbano, bem como propõe a possibilidade de construir e a necessidade de reconstruir o espaço urbano, no qual os

^{*} Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano. Mestre em Direito. Professor adjunto na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Coordenador do grupo de pesquisa "Direito e Sociedade" (GPDS). Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (Naja). ccarvalho@uesb.edu.br

^{**} Advogada. Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (Naja) e do grupo de pesquisa "Direito e Sociedade" (GPDS). *E-mail*: arianalencar@gmail.com

movimentos sociais figuram como agentes importantes na garantia de políticas públicas urbanas, efetividade dos preceitos constitucionais e conquista de novos direitos.

Reforma urbana: apontamentos sobre os avanços dessa plataforma política

O processo de urbanização brasileiro marcado pela rápida expansão e pelo crescimento urbano, caracterizados pela segregação e exclusão socioespacial, provocou e provoca graves problemas no modo de viver da população brasileira.

Villaça (1999, p.192-193) afirma que do período colonial até a década de 30, do século XX, o modelo de planejamento utilizado no Brasil é caracterizado pela expressão “embelezamento urbano” e “foi sob a égide dos planos de embelezamento que nasceu o planejamento urbano (*lato sensu*) brasileiro”.

Esse modelo, de caráter higienista/sanitarista, possibilitou a ressignificação do centro das cidades e, com isso, a retirada dos trabalhadores das áreas centrais, pois as cidades deveriam se tornar civilizadas, visando ao atendimento das demandas do capital imobiliário e sua especulação, através de grandes obras de melhoramento de suas paisagens. Expressou um projeto de classe que foi essencial para a imposição da dominação do Estado e das classes burguesas no país. E é nesse sentido que Carlos ressalta:

Convém sublinhar que as estratégias que percorrem o processo de reprodução espacial são estratégias de classe e referem-se a grupos sociais diferenciados, com objetivos, desejos e necessidades diferenciadas, o que torna as estratégias conflitantes. O Estado, por sua vez, desenvolve estratégias que orientam e asseguram a reprodução das relações no espaço inteiro (elemento que se encontra na base da construção de sua racionalidade). (2007, p. 76).

A Constituição de 1934 e a legislação da época sobre o uso do solo permitem afirmar que há uma nova dinâmica entre as elites dominantes e os grupos emergentes, pois a cidade ilegal passa a ser enxergada como possível destinatária das políticas estatais. Porém, consoante Rolnik ressalva (1999, p. 13), “as maiorias clandestinas entram assim na cena da política urbana devedoras de um favor de quem as julgou admissíveis”.

Naquele período, é desenvolvido no Brasil o ideário de que o problema das cidades é resultante da sua desregulamentação e do crescimento desordenado. E, para a resolução desses problemas, haveria a necessidade de instrumentos de planejamento urbano, para que as cidades fossem eficientes.

Ganha força a ideia de desenvolvimento dos planos diretores como instrumento de regulação das cidades, fortemente influenciado por ideias modernistas e, posteriormente, positivistas sobre o planejamento urbano, que, atribuía ao Estado o papel de regulamentação e manutenção do equilíbrio econômico e social.

Devido ao aumento da classe operária urbana e do crescimento da consciência social e organização, eclode a impossibilidade de se ignorarem os conflitos urbanos. Aqui, os planos diretores alcançam grande ineficácia, pois quando torna-se necessário atender às demandas sociais o que fora planejado transforma-se em plano-discurso e, então, neste contexto, segundo Villaça (1999, p. 204), “não há como anunciar obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não há como anunciar as obras que serão feitas, pois essas não são de interesse popular”.

Na década de 60, durante o governo de João Goulart, discute-se no país as Reformas de Base. E, dentre tais, aparecem, no Seminário de Habitação e Reforma Urbana em 1963, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, as formulações iniciais sobre Reforma Urbana, que consoante o disposto no documento do seminário e resgatado por Bassul (2008, p. 4), significava “o conjunto de medidas estatais visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias”.

A proposta da Reforma Urbana ratifica a necessidade do Estado de atentar-se para as questões problemáticas das cidades. Porém, Bassul ressalta que,

[...] embora se voltasse para a ideia de que as cidades deveriam oferecer condições de vida socialmente mais justas, predominava nos documentos produzidos nessa época o enfoque do planejamento calcado na boa técnica urbanística, sem menção a processos participativos que incorporassem, a formulação e a implementação das políticas públicas, as demandas e opiniões dos diferentes segmentos da população urbana, princípios que fundamentariam a proposta da reforma urbana vinte anos mais tarde. (2005, p. 37).

A instauração do golpe militar em 1964 interrompeu as reivindicações por quaisquer tipos de mudanças sociais. Naquele período, o planejamento urbano ganha novo impulso. São desenvolvidas políticas nacionais para resolver o caos das cidades, em especial, a questão da moradia.

A ideia de que a regulação irá solucionar os problemas urbanos é fortalecida, e muitas cidades avançam na elaboração de Planos Diretores, todos marcados com características técnico-positivistas e distantes da materialidade das cidades.

O intenso desenvolvimento de Planos Diretores possibilita perceber que a cidade ilegal, aquela à margem da regulação e da lei, tem um enorme crescimento. Assim, Maricato ressalta:

Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favelas, em seu interior. Parte de nossas cidades podem ser classificadas como não cidades: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas, contam apenas com o transporte precário, a luz e a água (esta não tem abrangência universal, nem mesmo em meio urbano). (2000, p. 140).

Com o esgotamento político e econômico da ditadura militar, final da década de 70, a partir do enfrentamento dos movimentos sociais ao governo autoritário, são retomadas proposições de saídas a esse modelo. São criados novos partidos políticos, movimentos e entidades sociais e operárias, e também sindicais.

A Igreja católica lança um documento importante para a luta urbana que é o “Ação Pastoral e Solo Urbano”, apresentando um diagnóstico sobre a formação e reprodução das cidades e sua consequência que é a exclusão socioespacial da maior parte da população.

(Re)surge uma Plataforma de Reforma Urbana, reunindo vários movimentos e entidades sociais, resgatando e ampliando as pautas elaboradas desde os anos 60.

A fundação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) foi essencial para a articulação de dezenas de sujeitos sociais na luta por democracia e incorporação da agenda urbana na Constituição de 1988.

O processo Constituinte de 1988 foi marcado por uma intensa participação social, que culminou com a inserção das demandas apresentadas pela Emenda

Popular pela Reforma Urbana, subscrita por 131 mil eleitores, na Constituição. Dessa Emenda resultou um sem-número de conquistas legislativas sobre a política urbana brasileira, como o reconhecimento da função social da cidade e da propriedade urbana, instituição do princípio da gestão democrática e de instrumentos de regularização fundiária, além do estabelecimento de competências municipais quanto à questão urbana.

A Carta Cidadã de 1988 dá a agenda política urbana a esperança de uma garantia constitucional ao direito à cidade, inaugurando um novo marco jurídico-regulatório. Porém, dentro da correlação entre as classes sociais, o Texto Constitucional já apresentava limitações claras aos anseios dos que lutavam pela Reforma Urbana, ao remeter alguns dos principais instrumentos urbanos à regulamentação infraconstitucional.

O estabelecimento do princípio da gestão democrática das cidades possibilitou modificações nas relações entre Estado e Sociedade, público e privado, soberania do interesse público e interesse do mercado. Torna-se necessária a inserção da população nas discussões sobre o planejamento e a gestão urbanas, assunto que até o momento era exclusivo dos técnicos.

Na década de 90, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) organiza-se no Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), que é o principal porta-voz da bandeira da Reforma Urbana no país, garantindo a defesa da instituição de uma legislação federal que regule o Texto Constitucional; a criação de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, e a criação de um aparato institucional de promoção à política urbana, em nível nacional.

Como resposta, esse movimento conquistou importantes avanços institucionais, exemplificados por Maricato (2015, p. 34-35) como: a promulgação do Estatuto da Cidade – norma que regulamenta os artigos constitucionais; a criação do Ministério das Cidades e diversas secretarias nacionais de aporte a uma política urbana integrada e democrática; e a realização das Conferências das Cidades, espaço de participação direta nas formulações sobre políticas urbanas.

A morosidade na regulamentação do capítulo constitucional sobre a política urbana gerou muitas dificuldades na implementação do novo paradigma jurídico-urbanista.

O Estatuto da Cidade, principal instrumento de regulação urbana infraconstitucional, só foi sancionado em 2001, mais de uma década após a promulgação da Constituição de 1988. Essa legislação federal foi fruto de um

intenso embate social e político e teve como importante característica o reconhecimento do “Direito à Cidade” e a atribuição aos municípios de novas diretrizes quanto à política de desenvolvimento urbano.

Ao estabelecer uma função social da propriedade e da cidade, o Estatuto modifica a interpretação civilista tradicional-liberal do direito à terra e uso do solo enquanto absolutos, sendo necessário, agora, atender à função social da propriedade e da cidade.

Em 2003, é criado o Ministério das Cidades (MCidades) que reuniu as Secretarias Nacionais de Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade, e Problemas Urbanos.

Sobre esse momento, Maricato (2014, p. 35-36) afirma que a criação do Ministério das Cidades impulsionaria a construção de um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano para além do arcabouço governamental e serviria como canal de articulação daqueles que debruçaram-se sobre os problemas urbanos para a proposição de soluções e o enfrentamento à correlação de forças.

Ainda em 2003, o governo federal convoca a população brasileira para elaborar propostas sobre diversos temas, entre eles a política urbana e habitacional, que seria orientadora do Ministério das Cidades e realizadas através de conferências municipais, estaduais e nacionais.

Avaliando os avanços institucionais obtidos, Maricato (2014, p. 38-39) afirma que, nos governos Lula, período de 2003 a 2011, ele retomou os investimentos em habitação e saneamento, estagnados por mais de vinte anos. Um dos pilares da Reforma Urbana – a questão fundiária – pouco avançou. E ainda ressalta:

As conquistas institucionais não lograram mudar as principais forças que conduzem as cidades brasileiras para a condição de tragédia social e ambiental: a forma desigual e especialmente a forma ambientalmente predatória do mercado fundiário e imobiliário cuja atitude especulativa foi potencializada pela introdução de investimentos maciços dos programas federais. (MARICATO, 2014, p. 84).

A nova política urbana e o novo marco jurídico-urbanista

O novo marco jurídico-urbanista, afirmado pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, modifica a estrutura do direito de propriedade, na qual, consoante Silva (2012, p. 273), a “função social é elemento da estrutura e do

regime jurídico da propriedade; é, pois, princípio ordenador da propriedade privada; incide no conteúdo do direito de propriedade; impõe-lhe novo conceito”.

Esse novo paradigma jurídico, ressalta Fernandes (2005a, p. 6) que, ao afirmar o princípio da função socioambiental da cidade e propriedade atribui ao urbanismo o caráter de função pública que deve ser refletida em direitos coletivos e inter-relacionados, como “o direito ao planejamento urbano; direito social de moradia; direito à preservação ambiental; direito à captura da mais-valias urbanísticas e direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados”.

De diferente modo, a tradição civilista encarou o direito à propriedade como absoluto, no qual, a função social colocou-se somente como limitação ao exercício do direito do mesmo modo que as restrições, servidões ou desapropriação se opunham ao caráter absoluto, exclusivo e perpétuo da propriedade, respectivamente. E é a partir desse ideário que a configuração da urbanização brasileira se deu e ainda se dá, reiterando a tradição civilista no ordenação das cidades, ao afirmar o direito de propriedade como absoluto.

Alfonsin (2001, p. 311-312) acrescenta que a combinação do direito civil com o direito urbanístico demonstra-se perversa, pois acomete grande parte da população das cidades à condição de subcidadãos, uma vez que estes não possuem uma relação titularizada com a propriedade e a ocupação dessa se dá em desconformidade com os preceitos urbanísticos. Ressalta que desse fato decorre a profunda desigualdade nos investimentos públicos, que, em regra, são destinados às regiões bem-estruturadas da cidade e tidas como regulares. Conclui que a irregularidade jurídico-urbanística da “ocupação serve como uma espécie de ‘escudo’ para justificar o abandono dos territórios ‘fora da lei’ pelo Poder Público e a lei serve como instrumento de acumulação de riqueza e concentração da renda nas cidades”.

Fernandes (2005a, p. 5) corrobora a visão de Alfonsin ao afirmar que a informalidade urbana e a exclusão socioespacial é alimentada pelo urbanismo tecnocrático, aliada à visão tradicionalista de propriedade, na qual, o direito exerce uma função essencial na produção da ilegalidade urbana. E complementa que, mesmo com a proposição de uma nova ordem pública, calcada na justiça social, sustentabilidade ambiental e integração territorial, tais diretrizes não são refletidas nos princípios de gestão administrativa e institucional.

Assim, percebe-se que mesmo com um Texto Constitucional que repercute a justiça social existem diversos fatores que impedem a real concretização do Direito à Cidade, bem como do cumprimento da função social da propriedade e da cidade, elementos fundantes do direito urbanístico.

Rolnik (2012, p.77) ressalta que “o poder urbano funciona na cidade capitalista como uma instância que controla os cidadãos, produz as condições de acumulação para o capital e intervém nas contradições e conflitos da cidade”. Assim, é preciso compreender a centralidade da propriedade privada na formação econômica brasileira e o desenvolvimento do capitalismo periférico, para perceber os fatores reais de poder na apropriação e democratização ou não da terra, bem como do espaço urbano e desenvolvimento das cidades, uma vez que o mero texto legal – ainda que constitucional – não garante a aplicação das boas intenções do discurso democrático-liberal.

Fernandes ([200-], p. 16) sustenta que a experiência brasileira tem demonstrado a necessidade de alterações institucionais que incluem uma profunda reforma jurídica e, fundamentalmente, uma perseverante mobilização social para alcançar a Reforma Urbana.

Nesse sentido, as alterações estruturais que visam à garantia de uma cidade mais justa só poderão ser alcançadas a partir das modificações nos reais fatores de poder da sociedade, que se dará na alteração da correlação de forças através da mobilização social.

As diretrizes constitucionais

A Constituição Federal de 1988 estabelece diversas diretrizes sobre o desenvolvimento urbano, a preservação ambiental, os planos urbanísticos e a função social da propriedade. Incluiu um capítulo, arts. 182 e 183, especificamente sobre a política urbana no título da Ordem Econômica e Financeira.

Dentre os dispositivos constitucionais, o artigo 21, inciso XX, prevê a competência da União para a elaboração de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, saneamento básico, a habitação e o transporte público. É com base nesse dispositivo que a União estabelece o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/11.

Já no art. 30, inciso VIII, determina a competência exclusiva dos municípios no ordenamento territorial, fundamento constitucional dos planos diretores

municipais e principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182, §1º).

Ainda, estabelece que a propriedade urbana deverá submeter-se ao processo urbanístico, conforme o art. 182, §2º, no qual, a função social será cumprida quando atendidas as exigências de ordenação expressas nos Planos Diretores. Esses planos visam à ordenação do solo que, consoante Silva (2006, p. 58), será qualificado “como *urbano* quando ordenado para cumprir destino urbanístico, especialmente edificabilidade e o assentamento de sistema viário”.

E a função social da propriedade está prevista ainda no art. 170, inciso III, como princípio orientador da ordem econômica para alcançar a justiça social. Fernandes (2005a, p. 8) complementa que a Constituição insere a definição de função socioambiental no processo político, no qual, tal função será definida pelo processo político de elaboração da legislação urbanística e ambiental, e dos planos diretores municipais, uma vez que esses estabelecerão as condições e medidas para que a propriedade cumpra sua função.

A nova ordem jurídico-urbanista estrutura-se primordialmente a partir da função social da propriedade e da cidade. E, nesse sentido, Fernandes afirma que,

[...]ao inserir no processo político a definição da função social da propriedade, a Constituição o fez de forma qualitativa, porque propôs não apenas um processo político descentralizado (na medida em que enfatizou a competência municipal para enfrentamento da questão do desenvolvimento urbano) mas também um processo político democratizado, com a reformulação de uma ordem urbanística que possibilita a participação popular e o controle social. O direito de participação popular no processo decisório das questões urbanas foi reconhecido através de uma série de mecanismos e processos que possibilitam a ampliação da democracia no Poder Executivo (participação popular em conselhos, comitês, plebiscitos e orçamento participativo); no Poder Legislativo (audiências públicas, iniciativa popular em matéria de lei urbanística - tal como ocorreu com a importante lei federal que cria o Fundo Nacional da Moradia Popular); e no Poder Judiciário (ação civil pública para defesa da ordem urbanística, concebida como um interesse difuso, e reconhecida a legitimidade ativa de ONGs, movimentos sociais e do Ministério Público). (2005a, p.10-11).

Assim, consoante as modificações estabelecidas pela Constituição e demais legislações urbanísticas e a necessidade de sua concretização, faz-se necessário avaliar constantemente a aplicação das normas jurídicas e das garantias de

participação popular, bem como a disputa em torno do modelo de cidade a ser construído.

Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257/11, regulamenta a execução da política urbana, prevista nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Essa lei é fruto da luta dos movimentos pela Reforma Urbana e, devido a interesses de camadas da sociedade ligadas ao empresariado urbano, tramitou no Congresso Nacional por doze anos até ser sancionada.

O planejamento urbano com o Estatuto da Cidade, consoante Alfonsin (2001, p. 315), “passa a ser uma função pública que deve ser compartilhada pelo Estado e pela sociedade –corresponsáveis pela observância dos direitos humanos e pela sustentabilidade dos processos urbanos”. Ela complementa, ainda, que a gestão democrática é o meio proposto pela legislação para a condução da política urbana. Nesse sentido, Fernandes aduz:

O Estatuto da Cidade promoveu uma mudança estrutural do planejamento urbano brasileiro, que passa a ser não apenas o planejamento regulatório tradicional, mas também um planejamento indutor de processos territoriais e urbanísticos que tenham um impacto direto na dinâmica dos preços do mercado imobiliário, processo esse que pode levar à ocupação de vazios urbanos e à distribuição mais justa dos ônus e dos benefícios da urbanização. É fundamental que o poder público local ocupe e assuma a liderança desse processo, seja indicando o que pode acontecer onde e como, mas também impondo obrigações de que certos comportamentos aconteçam, como e quando – ou mesmo dizer que o comportamento não pode acontecer. Trata-se de mais uma mudança qualitativa do planejamento urbano brasileiro. (2005a, p. 8).

Saule Junior e Uzzo ([200-], p. 266) afirma que com a instituição do Estatuto da Cidade, a luta pela reforma urbana atinge novos desafios. Um deles refere-se a capacitação dos agentes sociais sobre as novas perspectivas da reforma urbana. E o outro a popularização do Estatuto através, em especial, dos Planos Diretores Participativos.

Plano diretor urbano

A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade estabelecem o Plano Diretor como instrumento básico de desenvolvimento da política e expansão urbana, determinando a competência municipal para sua elaboração.

Souza (2005, p. 85) afirma que o plano passa a ser visto nessa nova ordem constitucional não somente como instrumento normativo e regulador, mas principalmente como instrumento político de transformação socioespacial. O Plano Diretor é afirmado como instrumento principal da política urbana, tendo um caráter democrático e participativo.

Ressalte-se que a função social da propriedade e da cidade será observada consoante as diretrizes expostas nesse instituto. E desse estarão decorrentes, ainda, os Planos Municipais de Mobilidade, Habitação, Transporte, Preservação do Patrimônio; as diretrizes de regularização fundiária, entre outros.

Lago (2010, p. 184) afirma que, no processo constituinte, o plano foi defendido pelos setores empresariais e aceito a contragosto pelos defensores da Reforma Urbana, uma vez que esse poderia apresentar-se como óbice aos anseios da reforma. Afinal, esse não é um instrumento novo no ordenamento brasileiro. Villaça complementa, ao dizer que

Nossa sociedade está encharcada da ideia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução dos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não tem conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. (2005, p. 10).

Numa perspectiva de utilizar os meios disponíveis para alcançar os objetivos democráticos a favor da população pobre, Coelho (2015, p. 10) coloca que a disputa em torno do Plano Diretor se dá a partir da tentativa de tornar visíveis os sujeitos historicamente invisibilizados, disputando uma concepção do direito à cidade e a afirmação da cidade de direitos. Assim, o Plano Diretor é central na disputa de um projeto de cidade, principalmente, por caber a ele a delimitação da noção da função social da propriedade.

Diante do exposto acima, é necessário avaliar as reais condições de aplicação de um plano diretor que promova os mandamentos constitucionais de alcançar a justiça social e garantir a dignidade da pessoa humana, objetivos que concretizam o Direito à Cidade, frente aos interesses contraditórios encontrados no seio da sociedade, e no qual há a reivindicação de setores populares por melhores condições de vida e garantia de direitos, e setores do capital imobiliário que lucram em cima da construção ilegal da cidade e da especulação imobiliária. Assim, é preciso ressaltar que as críticas ao Plano Diretor não se

manifestam na recusa ao planejamento urbano, mas, sim, na real possibilidade de efetivação deste instrumento com os propósitos que a ele foram atribuídos.

O direito à cidade e a participação popular na ordenação da cidade

Direito à Cidade

Nos últimos anos, inúmeros documentos e convenções sem força de lei procuraram estabelecer alguns princípios fundamentais do Direito à Cidade, vetores que devem orientar a elaboração de leis e políticas públicas urbanas. Dentre as manifestações, podem ser citadas as seguintes: “Por Cidades, Vilas e Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis” (1992); “Carta Europeia de Garantia dos Direitos Humanos na Cidade” (2000); “Carta Mundial pelo Direito à Cidade” (2005); “Carta Agenda Mundial dos Direitos do Homem na Cidade” (2011); “Plataforma Global do Direito à Cidade” (2014); e, finalmente, a “Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade” (2014). Os princípios mais pertinentes para o desenvolvimento teórico foram selecionados e estão descritos a seguir (CARVALHO; RODRIGUES, 2016):

- a) *autodeterminação*: tendo em vista que a cidade é um bem pertencente a todos os seus habitantes, os caminhos a serem tomados durante o planejamento urbano devem ser definidos por todos. As pessoas que habitam as cidades devem, por conseguinte, estabelecer livremente a sua condição política e o modelo de desenvolvimento social que sejam mais capazes de atender às suas expectativas;
- b) *igualdade*: os benefícios do desenvolvimento urbano devem ser destinados igualmente a todas as pessoas. A igualdade ainda deve abranger a possibilidade de todos, em igual proporção, interferirem no delineamento do futuro de suas cidades;
- c) *participação*: a participação cidadã deve se sobrepor a qualquer regime que restrinja os espaços de decisão pública. O princípio da participação inspira a criação de mecanismos que se proponham a permitir que a população participe das diversas etapas das políticas públicas, seja durante a fase decisória, seja nas fases de implantação e acompanhamento;
- d) *não discriminação*: a cidade deve ser gerida de modo a respeitar os direitos de todas as pessoas, sem desigualdade de gênero, nacionalidade, cor, escolaridade, religião, condição socioeconômica,

orientação sexual, ocupação ou qualquer outra. A discriminação acaba se transformando em segregação socioespacial, situação que está na raiz de muitas mazelas sociais. Reconhecer que a discriminação molda o espaço urbano é um primeiro passo para produzir cidades mais amparadas pela justiça social;

- e) *transparência na gestão*: os agentes públicos devem se responsabilizar por divulgar as informações relativas à gestão da cidade, sejam referentes a projetos estratégicos, sejam relativas às finanças. O acesso à informação deve ser garantido, permitindo que cada um dos cidadãos se torne um fiscalizador da gestão de sua cidade;
- f) *corresponsabilidade*: os diferentes atores da dinâmica urbana devem se responsabilizar por seus destinos. Governo, cidadãos, ONGs e empresas devem assumir parcelas de responsabilidade pelos rumos do desenvolvimento urbano, tanto para planejar os modelos de desenvolvimento, como para colher os benefícios ou arcar com o ônus advindo de suas decisões. Sabe-se que, no modelo neoliberal vigente, os benefícios costumam ser absorvidos por uma minoria, enquanto o ônus das más decisões é distribuído a toda a coletividade;
- g) *atenção prioritária às pessoas em situação de vulnerabilidade social*: princípio que se liga à noção de justiça distributiva. Por essa concepção, o Poder Público deve realizar programas sociais e de desenvolvimento econômico focados na redução das desigualdades, priorizando os grupos em situação de pobreza e marginalidade.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, construída por muitas organizações e entidades sociais em defesa de um novo modelo de sociedade, retoma a afirmação do conceito de Direito à Cidade, que se apresenta como integrador dos demais direitos humanos garantidos e que se baseia nos princípios de sustentabilidade e justiça social. Nessa perspectiva, é cabível lembrar as lições de Lefebvre (2001, p. 134) ao afirmar que “o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao hábitat e ao habitar”.

Ribeiro (2008, p. 23) afirma que os constituintes, ao submeterem a política urbana à função social da propriedade, “expressaram neste princípio a demanda por um *direito à cidade*, correspondente aos ideais republicanos de justiça distributiva, proteção social e democracia participativa”. No mesmo sentido, Harvey aduz:

O direito à cidade [...] não é apenas um direito condicional de acesso àquilo que já existe, mas sim um direito ativo de fazer a cidade diferente, de formá-la mais de acordo com nossas necessidades coletivas (por assim dizer), definir uma maneira alternativa de simplesmente ser humano. Se nosso mundo urbano foi imaginado e feito, então ele pode ser reimaginado e refeito. (2013, p. 33).

Logo, a reivindicação e afirmação do Direito à Cidade, dentro de um marco jurídico-urbanístico garantidor da função social da propriedade urbana e da função social da cidade, além de ressaltar a gestão democrática e a participação popular, torna-se essencial para a defesa e propositura de novos modos de sociabilidade urbana.

Mobilização popular e seus avanços rumo à afirmação do Direito à Cidade

As rupturas democráticas deixaram profundas marcas no modo de fazer e viver a política, fruto também do legado colonialista, de um capitalismo periférico e um Estado com práticas clientelistas.

A partir de 2003, foram construídas diversas políticas de participação social, como os Conselhos Nacionais e Conferências, a construção de uma Política Nacional de Participação Social e, ainda, o Sistema Nacional de Participação Social. Porém, é percebido que institucionalização da Participação Social, por si só, não resolveu nem resolverá os problemas da população. É necessário vontade política para a implementação efetiva desses instrumentos. As diretrizes e deliberações dessas ferramentas precisam se transformar em políticas públicas concretas. Bordenave alerta que,

Concebida a participação social como produção, gestão e usufruto com acesso universal, põe-se à descoberta a falácia de se pretender uma participação *política* sem uma correspondente *social* equitativa: com efeito, na democracia liberal os cidadãos tomam parte nos atuais eleitorais e escolhem seus representantes, mas por não possuírem nem administrarem os meios de produção material e cultural, sua participação macrossocial é fictícia e não real. (1983, p. 26).

É sabido que a democratização da política, da gestão e do planejamento urbano não é desejado por todos. Harvey (2013, p. 28) assevera que “[...] existem numerosas forças que militam contra o exercício de tais direitos, que

querem inclusive impedir que reconheçamos, pensemos sobre e ajamos em relação a eles”.

A produção capitalista do espaço, logo das cidades, revela os constantes conflitos entre as classes sociais. E, analisando a realidade brasileira, na qual a intensa urbanização intensificou a desigualdade social e a concentração de renda, a questão urbana continua latente. A moradia precária não foi resolvida, a concentração fundiária foi aprofundada, o transporte priorizado é o individual.

Em junho de 2013, jovens das maiores capitais do país reivindicaram – dentre tantas pautas – a questão urbana. O motim é apresentado através da reivindicação de um transporte público com qualidade para todas as pessoas, o chamado Passe Livre. Essas mobilizações conseguiram reunir milhões de pessoas, em sua maioria jovens de classe média, que não se referenciaram nos tradicionais Movimentos Sociais de luta urbana ou rural. Reivindicaram uma nova forma de fazer política e um novo modo de viver a cidade.

Tais manifestações foram duramente reprimidas e pouco compreendidas quanto às pautas e motivações. Vainer (2013, p. 37) resgata que a mídia brasileira criminalizou os protestos, e o Estado colocou à disposição a Força Nacional para reprimir as ações reivindicatórias.

As mobilizações de junho de 2013 forçaram o Estado a reconhecer a legitimidade de formas diretas de participação. Nesse sentido, Cunha Filho e Guimarães Filho (2015, p. 115) afirmam que “houve [...] um momento de desestabilização da ordem jurídica, em que se evidenciou que a estrutura jurídico-política do país não mais correspondia aos anseios da população”.

Em resposta às manifestações, ainda em 2013 a então presidente Dilma Rousseff propôs cinco pactos em favor do país, que versavam sobre: a responsabilidade fiscal, buscando apontar medidas para garantir a estabilidade econômica; a realização de um plebiscito para a convocação de uma constituinte temática sobre a reforma política; sobre a saúde foi apresentada a proposta de realização de novas contratações de médicos; para a educação teria a destinação dos *royalties* da exploração do petróleo do pré-sal, e para a mobilidade, a previsão de investimento de cerca de cinquenta bilhões.

Posteriormente, em 2014, a mesma instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, por meio do Decreto 8.243/2014.

Dentre as medidas anunciadas, a Reforma Política tornou-se essencial para a superação de práticas políticas abusivas e retrógradas, que reforçam o

analfabetismo urbano e a alienação do povo sobre o exercício de poder nas cidades. Nesse mesmo sentido, Maricato (2013, p. 26) alerta que “o primeiro item necessário à política urbana hoje é a reforma política”.

A partir dessas medidas, diversos setores sociais se mobilizam para inviabilizar a aplicação dessas propostas e, em especial, do Decreto 8.243/2014, demonstrando claramente que a elite brasileira é contrária à radicalização da democracia, uma vez que isso possibilitaria a descentralização do Poder Político.

Se o atual regime democrático não reconhece as ruas como interlocutoras das necessidades e vontades do povo, nem permite um efetivo espaço de participação popular-institucional, deve-se questionar qual o modelo de democracia se está construindo, bem como em qual modelo de cidade o povo brasileiro pode e irá viver. Assim, faz-se latente a afirmação do Direito à Cidade.

Democratização do ordenamento urbanístico: o planejamento e a gestão das cidades

A luta por cidades socialmente mais justas não se esgotou com a aprovação do Estatuto da Cidade e de demais instrumentos urbanísticos. A interpretação e aplicação das normas urbanísticas estão em constante disputa. O planejamento e a gestão precisam ser encarados como ações políticas, nas quais, os sujeitos, em especial a classe trabalhadora, precisam incidir diretamente para alcançar um novo modelo de sociabilidade urbana. E, por isso, é cabível resgatar o papel do Direito como regulador das legalidades e ilegalidades nas cidades, e afirmar que o Direito está constantemente em disputa, pois será a correlação de força das classes sociais o real impulsionador das transformações sociais.

Fernandes (2010, p. 66) resgata que o controle sobre o uso, a ocupação e o parcelamento do solo são centrais no desenvolvimento das cidades e não podem ser objeto somente dos interesses individuais e do mercado. E afirma que é necessário estabelecer uma relação de combate à especulação imobiliária e sua principal consequência, que é a exclusão socioespacial. Nesse ínterim, Fernandes complementa:

Defender o paradigma inovador da ordem jurídica contido no Estatuto da Cidade é fundamental para que novos avanços da reforma urbana possam acontecer – com políticas públicas, processos sociopolíticos, ações judiciais e decisões jurisprudenciais cada vez mais comprometidos com o princípio das funções sociais da propriedade e da cidade e com abandeiira do direito à cidade. (2005a, p. 69).

Frente aos desafios colocados para a realização de um planejamento urbano-democrático, Maricato (2015, p. 92-97) aponta a necessidade de implantar diversas medidas, como: atribuir a cidade real, a tida como ilegal, a devida visibilidade; construir um espaço democrático que exponha os diversos interesses sociais; realizar uma reforma nas estruturas administrativas, possibilitando o rompimento com as velhas práticas políticas e o enfrentamento aos problemas da cidade real/ilegal; eliminar a distância entre planejamento e gestão, buscando a capacitação dos diversos atores sociais; e, finalmente, enfrentar o principal gargalo da Reforma Urbana que é a Reforma Fundiária. Por fim, Maricato (2015, p. 97) complementa que “o direito à cidade, [...], será dado menos por instituições formais, normas legais de política urbana ou de planejamento urbano, e mais pelas lutas sociais”.

Por fim, é necessário ressaltar que, para alcançar uma Reforma Urbana, urge a necessidade da realização de uma profunda Reforma Política impulsionada e construída pela classe trabalhadora, de modo que modifique a relação entre Estado e sociedade, bem como do Estado com o poder econômico, para possibilitar aos pobres a vivência do espaço político e a autonomia na decisão sobre sua vida, bem como no modelo de cidade que querem viver, materializando, assim, o direito à cidade.

Considerações finais

O intenso crescimento das cidades brasileiras aprofundou as desigualdades sociais e promoveu a exclusão socioespacial da maior parte da população. Assim, desde os projetos de embelezamento ao planejamento técnico-positivista, a população foi excluída das decisões sobre a construção das cidades.

Os avanços na propositura de novas formas de vivenciar as cidades foi e é alcançado através da reivindicação dos movimentos sociais organizados e demais setores da sociedade civil.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana conseguiu exprimir o desejo de milhares de brasileiros ao colocar a cidade dentro de um ordenamento jurídico que produz e reproduz a ilegalidade urbana.

A Constituição Federal de 1988 apresenta como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na qual haja a garantia do desenvolvimento nacional, além da erradicação da marginalização e redução das desigualdades sociais. Esses objetivos não poderiam e não podem ser alcançados

sem uma efetiva participação popular no planejamento e na gestão das cidades, nos quais, os cidadãos possuam o direito de modificar, propor e realizar novas formas de sociabilidade urbana.

O Estatuto da Cidade dispõe dos instrumentos para a materialização dos princípios democráticos do novo modelo de pensar e vivenciar as cidades, em especial, o Plano Diretor.

As conquistas de um novo marco jurídico-urbanista representam um importante passo na afirmação de que a cidade é um direito de todos e, por isso, há um direito à cidade, proporcionando uma mudança paradigmática no cerne dos conflitos urbanos que é a noção de propriedade privada.

Faz-se necessário utilizar e aprimorar todos os instrumentos disponíveis para buscar a democratização da cidade. Mas um marco jurídico, por si só, não basta. É preciso estar vigilante na defesa de alterações do exercício do Poder Político e Econômico, nos reais fatores de poder que manifesta-se, também, na produção do espaço urbano.

Nesse ínterim, a propositura de uma Reforma Urbana continua extremamente atual, pois a questão urbana tem se agravado e torna-se, cada vez mais, inviável ignorar a realidade de milhões de brasileiros.

A construção democrática do ordenamento das cidades se dará na medida em que a população brasileira consiga alterar os reais fatores de poder, ou seja, altere as correlações de forças e oriente o processo de construção e reconstrução das cidades, a partir das necessidades do povo brasileiro, alcançando, então, a concretização de uma sociedade mais justa e solidária.

Referências

ALFONSIN, B. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. *Revista Direito e Democracia*, Canoas: Ed. da Ulbra, 2001. Dossiê: Ciências Jurídicas.

BASSUL, J. R. *A constitucionalização da questão urbana*. 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-constitucionalizacao-da-questao-urbana>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1º set. 2016

BRASIL. *Lei 10.257/2001*, Estatuto da Cidade, 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 3 set. 2016.

BRASIL. *Decreto 8.243/2014*, Política Nacional de Participação Social e Sistema Nacional de Participação Social, 23 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 5 set. 2016.

_____. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação?* São Paulo: Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos).

CARTA Mundial pelo Direito à Cidade. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/2l8vqY>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

CARLOS, A. F. A. *O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: FFLCH, 2007.

CARVALHO, C.; RODRIGUES, R. *O direito à cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

COELHO, L. X. P. Por que disputar o Plano Diretor. In: _____. (Org.). *O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba*. Curitiba: Terra de Direitos, 2015. p. 10-18.

CUNHA FILHO, M. C.; GUIMARAES FILHO, P. A. C. Por que temer o povo? O debate sobre o Sistema Nacional de Participação Social (Decreto n.8.243/14). *Direito e Praxis*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 104-133, 2015.

FERNANDES, E. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *Revistas Magister Direito Ambiental e Urbanístico*, Edições/02, out./nov. 2005a; *Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental*. Doutrina/A Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil.

_____. O Estatuto da Cidade e a nova ordem jurídico-urbanista. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Org.). *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

_____. *Política urbana na Constituição federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil*. [200-]. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil>>. Acesso em: 1º mar. 2016.

HARVEY, D. A liberdade da cidade. In: MARICATO, E. et al. (Org.). *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

LAGO, P. C. do. *Participação popular e reforma urbana: da constituinte ao estatuto da cidade*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Público e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, E. et al. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

_____. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

RIBEIRO, L. C. Q de. Os desafios da reforma urbana nas metrópoles brasileiras. In: REIS VELLOSO, J.P. (Org.). *O amor em tempos de desamor e o enigma do Brasil: O Brasil TEM JEITO?* Rio de Janeiro: José Olympio, 2008.

ROLNIK, R. *O que é a cidade?* 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012. (Coleção Primeiros Passos).

_____. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, M. A. A. et al. (Org.). *Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo*. São Paulo: Ed. do Cedesp, 1999.

SAULE JUNIOR, N.; UZZO, K. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*. Recife: REDBCM, [200-]. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, L. A. *A função social da propriedade e da cidade: entre a cidade do direito e o direito à cidade*. 2005. 183f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

VAINER, C. Quando a cidade vai às ruas. In: MARICATO, E. et al. (Org.). *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

VILLAÇA, F. *Ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1999.

Urbanização, segregação socioespacial e violência na cidade: reflexões introdutórias

Gerusa Colombo*

Patricia da Silva**

Sergio Francisco Carlos Graziano Sobrinho***

Introdução

O propósito do trabalho é tecer reflexões introdutórias acerca do papel do direito urbanístico na minimização da violência na cidade, e se há relação com a segregação socioespacial. Pretende-se atingir o objetivo deste trabalho utilizando-se de pesquisa bibliográfica, principalmente em estudos realizados no Brasil, acerca do tema segregação espacial e violência.

O trabalho é dividido em três títulos, sendo que o primeiro tem como título “Segregação espacial: características e reflexões sociojurídicas”, cujo objetivo é analisar o *status* das cidades na pós-modernidade, no contexto da segregação socioespacial. Na segunda parte, intitulada “Interlocução entre segregação socioespacial e violência”, são abordadas a desigualdade e a segregação socioespacial como possíveis causas sociais da violência nas cidades. No último título, denominado “O direito à cidade no combate à segregação como um fator minimizador da violência” é demonstrada a importância de uma reformulação urbana para uma cidade mais igualitária, como uma possibilidade de dirimir alguns efeitos colaterais da desigualdade socioespacial, mais especificamente, a violência.

Segregação espacial: características e reflexões sociojurídicas

A primeira parte do trabalho tem como objetivo apresentar algumas características da urbanização entre a modernidade e a pós-modernidade, elencadas e explicitadas por sociólogos e urbanistas. Após, é verificada a

* Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul. *E-mail*: colombogerusa@gmail.com

** Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul. *E-mail*: patriciasilva.jus@gmail.com

*** Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Professor nos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. *E-mail*: sergiograziano@gmail.com

abordagem do Direito frente aos espaços segregados, considerados pela norma como a cidade ilegal.

Na modernidade, a Revolução Industrial, ocorrida na Inglaterra de 1780 a 1860, sem dúvida é o fenômeno que causou maiores mudanças na urbanização. O gradual desfazimento de tradições, como a servidão, o poder da nobreza e o trabalho manufatureiro, aliado ao surgimento da indústria, ocasionou uma grande migração da população para as cidades, na busca de oportunidades de trabalho. O foco da vida urbana passa a ser a produção, sendo que as características culturais específicas vão sendo substituídas pela linguagem mundial do mercado. Para Lefebvre, a predominância da vida no campo desapareceu mediante o processo de:

Crescimento econômico, industrialização, tomados ao mesmo tempo causas e razões supremas, estendem suas consequências ao conjunto dos territórios, regiões, nações continentes. Resultado: o agrupamento tradicional próprio à vida camponesa, a saber, a aldeia, transforma-se; unidades mais vastas o absorvem ou o recobrem; ele se integra à indústria e ao consumo dos produtos dessa indústria. A concentração da população acompanha a dos meios de produção. O tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos da vida agrária. (2008, p. 15).

Carvalho (2009, p. 49) explica que a urbanização ocorreu de forma diversa em países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Nestes, a industrialização foi implementada em caráter dependente do capital do Primeiro Mundo, “que se seguiu ao final da Segunda Guerra Mundial, a qual visava transferir para essas regiões a produção de bens de consumo, aproveitando-se da mão de obra barata que facilmente se colocava à disposição”. Tal processo também abrangiu novo “mercado consumidor de bens de capital”.

A consequência da urbanização rápida é, na visão de Carvalho:

a formação de núcleos urbanos desordenados, ao mesmo tempo no qual desenraiza a população de sua cultura tradicional e a transfere para um solo urbano, em que a marca inevitável será a anomia, a carência de valores e referencia além daqueles transportados artificialmente a partir de uma experiência de cidade europeia ou norte-americana, que pouco tem a ver com as condições do Terceiro Mundo. (2009, p. 49).

A Revolução Francesa (França, 1789) também causou significativo impacto na urbanização em razão da queda do modelo rígido de sociedade dividida entre nobreza e plebe para uma sociedade pautada pela liberdade. Para ilustrar a

mudança na característica das cidades, Carvalho cita a pesquisa de Bolle (2000, p. 285), com relação às mudanças ocorridas na cidade de Paris na Era Moderna:

Desde a Revolução Francesa, uma extensa rede de controles, com rigor crescente, fora estrangulando em suas malhas a sociedade civil. [...] a partir de 1805, a administração napoleônica tornou obrigatória para Paris a numeração das casas [...] As residências [em bairros proletários] acabaram sucumbindo diante dos esforços oficiais de compensar, através de uma malha fina de registros, a perda de rastros provocada pelo desaparecimento dos homens no meio da multidão de grandes cidades. (BOLLE apud CARVALHO, 2009, p. 41)

O processo de industrialização iniciou antes da Revolução Francesa e seguiu até meados de 1860, sendo que seus efeitos ainda são percebidos contemporaneamente, em razão do aumento do consumo, o que trouxe novos desafios à cidade.

No período da pós-modernidade, segundo Bauman (2003, p. 7-8), a cidade é marcada por “movimento e velocidade” e por maiores “contingentes populacionais”, cujos sujeitos individuais “distanciam-se do conceito de comunidade”. A vida na cidade é “movida pela força do capital e impulsionada pela globalização atual”, na qual “emana o poder de quem comanda e não da localidade”.

A cidade é comandada segundo “projetos de comandos verticais em escala global”, nos quais não há espaço para reflexão da vida diante dos “movimentos ultravelozes e com lapsos curtos”. As condições das cidades mudam numa velocidade muito mais rápida e em curto espaço de tempo do que “o necessário para a consolidação” destas mudanças “em hábitos, rotinas e formas de agir”. (BAUMAN, 2003, p. 7).

Quem vive na cidade atual tem pressa e age em ritmo veloz, o que impede de refletir e olhar a situação do outro, o que resulta na divisão da sociedade e no olhar banal à pobreza e segregação. Nesse sentido, Andrade (apud LIMA, 2007, p. 16) expõe que a vida urbana atual é bem representada pela segurança e insegurança, “principalmente nas metrópoles dos países de economia subdesenvolvida, onde o medo da violência tem sido um dos mais tensos e inquietantes problemas sociais vivenciados por suas populações”.

A cidade deixa de ser lar da comunidade e vai se dividindo conforme a condição social, cultural, econômica dos grupos, que tendem a se distanciar e separar-se. Para Bauman,

os medos contemporâneos, os “medos urbanos” típicos, ao contrário daqueles que outrora levaram à construção de cidades, concentram-se no “inimigo interior”. Esse tipo de medo provoca menos preocupação com a integridade e a fortaleza da cidade como um todo [...] do que com o isolamento e a fortificação do próprio lar dentro da cidade. Os muros construídos outrora em volta da cidade cruzam agora a própria cidade em inúmeras direções. (1999, p. 55 apud ANDRADE in LIMA, 2007, p. 24).

Existem diferentes cidades dentro de uma única cidade, pois as realidades são separadas por muros e cercas. A setorização da sociedade é promovida tanto pelos proprietários particulares quanto pelo Poder Público, que muitas vezes direciona suas políticas públicas sem visar ao interesse coletivo, o que agrava a segregação socioespacial.

Segundo Caldeira (2003, p. 211), “a segregação tanto social quanto espacial – é uma característica importante das cidades. As regras que organizam o espaço urbano são basicamente padrões de diferenciação social e de separação” e “variam cultural e historicamente”, revelando “os princípios que estruturam a vida pública e indicam como os grupos sociais se inter-relacionam no espaço da cidade”.

Com relação às cidades brasileiras, Rolnik (1999, p. 100) infere que “a existência (e permanência no tempo) de contrastes profundos entre condições urbanas radicalmente distintas convivendo, muitas vezes conflitando no interior da cidade” é um “elemento comum e suficientemente forte para definir cidades brasileiras histórica e regionalmente distintas”.

Rolnik (1999, p. 101) realizou pesquisa nas cidades do Estado de São Paulo entre os anos de 1997 e 1998 mediante questionário enviado aos municípios sobre os processos de planejamento e regulação urbana e as condições sob as quais eles foram produzidos e implementados. Além disso, utilizou as informações do Censo de 1991, para construir um indicador de exclusão territorial, mediante o cruzamento de informações sobre condições de habitação. A partir desses dados, “construiu-se uma matriz de quatro tipos de informação: referentes a condições de habitabilidade das casas, localização, infraestrutura disponível e número de cômodos”, informações que foram “transformadas em variáveis dicotômicas: adequada ou inadequada”. Assim, o indicador mediu a porcentagem de domicílios em determinado município excluídos de condições urbanas mínimas.

O conceito de exclusão territorial foi erigido mediante leitura dos “índices de cobertura de infraestrutura” e “indicadores gerais de condições de domicílios

que, não territorializados, deixam de revelar uma imagem fiel das diferenças de condições urbanas no interior de um município”. Mediante o cruzamento de dados, foi possível “esboçar mais claramente um quadro de onde a urbanização é ‘completa’, e onde ela é precária ou incompleta por qualquer razão”, também contribuiu para a medição da segregação urbana “cruzando com dados de renda familiar, renda de chefes de família, cor e outras variáveis econômicas e sociais”.

Segundo Rolnik (1999, p. 101), a expressão *exclusão territorial* está relacionada “com o conceito de exclusão social, muito mais do que com pobreza ou disparidades sociais” e, com base nos estudos de Castel e Paugam (1999; 1996) “pode ser entendido como a negação (ou o desrespeito) dos direitos que garantem ao cidadão um padrão mínimo de vida, assim como a participação em redes de instituições sociais e profissionais”. Para Rolnik (1999, p. 100), “a exclusão territorial na cidade brasileira é mais do que a imagem da desigualdade, é a condenação de toda a cidade a um urbanismo de risco”, termo o qual conceitua como “aquele marado pela insegurança, quer do terreno, quer da construção, ou ainda da condição jurídica da posse daquele território”.

Rolnik (1999, p. 104) afirma que “o padrão de exclusão territorial tem evidentemente a ver com a concentração de renda” pois, as piores condições identificadas no Estado de São Paulo ocorrem nas áreas mais desenvolvidas e ricas”. Contudo, a “distribuição de renda não explica tudo, pois outras regiões do Estado com um nível mais baixo de exclusão territorial possuem mais ou menos a mesma estrutura de renda, ou em algumas delas, os salários dos mais pobres são ainda mais baixos”.

Em sua pesquisa, com análise da cidade de São Paulo, Caldeira (2003, p. 9) infere que as mais diversas cidades estão passando por um processo de segregação espacial, onde “diferentes grupos sociais, especialmente das classes mais altas, têm usado o medo da violência e do crime para justificar tanto novas tecnologias de exclusão social, mas que muitas vezes também “incorporam preocupações raciais e étnicas, preconceitos de classe e referências negativas aos pobres e marginalizados”.

Para Caldeira (2003, p. 9), “o crime, o medo da violência e o desrespeito aos direitos da cidadania têm se combinado a transformações urbanas para produzir um novo padrão de segregação espacial nas duas últimas décadas”.

Ao abordar a segregação urbana e a desigualdade no município de São Paulo, Villaça (2011, p. 37) parte da premissa de que “o espaço urbano é socialmente produzido, ou seja, não é dado pela natureza, mas é produto

produzido pelo trabalho humano”. Assim, “nenhum aspecto da sociedade brasileira poderá ser jamais explicado/compreendido se não for considerada a enorme desigualdade econômica e de Poder Político que ocorre em nossa sociedade”, por entender que “o maior problema do Brasil não é a pobreza”, mas a desigualdade econômica e de Poder Político e a injustiça a ela associada.

No que tange ao espaço urbano, Villaça (2011, p. 37) infere que a premissa passa a ser “nenhum aspecto do espaço urbano brasileiro poderá ser jamais explicado/compreendido se não forem consideradas as especificidades da segregação social e econômica que caracteriza nossas metrópoles, cidades grandes e médias”.

Villaça (2011, p. 38) critica a forma mais comum de estudar a segregação urbana, que é dividir o espaço entre “centro versus periferia”, decorrente da teoria dos círculos concêntricos da Escola de Chicago, cuja concepção seria que “em nossas metrópoles (e também nossas cidades médias e grandes), a segregação dar-se-ia segundo círculos concêntricos, com os mais ricos no centro e os mais pobres na periferia”. Para Villaça, a abordagem centro *versus* periferia não é capaz de “explicar a segregação nem articulá-la ao restante da estrutura urbana e da totalidade social”, pois “essa forma raramente é apresentada como segregação nem é analisada sob essa óptica”, sendo que o estudo é feito “não por bairro, mas por região urbana ou conjunto de bairros. Entretanto, limita-se fundamentalmente a uma descrição”. A segregação centro *versus* periferia, segundo Villaça (2011, p. 38-39), “é falsa como descrição da segregação, pois não serve como base para todos os espaços urbanos”.

O Rio de Janeiro, por exemplo, sempre desmentiu essa visão, pois a Zona Sul nunca teve periferia pobre. Seja no início do século XX, tempo em que Ipanema e Leblon eram periferia, seja no tempo em que Barra da Tijuca o era, seja hoje, quando o Recreio dos Bandeirantes o é. Favela incrustada na mancha urbana (como a Rocinha) não é periferia segundo nenhum conceito do termo. Além disso, em São Paulo, Granja Viana, Alphaville ou Aldeia da Serra mostram que há décadas existem áreas mais ricas não só fora do centro, mas na periferia afastada. (2011, p. 38-39).

Villaça (2011, p. 39) explica que a abordagem mais recente quanto à segregação do espaço urbano seja a construção de condomínios fechados, contudo faz crítica aos estudos, “pois não colocam a segregação num contexto histórico nem a articulam com o restante da estrutura urbana”, bem como “não mostram explicitamente (às vezes deixando apenas subentendidas) as

articulações entre a segregação e as esferas econômicas, políticas e ideológicas da sociedade”. Em resumo, “não explicam esse tipo particular de segregação, limitando-se a articulá-lo ao advento da segurança, da violência urbana, dos interesses imobiliários, da cultura e dos novos valores por esses criados e/ou divulgados”. Muitos estudos urbanos, em especial que abordam os condomínios fechados, segundo Villaça,

têm um fundo não muito claro e nunca explicitado. É um fundo moral, ético, que destaca a injustiça. Quando destacam a opressão ou a dominação, fazem-no sob a óptica da injustiça. Como sua causa real não é estudada nem claramente explicitada, ela passa ao leitor (o que deve ocorrer também na cabeça de muitos dos autores) a ideia de que sua causa é a maldade, a ganância e os interesses mesquinhos dos homens. Nessa base ética está o maior perigo de qualquer análise social, as urbanas incluídas. (2011, p. 39).

Caldeira explica que “o modelo centro-periferia era suficiente para descrever o padrão de segregação e desigualdade social”, porém alguns processos modificaram essa estrutura e ricos e pobres passaram a dividir regiões próximas a partir da década de 90:

A reversão do crescimento demográfico; a recessão econômica, a desindustrialização e a expansão das atividades terciárias; a melhoria da periferia combinada com o empobrecimento das camadas trabalhadoras; o deslocamento de parte das classes média e alta para fora do centro; a ampla difusão do medo do crime, que levou pessoas de todas as classes sociais a buscar formas mais seguras de moradia. (2003, p. 255).

Para Caldeira (2003, p. 255), as classes sociais diversas vivem mais próximas, porém estão separadas por “enclaves fortificados – prédios de apartamentos, condomínios fechados, conjunto de escritórios ou *shopping centers* – constituem o cerne de uma nova maneira de organizar a segregação, a discriminação social e a reestruturação econômica”.

Ademais, enquanto sociologicamente as diferentes classes estão geograficamente mais próximas, mesmo com diferenças brutais no acesso aos benefícios urbanos, como saneamento básico, moradia adequada, acesso à saúde, transporte, educação, lazer, a legislação acaba definindo muitas das áreas menos favorecidas como irregulares, como um câncer no território, como um problema que não deve ser resolvido na sua origem, mas sim, removendo o

“tumor” e jogando-o para outra alçada, sem ao menos tentar diminuir as desigualdades sociais.

Interlocução entre segregação socioespacial e violência

Nesta etapa é abordado o significado de violência e seus tipos para após verificar a manifestação da violência urbana e sua relação com a segregação socioespacial.

A violência urbana é tema muito debatido em razão da percepção de seu exponencial crescimento, se comparado a outros períodos históricos. Ocorre que, segundo pesquisas quantitativas como de Michaud (2001, p. 19 apud CARMONA, 2014, p. 82), contabilizam maior ocorrência de episódios violentos no passado do que na atualidade. A questão é a qualidade da violência, que parece se apresentar com novos modos e novas possibilidades, estando presente em todos os aspectos da sociedade. (CARMONA, 2014, p. 82).

Conceituar a violência é tarefa complexa e, muitas vezes, seu significado é confundido com o fenômeno da criminalidade, o que pode ligar a repressão policial como única forma de redução dos casos de violência. (CARMONA, 2014, p. 84). Além disso, há a divulgação seletiva de atos de violência pela mídia, em caráter exaustivo, conforme explica Graziano Sobrinho (2007, p. 15): “Simbolicamente estes fatos colaboram para exacerbar o sentimento de medo e insegurança, justificando medidas que privam os indivíduos de direitos, suscetíveis, portanto, ao descrédito das instituições, podendo levar a poderes e domínios totalitários”.

O conceito de violência perpassa diferentes áreas do conhecimento e “possibilita um número infindável de abordagens”, tais como, política, jurídica, psicológica, sociológica, entre outras, cada uma sob diferentes aspectos. (CARMONA, 2014, p. 87).

Ressaltando a inexistência de conceito delimitado, Carmona (2014, p. 88) entende a violência como “ato (comissivo ou omissivo) de força ou poder, exercido contra as pessoas e as coisas, que causa lesões físicas, morais, psicológicas, sexuais, financeiras ou simbólicas, privando o ser humano de seu legítimo direito à vida, à saúde e à liberdade”.

Para Misse (2010, p. 1), no amplo espectro de significados de violência apenas duas características se mantiveram: “significa o emprego da força ou da

dominação sem legitimidade, isto é, na impossibilidade do conflito e da resistência”.

No que tange ao termo *violência urbana*, Misse reflete acerca da compreensão comum:

Mais uma vez a violência nas grandes cidades ocupa as pautas da imprensa e a mídia destaca, na variedade de conflitos cotidianos, o que costumamos a chamar por um nome, mas que antes parece um Sujeito: a violência urbana. “A violência chegou à nossa cidade” ou “é preciso dominar a violência”. A tal violência, que se parece agir como um espectro ou fantasma, esconde-se ou dissemina-se, é tratada como uma epidemia, um vírus, um micróbio, ou como um sujeito onipresente, onisciente, onipotente. Que diabo é esse? O que unifica nesse nome conflitos, crimes e comportamentos tão diferentes? O que nos faz pensar que tudo isso tem um nome só? (2010, p. 1).

A violência urbana não é um acontecimento que ocorre isoladamente, é multicausal. Para Pedrazzini (2006, p. 37-39), é “urbanização caótica, a densificação ou a privatização dos espaços públicos, a segregação social e racial leva a considerar as atividades informais e ilegais, violentas ou não como indicadores de uma transformação mundial da civilização urbana”.

Neste trabalho, é abordada a visão dos pesquisadores acerca do fator da segregação socioespacial como uma das causas da violência urbana, razão pela qual é relevante um panorama da trajetória da violência urbana no Brasil, conforme a visão de Misse:

No Brasil, os índices de crimes violentos em capitais como o Rio de Janeiro e São Paulo começaram a apresentar aumento a partir de meados da década de 1970, sem apresentar qualquer recuo em três décadas. O sentimento de insegurança exponenciou-se no mesmo período, potencializado por uma mídia sedenta de público e de espetáculo. Em consequência, o tema da “violência urbana” passou a freqüentar os noticiários e os debates públicos, alçando-se, a partir dos anos 90, em uma das principais preocupações do cidadão, ao lado do emprego e da saúde. Inicialmente confinado aos crimes convencionais – roubo, tráfico, estelionato – o tema ganhou qualificação sociológica e jurídica com as violências “especializadas”: de gênero, na escola, doméstica, no futebol, etc. A introdução de novas qualificações da violência acompanhou uma extraordinária demanda de punibilidade e justiça, que fez a população penitenciária do país passar de 30 por 100 mil habitantes em 1969 para 215 por 100 mil habitantes em 2006. No entanto, reclama-se cada vez mais da baixa capacidade punitiva da justiça brasileira, o que serviria de justificação, em alguns segmentos da população e da polícia, para soluções extralegais, como o justicamento e extermínio de suspeitos de crimes nas periferias das grandes cidades. No Brasil, há

inacreditáveis 50 mil vítimas de homicídio intencional, todo ano, a esmagadora maioria por arma de fogo, números que superam os de quase todas as guerras conhecidas da segunda metade do século 20. (2008, p.166).

Carmona (2014, p. 104) explica que a primeira pesquisa envolvendo urbanização e criminalidade foi realizada em meados de 1920 a 1940, movimento conhecido como Escola de Chicago. O grupo de pesquisadores sistematizou princípios ecológicos para o estudo da sociedade, denominando de Ecologia Humana, que relaciona comportamentos de dominância e sucessão ocorridos na ecologia, para explicar a disputa pelas áreas da cidade e processos de deterioração de determinadas áreas. Após esse estudo, diversas outras teorias criminológicas contemporâneas foram formadas.

Chesnais (1997, p. 55-59) elencou seis causas do aumento da criminalidade no Brasil: 1) fatores socioeconômicos, como a pobreza e a fome; 2) fatores institucionais, como a omissão do Estado, desestruturação do poder familiar, recuo do poder da Igreja; 3) fatores culturais, como a desigualdade racial; 4) fatores demográficos, como a explosão demográfica desordenada; 5) a influência dos meios de comunicação que noticiam os fatos e, por vezes, fazem apologia à violência; 6) a globalização mundial, que suprimiu a noção de fronteiras e espalhou o poder do tráfico.

A segregação socioespacial urbana gera violência, segundo Carmona (2014, p. 107), pois “nas regiões segregadas ou periféricas, a falta de infraestrutura urbana e a precariedade dos serviços públicos concorrem facilmente para a formação da delinquência. Na sua visão, “a segregação urbana e seu impacto sobre a estrutura urbana serão mais fortes quanto maior for a desigualdade social, econômica e política. Trata-se, portanto, de um efeito do espacial sobre o social, e não ao contrário, como normalmente se sustenta”.

Para Misse (2002, p. 4) a violência urbana “alimenta-se tanto do afrouxamento das regras sociais quanto do enrijecimento de outras regras – no mercado de trabalho, na família, no indivíduo”. No seu entendimento, “tudo seria diferente sem a enorme desigualdade social brasileira, sem a enorme privação relativa das populações jovens de baixa renda, sem o desemprego e a falta de perspectivas para esses jovens”.

Contudo, Misse faz crítica à correlação usualmente feita entre pobreza e violência, ou seja, entende que a pobreza não pode ser considerada como causa direta e única do aumento da violência urbana, e coloca que

a pobreza como uma mediação entre as causas da pobreza e o crime, uma mediação que perde assim, de per si, qualquer poder explicativo, pois a associação passa a ser entre as "margens do rio que aprisionam suas águas" (a estrutura social que produz a exploração, a pobreza e a revolta) e suas "águas revoltas" (entre as quais o crime). A pobreza, por si mesma, não explicaria coisa alguma. (1995, p. 7).

Em segundo momento, realiza crítica chamada de relativista, pois entende que a criminalidade não ocorre apenas em locais desprovidos economicamente, na verdade "se espalha igualmente por todas as classes, sendo apenas mais perseguida nas classes subalternas que nas dominantes", pois "os "pobres, mas honestos" se distinguem a si mesmos dos "vagabundos e bandidos" tanto quanto um "empresário sério e consciencioso" se distingue dos estelionatários e corruptos". No terceiro tipo de crítica, de base estatística, "procura demonstrar o caráter espúrio da correlação entre crime e pobreza pelo cruzamento de dados e a crítica de sua produção".

Caldeira (2003, p. 211) demonstra a "necessidade de refazer o mapa cognitivo da segregação da cidade, atualizando as referências através das quais a vida cotidiana e as relações sociais são entendidas. A não ser que a oposição centro/periferia seja revista e a maneira pela qual se concebe a incorporação da desigualdade social no espaço urbano seja modificada, não será possível entender os presentes desafios da cidade".

Além disso, Caldeira expõe em seu estudo que

as mudanças espaciais e seus instrumentos estão transformando significativamente a vida pública e o espaço público. Em cidades fragmentadas por enclaves fortificados, é difícil manter os princípios de acessibilidade e livre-circulação, que estão entre os valores mais importantes das cidades modernas. Com a construção de enclaves fortificados, o caráter do espaço público muda, assim como a participação dos cidadãos na vida pública. (2003, p. 211).

O direito à cidade no combate à segregação, como um fator minimizador da violência

Visto, então, que a forma como a cidade vem se formulando e reformulando, totalmente favorável à reprodução do capital, tem como consequência uma grave desordem urbana, gerada pela desigualdade social característica do capitalismo. A violência urbana é apenas uma das consequências desta desordem, e dentro deste emaranhado social e econômico,

só teremos como dirimi-la tratando profundamente de suas causas, uma vez que é impossível dissociar a inter-relação entre economia, política e sociedade.

O ambiente urbano precisa avançar concomitantemente como progride a resistência social na busca por mais igualdade; e, na breve análise que nos presta neste estudo, necessita passar por uma efetivação do direito à cidade socioambientalmente sustentável, seguindo a premissa de que dever-se-á impor certas limitações ao direito de propriedade, já que são notáveis as interações entre os microbens ambientais. Ademais, é importante perceber que os cidadãos também têm direitos sociais e culturais e respaldo constitucional, e que são absolutamente influenciados pela propriedade privada. Desta forma, os limites impostos à propriedade passam pelo cumprimento de sua função social, que está disposta na Constituição Federal, consoante o art. 170, inciso III, e ainda especifica a função social da propriedade urbana, no art. 182, § 2º. Nesse sentido, para Lisboa:

A concepção puramente individualista de propriedade, conferindo-lhe direito absoluto de usar, fruir e dispor da coisa teve de ser revisto, para que os interesses da sociedade não fossem prejudicados pelo poder indevidamente exercido pelo titular sobre o imóvel, em ofensa ao bem comum. (2000, p. 173).

O interesse individual deve ser superado não apenas no que diz respeito à propriedade produtiva lançada com o alzo do Estado, mas com os interesses da coletividade e com a distribuição de riqueza em si. (PILATI, 2011, p. 67). Sendo a propriedade privada uma das formas de exploração econômica dos particulares, o Estado deve intervir em prol da coletividade, visto que há falhas de mercado e externalidades negativas produzidas pelos agentes de mercado e pela existência de monopólios naturais.

Analisando-se o contexto econômico e capitalista, e as condições sociais de camadas da sociedade menos favorecidas, percebe-se claramente que a propriedade privada não é aproveitada para garantir e priorizar os direitos da coletividade. Ademais, a propriedade privada que não cumpre sua função social, na maioria das vezes, passa pelo fenômeno da especulação imobiliária. Aí investidores compram grandes áreas de terra e mascaram sua inércia, aguardando a expansão dos centros urbanos e a consequente supervalorização da propriedade. Esta tem como consequência a centralização de riquezas, causando déficit habitacional e exclusão social em demasia, sendo estes o

produto deste processo que desatende aos interesses coletivos e acaba por denegar a existência do bem comum.

Em face de uma sociedade capitalista, as regras de mercado são traços de um cotidiano comum: vende-se tudo e a todos, conforme as leis da oferta e procura. É inerente ao capitalismo as crises, e o mesmo precisa se reinventar e buscar novas fontes de geração de lucro, momento em que as cidades passam a ser planejadas e produzidas, de forma mais intensa, para o mercado.

O urbanismo deveria dar conta de organizar os espaços habitáveis, objetivando propiciar melhor qualidade de vida ao homem na comunidade. Entretanto, a proteção jurídica concedida e o funcionalismo estatal não combatem as estratégias capitalistas do neoliberalismo. A propriedade urbana como bem de uso comum do povo, não compreende uma simples privação do direito à propriedade – nem deseja fazê-lo, mas sim o correto e amplo cumprimento da função social, em que, pensando-se no conjunto das propriedades na formação de uma cidade, atenda-se por consequência a função social da cidade.

A propriedade urbana, no amplo cumprimento de sua função social, deve servir ao interesse da coletividade e não ao interesse econômico puramente, já que a exploração econômica do capital obsta direitos coletivos sociais. Podemos ver que a urbanização e a reprodução das propriedades privadas produzem as cidades, que devem ser um espaço coletivo que respeite os direitos de todos, efetivando-se o Direito à Cidade. Direito à Cidade é, assim, um direito da coletividade. E não coletivo no sentido de coletivos culturais, grupos sociais, mas sim compreendendo a cidade como um bem comum, que deve ser aproveitado por todos com equilíbrio.

As cidades devem, sim, priorizar o bem coletivo, desenvolvendo plenamente as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, de modo a evitar as mazelas produzidas pelo capitalismo, como elucidado por Maricato:

A cidade constitui um grande patrimônio construído histórica e socialmente, mas sua apropriação é desigual e o nome do negócio é renda imobiliária ou localização, pois ela tem um preço devido aos seus atributos. Isso tem a ver também com a disputa pelos fundos públicos e sua distribuição (localização) no espaço. (2013, p. 20).

Ademais, tais conflitos inerentes à vida comum na cidade, principalmente decorrentes da hierarquia classista, afastam a vivência da comunalidade urbana

e devem ser minimizados. (HARVEY, 2014, p. 134). A cidade neoliberal aprofundou vários problemas herdados do desenvolvimentismo excludente, e, como brilhantemente coloca Rolnik (ROLNIK, 2013, p. 9) “não se compra o direito à cidade em concessionárias de automóveis e no Feirão da Caixa”.

A violência urbana, então, deve ser colocada sob uma análise complexa e ampla, estabelecendo nexos com as várias dimensões da vida urbana. Não é apenas um modelo de urbanização e algumas políticas públicas que serão capazes de minimizar a violência. A violência da exclusão socioespacial é um fator que pode ser identificado em todo o Brasil e, mesmo com as peculiaridades de suas manifestações nas diferentes regiões do País, reflete um problema que também é global.

A superação da violência não é simples e perpassa o reconhecimento de direitos sociais e de medidas que busquem a equidade, assegurando que o território seja um espaço coletivo e igualitário. Implica, ainda, uma mudança de paradigma que imponha novos princípios, refletindo em um repertório de normas que combata a violação dos direitos fundamentais, principalmente da população menos favorecida. Nessa medida, dever-se-á ainda estabelecer conexões entre a justiça social e a justiça penal, as quais concomitantemente se perpetuam na cidade, para que as “muitas minorias” não fiquem à mercê dos poucos que concentram a maior parte da renda (ADORNO, 2002, p. 127-128), reconhecendo assim todos os seus direitos humanos, de garantia da dignidade humana, minimizando a miséria dos desfavorecidos e reduzindo assim uma importante causa da violência urbana.

Considerações finais

A pobreza não pode ser tratada como causa única e direta do fenômeno da violência, pois essa não se resume apenas na criminalidade de segmentos marginalizados, mas também está presente em suas diversas formas, também em setores economicamente dominantes.

O que ocorre é que a visibilidade dos episódios de violência, em localidades de baixa renda, é maior, e o Estado direciona apenas seu aparato repressivo a tais locais, estando ausente quando da prestação de serviços públicos essenciais. A questão é que o medo da violência urbana pode fomentar políticas de

repressão policial e segregação espacial, distanciando os cidadãos de acordo com o seu poder aquisitivo.

Na lógica capitalista e com a expansão dos grandes centros, fenômenos que causam segregação socioeconômica, espacial e conseqüentemente a violência, são recorrentes, e a camada da sociedade que é prejudicada é a mais pobre. O direito de viver e modificar a cidade, de construí-la e reconstruí-la, de acordo com o sentir de cada cidadão é um dos direitos humanos mais negligenciados. O cidadão perde o controle sobre a forma de habitar a cidade, que deveria ser produzida como obra humana coletiva em cada indivíduo e comunidade que exprime e manifesta suas diferenças, visto que o controle está na mão do mercado.

Referências

ADORNO, Sergio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, n. 8, 2002.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Trad. de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Ed. 34 Edusp, 2000.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x cidade: o papel do direito urbanístico na violência urbana*. Prefácio Daniela Campos Libório Di Sarno. São Paulo: Marcial Pons; Brasília, DF: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.

CARVALHO, Marcelo. Cidade-metrópole. In: CARVALHO, Marcelo; ALVES, Luiz Roberto. (Org.). *Cidades: identidade e gestão*. São Paulo: Saraiva, 2009.

CHESNAIS, Jean Claude. A violência no Brasil: causas e recomendações políticas para a sua prevenção. *Ciência e saúde coletiva*. 1999, v.4, n. 1, p. 53-69. ISSN 1413-8123. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81231999000100005&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10 nov. 2017.

CHESNAIS, Jean-Claude. O aumento da violência criminal no Brasil. *Justitia*, São Paulo, v. 59, n. 177, p. 18-45, jan./mar. 1997. Disponível em: <<http://www.justitia.com.br/links/edicao.php?ID=177>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

GRAZIANO SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos. Globalização e sociedade de controle: a cultura do medo e o mercado da violência. 2007. 267p. Tese (Doutorado) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LISBOA, Roberto. O contrato como tutela ambiental. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 35, 2000.

MARICATO, Erminia. É a questão urbana, estúpido. In: _____. *Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 19-26.

MISSE, Michel. Crime e pobreza: velhos enfoques, novos problemas. In: VILLAS BOAS, Gláucia; GONÇALVES, Marco Antonio (Org.). *O Brasil na virada do século: o debate dos cientistas sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumar, 1995. p. 79-89.

MISSE, Michel. Violência: o que foi que aconteceu? *Jornal do SINTURJ*, Sindicato dos Trabalhadores em Educação da UFRJ, Rio de Janeiro, v. 529, p. 4-5, 30 ago. 2002.

MISSE, Michel. Dizer a violência. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 11, n. 2, p. 165-166, jul./dez. 2008.

ROLNIK, Raquel. A violência disseminada: exclusão territorial e violência. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo: Fundação SEADE, v. 13, n. 4, out./dez. 1999. (Edição virtual).

ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: _____. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 7-12.

VILLAÇA, Flávio. A segregação urbana e a justiça (ou a justiça no injusto espaço urbano). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, Brasil: Revista dos Tribunais, v. 11, n. 44, p. 341-346, jul./set. 2003. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10597/12339>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

La ciudad en la sociedad global: el derecho a ser ciudadano

María José

Fariñas Dulce *

La vida en la ciudad de las sociedades globales

Puesto que un buen diagnóstico o un buen análisis de la situación es siempre la base de una buena gestión del problema, comenzaré por señalar algunos de los rasgos que están caracterizando en las últimas décadas la vida en las ciudades de nuestras sociedades globales.

A comienzos del siglo XXI se ha producido uno de los más importantes cambios en la vida de los seres humanos. Según la ONU, por primera vez en la historia la mayoría de los seres humanos estará viviendo en zonas urbanas con poblaciones de 10 millones de habitantes o más. En los países ricos más del 75% de los habitantes viven ya en ciudades. Este fenómeno da lugar a lo que Jeremy Rifkin ha denominado como la aparición del *homo urbanus* (RIFKIN, 2007). Este fenómeno tiene varias consecuencias inmediatas en la transformación de las estructuras sociales.

La progresiva desaparición de las zonas rurales, con la consiguiente destrucción de los ecosistemas y culturas locales, vinculadas al cultivo tradicional de la tierra y a la economía de la supervivencia. El éxodo a las ciudades fue, inicialmente, a mediados del siglo XX una consecuencia de la fase de industrialización, que tuvo como efecto inmediato un alto índice de crecimiento demográfico hasta épocas recientes, especialmente en las ciudades del Tercer Mundo. A este factor se ha unido actualmente otro: los nuevos flujos migratorios del Sur al Norte, pero también los internos del Sur al Sur, y las amplias masas de población desplazada y de refugiados como consecuencia de las nuevas guerras del siglo XXI, cuyas consecuencias afectan directamente a la población civil (KALDOR, 2001; RAMONET, 2002), y de los efectos del cambio

* Catedrática Acreditada de Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid. Investigadora del Instituto de Estudios de Género de la Universidad Carlos III de Madrid. Investigadora del Instituto Joaquín Herrera Flores/Brasil. Investigadora del Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas". Contacto: mjfd@der-pu.uc3m.es

climático (grandes sequías, inundaciones, abandono de las agriculturas locales...).

La ciudad se ha convertido, de esta manera, en el espacio por excelencia de la representación y la expresión de las nuevas tensiones sociales y culturales del mundo contemporáneo. Es también una especie de laboratorio de los nuevos estilos de vida, de las nuevas formas de diversidad, de las nuevas exigencias de tolerancia y/o intolerancia, de diferencias e indiferencia, de las nuevas experiencias de participación (por ejemplo, los presupuestos participativos de ciudades como Porto Alegre) y de nuevos tipos de acción política formal e informal.

Esta ciudad compleja, que se construye de acuerdo a la lógica de la expansión y la acumulación, crece según la un tipo de producción urbana radial y periférica, en forma de *red* o de archipiélago. Esto condujo a partir de los años 60 a la proliferación en muchos países tanto del Norte como del Sur de barrios de chabolas y autoconstrucción en las periferias de las ciudades: por ejemplo, las *villas miseria* de Buenos Aires, los *bidonvilles* de Argel, los *mocambos* de Recife, las *quebradas* de Caracas, las *favelas* de Rio de Janeiro o los recientemente famosos asentamientos “ilegales” de gitanos rumanos y búlgaros en varias ciudades europeas. Son suburbios socialmente marginados y segregados, sin infraestructura sanitaria ni de saneamiento, lo que les convierte en permanentes focos de infección, sin infraestructura educativa, en los que la marginación y la exclusión es a menudo caldo de cultivo de la delincuencia. Este proceso continúa y aumenta en las ciudades del Sur Global (RAMONET, 2005), pero también va apareciendo de la mano de la inmigración irregular en las principales ciudades de la Unión Europea.

La ciudad del siglo XXI se transforma en escenario de una nueva complejidad social, donde coexisten de manera neutra, es decir, no conviven, grupos sociales, culturales, géneros, lenguas, etnias, religiones, etc. diferentes y, a veces, contrapuestas. Son lugares donde va desapareciendo la memoria de un tiempo común, que servía como base para construir la identidad de cada ciudad. Ahora, la ciudad se construye desde las diferencias múltiples, pero frecuentemente en vías paralelas e incomunicadas, en guetos segregados

Pero esta ciudad de diferencias es, a la vez, un *lugar no social*, un lugar formado por diferentes comunidades cerradas e incomunicadas entre sí; un lugar de estructuras difusas, generadas por los diferentes y fragmentados flujos humanos que van llegando a la ciudad. En este sentido la ciudad no tiene límite,

porque no tiene exterior. La ciudad de las sociedades globales es una realidad fragmentada, múltiple, heterogénea y diversa, que no ha sabido incorporar hasta ahora la dimensión más positiva del cosmopolitismo, sino todo lo contrario: la segregación social, espacial y racial o étnica, mediante la generación física o simbólica de guetos. Así, podríamos decir que el camino hacia la universalización, que es propio de toda comunidad ciudadana, se ve ahora frenado por el obstáculo de la demagogia de la pertenencia exclusiva, por la regresión identitaria y/o religiosa, por la pérdida de elementos públicos de cohesión social y por la cada vez mayor presencia de “actores inmóviles” encerrados en su ámbito local de pertenencia.

La ciudad dual

Las nuevas ciudades y megaurbes no están en condiciones de garantizar plenamente la ciudadanía a sus habitantes, entendida como igualdad de condiciones, derechos y deberes para todos. Hasta tal punto esto es así, que se podría afirmar que existen dos tipos de ciudadanos que se corresponden con lo que se denomina la *ciudad dual*: los “ciudadanos de primera” pertenecientes al mundo de la sociedad integrada o formal (el de la ley, los derechos, la cultura, la libertad y la riqueza) y los “ciudadanos de segunda” pertenecientes a los submundos de la sociedad no integrada o informal (ajenos a los derechos y a la ley, frecuentemente criminalizados por su condición social o de pobreza, excluidos del sistema y estigmatizados como sospechosos de hechos delictivos).

Esta dualidad es se retroalimenta con la polarización social y la fragmentación territorial. Los ciudadanos empobrecidos y marginados en la ciudad informal son, además, ciudadanos excluidos de la participación política activa. En la ciudad informal o no integrada es frecuente que se criminalice o estigmatice a sus habitantes por el hecho de ser pobres, indigentes, “mendigos agresivos”, inmigrantes sin papeles o, simplemente, diferentes, como si fuesen sospechosos *a priori* de los peores comportamientos sociales e, incluso, delictivos. Ahora bien, la ciudad informal no siempre tiene una delimitación geográfica clara: piénsese, por ejemplo, en los “sin techo” que habitan frecuentemente en los espacios de la denominada “ciudad formal” y a los que algunos acusan de la suciedad y deterioro de la misma y de practicar una “mendicidad agresiva”, que les convierte automáticamente en potenciales “delincuentes”.

Esta división o fractura de la sociedad en las nuevas ciudades provoca inseguridad y riesgos que se transforman en una constante sensación de miedo. Reaparece, así, el discurso del miedo y del desorden, que es muy utilizado por los partidos de derecha y, especialmente, de la extrema derecha europea, y que es fácilmente instrumentalizado desde un punto de vista populista. Los problemas de inseguridad se conectan ahora con la inmigración y, en concreto, con un tipo de colectivo inmigrante: el de los rumanos gitanos, expulsados arbitrariamente de algunos países europeos. De ahí que en la sociedad integrada se invierta tanto en seguridad privada y, en definitiva, en asilamiento. Se construyen “muros internos” como una especie de medida preventiva, como ocurre en los *gated communities* (barrios cerrados) o guetos elitistas, que se rodean de fosos con plantas o más brutalmente de alambradas, y a los que se accede por una sola puerta custodiada por hombres armados, ante los que hay que identificarse. Sus habitantes temen frecuentar otros sectores de la población y seleccionan sus relaciones por medio de una urbanización discriminatoria, individualista y privada: los de mi enclave residencia dotado de seguridad frente a los *otros*. Se trata de un sentimiento de aislamiento casi aséptico extendido por todas las grandes ciudades del mundo (PAQUOT, 2006), mediante el cual supuestamente se “limpia” la calle de elementos indeseados o peligrosos a cambio de desposeer a las calles de la ciudad de su carácter público (ORDOVÁS, 2000) o integrador.

El *muro* representa, en estos casos, el miedo al diferente, lo que explica, pero de ninguna manera justifica, por ejemplo, a los ediles de la ciudad italiana de Padua (demócratas de izquierdas) que el 10 de agosto de 2006 hicieron levantar un muro de acero de 84 metros de largo y 3 de alto, para separar la ciudad ‘decente’ de la ciudad “grangenada” por los inmigrantes; en este último lado de la barrera sólo encontramos tunecinos y nigerianos que apenas pueden sobrevivir.

Esto demuestra que la respuesta administrativa frente al discurso del miedo y el desorden habitualmente refuerza el discurso del “orden”, pero no en un sentido organizativo, sino en el sentido de traer a primer plano la dimensión de la *seguridad*, policial y represiva. Frecuentemente las soluciones propuestas sólo en nombre de esta seguridad *policializada* y del “orden público” no hacen sino fragmentar más la complejidad de las ciudades, haciendo imposible o muy difícil la comunicación entre las diferencias existentes, separando más a los que ya viven aislados, favoreciendo la incompreensión y el distanciamiento y, por lo

tanto, propiciando choques entre individuos y entre comunidades. De esta manera, el conflicto social se policializa y ante él solo cabe ya una respuesta represiva y aislacionista.

Todo ello provoca una anulación de la ciudadanía frente al individualismo, que es una consecuencia de los efectos de la globalización neoliberal. Esto es lo que se denomina el “repliegue individualista” o, incluso, la privatización del vínculo social y del espacio público. El “repliegue individualista” convierte al ciudadano en una especie de “autista social” y rompe toda posible crítica social: ahora de lo que se trata es de adaptarse al mundo tal y como es, no de cambiarlo. Pero la adaptación conlleva, por una parte, sumisión acrítica e indiferencia y, por otra, un neoindividualismo posesivo y consumista frente a lo colectivo y social.

La actual doctrina neoliberal de la globalización ha reducido la vida humana a un mero análisis de costes y beneficios: a un individualismo sistemático, basado en el cálculo de las ventajas individuales obtenidas dentro de un grupo social. Con él, la ganancia privada se eleva a valor supremo universal y los seres humanos acabamos practicando un individualismo privatista pero sin mala conciencia. Pero este tipo de individualismo destructivo de lo social se desdobra, a su vez, en lo que se podría denominar como el “individualismo de la desposesión”, que es aquél que deriva de los efectos negativos que la sociedad global arroja sobre la mayoría de las personas: ausencia de trabajo, precarización del mismo, incultura, desprotección institucional de los ciudadanos, pérdida de derechos... Esto conduce a una ética nihilista de desesperanza y del “sálvese quien pueda”. (FARIÑAS DULCE, 2005).

Es el triunfo de la *privacidad* frente a la *colectividad*; el triunfo de la sociedad de lo privado y de la privatización de los espacios públicos. Cada ciudadano se convierte en el agente de su propio destino, perdiendo elementos comunes de seguridad y el objetivo de luchar por intereses generales para todos. Los habitantes de la ciudad se configuran como nuevos sujetos a la búsqueda de un reconocimiento mínimo de derechos e integración. A veces escapan a los sistemas formales de representación política, para convertirse en diferentes tipos de actores políticos informales en expansión que generan nuevas dinámicas políticas también informales (por ejemplo, los inmigrantes, los desplazados o indigentes, las minorías estigmatizadas por su etnia o su religión...) (SASSEN, 1999).

Democratizar la ciudad

- Es preciso tener en cuenta que ninguna ciudad mezclada y fragmentada es viable sin valores compartidos. Ello implica reglas, normas y obligaciones comunes. Los conflictos culturales y sociales, a los que ha de hacer frente la ciudad del siglo XXI y que son inevitables en toda sociedad compleja, no pueden superarse únicamente mediante el respeto ingenuo a las diferencias o mediante la apología de lo que nos separa. Sólo la búsqueda de una identidad compartida (la identidad *cívica* como ciudadanos titulares de derechos y obligaciones) permite construir valores comunes. Pero esto sugiere una mayor responsabilidad política frente a la construcción de las ciudades del futuro.
- Democratizar la ciudad desde dentro. La democracia municipal debería ser la pieza clave de la agenda política, especialmente en el ámbito latinoamericano. Como decía Castoriadis, si no participamos todos, la estructura democrática de la sociedad se debilita. Esto implica dar una oportunidad a lo local como experiencia de un nuevo tipo de acción política flexible, tolerante, que transcurre por cauces ajenos a la acción política formal.
- Fomentar la participación para generar inclusión y cohesión social. Para ello la ciudad debe ser capaz de generar una cohesión urbana que rompa la dualidad y la fragmentación. La producción colectiva de vínculos sociales y de sentido común es la aventura más arriesgada y emocionante, más allá de la atomización multiculturalista de un espacio urbano animado por un ingenuo politeísmo de dioses y valores culturales, que a la larga desembocan en guetos.
- Corregir las desigualdades con políticas sociales, desarrollo sostenible y redistribución equitativa de los recursos, en el objetivo de conseguir una subordinación de la riqueza al 'interés general'. Las estructuras societarias de nuestras ciudades deben ser capaces de reforzar los instrumentos de redistribución del poder social entre todos sus ciudadanos; de lo contrario la ciudad se convierte en un caldo de cultivo para la radicalización identitaria, étnica, cultural o religiosa de los grupos especialmente vulnerables o desfavorecidos socialmente. En este sentido, la obligación de las instituciones públicas en materia de derechos fundamentales consiste en seguir políticas públicas que

garanticen el derecho de los pobres y marginados a participar. Y participar implica ir más allá de una simple consulta electoral. Consiste en hacer presentes a los que carecen de poder.

- Revalorizar lo público y fomentar la acción política como “arte del bien común”, para la construcción de vínculos sociales y de sentido. Para ello es preciso reconstruir la idea de espacio público como espacio de encuentro, de diálogo, de conflicto creativo y positivo y de participación de todos y para todos. No debemos olvidar que el espacio público es el lugar de socialización por excelencia y que debemos hacer que sea solidario e igualitario.
- Transparencia en la gestión ciudadana y en la financiación política para evitar la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones políticas. En este sentido el artículo 1.2 de la “Carta Mundial del Derecho a la Ciudad” establece que: “Todas las personas tienen el derecho a participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición y fiscalización de la implementación de las políticas públicas y del presupuesto municipal en las ciudades para fortalecer la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares”.
- Reconocer y garantizar el derecho a ser ciudadano y el derecho a la ciudad en su más profundo sentido. Por lo que respecta a la población inmigrante, el establecimiento de la ciudadanía local o de residencia (por ejemplo, a partir de los 3 años), de lo que sería título suficiente el empadronamiento, sería un buen criterio de integración de los inmigrantes y de reconocimiento de derechos a los mismos. Porque, en materia de derechos, los que habitan un lugar son de ese lugar mientras residan establemente. Es decir, debe considerarse ciudadano a todas las personas que habiten de forma permanente o transitoria en las ciudades. Así lo declara la “Carta Mundial del Derecho a la Ciudad” en su Preámbulo.
- Fomentar la creación de espacios públicos como espacios de reconocimiento mutuo y de integración de los diferentes. Esto conlleva gestionar el pluralismo sin marcar fronteras, reales o simbólicas, que acoten el espacio público; sin establecer límites o muros internos y externos al espacio urbano como instrumento de estatus y de poder. En

el ámbito local debería ser más fácil aproximarse a la diversidad y generar mecanismos de convivencia donde todos tengan cabida.

- Involucrar a los agentes sociales del lugar en sentido amplio, desde los políticos e inversores hasta el ciudadano común, lo que supone programas de participación ciudadana y de educación ambiental y eco feminista. Esto implica incorporar la transversalidad de las diferentes luchas de emancipación frente a la celebración de los dogmas locales, con su dosis de victimismo y superioridad moral. La emancipación implica trascender la inmovilismo de lo local hacia una posición cosmopolita.
- Entender lo público como espacio de reconocimiento del “otro”. La nueva sociedad del conocimiento debe articularse como una sociedad del reconocimiento: se trataría de hacer visibles a los “otros”, habilitar políticas de presencia. Para ello, es imprescindible redefinir los espacios de formación de la opinión pública y de la expresión ciudadana.

Referencias

DULCE FARIÑAS, María José. *Mercado sin ciudadanía de la globalización neoliberal*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2005.

KALDOR, Mary. *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets, 2001.

ORDOVÁS, M. *Políticas y estrategias urbanas*. La distribución del espacio privado y público en la ciudad. Madrid: Fundamentos, 2000.

PAQUOT, Thierry. Los muros del miedo. *Le Monde Diplomatique*, n. 132, octubre 2006.

RAMONET, Ignacio. *Guerras del siglo XXI: nuevos miedos, nuevas amenazas*. Barcelona: Mondadori, 2002.

_____. (Ed.) *La ciudad inquieta: el urbanismo contemporáneo entre la realidad y el deseo*. Madrid: Fundación Santander Central Hispano, 2005. p. 11-12.

RIFKIN, Jeremy. *Homo urbanus, ¿celebración o lamento?* En El País, 6 de enero de 2007.

SASSEN, Saskia. *La ciudad global*. Buenos Aires: Eudeba, 1999.

A urbanização brasileira sob uma perspectiva jurídica

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro*

Introdução

O Brasil é um país de grande dimensão geográfica e diversidade, que dá continuidade com desigualdades sociais e econômicas presentes em todo o território, hoje, predominantemente urbanizado. A exemplo do que ocorre em todo o mundo e com maior destaque na América Latina, o Brasil avança em uma urbanização caótica, carente de investimentos diversos dos que estão em debate no mundo ocidental. (MATOS; BAENINGER, 2017, p. 345-346).

Segundo estimativa divulgada pelo IBGE, em 2016, mais da metade da população brasileira, que é de um pouco mais de 206 milhões de habitantes, vivem em centros urbanos (56,4% ou 116,1 milhões de habitantes), variando entre municípios com mais de 500 mil habitantes, ou com mais de 100 mil e a maior parcela de habitantes concentrada em municípios que possuem até 20 mil habitantes, representando 32,3 milhões de habitantes.

As transformações socioespaciais, que fazem parte do processo de (re)estruturação do território brasileiro, exsurtem distintamente entre origem e funcionalidade, impondo a necessidade de resgatar análises de como a legislação se debruçou sobre a urbanização, tendo em vista, em certa medida, a concentração de pessoas em regiões mais isoladas, ao lado de um movimento pendular entre cidades. (CAMARANO; BELTRÃO, 2000, p. 9-12).

Sobre a ocupação dos territórios

Em uma análise feita com relação à população e difusão das cidades de porte médio, entre os anos de 1970 e 2010, destaca-se a desconcentração industrial e os investimentos em infraestrutura que estimularam a integração do interior do país à economia nacional. (STAMM, 2013, p. 252-254). A disparidade de tratamento na estruturação e valoração dada a determinadas regiões de uma cidade reproduz a assimetria nas relações de poder que compõem o espaço

* Lígia Maria Silva Melo de Casimiro. É Doutora em Direito Econômico e Socioambiental pela PUC/PR; professora de Direito Administrativo, coordenadora de pesquisa do curso de Direito da Unichristus, coordenadora de Pesquisa do IBDU, presidente do ICDA. *E-mail*: melogigia@gmail.com

urbano, reproduzindo em seu território a desigualdade de possibilidades de acesso a bens, serviços e produtos.

Ainda que o processo de urbanização nacional tenha ocorrido, marcadamente, no decorrer do século XX, a perspectiva urbanística atual não superou algumas das características típicas dos períodos colonial e imperial, formados pela concentração de terra, renda e poder; pelo exercício do coronelismo ou de uma política autoritária presente em âmbitos locais, tais como os pequenos e médios municípios, no Brasil. É preciso destacar que a urbanização ocorre em nível municipal e que sua materialização se dá pela função administrativa – desempenhada por meio de comportamentos infralegais ou infraconstitucionais, sujeitos a controle jurisdicional, exercidos no âmbito da localidade e que ainda se dão sob a égide de um formato conservador de gestão administrativa, por vezes desconhecedora dos princípios do direito urbanístico, pautados pela Constituição de 1988.

Para realizar a promoção e tutela dos interesses públicos em território urbano, portanto, seria necessário que, entre os deveres públicos, o planejamento e a planificação das intervenções locais tivessem maior vinculação com as demandas sociourbanas, mensuração da população, desenho do uso e ocupação do solo urbano e prestação de serviços, bem como identificação de necessidades e respostas para a população da zona rural. Para a Administração Pública municipal, no âmbito da gestão urbana, definir o Plano Diretor ao lado das legislações de uso e ocupação do solo é essencial, não se abstendo de definir, em especial, as funções da cidade e da propriedade imobiliária, criando mecanismos que garantam controle e aplicação de penas por improbidade administrativa. (FIGUEREDO, 2014, p. 381).

As condições de vida nos centros urbanos brasileiros são fortemente afetadas pela infraestrutura desses ambientes, o qual pode restringir ou acelerar o desenvolvimento humano. (PEREIRA NETO, 2014, p. 272- 273). São dados condicionantes para verificação das condições de avanços ou retrocessos ao crescimento urbano, o progresso tecnológico, o nível de degradação ambiental, a desconcentração territorial equânime ou não. De acordo como são executadas as ocupações e reocupações territoriais, tem-se a resultante da concepção contemporânea de cidade, que tem sido fortemente marcada pela exclusão de indivíduos e grupos marcados por questões sociais, econômicas, de raça, etnia, gênero, etc.

Uma correspondente da exclusão social no Brasil é a segregação espacial, elemento marcante da urbanização brasileira.¹ Por mais que a legislação avance – e seu avanço foi lento – em previsões sobre direitos e seu acesso por meio da atuação pública no ambiente urbano, os problemas que advêm do *estar* na cidade sofrem o influxo de questões políticas, culturais, administrativas, econômicas e jurídicas, além da escassez de recursos, reforçando o que está posto como se fora um dado e não um construído. (FERNANDES, 2001, p. 13-17).

Alguns aspectos jurídicos da urbanização no Brasil

As cidades são erguidas em territórios que se espraiam em dimensão espacial como produto da interferência humana no meio ambiente natural. O reflexo do seu comportamento produz impactos diversos na vida das pessoas, vinculando-se diretamente à melhora e à piora da vida no ambiente urbano, bem como às expectativas de acesso ao bem-estar, à segurança e ao desenvolvimento humano, a serem promovidos pelo Poder Público, dada sua função de estruturação urbana, promoção e prestação de serviços previstos pela legislação constitucional e infraconstitucional, desde 1988.

Sob tal perspectiva, compreender o arcabouço normativo de conteúdo urbanístico passa pela leitura da configuração formal das cidades brasileiras que são identificadas a partir da existência de municípios. (SILVA, 2012, p. 26). Diante da dimensão das cidades informais, verifica-se que a legislação reforça, em certa medida, a desigualdade de acesso aos direitos no âmbito do espaço urbano, operando como um delimitador dos alcances do poder, organizando o território da cidade com base na cultura que mais referenciar sua formulação normativa. (ROLNIK, 1997, p.13).

Desde 1988, esses entes têm um conjunto de atribuições específicas relacionadas ao planejamento e à planificação para o desenvolvimento urbano local, a partir do princípio da função social da cidade e da propriedade, que tem

¹ A análise que se faz sobre exclusão representa a vulnerabilidade social, um estudo que tem sido feito incluindo subíndices na sua medição, entre os quais está o Índice de Infraestrutura Urbana (IVS), que mede a evolução das condições de moradia dos brasileiros, por meio de três indicadores: o abastecimento de água e saneamento básico adequado, a coleta de lixo e o tempo gasto pelas pessoas no deslocamento diário ao local de trabalho, a mobilidade. Em 2015, foi publicado um estudo demonstrando o avanço na redução da vulnerabilidade social no Brasil, que ainda é significativa e está relacionada diretamente às condições de vida nas cidades, incluindo a mobilidade urbana. (IPEA, 2015).

especial destaque constitucional.² As dificuldades enfrentadas pelas gestões municipais são inúmeras e, dentre elas, a de compreender e planejar o desenvolvimento local, sob uma perspectiva sistêmica, que envolve, também, a questão regional, a noção de espaço e interesse público, proteção ambiental, direitos fundamentais, função social da propriedade e da cidade, bem como promoção do direito à cidade, o acesso a uma cidade funcional e justa para todos e todas.

A legislação urbanística municipal dispõe sobre o desenho que a cidade deve ter a partir do uso e ocupação do solo urbano, identificando claramente a função social das propriedades, imobiliárias e mobiliárias, com as necessidades da vida comunitária, estabelecendo limites ao direito individual diante dos interesses coletivos locais. (GUERRA, 2007, p.8). Em face do princípio da função social da propriedade, é o *ter* individualizado que se insere no *estar* em espaços de uso coletivo, avançando para além da noção liberal-individualista da propriedade, que a blindou como um direito natural dissociado de concepções comunitárias ou coletivas. (CORTIANO JÚNIOR, 2002, p. 92-96).

Os aspectos jurídicos da urbanização brasileira têm sido analisados entre o antes e o depois da promulgação da Constituição de 1988. O papel desempenhado pelo Direito, diante da comprovada desigualdade de acesso aos bens e serviços urbanos, tem relevância tanto durante o processo social de ocupação do espaço urbano quanto no exercício da função pública de urbanizar e regular os usos que se faz da cidade.

Ainda, de acordo com Santos, historicamente as funções das cidades latino-americanas foram direcionadas pelo cenário internacional conduzido pelos países desenvolvidos, caracterizando-as com investimentos para a expansão agrícola e a exploração mineral. (SANTOS, 2010, p.10-11). Tais atividades eram as responsáveis por prover a vida urbana, antes mesmo da Revolução Industrial e foram mantidas como referência econômica do país, refletindo na concepção jurídica que ainda se tem, em certa medida, sobre a ocupação nas cidades.

A legislação brasileira, diante do processo de transformação e crescimento urbano, deteve tradicionalmente tão somente a definição dos princípios e das regras direcionadas à proteção da propriedade privada, conforme o pensamento jurídico positivo ocidental. (LEAL, 1998, p. 38-40). Embora tal concepção, que é

² O princípio da função social da propriedade privada está previsto nos arts. 5º inciso XXIII, 170 e 182, em especial. Rocha (2009, p. 9) destaca que se trata de um princípio-garantia e um princípio estruturante da organização econômica e social do Estado brasileiro.

política além de jurídica, tenha perdido força com a demarcação da função social da propriedade privada a partir de 1934, o processo de ocupação e constituição do espaço urbano, visto pela óptica do Poder Público e do mercado, não foi capaz de incorporar a dimensão social e coletiva da propriedade no território, em transformação, da cidade. (MARICATO, 2001, p. 18).

Com o aumento dos índices de urbanização, as mudanças sofridas pela sociedade brasileira envolveram questões de ampliação do território, ausência de infraestrutura e mobiliário urbano, de depredação ambiental e, especialmente, precarização da vida urbana relacionada ao desemprego e à dificuldade de ter acesso à moradia. Sem um suporte jurídico que correspondesse às implicações surgidas pelo crescimento das cidades e que pudessem equilibrar as necessidades dos diversos segmentos sociais (LAZARTE, 1986, p. 1692), em um país de composição originariamente agrícola, habituado a conviver com a segregação social e econômica, houve a exponenciação desses problemas. (FERNANDES, 2001, p. 14-15).

A estrutura jurídica existente acompanhou em um ritmo diferente o crescimento urbano acelerado ocorrido no Brasil, e que também caracterizou a América Latina, reproduzindo a cultura do urbanismo higienista do final do século XIX, concentrando-se na previsão sobre o alinhamento e nivelamento das vias, a localização de certas atividades consideradas nocivas, a salubridade das edificações e do espaço público, consolidados em Códigos de Posturas Municipais também identificados como Códigos de Obras, até hoje vigentes e ainda com resquícios da mesma perspectiva, apesar do parâmetro constitucional e infraconstitucional atual. (FELDMAN, 2001, p.36-47).

A legislação da primeira metade do século passado desconsiderou a dimensão do crescimento urbano como um fato social provocado pela condução da economia brasileira e que definia a vocação das cidades. Não existia regulação prescritiva do comportamento do Poder Público que induzisse a igualdade de oportunidades por terra urbanizada, senão o abandono à própria sorte daqueles que tinham optado por sair do campo e viver nas cidades. Nos anos de 1920, iniciam-se os debates sobre a ordenação do espaço urbano; sob a perspectiva da organização atrelada à modernidade, a população pobre só tem à sua disposição a periferia sem a infraestrutura das cidades. (LEAL, 1998, p. 70-71).

Com a taxa da urbanização, na década de 1930, maior que a da industrialização no país, os problemas de desemprego refletiram na capacidade, já parca, de determinada população manter-se dignamente no espaço urbano.

(FAUSTO, 1994, p.379). Verifica-se o momento em que as decisões políticas e as mudanças na econômica brasileira refletem-se mais fortemente na ocupação territorial das cidades,³ período em que são aprovadas legislações que regulamentam o trabalho nas sedes urbanas, incentivam a industrialização, fomentando um movimento migratório e imigratório marcante para o Brasil. (SCHWARCZ, 2015, p. 325-326).

Ao tempo que a cidade era eleita a ponte para o futuro, o acesso à terra urbana era dependente do valor mercadológico que lhe era conferido e não à demanda por habitação e à composição com a cidade, como se a busca por moradia fosse um resultado secundário e inoportuno da urbanização em si. (HARVEY, 2014, p. 68). Ainda, se mantinham as preocupações com embelezamento e controle social higienista do espaço urbano do século XIX, em uma perspectiva dissociada das demandas que o fenômeno da urbanização provoca, sem estrutura e organização do uso e ocupação dos espaços de maneira equânime, distante de um modelo claro de urbanização que fizesse frente ao progresso desejado. (LEAL, 2003, p. 21-23). Todas essas questões refletiram-se na produção normativa sobre a ocupação nos centros urbanos.

A escala de complexidade foi avançando à medida que o fluxo migratório aumentava, sem que houvesse regras gerais sobre condicionamento do uso e da ocupação do espaço urbano. Mais do que agregar progresso, o crescimento urbano passa a reproduzir – de forma paradigmática – injustiças e desigualdades, a partir de processos, instrumentos e métodos de intervenção pública tecnicista, ignorando as tensões existentes no território urbano e que desenhavam uma cidade informal e opressora, sem um modelo urbanístico claro, senão o da desigualdade. (ERMINIA, 2003, p. 152).

A menção à função social da propriedade se dá na Constituição de 1934, amparando o debate sobre a questão agrária, bem como a visão tida como progressista na urbana. O Brasil não se afasta do curso do projeto de industrialização (LEAL, 1998, p. 73), investindo em intervenções urbanas, por meio de obras públicas como a construção de pontes, aquedutos, ruas, praças, monumentos, bem como as vinculadas à salubridade pública, na perspectiva do urbanismo modernista saneador para a eliminação de epidemias. (LIMA, 2014). As obras de cunho paisagístico e saneamento ambiental passaram a definir o

³ O período é destacado, dada a Revolução de 1930, quando o país assume a mudança de investimentos elegendo a urbanização e industrialização como um caminho para o progresso afastado da dominação ruralista. (SANTOS, 1986, p. 2).

valor da terra urbana, empurrando para a periferia a população economicamente menos abastada, estruturando a visão mercadológica da cidade e os cinturões de pobreza que enlaçam e oprimem a sociedade urbana contemporânea.

Em que pese a definição feita pela Carta de Atenas,⁴ em 1933, e sua repercussão no país, com a incorporação de soluções urbanísticas que já estavam em uso em cidades no âmbito internacional (FELDMAN, 2001, p. 36-47), para as intervenções locais e de extrema necessidade a uma cidade funcional nos moldes brasileiros, não se observou a criação de instrumentos jurídicos próprios que organizassem e equilibrassem o uso do espaço urbano, visando, por exemplo, a planejar as moradias de interesse social e a infraestrutura compatíveis com seu uso, senão o zoneamento que dividiu as grandes cidades em locais que recebiam ou não obras estruturantes, como o saneamento básico ambiental.

Nos anos de 1937 e 1938, os parcelamentos do solo urbano e rural passaram a ser disciplinados por legislação federal, pelo Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 e pelo Decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938, em um equívoco de premissa, já que as características que lhes pertinem são bem díspares. Tais previsões passaram a determinar que os loteadores tivessem obrigações referentes à infraestrutura, a partir de um projeto de parcelamento do solo a ser apresentado antes da exposição à venda, sem que fosse exigida uma análise sobre as condições urbanas em que se inseriam esses projetos. (MUKAI, 2002, p. 117). A legislação, de matiz parcialmente civilista, se referia a aspectos específicos de regulação das relações entre o loteador e os adquirentes do imóvel, não sendo suficiente para conter a proliferação de loteamentos populares sem condições de habitação adequadas. (OSÓRIO, 2003, p.101).

Nas décadas seguintes, a ausência de políticas para os trabalhadores do campo, o cenário político e a economia impunham uma diferente e urgente dinâmica urbana, apesar da crise econômica, da instabilidade política, incluindo golpes políticos, e do período de guerra mundial. (NOHARA, 2012, p. 17-20).

A questão social, à época, era tratada na perspectiva da condição do trabalhador, em uma discussão que envolvia condições para o desenvolvimento

⁴ Em 1933, no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, em Atenas, foram definidos alguns elementos característicos para uma cidade, na perspectiva do que se define como Urbanismo Moderno. A carta, que ganha maior notoriedade com Le Corbusier, indicou um novo traçado para as cidades, sob a ótica da funcionalidade, em que previa a implantação de zoneamentos, a partir das funções sociais urbanas, como a habitação, o trabalho, o lazer e a circulação. (DI SARNO, 2004, p. 13-14).

econômico e social e o bem-estar social do cidadão urbano, ao lado do projeto de industrialização.⁵ Um plano de metas é apresentado ao país com diretrizes de planejamento econômico, que incluíam estimular ainda mais o processo de industrialização, modificando os hábitos da população brasileira, carente de reformas básicas, dentre as quais uma reforma urbana. (SCHWARCZ, 2015, p. 398-405).

A industrialização requeria investimentos de alto preço e a urbanização se dava na medida da construção de estradas que abriam novos caminhos. A criação de novos núcleos urbanos se dava à margem de qualquer parâmetro legal, ainda que normativas existissem. Os impactos sociais e econômicos emergentes nesse cenário, em que levas de trabalhadores ocupavam espaços disponíveis e abandonados pelo Poder Público, à sua própria sorte, não eram contabilizados nos investimentos. As cidades e suas mazelas iam sendo estimuladas a par do processo desenvolvimentista do qual a legislação não conseguiria dar conta. (LEAL, 1998, pp. 74-75).

O processo de industrialização foi elementar na definição do formato de ocupação do território urbano, por pessoas de condições socioeconômicas diversas, entre as com capacidade econômica para morar adequadamente e as que não possuem tal capacidade. (LEAL, 2003, p. 24-25). Tal processo solidificou uma estrutura apartada entre a cidade legal, abastada e com infraestrutura e a ilegal, pobre e precária, segregada do acesso à terra urbanizada não pela sua escassez, mas pelo valor que lhe fora definido pelo mercado. Do ponto de vista espacial, essa progressiva separação entre ricos e pobres, no território da cidade, potencializa ainda mais as tensões sociais vivenciadas àquela época. (SCHWARCZ, 2015, p. 390-396).

O país da prosperidade, com graves desníveis de pobreza e desigualdade, mantinha as condições na zona rural inalteradas, sem investimentos nem proteção jurídica ao trabalho rural, a não ser ações paliativas que provocavam a saída em massa do campo para a cidade e que gerou também movimentos sociais reivindicatórios de forte peso, na zona rural e na zona urbana. (MEDEIROS, 1989, p. 18).

⁵ É importante recordar que as condições de urbanização foram afetadas ainda pelos períodos de ditadura militar, abandono das condições de vida para o camponês, confrontos violentos que envolviam posse e propriedade imobiliária, estimuladas pela longa história de ocupação territorial brasileira, passando pela Lei de Terras, pelo Estatuto da Terra até as Constituições e legislações infraconstitucionais, que tratam da questão urbana. (CARDOSO, 2010, p. 26-63).

Nesse cenário de conflitos e desigualdade socioeconômica construída, o governo brasileiro ergue a capital da República, Brasília, no centro-oeste do Brasil. A cidade funcional foi planejada com princípios modernistas, apontados no Congresso Internacional de Arquitetura Modernista (CIAM), dividida por zonas, com funções específicas para cada espaço urbano.⁶ Da edificação de Brasília, nova sede da capital para o Brasil, também restou o saldo da urbanização construída: os operários que insistiram em ficar e a segregação socioespacial a que foram submetidos, dando origem às favelas que se tornaram conhecidas como cidades-satélites. (SCHWARCZ, 2015, p. 427-428). Não se pode dizer que a cidade de Brasília não foi planejada urbanisticamente, mas é possível dizer que ela não foi erguida para acolher a população que, inicialmente, se transferiu para aquele local em busca de emprego e progresso. O planejamento precisa estar atrelado a princípios de coesão e justiça social.

Entre as principais legislações federais vigentes, estava a Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964, sobre condomínios em edificações e incorporações imobiliárias, e o Decreto-Lei 271, aprovado em 28 de fevereiro de 1967, que dispunha sobre a responsabilidade do loteador, as prerrogativas públicas relativas à aprovação de parcelamento e à polícia administrativa; a previsão sobre o conceito e as formas de parcelamento do solo urbano, incluindo o conceito de zona urbana e zona de expansão urbana, excluindo a zona rural, bem como a previsão sobre a integração das vias e praças públicas ao domínio público. (LEAL, 2003, p. 186-189).

Tal detalhamento, ainda tímido para as reais necessidades, apontava uma compreensão, pelos agentes políticos, quanto à necessidade de discriminar com mais minudências a relação entre particular e Poder Público no tocante à questão urbana. A legislação urbanística, entendida como o conjunto de regulamentações referentes ao parcelamento, uso e à ocupação do solo e às edificações, bem como sobre as intervenções praticadas pelo Poder Público começava a dar o ar da graça. (SILVA, 2012, p. 31-34).

Na década de 1970, 55,9% dos brasileiros viviam em zonas urbanas e, ainda que com significativas diferenças, oscilando entre degradação e estruturação, o país era definitivamente mais urbano que rural. A sociedade brasileira vivenciava a realidade da cidade, com confortos e desconfortos em que a terra urbanizada recebia a atenção do Poder Público, de acordo com o valor

⁶ Uma cidade modernista, na perspectiva do Ciam, seria aquela que possui uma estrutura humana conciliada à ordem, à técnica urbanística e ao desenvolvimento planejado. (OLIVEIRA, 2008, p. 35-36).

eleito pelo mercado. (FERNANDES, 2006, pp. 3-4). Os assentamentos urbanos de maior porte e sem estrutura, a poluição e o exaurimento dos recursos naturais já eram vistos como acessórios do desenvolvimento e não como parte intrínseca de um objetivo, que deveria ser alcançado, a melhora da vida na cidade. (RISSATO; SPRICIGO, 2010, p. 2).

A industrialização, como uma possibilidade maior de progresso e avanço econômico, garantia justificativas para a deterioração ambiental como algo premente, ao tempo em que os territórios sem infraestrutura iam sendo ocupados pela população pobre diante dos olhos omissos de todos, inclusive do Poder Público. (MARICATO, 2002, p. 42-43). No entanto, nesse período já se sobressaíam os debates internacionais sobre as questões urbanas e ambientais, com as conferências marcantes para a construção de uma agenda de sustentabilidade.⁷

A partir dessa ambiência foram produzidas algumas das leis sobre proteção e intervenção no meio ambiente e controle de ocupação de terras públicas, ignorando o déficit habitacional para moradia adequada e todas as necessidades de infraestrutura urbana. A urbanização de risco, dada a ausência de alternativas formais de acesso à terra urbana, criou o falso dilema entre proteção ambiental e direito à moradia, em um cenário de ocupações irregulares em áreas ambientalmente frágeis, em que todos são atingidos, porém a maior violação era contra aqueles sem direitos ao que a cidade prometia oferecer. (ALFOSÍN, 2004, p. 281-283).

Sobre a questão urbana, especificamente, aconteceu, em 1976 em Vancouver, no Canadá, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos, a ONU Hábitat I, que resultou na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, apresentando um plano de ação com 64 (sessenta e quatro) recomendações para ações de promoção de políticas adequadas nos âmbitos locais e regionais, urbanos e rurais. Tal documento deflagrou formalmente a urgência da questão urbana já vinculada fortemente à degradação das condições de vida nas cidades. (SAULE JÚNIOR, 2004. p. 119).

⁷ Momento marcante para a entrada da questão ambiental na agenda internacional foi, em 1972, a Conferência de Estocolmo, que teve por objetivo debater questões como economia, desenvolvimento e meio ambiente, na perspectiva do futuro das nações. Em 1987, mais de dez anos depois, a terminologia *desenvolvimento sustentável* passa a se firmar como um novo objetivo à nova forma de cooperação internacional, a partir do documento que tem como título *Nosso Futuro Comum* ou, como ficou conhecido, Relatório Brundtland.

Em 1979, em 19 de dezembro foi aprovada a Lei Federal 6.766, marco referencial do parcelamento do solo urbano até hoje e que substituiu o Decreto-lei 58/37. Na esteira das recomendações internacionais, uma legislação federal passou a fixar os índices urbanísticos para a aprovação de parcelamentos urbanos em todo o território nacional, prevendo a possibilidade de parcelamentos especiais para moradia de população de baixa renda, permitindo, também, a regularização fundiária de moradias construídas em ocupações irregulares, que se encaixassem no tamanho de lote especificado pela Lei. Ainda, proibiu a venda de lotes parcelados não registrados, tornando tal conduta um crime praticado contra a ordem urbanística. (MUKAI; ALVES; LOMAR, 1987, p. 1-3).

Essa lei conferiu dimensão à urbanização brasileira, reconhecendo a ausência de controle e suas consequências, ao prever a possibilidade de regularização de ocupações irregulares. Com o processo de urbanização reconhecido e incluído na pauta da ação pública municipal, de maneira definitiva, as previsões trazidas pela Lei 6.766/1979 abrangeram também o avanço da urbanização para além do território do município, criando a possibilidade da aprovação de parcelamento de solo dentro de áreas metropolitanas e regiões de mananciais, por meio de avaliação e autorização, por instâncias competentes a serem definidas em lei estadual. (SAULE JÚNIOR, 2008, p. 7-10).

A lei foi aprovada com a função regulatória de incidir no espaço urbano, definindo diretrizes, critérios, procedimentos e instrumentos sobre o parcelamento do solo urbano na implantação de núcleos, vilas, conjuntos habitacionais e bairros, apontando o caminho a ser seguido pela política urbana municipal, com normas fundamentais para o desempenho das funções sociais das cidades brasileiras. Os loteamentos urbanos, um conjunto parcelado de terra destinada à edificação para uso humano corresponde a uma demanda legítima por moradia, e as ocupações, provocadas pelos eventos sociais, políticos e econômicos, que induziram ao adensamento populacional desregrado, precisavam ser tratadas como elementos na cidade, incluídas no âmbito da política pública municipal. (MATOS, 2017, p. 388).

Na década de 1980, o país protagonizava a instabilidade política, social e econômica, no campo e na cidade. A politização sobre os problemas urbanos cresceu na proporção da urbanização, em uma ambiência de resgate da democracia. A exclusão social gerada pela dinâmica de ocupação territorial e ausência de políticas públicas, predominante no processo de urbanização, a crise

da moradia e as contradições socioeconômicas brasileiras, que ocasionam desigualdade, reforçaram a bandeira da reforma urbana pelos movimentos sociais urbanos.⁸

Os parâmetros tradicionais do planejamento urbano estavam sendo fortemente questionados pelos movimentos sociais urbanos, cada vez mais presentes, a partir da segunda metade da década de 1970. O país vivia um momento em que as reivindicações sociais ganhavam uma nova dimensão, na resistência à ditadura militar e ao modelo de crescimento econômico adotado, levando paulatinamente a transição para um governo civil. (SCHWARCZ, 2015, p. 467-472).

A mobilização para um novo ordenamento jurídico nacional, que entrara em curso a partir da segunda metade da década de 1980, com a redemocratização (SALGADO, 2007, p.114), foi fortemente impulsionada pelos movimentos sociais, estudantis, sindicatos, pelas organizações não governamentais.⁹ Tal movimento politizou ainda mais o debate sobre a legalidade urbanística, influenciando propostas nos ambientes técnicos envolvidos e conduzindo a produção dos instrumentos urbanísticos em vigor atualmente.

Tais propostas defenderam a democratização do acesso à terra urbanizada, a função social da cidade e o direito à mesma, respaldadas pelo princípio da função social da propriedade, inspiradas nas ideias apontadas no Congresso do Instituto dos Advogados do Brasil, ainda em 1963, bem como no documento defendido pela Igreja Católica intitulado “Ação Pastoral e o Solo Urbano”, em que se defendia a função social da propriedade urbana. (MARICATO, 2001, p. 21).

O crescimento econômico que se desenvolveu até a década de 1980 e estimulou o surgimento de uma nova classe média urbana, ao lado de um período de forte repressão militar, também provocou um aumento significativo de pessoas sem acesso a direitos sociais, fragilizados economicamente, gerando o aumento da pobreza urbana desenhada nas cidades na forma de favelas, loteamentos irregulares, dentre outros. Nas décadas entre 1980 e 1990 há um

⁸ Os movimentos sociais urbanos podem ser entendidos como “um sistema de práticas sociais contraditórias que colocam em questão a ordem estabelecida, a partir de contradições específicas da problemática urbana”, segundo ideias de Castells, citado por Jacobi. (1987, p. 18-34).

⁹ Em 1987, surge o Fórum Nacional de Reforma Urbana composto por uma série de institutos, centros de assessoria popular, conselhos profissionais, associações e movimentos, que, ao lado do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), teve um papel preponderante na construção da legislação urbanística que o país possui, participando ativamente do levantamento de propostas que compuseram os artigos da Constituição Federal sobre política urbana e refletiram na elaboração do Estatuto da Cidade. (GUSSO, 2017).

registro de aumento da precarização das condições de moradia com poluição dos recursos hídricos, incidência de doenças tipicamente urbanas, violência, resultado de anos de descaso e omissão com o adensamento territorial sem políticas públicas para a moradia atrelada a um sistema urbano estruturado. (MARICATO, 2001, p. 22).

O descaso com a urbanização, degradando os recursos naturais e a vida nas cidades, levou parcela da população a engajar-se, criando, em janeiro de 1985, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. O capítulo da política urbana, na Constituição brasileira vigente, foi construído em meio a fortes disputas, debates e união de diversos interesses, convergentes e antagônicos, que resultaram em dois arts., 182 e 183 do Texto Constitucional, no capítulo da Ordem Econômica e Financeira. Tais artigos abordaram os temas do planejamento urbano, da competência dos municípios como principais artífices da política urbana, da eleição do Plano Diretor, como a ferramenta da política municipal para o desenvolvimento urbano e a definição de alguns outros instrumentos balizadores da função social da propriedade.

Com a Assembleia Nacional Constituinte instalada, o debate enfrentado consagrou a inclusão do capítulo específico sobre política urbana, por meio de emenda popular, com a indicação de uma série de instrumentos que garantissem o planejamento e a planificação para o desenvolvimento urbano, a garantia do direito à cidade, da função social da propriedade e da cidade, da gestão democrática urbana com a indicação do principal instrumento de política urbana a ser utilizado pelos municípios. (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010, p. 260-261).

Os instrumentos de combate à especulação imobiliária, como o parcelamento urbano compulsório, o imposto predial e territorial (IPTU) progressivo e a desapropriação demarcaram o reconhecimento jurídico sobre o quanto o valor econômico da propriedade reflete na questão urbana. Os direitos da propriedade privada, a retenção imobiliária e suas taxas de lucro, o não cumprimento da função social e a inacessibilidade da terra urbana estão na gênese dos graves problemas urbanos, que por sua vez são, historicamente, uma reprodução do comportamento acumulativo individualista de terras no Brasil.

No entanto, é preciso apontar que a política urbana ganhou contornos efetivos, a partir dos dispositivos constitucionais sobre a definição de competências para legislar e elaborar planos urbanísticos, disposição de diretrizes do desenvolvimento urbano, a função social da propriedade e

preservação ambiental.¹⁰ Ao lado dessas previsões, foram aprovados dispositivos constitucionais incluídos no capítulo da ordem social, tratando do amparo ao meio ambiente natural como um direito difuso, prevendo sua proteção para as presentes e futuras gerações, sob a égide da sustentabilidade. Essa simultaneidade apontou para a tutela formal do direito à cidade sustentável, facilmente apreendido pelo mercado imobiliário interessado em utilizar a cidade como mercadoria dissociada das necessidades reais da população que nela reside.

Diante dos avanços existentes, fato é que os instrumentos normativos formalizados na Constituição de 1988 e, também, no Código Civil de 1916, continuaram a contribuir para a formação irregular do solo urbano brasileiro. As normas constitucionais não abordam a temática urbanística senão no que diz respeito à desapropriação, prevista desde o século XIX, e as competências municipais sobre o seu peculiar interesse local. (SILVA, 2012, p. 54-55).¹¹ Em face da cultura político-institucional de controle e aplicação das normas urbanísticas, não fazem frente à necessidade de direcionar a ocupação do território, de acordo com as demandas socioeconômicas; definir competências específicas para a garantia da infraestrutura urbana de caráter social, bem como impedir que loteamentos urbanos irregulares avancem sem a estrutura adequada para atender, em especial à população de baixa renda.

Considerações

Os desejos e as necessidades, que incluem emprego, melhorar a vida, ter acesso a melhores condições de desenvolvimento,¹² às mais recentes tecnologias, cultura, educação são um fato social que não pode ser desconhecido pelo Direito. A vida urbana, para determinados segmentos sociais, sempre esteve vinculada à precarização da moradia, exposta pela diferença de tratamento público ofertado, o que se expressa no padrão entre os bairros das cidades, tornando a questão fundiária brasileira e o acesso à terra estruturada

¹⁰ Artigos 21, IX, XX; 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; 30, VIII; 182; 183; 225 da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 2016).

¹¹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 54-55.

¹² Para Luiz Alberto Blanchet, em seu longo processo de evolução o ser humano sempre buscou o bem-estar e a estabilidade, tentando não se submeter às intempéries do futuro, fixando-se e diversificando suas funções dentro do grupo, para se desenvolver. (BLANCHET, 2015, p. 152-153).

pontos fundamentais na viabilização do acesso aos direitos fundamentais. (MARICATO, 2001, p. 18-19).

A ausência de políticas públicas, sistematizadas e específicas, que lidem com a variação de perfil das cidades – entre pequenas, médias e grandes – bem como a inexistência de uma legislação compatível com o quadro socioeconômico existente, fortalece um tipo de disciplina aparente e elitista, promotora de uma organização espacial insuficiente e incapaz de reduzir as desigualdades no acesso à cidade. (ROLNIK, 1990, p. 1-2).

Sendo assim, a urbanização formal não ocorre e não pode ser vista tão somente pelo controle na construção de loteamentos e pela execução de obras públicas, como se fora possível uma dissociação entre escolhas públicas afastadas das questões sociais, do zoneamento, das obras, da oferta de bens e serviços e do planejamento urbano. (FELDMAN, 2001, p. 36-47). As normas de direito – público e privado – devem abarcar a complexidade da gestão da cidade, não somente sob a égide da legalidade estrita, como uma meta em si, mas na perspectiva da integração com o sistema jurídico amplo, envolvendo a função de planejar a cidade holisticamente, permitindo a inserção entrelaçada dos elementos que a compõem para deixá-la acessível e funcional quanto aos espaços adequados à condição humana. (DI SARNO, 2004, p. 3-7).

O Brasil tem um histórico de urbanização acelerada e vinculada, também, à instabilidade política e econômica que fragiliza ainda mais tal processo.¹³ A volubilidade política tem levado o país à destruição de conquistas normativas direcionadas à garantia de melhores condições para o acesso aos direitos fundamentais urbanos, justificada em crises econômicas. Exemplo dessa questão é o atual ataque à legislação sobre regularização fundiária, totalmente desconstruída sob a justificativa de ajustes dentro da capacidade estatal de agir.

As legislações urbanísticas brasileiras têm a marca, desde o evento da redemocratização, da construção coletiva de regras urbanísticas com a oitiva dos movimentos sociais, profissionais especializados, dentre outros que represente o conjunto de pessoas da sociedade. A aprovação recente de um novo marco para

¹³ “O mundo entre as décadas de 1950 até 1980, em diferentes momentos em cada país, vivenciava um intenso processo de industrialização, as cidades estavam sendo reconstruídas e novas cidades surgiam viabilizando a produção industrial crescente. O modelo da cidade moderna industrial, do *welfare state*, do pleno emprego, ainda que não tenha sido implantando de maneira total em todos os lugares, comandava a produção da cidade, com seus grandes conjuntos habitacionais, o zoneamento urbano, as *communities*, etc. A intenção era viabilizar, através das reformas urbanas, incluindo acesso a equipamentos básicos e infraestrutura de transporte, a reprodução da força de trabalho e a intensificação do consumo.” (BALBIM, 2015).

a regularização fundiária fez retroceder os avanços sobre tal tema, precarizando as condições de disputa pela terra urbanizada para aqueles que são, historicamente, o lado mais frágil nos territórios da cidade: os despossuídos de bens e valores suficientes para exercer o direito à moradia adequada à condição humana.

Referências

- ALFONSÍN, Betânia de Moraes. Para além da regularização fundiária: Porto Alegre e o Urbanizador social. In: ALFONSÍN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org. e co-auto). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 281-283.
- BALBIM, Renato. *Uma nova agenda urbana deve romper com o velho*. Habitat III – Um debate necessário. 2015. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/PDFs/livros/20170420_livro_participacao-conflitos-intervencoes-urbanas_cap12.pdf>. Acesso em: mar. 2017.
- BLANCHET, Luiz Alberto. Ineficiência, corrupção e seus efeitos sobre o empreendedorismo. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Cláudia. *Eficiência e ética na administração pública*. Curitiba: Ítala, 2015. p. 152-153.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Coordenação de edições técnicas, 2016.
- BRASIL. *Relatório Brundtland*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx>>. Acesso em: mar. 2017.
- CAMARANO, Ana Amélia; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. *Distribuição espacial da população brasileira: mudanças na segunda metade deste século*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2372/1/TD_766.pdf>. Acesso em: abr. 2017. p. 9-12.
- CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária*. 2010. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade de São Paulo, 2010. p. 26-63. Disponível em: <<https://pucsp.br/Patricia%20de%20Menezes%20Cardoso.pdf>>. Acesso em: mar. 2017.
- CORTIANO JÚNIOR, Eroulths. *O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. São Paulo: Manole, 2004.

ERMINIA, Maricato. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estud. Av.*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103>. Acesso em: 19 abr. 2017. p. 152.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1994.

FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. *R. B. Estudos Urbanos e Regionais*, n. 4, p. 36-47, maio 2001. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/Feldman,_Sarah._Avancos_e_Limites_na_Historiografia_da_Legislacao_Urbanistica_do_Brasil.pdf>. Acesso em: mar. 2017.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFOSÍN, Betânia (Org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-4.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FIGUEREDO, Marcelo. O Estatuto da Cidade e a Lei de Improbidade Administrativa. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade* (comentários à Lei federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2014. p. 381.

GUERRA, Maria Magnólia Lima. Direito de propriedade e institutos de direito urbanístico. In: RODRIGUES, Francisco Luciano Lima (Org.). *Estudos de direito constitucional e urbanístico: em homenagem à professora Magnólia Guerra*. São Paulo: RCS, 2007. p. 8.

GUSSO, Ramon José. *Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana*. Academia.edu. 2017, 30p. Disponível em: <https://www.academia.edu/6402017/Movimentos_sociais_no_Brasil_contemporaneo_Nacional_de_Reforma_Urbana>. Acesso em: abr. 2017.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE. Análise sobre as estimativas populacionais no Brasil em 2016. Disponível em: <<http://cgp.cfa.org.br/ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2016/>>. Acesso em: dez. 2016.

JACOBI, Pedro. Movimentos sociais urbanos no Brasil: reflexão sobre a literatura nos anos 70 e 80. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 23, 1987, p. 18-34. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/universo/acervo/biblioteca/periodicos/bib-23/387-movimentos-sociais-urbanos-no-brasil-reflexao-sobre-a-literatura-nos-anos-70-e-80/file>>. Acesso em: mar. 2017.

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, N. Y. K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. *Ciudades para tod@s, Experiências*. Marco Legal. 2010. p. 260-261. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/Bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso em: abr. 2017.

- LAZARTE, Rolando. *Tendências recentes de crescimento e distribuição espacial da população brasileira*. Inst. Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Sociedade brasileira de instrução, 1986, p. 1692. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/1986/T86V03A26.pdf>>. Acesso em: mar. 2017.
- LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- LIMA, Bruna Bastos. *Construindo uma nova imagem: reabilitação de centros urbanos no Brasil*. In: 3º Colóquio Ibero-Americano Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto – Desafios e Perspectivas, 2014, Belo Horizonte, MG. Disponível em: <<http://www.forumpatrimonio.com.br/paisagem2014/artigos/pdf/261>>. Acesso em: mar. 2017.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- MATOS, Ralfo. Grandes territorialidades, planejamento e questões ambientais no Brasil. *Cadernos do LESTE*, v. 1, 2017, p. 388. Disponível em <<http://igc.ufmg.br/portaldeperiodicos/index.php/leste/article/view/796>>. Acesso em: abr. 2017.
- MATOS, Ralfo; BAENINGER, Rosana. Migração e urbanização no Brasil: processos de concentração e desconcentração espacial e o debate recente. *Cadernos do LESTE*, v. 1, p. 345-346, 2017.
- MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: FASE, 1989, p. 18. Disponível em: <http://nmspp.net.br/arquivos/para_leitura/Historia%20dos%20Movimentos%20Sociais%20no%20Campo.pdf>. Acesso em: mar. 2017.
- MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2002.
- MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo José Villela. *Loteamentos e desmembramentos urbanos* (comentários à Lei 6.766, de 19-12-1979). São Paulo: Sugestões Literárias, 1987.
- NOHARA, Irene. *Reforma administrativa e burocracia*. São Paulo: Atlas, 2012.
- OLIVEIRA, Rômulo Andrade de. Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. 2008. p. 35-36. Disponível em <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/brasil/trabalhos/OLIVEIRA_noPW.pdf>. Acesso em: mar. 2017.
- OSÓRIO, Letícia Marques. Parcelamento, urbanização e regularização do solo no Rio Grande do Sul. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *A Lei e a ilegalidade na produção do solo urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 101.
- PEREIRA NETO, João Basílio. XXI: o século das cidades no Brasil. In: MONTORO, Guilherme Castanho Franco et al. (Org.). *Um olhar territorial para o desenvolvimento*: Sul. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, pp. 272- 273. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3681>>. Acesso em: mar. 2017.

- RISSATO, Denise; SPRICIGO, Bruno. A política ambiental no Brasil no período de 1970-1999. *Revista Ciências Sociais em Perspectiva*, v. 9, n. 16, p. 2, 2010. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/3485>>. Acesso em: abr. 2017.
- ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.
- ROLNIK, Raquel. Morar, atuar e viver. *Teoria e Debate*, v. 9, p. 18-23, 1990. Disponível em <http://academia.edu.documents/39233716/PLANEJAMENTO_RAQUEL_ROLNIK.pdf>. Acesso em: abr. 2017. p. 1-2.
- SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia: tijolo por tijolo em um desenho quase lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- SANTOS, Carlos Nelson dos. *Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade*. Rio de Janeiro, Ibam, 1986.
- SANTOS, Milton. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. São Paulo: Edusp, 2010.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2004. p. 119.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade e a revisão da lei de parcelamento do solo urbano. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; BRUNO, Fernando (Org.). *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. p. 7-10.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012.
- STAMM, Cristiano et al. A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil. *Interações*, Campo Grande, v. 14, n. 2, p. 252-254, 2013.

Em que cidade você se encaixa: direito à cidade em *BaianaSystem*

Cláudio Oliveira de Carvalho*
Gilson Santiago Macedo Júnior**

Inquietações iniciais: por uma compreensão audiovisual da cidade

A cidade é uma obra sempre por finalizar. Em constante transformação e aquisição de novos sentidos, a urbe mescla culturas, identidades visuais e sonoras num caldeirão efusivo e demasiadamente complexo para se categorizar: a cidade adquire vida com as produções e os intercâmbios culturais de seus cidadãos. A (re)produção do espaço urbano não pode ser dissociada da construção ideológica, visto que o espaço em que os cidadãos passam sua vida é constantemente remodelado e adequado à produção de subjetividades dos próprios cidadãos. “O que faz uma cidade diferente da outra não é só a sua capacidade arquitetônica [...], mas os símbolos que seus próprios habitantes constroem para representá-la. E os símbolos mudam como mudam as fantasias que uma coletividade elabora para fazer sua a urbanização de uma cidade”. (SILVA, 2001, p. xxvi).

Nesta ótica, a rua se torna muito mais que o simples cruzamento entre veículos e transeuntes, sendo a representação ideológica e estética do cruzamento cotidiano da vida que corre e habita ali. Apesar disso, a cidade é constantemente marcada por um projeto de organização e divisão dos espaços urbanos, que não comporta toda a diversidade e inviabiliza a participação de pessoas dos bairros periféricos e/ou tidas como indesejáveis. O acesso à cultura na urbe, embora constitucionalmente garantido, é marcadamente não universal e proporciona a sensação de marginalização, criando “cidadãos incompletos”

* Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano. Mestre em Direito. Professor adjunto na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Coordenador no grupo de pesquisa “Direito e Sociedade” (GPDS). Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (Naja). *E-mail*: ccarvalho@uesb.edu.br

** Graduando em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Integrante do grupo de pesquisa “Direito e Sociedade” (GPDS). Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (Naja). *E-mail*: gilsonsantiago.06@gmail.com

(SANTOS, 2014), nos quais o reconhecimento do sujeito com a cidade se torna fragmentado.

Compreender o urbano de determinada cidade perpassa não somente as questões relativas à ilegalidade/legalidade na cidade, mas os sentidos de urbanização que se entremeiam por todo o tecido geográfico-ideológico. Os processos de produção culturais na cidade se revelam como vozes que saltam dos muros, das artes de rua e das músicas – produção de cidadania pela sensibilidade dos sujeitos: são essas vozes que compõem as narrativas sobre insurgência, subversão e denúncias sobre a desigualdade social na cidade. A música é uma das mais importantes formas de propagação das visões alternativas sobre a vida urbana, tendo as vozes insurgentes e marginalizadas como uma denúncia aberta da desigualdade social no urbano; o espaço é político e é uma prática discursiva que atua de forma determinante nas construções e desconstruções das identidades sociais.

Partindo da compreensão de que o urbano também é político e que os espaços são constituídos hegemonicamente por uma ideologia dominante (HARVEY, 2014), lançamos mão da percepção *audiovisual* da cidade, na tentativa de compreender o álbum “Duas Cidades”, da banda *BaianaSystem*, como um manifesto insurgente e crítico à desigualdade social na cidade.

A *compreensão audiovisual da cidade* deve ser entendida como a construção do imaginário urbano, a partir das vozes que se insurgem e das artes que disputam a cidade, não ignorando as produções artísticas como diagnósticos do presente cidadão. A deslegitimação das artes urbanas, enquanto conhecimento real sobre a cidade, perpassa projetos de poder que se dão em nível discursivo; se a cidade é composta de signos e sinais, detém poder quem é capaz de descaracterizá-los e enquadrá-los como indesejáveis, criminosos ou, até mesmo, não culturais. Quem detém o poder discursivo de criminalizar a cultura urbana, certamente detém o poder real sobre as vozes que se insurgem na urbe: de um lado, todo aparato jurídico-midiático; de outro, apenas o *spray* e o microfone.

Os jogos sociais que elaboram esses acordos e pactos [isto é, papéis sociais] são inseguros e movediços, o que não significa dizer que a sua corporificação esteja livre de regras e, em consequência, isenta de normas que determinam prêmios e punições. Ao contrário, esses jogos envolvem riscos e aprendizados, acumulação de saberes e cálculo de custos. O conhecimento e o domínio dessas condições são indispensáveis ao acesso a meios de subsistência nos interstícios da vida urbana. Nesses jogos, que

incluem as lutas por capital simbólico, estão implicados: a fala e o gesto, a acomodação e a insubordinação, a manipulação de classificações sociais e a ação que se desenvolve nas fronteiras entre o visível e o invisível. Também aí se encontram passagens entre diferentes ambientes, onde são procuradas, e eventualmente alcançadas, trocas intersubjetivas. (RIBEIRO, 2010, p. 31).

Deste modo, a arte de rua é uma voz poderosa e, paradoxalmente, facilmente silenciável, embora extremamente resistente. Fora dos circuitos “oficiais”, a arte urbana traça narrativas em teia, de fácil identificação entre os cidadãos, porque partilham uma realidade em comum: a arte de rua é uma manifestação contra a desigualdade social nos espaços urbanos, questionando e criticando tudo aquilo que considera nocivo à sua perpetuação. Não há arte despreziosa ou desvinculada de um ideário político-social na cidade, pois a própria constituição da arte e dos sujeitos são constituições político-ideológicas. Quando observamos um grafite (ou um pixo), a visualidade artística nos atrai e faz com que dobremo-nos sobre nós mesmos para lhe inquerir uma verdade sobre o seu significado. O que quer dizer tal signo desenhado à tinta *spray* e qual a relação que ele tem com aquele lugar?

O Direito, preocupado com a visão científica que lhe atribui caráter de Ciência Jurídica, ignora um dos elementos fundantes do ordenamento jurídico: o povo a quem os direitos e as obrigações se destinam; o desligamento do Direito com práticas de alteridade ou de subjetividades, como as manifestações artísticas que imprimem um caráter identitário à cidade, como territórios sitiados e demarcados, se dá em consequência de uma visão ainda legalista e técnica do Direito, que é avessa à crítica, seja endógena, seja exógena. O Direito à Cidade, crítico por fundação, deve se ater não somente a observar o dualismo que se impõe pelo Direito e que divide a cidade em cidade-legal e cidade-ilegal.

A norma não consegue abranger os múltiplos aspectos que são inerentes à subjetividade humana, e a arte, por outro lado, nos apresenta uma possibilidade de compreender as narrativas dos sujeitos que habitam e trabalham na cidade e que são afetados pelas normas. Assim, a percepção audiovisual da cidade, em que se está atento ao que se vê e se ouve na/da cidade, torna-se uma visão urgente e sensível para a captação de uma visão insurgente e marginal da (re)produção urbana. Neste artigo, buscaremos uma melhor compreensão do direito à cidade, a partir das audiovisualidades do projeto *BaianaSystem*, especialmente no álbum *Duas Cidades* (2016).

Cidade alta e cidade baixa: gentrificação e espacialização da cidadania em Salvador

Diz em que cidade que você se encaixa:

Cidade alta ou cidade baixa?

Duas cidades – BaianaSystem

A cidade, dissemos, é uma obra incompleta, tendo por agentes transformadores os próprios cidadãos. Dialogicamente, os cidadãos mudam a cidade e se modificam para se adequar à cidade nova engendrada. Tal como na obra de Calvino (1990, p. 44), “as cidades, como os sonhos, são construídas por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso seja secreto, que as suas regras sejam absurdas, as suas perspectivas enganosas, e que todas as coisas escondam uma outra coisa”, assim, as cidades são compostas por muito mais do que concreto, gente e sangue, possuindo fios invisíveis que ligam seus habitantes.

Em busca desses fios invisíveis, apoiamo-nos em Lefebvre (1978), que nos indica a industrialização como o ponto de partida para a compreensão dos fenômenos urbanos, pois, mesmo sendo a cidade anterior à Revolução Industrial, a industrialização crescente dá novos contornos ao que compreendemos enquanto cidade. A relação espaço/capital funda novas contradições no tecido espacial: a crescente industrialização, pautada em relações meramente econômicas, produz a construção de uma cidade voltada ao mercado, habitada por indústrias e povoada por trabalhadores assalariados. A presença de fábricas nas áreas urbanas demarca o fornecimento de uma mão de obra e de um mercado de consumo novo, transformando o cidadão em mero consumidor. Santos (2014), por sua vez, critica o neoliberalismo corrente ao pontuar que o consumidor não é cidadão: o cidadão por excelência é multidimensional e o consumidor é alimentado por parcialidades que barram a busca por uma vida plena e cidadã na cidade.

A industrialização provoca a expropriação de áreas consideradas de interesse industrial e, conseqüentemente, provoca um inchaço urbano que é causado pela migração de trabalhadores para bairros próximos às fábricas ou criação de zonas que, mesmo ilegais, são consideradas habitacionais para aquele segmento. Temos aí um processo de exclusão socioespacial: tais bairros receberão pouquíssimo investimento ou investimento algum, até que algum

interesse financeiro passe a rondar por aquela região. (CARVALHO; RODRIGUES, 2016).

No Brasil, o processo de colonização da terra foi pautado na exploração das riquezas brasileiras em detrimento para a Coroa portuguesa, valendo-se de negros e negras escravizados para erigir o “novo mundo”. Importante, antes, compreendermos que a cidade de São Salvador da Baía de Todos os Santos foi implantada como a primeira capital da Colônia, em 1549, após a frustração do projeto de ocupação através das Capitânicas Hereditárias.

[...] Salvador surgiu, inicialmente, com duas funções básicas: ocupar e proteger a colônia portuguesa na América e servir como porto de abastecimento a meio caminho do Atlântico Sul. Não por um acaso, a planta da cidade, trazida de Portugal por Tomé de Souza, foi implantada sobre uma falha tectônica em frente à baía de Todos os Santos (antiga Quirimurê - grande mar interior - dos Tupinambás). Ali teriam o olhar estratégico sobre a baía e águas calmas para aportar qualquer grande fragata. Os muros viabilizavam a defesa interior contra os índios. (ANDRADE; BRANDÃO, 2009, p. 16).

A expansão da cidade de Salvador, nos séculos XVII e XVIII, gerou um sistema de produção de riquezas e investimentos no tecido urbano (como a construção de casarios, sobrados, igrejas e prédios públicos), tornando Salvador uma capital marcada pelo tráfico de escravos negros, plantações de cana-de-açúcar e fumo. Assim, Salvador passa por um processo de “embelezamento” e se vê ocupada por grandes fazendas e engenhos interiores – como a Federação e o Engenho de Brotas. (ANDRADE; BRANDÃO, 2009). Salvador, baseada no modelo defensivo português, foi edificada sobre uma escarpa: temos, assim, a divisão de Salvador em duas partes – Cidade Alta e Cidade Baixa. Ocorre que o desenvolvimento da cidade de Salvador, em duas partes, tornou-se desigual e esta desigualdade é notável até hoje, uma vez que a Cidade Alta concentrou boa parte dos investimentos urbanos: construção de prédios públicos, as principais casas, as principais ruas da nova cidade, hospital “confirmando o privilégio às funções administrativas e residenciais da parte elevada de Salvador”,

[...] Quanto à Cidade Baixa, as possibilidades de ocupação eram limitadas pelas restrições espaciais da área entre a linha da praia e a escarpa, além da fragilidade em relação a ataques de índios e estrangeiros, permitindo o estabelecimento de apenas uma única rua paralela à encosta ao longo da qual foram erguidas edificações ligadas à atividade comercial/portuária e a ermida de Nossa Senhora da Conceição, mais ao sul dos armazéns. (ANDRADE; BRANDÃO, 2009, p. 32).

Assim, as características topográficas de Salvador delimitaram uma cidade marcada por contradições socioespaciais, num processo de *espacialização da cidadania*, nos dizeres de Santos (2014), em que o território é considerado na demarcação do lugar do cidadão e do não cidadão. Os projetos urbanísticos de cunho neoliberais, como se verifica atualmente em Salvador com a colonização do espaço público pelo interesse privado,¹ ignoram a realidade social e expõem a cidade como mercadoria à venda.

A gentrificação² é um exemplo muito claro de como o neoliberalismo fornece um conteúdo ideológico eficaz para maquiar a espoliação urbana. Diante do caos urbano que habita os discursos, o Poder Público tem adquirido legitimidade para beneficiar a exploração privada de regiões mais deterioradas da cidade. Tal lógica é aplicada sobretudo nos centros urbanos, regiões que, no passado, eram extremamente valorizadas econômica e culturalmente, mas que, com o desenvolvimento de novos bairros, foram abandonados pelas classes dominantes para servirem de abrigo aos menos favorecidos.

Smith (2012, p. 76) alega que, diante do caos, a linguagem que gira em torno da gentrificação acaba soando irresistível. Tal linguagem se apropria de termos trágicos como a decadência, a peste e a patologia social para fundamentar a necessidade de se reciclar um bairro, de melhorá-lo, ou até promover o seu renascimento. A crença de que o Estado não tem competência para gerir o espaço urbano também é útil, já que coloca o investimento privado como o grande solucionador de crises.

Para completar a lista de fundamentações, o discurso gentrificador ainda costuma apontar para a necessidade de se fortalecer a imagem comercial da cidade, alegando que, no mundo globalizado, as cidades competem entre si para atrair investimentos e turistas. (VAINER, 2001, p. 78). Segundo essa concepção, a

¹ Recentemente, o caso da construção do empreendimento “La vue - Ladeira da Barra”, embargado pelo Iphan (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), expôs a pressão do ex-ministro-chefe da Casa Civil, Geddel Vieira Lima, para que o então Ministro da Cultura, Marcelo Calero, produzisse parecer técnico liberando o empreendimento. Ver: Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/nao-desejo-isso-para-ninguem-diz-calero-sobre-pressao-de-geddel.html>>. Acesso em: 1º jul. 2017.

² O termo *gentrificação* (do inglês “gentrification”) foi cunhado pela socióloga Ruth Glass, na tentativa de melhor elucidar os processos que levaram a classe operária londrina a ser expulsa de casa, para que tais regiões fossem revitalizadas e ocupadas pelas camadas mais elitizadas da sociedade. É um termo que deriva da palavra *gentry*, que pode ser traduzida como “bem nascido”. Desde então, *gentrificação* tem sido utilizado para traduzir o movimento frequente de substituição de grupos sociais vulneráveis, e de seus meios de vida, por formas de ocupação que concretizem os melhores ideais de segurança, de bons negócios e de elevada cultura. (FREITAS, 2014, p. 9).

própria sobrevivência da cidade depende do renascimento cultural advindo da gentrificação, única forma capaz de harmonizar o inevitável desenvolvimento econômico e tecnológico moderno, com a renovação do passado. As renovações de áreas da Barra, do Rio Vermelho e a tentativa de renovação do Bairro 2 de Julho³ apontam nesse sentido.

Deve prevalecer a noção de cidades feitas para as pessoas, tendo por base o ideário de bem coletivo e de uso comum de todos. A incompletude do acesso à cidade e aos seus bens mostra o frágil processo de democratização das cidades. Neste sentido, a propositura crítica do Direito à Cidade deve considerar que “[t]oda teoría general de la ciudad ha de relacionar, de algún modo, los procesos sociales en la ciudad con la forma espacial que la ciudad asume”.⁴ (HARVEY, 1977, p. 16).

O desenvolvimento de cidades cada vez mais fechadas em si mesmas, como cidades-shoppings ou *cidades-armário*⁵ – em síntese, cidades onde o cidadão não tem voz na gestão dos rumos da urbe –, é resultado do processo de *espetacularização da cidade* (BRITTO; JACQUES, 2009) orientada pela lógica de fabrilização da cidade, no sentido do que Marx apontava como tendência do modo de produção capitalista:

O produto deixa de ser o resultado imediato da atividade do produtor individual para tornar-se produto social, comum, de um trabalhador coletivo, isto é, de uma combinação de trabalhadores, podendo ser direta ou indireta a participação de cada um deles na manipulação do objeto sobre que incide o trabalho. A conceituação do trabalho produtivo e de seu executor, o trabalhador produtivo, amplia-se em virtude desse caráter cooperativo do processo de trabalho. Para trabalhar produtivamente não é mais necessário executar uma tarefa de manipulação do objeto de trabalho; basta ser órgão do trabalhador coletivo, exercendo qualquer uma das suas funções fracionárias. (MARX, 1971, p. 584).

Assim, tempo, espaço e vidas são moldados pela fabrilização e pelo trabalho na cidade, sobretudo por meio da ideologia da circulação – o pensamento constante de que a cidade segue um fluxo ininterrupto e serve apenas para o cruzamento de forças de trabalho até o local de trabalho. A arte não se mantém impassível e ecoa como um grito contrário, um grito fora dos circuitos acadêmicos. Assim é o *BaianaSystem*.

³ Sobre gentrificação no Bairro 2 de Julho, ver: CARVALHO e RODRIGUES (2017).

⁴ “Toda teoria geral da cidade deve relacionar, de algum modo, os processos sociais na cidade com a forma espacial que a cidade assume”. (Tradução nossa).

⁵ Sobre “cidade-armário”, ver: Carvalho; Macedo Júnior (2017).

A cidade assusta, mas vai amanhecer: direito à cidade nas “Duas Cidades”

Multifacetada, a cidade se constitui em jogos e representações às vezes imperceptíveis, estruturados em uma lógica de composição legal, moral e ideológica. São as cidades invisíveis que preenchem os espaços urbanos em sua essência, sendo impossível distinguir a cidade real dos projetos que foram traçados desde sua criação até os mais recentes, arquitetados quando tudo o mais já estava posto.

O social é visto nesta discussão em sua dimensão conflitiva, e nela, por um lado, os setores dominantes procuram afirmar-se e fazer reconhecer sua hegemonia, assim como, por outro, os setores subalternos ou excluídos lutam por se fazer ouvir, para que sua atual situação não se perpetue e para engendrar o social em outra direção. E, além de setores, grupos, classes sociais, indivíduos fazem-se ouvir, constituem-se, engendram. O social, em qualquer direção, também é fruto de ações e visões de indivíduos. E a arte pública, a arte que se faz no espaço público, o gesto, a intervenção, o evento, a instalação, o espetáculo, a apresentação, a arquitetura [...], tudo isso exerce sobre o social preexistente um impacto, em que talvez a hegemonia seja confirmada ou desafiada, mas, mais importante que isso, em que algo do novo desse social passa a ter existência. (PALLAMIN, 2000, p. 9-10).

Os imaginários urbanos são construções coletivas e individuais: pensar a cidade significa, neste ponto, pensar – primordialmente – a relação do sujeito com o espaço em que ele próprio se constitui e se permite reconstituir; mas também significa evocar a imagem prévia que temos do que vem a ser uma cidade. São ações que “buscam ocupar, usar, profanar, apropriar-se do espaço público para construir e propor outras experiências sensíveis e, assim, perturbar essa imagem tranquilizadora e pacificada do espaço público que o espetáculo do consenso tenta forjar”. (JACQUES, 2010, p. 117). Significa inverter as bases de uma visão tradicionalmente assentada sob a análise puramente legislativa, para adentrar as veredas das construções e representações feitas pelos próprios cidadãos, como uma teia coletiva de imagens e pensamentos sobre a cidade e na cidade.

Deste modo, torna-se necessário compreender os discursos propagados pelos cidadãos, a partir de suas realidades. A ausência do Poder Público, manifestada no abandono de equipamentos públicos, por exemplo, consagra a

favelização, isto é, a existência de “uma cidade dentro da cidade, a viver uma ordem e uma dinâmica própria, que reconhece sua alteridade, sob pena de perecer”. (ARONNE, 2012, p. 74). Assim, não há que se falar em discurso ou arte despreziosa. Nas palavras do mestre Warat (1995, p. 5), é necessário “[m]ultiplicar a luta contra a homogeneidade capitalista (afetos, sentimentos, valores). Apostar, como esperança, que tudo nos transborde, varrendo com o homogêneo, deixando o território preparado para a heteronomia. Transbordar o homogêneo, essa é a aspiração”.

Mas como falar de cidadãos sem falar de territórios demarcados? A territorialidade é elemento marcante da construção da cidadania (SANTOS, 2014), devendo a concepção de um Estado plural, que esteja para além do asfalto, subir os morros e as favelas, promovendo a democratização dos espaços públicos, quebrando a lógica de segregação espacial que edificou uma “geografia da miséria” no país. (ARONNE, 2012, p. 75). Torna-se necessário compreender o processo de espacialização da cidadania, que atribui *status* de cidadão em subcategorias a partir do território em que se localizam dentro da mesma cidade.

Assim, ocorre que “para muitos, a rede urbana existente e a rede de serviços correspondente são apenas reais para os outros. Por isso são cidadãos diminuídos, incompletos”. (SANTOS, 2014, p. 140). Uma vez que as relações entre os indivíduos na cidade são pautadas entre o trabalhar e o viver, a noção de luta de classes aplicada aos conflitos urbanos torna-se imprescindível para a compreensão da construção ideológica da cidade. Podemos dizer, então, que “as relações [entre os cidadãos] são diversas, ‘suaviza-se’ a relação de dominação entre os homens, mas nem por isso se apagam as diferenças entre eles”. (CARLOS, 2008, p. 183). É necessário pensar, por sua vez, que “o território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico”. (SANTOS, 2014, p. 82).

Rolnik (2009) nos afirma que as legislações urbanísticas, ao demarcarem territórios, são responsáveis por demarcarem vidas e, por conseguinte, demarcarem relações de poder existentes em um determinado espaço, ou, assim podemos dizer, economias de poder. Trata-se de criar linhas invisíveis que delimitam uma cartografia escancarada da realidade urbana, demarcando espaços do cidadão e espaços marginais, uma vez que “o poder político frequentemente procura reorganizar as infraestruturas urbanas e a vida urbana com o objetivo de manter as populações insatisfeitas sob controle. [...] O urbano funciona como um espaço importante de ação e revolta política”. (HARVEY, 2014,

p. 212-3). Portanto, a constituição do urbano, vemos, é uma constituição do pensamento.

O *BaianaSystem* é um projeto audiovisual que emerge em 2009, na cidade de Salvador, com o lançamento do primeiro álbum homônimo, composto por Russo Passapusso (vocal), Roberto Barreto (guitarra baiana), Sekobass (baixo) e Filipe Cartaxo (parte visual). Com graves e *riffs* de guitarra baiana, uma mistura sonora única juntando elementos tradicionais da música da Bahia com música urbana global em formato de *soundsystem*, o projeto constitui-se enquanto uma sonoridade iminentemente política, valendo-se da autonomia e independência das formas de comunicação (graças ao autocontrole da parte visual da banda) tradicionais, ressignificando a música baiana, enquanto protesto. (VLADI, 2016).

O BaianaSystem é um quebra-cabeça. Cada um tem uma referência, a gente diz que são “quatro cabeças pensantes a serviço da arte dançante” [...] Nas lavagens da Bahia, o sistema de som se parece muito com os da Jamaica: com o povo todo na rua, cada carrinho de café é um sistema de som, cada ambulante de cerveja, por toda parte se vê um sound system. E o sistema de som é uma das bases de pesquisa de onde começamos a entender a estrutura do reggae e do samba-reggae, que é uma das últimas grandes experimentações da música baiana. E o Baiana começa a formatar essas experimentações, relacionando com os ijexás, o frevo, o samba do recôncavo. A gente tenta reunir essas informações da diáspora. (FILGUEIRAS, 2017).

O álbum “Duas Cidades” reflete a preocupação do BaianaSystem em estender lentes para que o público enxergue o espaço como território político, expressando o dualismo da cidade de Salvador, mas que poderia se aplicar a qualquer outra cidade: a desigualdade socioeconômica e espacial. “Duas Cidades”, assim, evoca raízes musicais e confronta as imagens que temos da cidade e das ruas, resgatando a importância que o processo de ocupá-la tem na ressignificação do espaço urbano e o conflito causado pelos processos de gentrificação, constantes em Salvador e qualquer outra metrópole brasileira. Com o refrão “diz em que cidade você se encaixa: cidade alta ou cidade baixa?”, o grupo questiona a (re)produção do urbano por meio da música, expressa sentimentos e impressões, estabelece uma aproximação entre as pessoas, ilustrando vivências, formas de consciência, faz analogias e conexões com a topografia de Salvador e sua lógica de segregação socioespacial.

É o questionamento de conceitos postos (território dividido, hierarquizado, que define quem terá acesso à cidadania e quem não terá): a rima crítica e

independente do projeto audiovisual do *BaianaSystem* permite a transitoriedade entre espaços que estão fora do circuito da música. Essa musicalidade “marginal”, uma vez que está à margem, produz um urbanismo em comum, compartilhando a visão da cidade para um público que se identifica com o que é dito.

De modo similar, na canção “Lucro (descomprimindo)”, o *BaianaSystem* lança mão dos versos para traçar a crítica ao modelo de mercantilização e fabrilização da cidade, transformada em verdadeiro palco de negócios, a partir das privatizações e especulações imobiliárias. Os versos: “Tire as construções da minha praia / Não consigo respirar / As meninas de mini saia / Não conseguem respirar / Especulação imobiliária / E o petróleo em alto mar / Subiu o prédio eu ouço vaia”, analisam – de forma concisa – a política urbana de Salvador, que tem seguido a tendência das principais cidades brasileiras, tendo a intervenção do Poder Público favorecido e incentivado a *concentração obscena de renda* (DUFOR, 2013), acirrando ainda mais a contradição socioespacial e o processo de privatização do espaço público.

“Lucro” demonstra que a rede urbana, que deveria ser um espaço destinado às realizações coletivas, acaba servindo aos interesses de um grupo restrito que detém os poderes econômicos e políticos locais. A cidade torna-se um território de exploração do capital (a cidade como mercadoria), necessário para a perpetuação do seu poder; um negócio lucrativo para os especuladores. Tal é o caso dos planos diretores de Salvador (2004, 2008, 2012, 2016), que foram sancionados sob intensa polêmica, alinhando notoriamente as regras de zoneamento ao interesse imobiliário.

A paisagem urbana de Salvador sofreu modificações profundas e preocupantes desde então. A pressão dos setores empresariais sobre a cidade tornou-se notória em qualquer breve observação sobre a cidade, principalmente se o olhar recair sobre o Acesso Norte e a orla marítima. Ambos foram alvejados por grandes projetos imobiliários, responsáveis por transformar a paisagem a qualquer custo, com amplo desmatamento de Mata Atlântica, aterramento de lagoas e concentração de empreendimentos de grande porte em espaços reduzidos. O resultado de tamanha manobra exploratória já é sentido por aqueles que residem ou transitam por essas duas regiões da cidade.

Na canção “Dia da Caça” uma passagem merece destaque: “Toda cidade vai ficar turística/ E a justiça violenta vai ditar política/Calamidade toma conta da cidade/Tem buzu pegando fogo no joga da atrocidade”

A noção de cidade empresarial ('turística') é um obstáculo ao planejamento urbano. Primeiro, porque o discurso técnico ('política') advindo do planejamento estratégico é privilegiado em detrimento das expectativas e opiniões dos habitantes. A cidade enquanto empresa deve ser coordenada de modo hábil por técnicos especializados, com o objetivo de incrementar a sua produtividade e competitividade. A tecnocracia, pois, é a consequência natural desse cenário, onde a análise que um pequeno grupo de especialistas extrai de algumas tabelas deve se sobrepor às expectativas de toda a população.

Salvador, assim, se torna mais uma "cidade negócio", que trata o seu espaço urbano como uma mercadoria que deve ser constantemente moldada aos interesses dos investidores. Os megaeventos se ligam perfeitamente ao exposto: fornece justificativas para a gestão municipal de Salvador voltar-se prioritariamente à imagem positiva da cidade frente aos visitantes e suas câmeras, mesmo que isso signifique subjugar os direitos da população local – fato verificado na Copa das Confederações 2013 e na Copa do Mundo de 2014.

Mas a cidade não pode ser considerada apenas como um conjunto de monumentos que solidificam a convivência humana. Muito pelo contrário. A realidade urbana é fluida, dotada de planos diversos, dimensões que podem guardar semelhanças ou paradoxos entre si. Ela é a todo tempo construída e reconstruída a partir dos fatores econômicos, políticos e culturais que emanam do cotidiano social; e pode ser a todo tempo interpretada e reinterpretada, de acordo com as crenças e os interesses que motivem os olhares.

Por outro lado, o grupo ratifica que a cidade é um palco vivo de disputa e que é possível fazer o enfretamento através do protesto, da ação política. A reapropriação das ruas pelo *BaianaSystem*, com seu Navio Pirata, representa a retomada das festas de largo e a subversão a vigilância e o controle sobre os corpos na cidade-fábrica, cidade-imobiliária, que prega a existência das ruas apenas para trânsito. Através da rima rápida e feroz de Russo Passapusso, a periferia vai à cidade protestando e reivindicando suas demandas em uma catarse coletiva, vez que "o espaço não é uma estrutura de aceitação, de enquadramento ou coisa que o valha, mas uma estrutura social como outras". (SANTOS, 2014, p. 108).

O *BaianaSystem*, com seu álbum "Duas Cidades", "é o acúmulo de uma cultura política própria dessa Bahia de todos os santos, tantos encantos e muitas revoltas". É a manifestação do direito à existência na cidade, à resistência na cidade. "É também a síntese estética da diminuição das brutais desigualdades

entre tantos Brasis em um mesmo território” (VALIM, 2017). É a ressignificação do espaço enquanto político. Como diz a letra de “Invisível”: “a cidade assusta, mas vai amanhecer”.

Considerações finais: o território enquanto político

As inquietações que permeiam este trabalho são muitas e uma conduzirá a outra, que por sua vez conduzirá a outra... A reflexão apresentada parte da noção de que a cidade se constitui enquanto uma obra multifacetada, complexa e construída a muitas mãos, de modo que a cada cidadão e cidadã, compete uma visão diferente sobre o mesmo objeto.

A ideia de enxergar as cidades invisíveis por meio da constituição de imaginários urbanos é uma tentativa de apreender os contornos e as subjetividades dos indivíduos que compõem e constroem a urbe diariamente. Viver, cantar, dançar, amar e se expressar devem ser atributos de uma cidade verdadeiramente democrática. A expressão urbana, seja por meio da música, seja por meio do *graffitti* importa no reconhecimento de voz constantemente silenciada no âmbito da cidade.

Implica dizer, também, a existência de um conflito de natureza social, econômica ou espacial. A revolta por meio da arte se constitui enquanto uma forma de legítima defesa e, também, um modo de participação dos sujeitos na cidade, afinal “o que é posto em relevo pela arte é o caráter social da personalidade humana”. (FREDERICO, 2013, p. 137). Faz-se necessária uma reflexão mais sensível do Direito, através da arte musical, com o intuito de destacar a exclusão social nas cidades brasileiras. Utilizar a arte como uma análise da sociedade, é estudar o direito de uma forma poética.

Tornar as cidades habitáveis hoje não basta por si só; é urgente pensar numa cidade para além das torres altas que servem à especulação imobiliária e espoliação: é urgente tornar as cidades mais humanas, partindo da compreensão da cidade como um palco constante de disputas entre os cidadãos, sobretudo disputa ideológica para a (re)modelagem dos espaços urbanos.

Propor o rompimento do silêncio dos cidadãos no urbano significa repensar a liberdade de atuação dos sujeitos em sua própria vida, no ambiente em que existem e coexistem com os outros; significa repensar a liberdade da cidade, que é, em concepção plena, a liberdade de criar e remodelar os espaços conforme o desejo mais íntimo de nossos corações.

Referências

- ANDRADE, Adriano Bittencourt; BRANDÃO, Paulo Roberto Baqueiro. *Geografia de Salvador*. 2. ed. Salvador: Edufba, 2009.
- ARONNE, Ricardo. A favela e o Estado: brevíssimo ensaio entre a maloca e a ágora. In: GRÜNE, Carmela (Org.). *Samba no pé & Direito na cabeça*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 71-83.
- BAIANASYTEM. *Duas Cidades*. Salvador: Independente, 2016. 1 CD.
- CALVINO, Italo. *As cidades invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- CARVALHO, Claudio Oliveira; RODRIGUES, Raoni. Projeto de Humanização do Bairro Santa Tereza: gentrificação e antijuridicidade no Centro Antigo de Salvador. *InSURgência: Revista de Direitos e Movimentos Sociais*, v. 1, n. 2, 2015. p. 438-461. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/20057/14247>>. Acesso em: 2 mar. 2017.
- _____. O direito à cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- _____; MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago. Isto é um lugar de respeito!: a construção heteronormativa da cidade-armário através da invisibilidade e violência no cotidiano urbano. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 9, jan. 2017. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26356>>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- FILGUEIRAS, M. Quem é o absurdo russo passapusso, a voz do BaianaSystem. *O Globo*, Rio de Janeiro, 10 fev. 2017. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/cultura/musica/quem-o-absurdo-russo-passapusso-voz-do-baianasystem-20903715>>. Acesso em: 15 fev. 2017.
- FREDERICO, Celso. *A arte do mundo dos homens: O itinerário de Lukács*. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- HARVEY, David. *Urbanismo y desigualdad social*. Traducción de Marina Gonzalez Arenas. Madrid: Siglo XXI, 1977.
- _____. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- JACQUES, Paola Berenstein. Zonas de tensão: em busca de micro-resistências urbanas. In: JACQUES, Paola Berenstein; BRITTO, Fabiana Dultra. *Corpocidade: debates, ações e articulações*. Salvador: Edufba, 2010. p. 106-119.
- MARX, Karl. *O Capital*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1971. v. II.
- PALLAMIN, Vera Maria. *Arte urbana: São Paulo, região central (1945-1998) - obras de caráter temporário e permanente*. São Paulo: Annablume, 2000.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Dança de sentidos: na busca de alguns gestos. In: JACQUES, Paola Berenstein; BRITTO, Fabiana Dultra. *Corpocidade: debates, ações e articulações*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 24-41.

SILVA, Armando. *Imaginários urbanos*. Rio de Janeiro: Perspectiva, 2001.

SMITH, Neil. *La nueva frontera urbana: ciudad revanchista y gentrificación*. Trad. de Verónica Hendel. Madrid: Traficantes de Sueños, 2012.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercado. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2001.

VALIM, P. Cavalo do Cão: BaianaSystem e a subversão da ordem. *Jornalistas Livres*, São Paulo, 27 fev. 2017. Disponível em: <<https://jornalistaslivres.org/2017/02/cavalo-do-cao-baiana-system-e-a-subversao-da-ordem/>>. Acesso em: 1º mar. 2017.

VLADI, N. Grave, mais grave!: um passeio pelos territórios sonoros e afetivos do projeto BaianaSystem. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 39., 2016, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Intercom, 2016. Disponível em: <<http://portalintercom.org.br/anais/nacional2016/resumos/R11-1591-1.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

WARAT, Luis Alberto. Metáforas para a ciência, a arte e a subjetividade. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, p. 1-10, jan. 1995. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15815/14310>>. Acesso em: 4 dez. 2017.

Direito à cidade e movimentos sociais urbanos: reforma urbana e legislação urbanística no contexto da transição democrática[#]

Melissa Beck Dummel^{*}
Samuel Martins dos Santos^{**}

Introdução

O presente trabalho tem como tema o Direito à Cidade e a atuação dos movimentos sociais urbanos no contexto do processo de redemocratização do Brasil, tendo como recorte temporal o final da década de 70 até o início do século XXI.

Inicialmente, deve-se destacar que a análise compartilha da compreensão do Direito, como resultado de um processo de embates e lutas políticas, nos quais grupos competem na defesa do seu projeto de cidade. O Direito positivo não surge como algo pronto, mas como resultado de processos políticos e jurídicos, muitas vezes imprevisíveis, dos conflitos decorrentes da pluralidade de concepções sobre a cidade e a sociedade.

O artigo possui o seguinte problema: Quais são as relações possíveis entre os movimentos sociais e o desenvolvimento legislativo e institucional do Direito Urbanístico, no período posterior a 1988?

As hipóteses centrais indicam que há um vínculo direto entre o debate sobre a reforma urbana e a experiência democrática no Brasil, desde a década de 70, e que por isto o destaque das relações entre Direito à Cidade, os movimentos sociais urbanos e a elaboração legislativa sobre a matéria podem fundamentar explicações a respeito da experiência democrática no Brasil contemporâneo.

Assim, a análise tem como objetivo relacionar as pautas apresentadas pelos movimentos sociais e o desenvolvimento institucional do Direito

[#] O presente capítulo é resultado do Trabalho de Conclusão de Curso da coautora Melissa Beck Dummel intitulado DIREITO À CIDADE E MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS: UM ESTUDO SOBRE O MOVIMENTO PASSE LIVRE, defendido em 2016, no curso de Direito da CESUSC.

^{*} Mestre em Filosofia do Direito pela UFSC. Professor de Direito Urbanístico, na Faculdade CESUSC. Doutorando em Direito pela UFSC e advogado. *E-mail*: samuelmartinsdossantos.1977@gmail.com

^{**} Graduada em Direito pela Faculdade CESUSC. *E-mail*: melissadummel@hotmail.com

Urbanístico, no processo de transição democrática do Brasil, de modo a contribuir para a caracterização da experiência democrático-brasileira, no período posterior à Constituição Federal de 1988.

O direito à cidade e legislação urbanística brasileira

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a conter um capítulo específico sobre Política Urbana no seu texto principal. Tal inovação pode ser analisada como o resultado de uma atuação de grupos defensores da reforma urbana no processo de transição democrática, desde o final da década de 70.

Todavia, é importante destacar que a pauta da reforma urbana já se encontrava nas propostas das reformas de base, elaboradas por Celso Furtado, e foi defendida por João Goulart no processo de tensionamento político, do qual resultou a ruptura da ordem constitucional de 1946 com o Golpe Civil e Militar de 1964.

Com isto fica claro que o debate sobre a reforma urbana no Brasil tem uma importância tão central quanto o debate sobre a reforma agrária, justamente porque as duas propostas enfocam o instituto do direito de propriedade, cuja forma de instituição desde o século XIX tem proporcionado a manutenção de uma sociedade absolutamente desigual e hierarquizada no país.

Assim, analisar as relações entre o Direito à Cidade, os movimentos urbanos e a elaboração da legislação urbanística significa focar questões que são vertebrais na organização jurídico-política e social, no Brasil contemporâneo.

As cidades capitalistas e suas contradições

O processo de urbanização no Brasil ficou caracterizado pela ausência de planejamento urbano e certamente não é demasiado contextualizar o seu desenvolvimento nas condições do desenvolvimento do capitalismo periférico.

O cenário urbano capitalista é marcado pela divisão entre várias realidades em um mesmo espaço urbano: de um lado, concentram-se serviços, ofertas de emprego, investimento público em infraestrutura e equipamentos, bem como forte interesse do mercado imobiliário. De outro lado, deparamo-nos com a ebulição das favelas, os índices de pobreza, o desemprego, a dificuldade de acesso aos direitos básicos, como moradia, saneamento básico e água potável. (CARVALHO, 2016, p. 16 e ss).

Neste sentido, a urbanista Raquel Rolnik (2012, p. 45) analisa a cidade como se o seu território fosse demarcado por fronteiras imaginárias, responsáveis por definir o lugar onde cada morador vai habitar, ou onde cada coisa permanecerá. Essas barreiras evidenciam o que os estudiosos da cidade denominam de segregação espacial e fragmentação do espaço urbano.

A história da segregação espacial se relaciona à definição do que seria o espaço público e do que seria o espaço privado. No final do século XIX, conforme Rolnik (2012, p. 55) explana, a burguesia deixa de habitar a rua, local de festas e cerimônias, e passa a limitar-se ao confinamento da família, recebendo seus convidados no íntimo do lar.

A rua passa a ser tratada como local hostil, onde vagam diferentes etnias, sexos e idades. Em contraponto cria-se o isolamento em bairros exclusivamente residenciais, visando à proteção a “tensa diversidade da cidade”. A relação imposta por este cenário traduz a “morte do espaço da rua como lugar de trocas cotidianas, espaço de socialização”. (ROLNIK, 2012, p. 57).

O surgimento das favelas no Brasil datam do final do século XIX, mas é possível apontar que o processo favelização cresceu de maneira explosiva durante os anos 1980, quando “a velocidade e a intensidade do crescimento da pobreza urbana mudaram”. Segundo o IBGE, entre 1980 e 1991 a população brasileira cresceu a 1,9% ao ano, entre 1991 e 2000 1,6%, enquanto a população moradora da favela cresceu 7,65% e 4,18%, respectivamente. (MARICATO, 2011, p. 215).

A disputa travada nas cidades é gerada pela apropriação desigual de seu patrimônio, prevalecendo os usos privado e mercadológico, que afastam as políticas públicas de determinadas áreas urbanas das áreas mais empobrecidas. Por outro lado, as áreas mais valorizadas das cidades apoiam-se no pilar da especulação imobiliária, a qualidade da vida urbana virou uma mercadoria, decorrente de inúmeros fatores, como o desenvolvimento insustentável, os efeitos do capital neoliberal, entre outros.

No processo de formação da sociedade e do Estado no Brasil a desigualdade foi um elemento marcante, sendo a segregação espacial no espaço urbano uma consequência direta de tal característica. Em regra, os espaços urbanos no Brasil não são planejados, sendo segregacionistas e excludentes, justamente por este motivo a relação entre democracia e espaço urbano é direta, em uma perspectiva de alteração destas características seculares de exclusão e desigualdade.

Transição democrática e movimentos de reforma urbana no Brasil contemporâneo

Conforme já assinalamos, existem relações entre as características de determinada sociedade e a forma de ocupação do espaço urbano. Além do segregacionismo típico de uma sociedade capitalista pós-escravocrata, no Brasil contemporâneo a duradoura experiência autoritária do regime civil-militar foi determinante para o surgimento de movimentos sociais de viés democrático, neste contexto do final da década de 70 e início da década de 80, encontram-se os movimentos por reforma urbana.

Se antes da redemocratização brasileira, a participação da população sobre as questões urbanas era limitada pelo contexto autoritário, com a transição democrática foi possível ampliar a participação, inclusive, na elaboração da Emenda Popular da Reforma Urbana no processo constituinte entre 1987 e 1988. E, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a organização dos sistemas constitucionais de participação, possibilitou novas perspectivas na atuação e configuração de diferentes setores da sociedade civil no Brasil.

Conforme destaca Doimo em Santos (2008, p. 12), no Brasil e na América Latina dos anos de transição, os movimentos sociais possuem características populares e de reivindicações pela democracia. Suas reivindicações estavam relacionadas à fragilidade das condições de vida das camadas menos abastadas, que clamavam por moradia, saúde, educação, saneamento e transportes públicos.

Este tópico tem como foco os movimentos sociais urbanos, com o objetivo de expor algumas classificações e características da bibliografia correlata. Alguns destes movimentos, acreditam na luta revolucionária, como forma de transformação de um modelo político, buscando uma sociedade mais igualitária, outros grupos participam de movimentos reformistas de vieses reivindicatórios.

São movimentos que enfrentam problemas urbanos relacionados com o uso do solo ou uma justa distribuição dos equipamentos coletivos, como os movimentos por moradia e transporte de qualidade. Existem também movimentos que identificam novas formas de opressão, no campo da cidadania e dos direitos universais.

Ana Maria Doimo identifica três possibilidades de interpretação/ação para os movimentos sociais.

A primeira é a estrutural-autonomista, que busca explicações para as ações, partindo de duas premissas: i) as contradições urbanas produzidas pelo caráter de classe do Estado que financia a reprodução do capital em detrimento da garantia da reprodução da força de trabalho (SANTOS, 2008, p. 25), portanto fazem parte do conflito entre o capital e o trabalho; ii) a sociedade civil, organizada de forma autônoma contra a tradição político-autoritária, assim os novos movimentos sociais, em uma manifestação de rebeldia, se dirigiram contra tal autoritarismo. (SANTOS, 2008, p. 25-26).

A segunda é a interpretação cultural-autonomista que surge a partir de 1982-83, com base nas correntes culturalistas dos movimentos sociais europeus. Revaloriza a cultura e a subjetividade na elaboração dos conflitos sociais e adota a noção de Thompson de experiência a partir da prática. “Trabalha com a ideia de ‘sujeitos políticos’, portadores de uma ‘nova’ identidade sociocultural”, para a construção de um projeto político destinado à “transformação social” e à “radical renovação” da vida política”. (SANTOS, 2008, p. 26).

Até a metade dos anos 80, este enfoque e o anterior foram dominantes na interpretação dos movimentos sociais urbanos.

Com a volta da democracia no Brasil, surge a terceira interpretação associada ao enfoque institucional. Doimo salienta que, apesar dos movimentos baseados nos enfoques autonomistas criticarem o atrelamento institucional, não eram completamente anti-Estado ou contra o Estado. A dúvida teórica estava na relação autonomia-institucionalização, baseada nas formas de atuação concretas. O que se percebe são as novas relações entre movimentos e Estado, mais vinculadas à ampliação das funções do Estado sobre a sociedade e de direitos da cidadania e não com as mudanças estruturais das relações capitalistas.

Para Scherer-Warren, as teorias culturalistas e identitárias dos movimentos sociais “tiveram o mérito de buscar a complexidade simbólica e de orientação política dos agrupamentos coletivos formadores de movimentos sociais, segundo o princípio da diversidade sociocultural” (SCHERER-WARREN, 2011, p. 18), como no caso dos movimentos de gênero, ecológico, étnicos, entre outros. Transitava-se, assim, do pensamento universalista acerca de um sujeito único e central da transformação social para as interpretações sobre o descentralismo das lutas, da multiplicidade e contingência das identidades, incluindo pressupostos das teorias pós-modernas.

Se houve avanços teóricos pelo entendimento das opressões e discriminações que ocorrem em torno de diferenças socioculturais, houve perdas pela pouca relevância atribuída ao problema das desigualdades sociais e às raízes históricas dos processos de colonização, que incluem e articulam dimensões de múltiplas formas de dominação que vão do econômico ao social, do social ao cultural, do cultural ao ideológico, do ideológico ao político e vice-versa. (SCHERER-WARREN, 2011, p. 18).

Sobre as teorias institucionalistas dos movimentos sociais, segundo Scherer-Warren:

[...] contribuíram para a análise de oportunidades e de formas de participação de atores coletivos na esfera pública formal. Tais teorias auxiliaram no entendimento do cotidiano do fazer político institucionalizado, a partir da relação entre sociedade e Estado, em que se encontra em jogo a relação entre investimentos (recursos humanos, simbólicos e materiais) e ganhos (políticos, materiais e no plano dos direitos). (SCHERER-WARREN, 2011, p. 18)

Na perspectiva institucionalista, destacamos os grupos de moradores das periferias dos centros urbanos, que devido ao processo intenso de urbanização, perceberam-se cercados de problemas e necessidades sociais, além de viverem em um período ditatorial. Puderam encontrar, especialmente nas associações de base comunitária, “um espaço de intervenção política através de uma multiplicidade de organizações populares que se constituíram em instâncias privilegiadas de manifestações dos conflitos sociais”. (SCHERER-WARREN; LÜCHMANN, 2015, p. 16).

Esses movimentos, principalmente os ligados à moradia, passaram a conquistar direitos e o seu reconhecimento formal, por meio de legislações e decisões judiciais, conforme expõe Barreto (2008, p. 79), como por exemplo o surgimento da Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), em 1982.

As lutas foram se unificando pela reivindicação do direito à cidade e, durante esse processo, a percepção do autoritarismo do regime militar, que eram obrigados a viver, começou a ser contestado, o que possibilitou, paulatinamente, o processo de abertura política do país. As “[...] ações de desobediência civil, como greves, passeatas, ocupação de terras, depredações e muitos outros tipos de manifestações organizadas ou espontâneas passaram a desafiar abertamente a ordem instituída”. (SANTOS, 2008, p. 88).

A redemocratização brasileira, com destaque para a Assembleia Nacional Constituinte de 1986, trouxe a oportunidade inédita de participação popular no processo legislativo e a Emenda Popular da Reforma Urbana foi uma das 83 emendas populares que atenderam às exigências regimentais e foram aceitas para serem submetidas à votação. (BASSUL, 2010, p. 77).

A emenda foi elaborada pela Federação Nacional dos Engenheiros, pela Federação Nacional dos Arquitetos e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, organizada também pela Articulação Nacional do Solo Urbano, pela Coordenação dos Mutuários do BNH e, pelo Movimento em Defesa do Favelado, a emenda contou com o apoio de 48 associações locais ou regionais. Obteve 131 mil assinaturas. (BASSUL, 2010).

Assim, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 tornou-se um espaço prioritário de embates a respeito dos projetos de política urbana, que seria instituídos na Constituição Federal:

Ao final do processo constituinte, a Emenda Popular da Reforma Urbana resultou parcialmente aprovada, o que parece ter parcialmente desagradado a ambos os polos do debate. De um lado, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) se mostrava insatisfeito porque a função social da propriedade, diretriz fundamental da Emenda, havia sido submetida a uma lei federal que fixasse as diretrizes da política urbana e, ainda, a um plano diretor municipal. De outro, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) tornava pública sua inconformidade com o usucapião urbano. (MARICATO, 1988; BASSUL, 2010, p. 79).

No contexto da transição democrática, a Emenda Popular de Reforma Urbana tinha como objetivo incluir na nova Constituição uma gestão democrática de cidade, a possibilidade de o Poder Público desapropriar imóveis urbanos por interesse social, a obtenção de lucro imobiliário decorrente de investimentos públicos, o imposto progressivo, o direito de preferência, desapropriação, a concessão de direito real de uso e parcelamento e edificação compulsórios, a usucapião especial para fins de moradia, entre outras medidas, como o direito à moradia assegurando a regularização fundiária e a urbanização. (BASSUL, 2010, p. 77).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os movimentos sociais pela Reforma Urbana precisaram interferir em vários momentos, nos longos 11 anos de discussão sobre o Estatuto da Cidade na Câmara dos Deputados. Isso devido aos interesses antagônicos que existiam. De um lado os

empresários, do outro os movimentos e ativistas pela reforma urbana, fazendo pressão para que o Estatuto fosse finalmente aprovado.

Os movimentos sociais assumiram importante função na luta pela reforma urbana; eles passaram a difundir o conteúdo da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade pelos diversos movimentos populares e segmentos sociais. Através do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, da organização de universidades, ONGs e movimentos, cursos de capacitação sobre o conteúdo do Estatuto da Cidade começaram a ser realizados.

Nestes cursos, a lei não era divulgada de forma neutra, mas sim apresentada a partir de uma visão específica: a da reforma urbana, do direito à cidade e da democratização da terra e da propriedade urbana. Esses cursos respondiam à necessidade de capacitar e tornar os instrumentos do Estatuto da Cidade comuns à população, como elemento não de uma política dissociada da realidade concreta, mas do dia a dia das comunidades, sobretudo como instrumento para a transformação social que atua sobre o cotidiano. (RODRIGUES; BARBOSA, 2010, p. 25).

Mesmo com a realização das Conferências Nacionais das Cidades terem reafirmado a construção dos Conselhos das Cidades, no âmbito municipal, estadual e federal, são poucos os entes federados que construíram e integraram as políticas setoriais como habitação, saneamento e mobilidade. Depois da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, essa situação se agravou, pois determinou a integração do Sistema, e caberia aos estados e municípios criarem conselhos de habitação. Maricato sobre as Conferências complementa:

No período dos governos de Luís Inácio Lula da Silva foram promovidas 40 (quarenta) Conferências Nacionais organizadas a partir dos municípios, passando pelos governos estaduais e entidades sociais até alcançar o nível federal. Os temas são abrangentes: Juventude, Igualdade Racial, Direito dos Idosos, Política Cultural, Direitos da Mulher, Direito dos Portadores de Deficiência, Direitos da Criança e do Adolescente, Saúde, Meio Ambiente, Segurança Pública, entre outras. Participaram dessas conferências, a partir de 2003, dois milhões de pessoas. As três Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007) tiveram a participação de mais de 1.500 delegados eleitos em cada uma delas. No entanto, esse movimento participativo parece não ter logrado transformar de modo significativo a qualidade da democracia e o quadro de exclusão urbana. (MARICATO, 2010, p. 22).

Barreto descreve que a multiplicação dos espaços institucionais garantiu, em tese, a participação, no entanto o que ocorre na prática é que esses espaços são ocupados quase sempre pelas mesmas pessoas, segundo a autora, quem não integram ou não podem ter acesso à rede social restrita de participação ficam, quase automaticamente, fora do jogo político ou participam de forma muito mais restrita, inibida e tolhida. (BARRETO, 2008, p. 115).

Barreto faz menção ao texto “Nunca fomos tão participativos” de Ermínia Maricato, para enfatizar que apesar dos principais movimentos sociais estarem vinculados a questões institucionais e jurisdicionais, tais grupos fincaram em seu horizonte de luta ações diretas, como ocupar imóveis inabitados e de fazer amplas manifestações na rua, tendo como resultado uma série de conquistas políticas. (BARRETO, 2008, p. 118).

Ainda assim:

Os movimentos sociais devem lutar por novos marcos jurídicos, mas é preciso ter em conta que isso está muito longe de assegurar conquistas reais, como estamos testemunhando com a quase nula aplicação dos instrumentos mais importantes do Estatuto da Cidade [...]. Apesar da força e da unidade dos movimentos urbanos, o secularmente almejado acesso à terra concretamente pouco avançou nesses anos de conquistas institucionais. Esse parece ser o ponto de honra da elite brasileira: conservar os pobres na ilegalidade quando ela mesma se apropriou ilegalmente da maior parte do patrimônio em terras públicas. (MARICATO, 2008, p. 20)

Apesar da euforia sobre esta conquista, das gestões democráticas populares e do avanço da nova política urbana, Maricato (2010, p. 21) revela que as cidades pioraram, de modo geral, neste período. As cidades brasileiras apresentaram um aumento da pobreza, do desemprego, das favelas, dos moradores de rua, da violência, etc., herança de 25 anos de neoliberalismo.

É inegável o avanço que houve na participação popular durante o processo de construção de políticas públicas, mas muito ainda deve ser feito pela plena implementação do Estatuto da Cidade. Ele deve ser apropriado e reivindicado por mais organizações, fazendo valer os Planos Diretores vigentes: Rodrigues e Barbosa alegam que é fundamental que tenhamos consciência de que a lei não é uma ferramenta que age por si só: “É um instrumento a mais na mão da sociedade organizada. Mas somente com a mobilização e organização podemos aliar a ferramenta institucional com a pressão política e a construção de poder popular para exigir as mudanças necessárias”. (RODRIGUES; BARBOSA, 2010, p. 34).

Conforme podemos demonstrar, os movimentos sociais por reforma urbana tiveram uma participação decisiva no processo de transição democrática, como também na propositura de um capítulo específico sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e também no desenvolvimento do Estatuto da Cidade. No próximo tópico analisaremos de que forma o período entre o final da década de 80 e início do século XXI foi pródigo na elaboração de uma legislação protetiva do Direito à Cidade, ainda assim o desenvolvimento da legislação urbanística não tem sido uma estratégia suficiente para assegurar a melhoria nas condições de vida no Brasil.

Sobre o desenvolvimento da legislação urbanística no período posterior à Constituição Federal de 1988

Com a promulgação da Constituição de 1988, vários dispositivos dispõem sobre as diretrizes do planejamento urbano, pretendendo assim nortear com princípios a política urbana, as quais possam ser aplicadas respeitando as diferenças regionais e as complicações que os centros urbanos possam apresentar. Eis que se incorporam no capítulo “Da Política Urbana” os artigos 182 e 183,¹ marcos da temática urbana na história constitucional brasileira.

De acordo com Silva (2012, p. 56), outros dispositivos da Constituição também atendem à matéria urbanística, os arts. 21, inciso XX e 182 tratam sobre as diretrizes do desenvolvimento urbano; os arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII;

¹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes: § 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º. As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º. É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta [sic] metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º. Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

e 225 sobre preservação ambiental; arts. 21, IX; 30, VIII; e 182 sobre planos urbanísticos, e também a função urbanística da propriedade urbana.

Para Silva (2012, p. 58), nos arts. 21, XX e 182 da Constituição Federal encontram-se os fundamentos das duas amplas perspectivas da política urbana. O primeiro artigo dispõe competir à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Já o segundo estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O Estatuto da Cidade passou por anos de discussão na Câmara dos Deputados, antes de ser aprovado. O projeto de lei proposto ao Senado, enviado à Câmara, por onde permaneceria por mais de 10(dez) anos. Podia-se notar uma verdadeira disputa entre setores conservadores, influenciados por representantes do empresariado da construção civil e do mercado imobiliário, e setores mais progressistas influenciados pelo Movimento da Reforma Urbana. (BASSUL, 2010).

Com a função de regulamentar os dispositivos previstos no Capítulo II (Da Política Urbana), do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira) da Constituição de 1988, conforme explicita em seu art. 1º, o Estatuto da Cidade também expandiu os dispositivos constitucionais sobre política urbana no Brasil. A norma tem como princípio um processo democrático de desenvolvimento e gestão urbana e concede ao poder municipal maior participação na formulação de diretrizes de planejamento urbano.

Entre as diretrizes previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade, Saule Júnior (2001, p.13 ss) destaca algumas consideradas pertinentes.

A primeira é a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

A segunda é a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A terceira é a ordenação e o controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; o parcelamento do solo, a edificação

ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas.

A quarta é a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; recuperação dos investimentos do Poder Público, de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

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

Todas as diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade, como normas gerais de direito urbanístico, que, segundo Saule Júnior, qualifica norma geral como a que “estabelece princípios ou diretrizes de ação e se aplica indiscriminadamente a todo território nacional”. (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 12), são direcionadas para a atuação da União, dos estados e municípios.

O município é o ente federativo com maior competência e responsabilidade na promoção das políticas urbanas. Os municípios aplicarão as diretrizes gerais com base nas especificidades e na realidade local, com fundamento na Lei Orgânica Municipal e no Plano Diretor.

É consenso que o Estatuto da Cidade passou a ser a principal referência normativa sobre as cidades e a questão urbana no Brasil, e desde então a ordem jurídico-urbanística foi complementada por importantes leis federais diretamente relacionadas à pauta da Reforma Urbana, como, por exemplo, as que regulamentaram os consórcios públicos intermunicipais (Lei Federal 11.107, de 2005), a Política Nacional de Saneamento (Lei Federal 11.445, de 2007), a lei que criou o Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social (Lei Federal 11.124, de 2005), a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal 12.305/2010), Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), o Estatuto das Metrôpoles (Lei Federal 13.089, de 2015) e outras.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, também é um marco institucional no debate sobre o urbanismo no Brasil. Inicialmente o ministério foi chefiado por Olívio Dutra e seus cargos preenchidos por urbanistas de referência, no debate sobre a reforma urbana no Brasil, como Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, entre outras. Destaca-se também o Conselho Nacional das Cidades, em 2004, bem como a realização das Conferências das Cidades, a partir de 2003. (MARICATO, 2015, p. 35).

Com isto, é inegável que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até os primeiros anos do século XXI, ocorreu um significativo implemento institucional e político do debate sobre a reforma urbana no Brasil. No entanto, conforme exposto no tópico anterior, este desenvolvimento legislativo não foi linear, e muito menos implementado adequadamente, como também se apresentou suscetível a retrocessos.

Aos estudiosos do direito urbanístico, portanto, é importante o destaque desta conclusão, no sentido de que apenas o desenvolvimento legislativo não é suficiente para a efetivação do Direito à Cidade e das pautas por reforma urbana. Particularmente, para o ensino do Direito no Brasil, marcadamente positivista e legalista, tais conclusões são inafastáveis para a qualificação do debate sobre Direito à Cidade e reforma urbana.

Considerações finais

O presente artigo propôs uma relação entre o papel dos movimentos sociais urbanos na transição democrática do Brasil e o desenvolvimento da legislação urbanística após a Constituição Federal de 1988.

O problema formulado tem como base a possibilidade de traçar tal paralelo e quais seriam suas principais características. E o objetivo foi desenvolver uma reflexão de compreensão da legislação urbanística além da sua descrição positivista.

Conforme foi exposto, os movimentos de reforma urbana tiveram um papel importante na pauta pela democratização do Estado brasileiro, o que possibilita a sugestão que a inserção de um capítulo específico sobre política urbana decorreu diretamente de tal atuação.

Obviamente, este processo não foi linear, muito menos ausente de conflitos, pelo contrário, a centralidade do direito de propriedade na manutenção de uma sociedade desigual faz com que toda e qualquer discussão a respeito de uma perspectiva coletivista sobre o instituto seja objeto de grande resistência.

Além da Constituição Federal de 1988 possuir uma disposição mais flexível ao coletivismo, como também o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) ter fundamentos de inegável diretrizes sociais-democratas, devemos assinalar que todo o conjunto de legislação desenvolvido posteriormente também compartilhou fundamentos muito semelhantes.

A despeito disso, tal legislação tem sido caracterizada por um baixo nível de efetividade; nas últimas décadas, o Ministério das Cidades tem perdido grandemente seu papel de influência para a propositura de soluções para as questões relacionadas ao Direito à Cidade. No âmbito Municipal, é notório que ainda não há um engajamento na implementação dos institutos urbanísticos para a melhoria das condições de vida nas cidades brasileiras.

Assim, a lição disposta por Ermínia Maricato a respeito da insuficiência das leis exclusivamente para garantir a reforma urbana deve ser compreendida com muita atenção por parte de estudiosos do direito urbanístico no Brasil, de modo que a contribuição do Direito para a melhoria das Cidades possa ir além das leis e encontrar, na concretude das experiências de vida dos cidadãos, uma possibilidade que seja melhor do que muitas cidades brasileiras têm oferecido aos seus moradores.

Referências

BARRETO, Ariadne Muricy. *Direito à cidade na cidade espetáculo: simulacros e utopias: perspectivas para o pensamento jurídico crítico sobre a sociedade urbana*. 2008. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Org.). *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 71-90. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. *Lei 10.257*, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 1º maio 2016.

BRASIL. *Lei 11.445*, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm> Acesso em: 25 jan. 2018.

BRASIL. *Lei 12.305*, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm>. Acesso em: 25 jan. 2018.

BRASIL. *Lei 12.587*, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1o de maio de 1943, e das Leis 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm>. Acesso em: 25 jan. 2018.

CARVALHO, Cláudio; RODRIGUES, Raoni. *O Direito à Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. Trad. de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Trad. de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, Ermínia et al. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. p. 19-26.

_____. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____. Posfácio. In: DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. Trad. de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 209-224.

_____. O Estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Org.). *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. Nunca fomos tão participativos. *Revista sem Terra*, ano X, n. 43, 2008. Disponível em: <<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/revista-sem-terra.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

RODRIGUES, Evaniza; BARBOSA, Benedito Roberto. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Org.). *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 23-34. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

SANTOS, Regina Bega. *Movimentos sociais urbanos*. São Paulo: Ed. da Unesp, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da cidade – Instrumentos de Reforma Urbana. In: ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson. *Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana*. São Paulo: Pólis, 2001. p. 10-36.

SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SCHERER-WARREN, Ilse; LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Um panorama dos estudos sobre os movimentos sociais e participação no Brasil. In: SCHERER-WARREN, Ilse; LUCHMANN, Lígia Helena Hahn (Org.). *Movimentos sociais e engajamento político: trajetórias e tendências analíticas*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2015. p. 15-42.

SCHERER-WARREN, Ilse. Para uma abordagem pós-colonial e emancipatória dos movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, Ilse; LUCHMANN, Lígia Helena Hahn (Org.). *Movimentos sociais e participação: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2011. p. 17-35.

UN-HABITAT. United Nations Human Settlements Programme. *The challenge of slums: global report on human settlements*, 2003. London: Earthscan, 2003. Disponível em: <<http://unhabitat.org/books/the-challenge-of-slums-global-report-on-human-settlements-2003/>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

Gentrificação de áreas históricas: desenvolvimento urbano e patrimônio cultural

Anny Viana Falcão*
Talden Farias**

Introdução

Ao encararmos uma cidade e seu ambiente construído, identificamos símbolos denotativos de sua preexistente ocupação que, tomados em conjunto, consolidam os resultados de uma herança do passado que transita pelo presente arraigado de significado: o patrimônio cultural. A parcela do território urbano mais antiga e representante das marcas do tempo do desenvolvimento urbano de uma cidade são as áreas históricas, muitas vezes classificadas como centros históricos. Essas áreas também são pacientes da utilização do espaço pelo capital, o qual se apresenta como fator condicionante de acentuada expressão no território de uma cidade, na medida em que a fruição e interesse por espaços de maior presença de aparelhamentos (infraestrutura e centralidade), decorrentes do capital ali presente, também é alvo de maior atenção das políticas públicas e do interesse do mercado imobiliário, num processo que pode ocasionar desigualdades sociais num contexto urbano, pois induz a que se acredite em separar a degradação dos espaços urbanos, revitalização e diversidade cultural da racionalidade econômica.

Enquanto o ambiente construído, estruturalmente organizado, decorre do processo de desenvolvimento da cidade, expressa materialmente a apropriação pelo capital de consumo, produção e circulação de energia econômica nesses espaços urbanos. Fatores que implicam a modificação desse meio ambiente construído, em que coexistem variadas formas de fruição que revelam a cidade multifacetada, enquanto cenário de possibilidades de consumo pelo capital. É nas áreas históricas, que a demanda do capital determina o uso e a ocupação, com a expulsão dos residentes de baixa renda, o que implica o processo de suburbanização do tecido urbano, apresentando-se o capital como principal agente gentrificador.

* Mestranda em Ciências Jurídicas pela UFPB e especialista em Direito Urbanístico e Ambiental pela PUC/MG. Advogada. *E-mail*: annyvf@hotmail.com

** Doutor em Direito da Cidade pela UERJ e doutor em Recursos Naturais pela UFCG. Advogado e professor na UFPB. *E-mail*: taldenfarias@gmail.com.

Em vista disso, o objetivo deste trabalho é analisar como o processo de crescimento impacta as áreas históricas centrais da cidade, ocasionando um processo de gentrificação. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental de caráter interdisciplinar, pois, além da Ciência Jurídica, procurou estudar a relação entre patrimônio cultural e desenvolvimento urbano à luz de outros ramos do conhecimento científico, a exemplo da Arquitetura e Urbanismo e da Sociologia.

Áreas históricas: o espaço urbano qualificado pelo instituto do tombamento

O espaço urbano, tomado pelo conjunto das estruturas individuais que o integram, foi elencado a integrar a definição de patrimônio cultural por volta dos séculos XIX e XX. Um dos teóricos que apresentou a preocupação com a malha urbana por conter monumentos e a presenças desses ensejar a valorização geral do território integrante, foi o italiano Gustavo Giovannoni ao proclamar a *“cidade histórica constitui em si um monumento, tanto por sua estrutura topográfica como por seu aspecto paisagístico, [...] pelo conjunto de seus edifícios”*. (KÜHL, 2013, p. 54).

Ele ainda afirmava que o espaço urbano, em seu contexto cultural, deveria aplicar-lhe o mesmo tratamento dos instrumentos de proteção de bens culturais individuais, ao conglobar os bens ali inseridos. Outros teóricos reconhecem a personalidade expressa na estrutura urbana resultante de um passado vivo, ao identificar a *“peculiaridade de espaços urbanos históricos a qual está expressa na conservação dos traçados viários que a estratificação secular mais ou menos integralmente legou a nossa geração [...] constituindo precioso documento histórico”*. (ANDRADE JÚNIOR, 2008, p. 22).

A sensível representação social de que é imbuída a relevância de um conjunto urbano é identificada na valorização da herança de um passado expresso no posicionamento de lotes, evolução da ocupação dos seus espaços públicos, observância das construções e suas estruturas, atenção aos eixos de crescimento inicial da cidade, os espaços de trajeto e permanência dos cidadãos, dentre outros aspectos.

O conceito de centro histórico, tratado como parcela do tecido urbano, detentora de características morfológicas¹ que transitam pela marca do passado de

¹ Quando tratamos das características morfológicas, nos referimos à situação da conformação das formas urbanas, ou seja, como a historicidade traduzida nos aspectos que dão forma e contexto ao espaço urbano (edifícios, espaços públicos, disposições naturais, relevo, dentre outros), e que são específicos de cada cidade.

que procede até a conservação que se destina ao futuro, surgiu pela experiência de uma construção em Viena no século XIX. (OLIVEIRA, 2015, p. 44). A obra dividiu o núcleo antigo da cidade, ao impossibilitar a adaptação harmoniosa com as demais áreas da cidade.

Paulatinamente, a configuração do conceito foi alvo de contribuições internacionais, que passaram da individualidade do monumento tomado *per se* até a abrangência do espaço o qual integra. As orientações internacionais de caráter prescritivo e indicativo às políticas de preservação do patrimônio cultural mundial são documentos que auxiliam na consolidação dos conceitos atinentes. A contribuição dada pela Carta de Atenas de 1933 considerou os valores arquitetônicos dos edifícios isolados ou tomados no conjunto urbano, por constituírem a vida de uma cidade que também pode ser expressa pelo traçado urbano e demais construções, que lhe conferem personalidade própria.²

A Carta de Veneza de 1964, resultante do II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos dos Monumentos Históricos, incluiu na definição de monumento histórico, em seu art. 1º, “o sítio urbano ou rural que dá testemunho de uma civilização particular, de uma evolução significativa.”

Nota-se a unidade de que vai sendo formado o conceito de conjunto urbano, como espécie de monumento ao transpassar da noção de junção de elementos desvinculados para reconhecer no todo urbano, devido à soma de valores individuais vistos em sua globalidade, o caráter unitário de monumento.

A Declaração de Amsterdã de 1976 compreende, em suas conceituações de patrimônio cultural, não somente as construções isoladas e seus entornos como também os conjuntos urbanos que apresentem interesse histórico. Ao tratar da problemática de preservação, ainda apresenta como objetivos “a conservação deve ser o meio principal da planificação urbana; as municipalidades são as principais responsáveis pela conservação; deve se amparar em medidas legislativas e administrativas eficazes”. (STARLING, 2011, p. 34).

A Recomendação de Nairóbi de 1976 foi a primeira orientação internacional a adotar claramente a expressão conjuntos históricos urbanos como “terminologia mais abrangente que incluiria todas as construções e espaços resultantes de assentamento humano”. (OLIVEIRA, 2016, p. 46). Essa recomendação adensa a

² A própria Carta de Atena surgida num contexto de reestruturação de uma Europa pós-guerra apresenta o trabalho de orientação de Le Corbusier, na tratativa das funções sociais da cidade – trabalho, lazer, habitação e circulação –, traz o fator cultural enquanto cenário de base possível para a realização eficaz da função social da cidade. Visto que os bens culturais nela inseridos, enquanto materialmente preservados, promovem o exercício de individualidades que sustentam a diversidade cultural.

proteção ao conjunto histórico urbano, devido à coerência e que equilíbrio que seus componentes atribuem à significação do todo. Inclusive, reconhece o dinamismo presente na ocupação do espaço urbano, ao dispor sobre a consideração dos diferentes períodos impressos na estrutura urbana, bem como sobre a adequação harmoniosa de novas construções à ambiência dos conjuntos históricos.

Numa tentativa de complementar os textos das já citadas Carta de Veneza e Recomendação de Nairóbi, a Carta de Washington de 1987 apresenta princípios e objetivos a serem considerados quanto às medidas de salvaguarda do conjunto histórico-urbano, como a preservação da forma urbana definida pela malha fundiária; a relação entre os edifícios, espaços verdes e espaços livres; as relações da cidade com o seu ambiente natural e o criado pelo homem.

Após essas contribuições na seara internacional, a ideia de diversidade, que é capaz de agregar o conceito de patrimônio cultural, conduziu à percepção de que os conjuntos urbanos poderiam ser tutelados pelos mesmos instrumentos de proteção dos bens culturais individuais, posição defendida no início deste tópico por Gustavo Giovannoni.

Partindo da atual consagração constitucional pátria, impressa no art. 216, que elenca como bem cultural integrante do patrimônio cultural brasileiro, em seu inciso V “os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”, podemos concluir que o conjunto urbano dotado de valor cultural encontra-se amparo nos instrumentos de gestão de bens culturais.

Recepcionado pela atual constituição, o Decreto-lei 25/37 e sua conceituação devem tomar o sentido lato (RABELLO, 2009, p. 82) que a Constituição de 1988 imprimiu ao tornar elástica a valorização cultural. A principal contribuição do aludido decreto foi dispor sobre o instituto do tombamento, o qual incide em bens culturais tangíveis. O tombamento posiciona-se como uma limitação administrativo-parcial, que visa à compatibilidade do direito do proprietário com os interesses públicos, quando incidente, de sua forma tradicional, nos bens culturais materiais imóveis.

Já o tombamento de conjunto urbano, o qual abrange mais de uma coisa individualizada, esse pode assumir dupla face de limitações. No que tange à limitação administrativa ao incidir no conjunto urbano, as coisas não perdem sua característica individual para efeitos civis, mas, para efeitos do tombamento, tornam-se uma só. Assim, forma-se uma globalidade, conjunto urbano histórico, dentro de um conceito universal que é o patrimônio cultural.

A tradicional incidência de tombamento tem de especificar o que está sujeito à limitação. Por outro lado, isso não ocorre com o tombamento de espaços urbanos, o qual não necessita discriminar os componentes que estão sujeitos de maneira individualizada, desde que determine de forma clara e precisa a área-objeto de tombamento e seu entorno que compreendem o todo. (CRETELLA, 1956, p. 56)

O ato jurídico de legitimidade estatal possui como finalidade geral o impedimento de alteração, danificação e deterioração do bem. Assim, ao impedir esses estágios que levam ao desaparecimento do bem, a conservação erige-se como efeito jurídico máximo buscado pelo tombamento. Implica asseverar que conservar não significa “congelar” integralmente o bem em um estado do tempo, mas sim assegurar a existência essencial a qual exprime a identidade cultural.

Por suposto, ao tomar um conjunto urbano que é dotado de valor cultural, não se busca a permanência absoluta e congelada do ambiente urbano, e sim estabelecer critérios interferentes nos bens individuais que compõem o todo e que delineiam a atividade humana naquele local. Assim, a ocupação e fruição do espaço encontrarão limites que se interligam, a fim de conservar a continuidade das características.

A outra limitação atribuída ao instituto do tombamento de conjuntos urbanos refere-se aos seus efeitos na seara urbanística. O Poder Público, ao tomar parcela do espaço urbano, desencadeia reflexos das imposições do instituto, os quais se materializam nos instrumentos urbanísticos, por exemplo, nos índices de uso e ocupação do solo. É que ocorre uma sobreposição de regras de interesse público – proteção ao patrimônio cultural e planejamento urbano – sobre o mesmo objeto: uma parcela da cidade. (RABELLO, 2005, p. 45).

Assim, quando um órgão de proteção do patrimônio cultural, de competência federal ou estadual, tomba um conjunto urbano, o ato administrativo cria uma significativa articulação de interesses com as políticas de preservação do município. É o que ocorre quando o município absorve as imposições decorrentes do tombamento na área urbana e as imprime na legislação urbanística.

Ao adentrarmos no âmbito das restrições ao direito de construir, na esteira de Meirelles (1965, p. 145), o eminente jurista, ao tratar das limitações de proteção estética, paisagística e monumental, identificamos a projeção do instituto do tombamento nas limitações de ordem urbanística.

O ente municipal, ao absorver os ditames declarados pelo tombamento em devida área urbana, resulta na implementação de exigências urbanísticas que

incluem o município, na obrigação concorrente com os demais entes federativos, de proteção ao patrimônio cultural.

As exigências urbanísticas decorrentes são diversas. Desde forma, altura e disposição de edifícios; fixação de áreas e categorização dos tipos de uso; definição de coeficiente de edificação (taxa de ocupação); até imposição de fachadas originais em razão da proteção estética e monumental do conjunto urbano.

O tombamento, ao incidir em um bem individual, acarreta restrições que asseguram a visibilidade do bem, o que se extrai do art. 18 do Decreto-lei 25, de 1937: “não se poderá na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto[...].”

Essas disposições, decorrentes da limitação administrativa do ato de tombamento, afetam a coisa tombada, bem como as áreas circunvizinhas, pois asseguram a ambiência em que está inserido o monumento individual.

O mesmo ocorre com o tombamento de conjunto urbano. Ao reforçarmos o conceito de monumento uno do qual se impregna o conjunto urbano, o tombamento da área urbana, delimitada pelo ato administrativo, também se ajusta à proteção de visibilidade dos arredores que circundam as áreas dentro da poligonal de tombamento. Possuídas de maior contingência de bens culturais no espaço urbano, são chamadas de Área de Preservação Rigorosa, nos tombamentos federal e estadual do centro histórico de João Pessoa.

Essa proteção maximizada da área que envolve as tradicionais Áreas de Preservação Rigorosa inseridas nos tombamentos de conjuntos urbanos é definida como Área de Entorno. O entorno assume um caráter instrumental (MARCHESAN, 2013. p. 46), na proteção do bem tombado, e aqui, na Área de Preservação Rigorosa, revestido de Área de Entorno, assegura a harmonia do conjunto.

A melhor definição encontrada nas orientações internacionais sobre o entorno é preconizada na Declaração de Xi'an de 2005, disposta no excerto abaixo:

Reconhecer a contribuição do entorno para o significado dos monumentos, sítios e áreas de patrimônio cultural:

1. O entorno de uma edificação, um sítio ou uma área de patrimônio cultural se define como o meio característico seja de natureza reduzida ou extensa, que forma parte de – ou contribui para – seu significado e caráter peculiar. Mas, além dos aspectos físicos e visuais, o entorno supõe uma interação com o ambiente natural; práticas sociais ou espirituais passadas ou presentes, costumes, conhecimentos tradicionais, usos ou atividades, e outros aspectos do patrimônio cultural intangível que criaram e formaram o espaço, assim como o contexto atual e dinâmico de natureza cultural, social e econômica.

2. O significado e o caráter peculiar das edificações, dos sítios ou das áreas de patrimônio cultural com escalas diferentes, inclusive os edifícios, espaços isolados, cidades históricas, paisagens urbanas, rurais ou marinhas, os itinerários culturais ou os sítios arqueológicos advêm da percepção de seus valores sociais, espirituais, históricos, artísticos, estéticos, naturais, científicos ou de outra natureza cultural. Ainda, das relações características com seu meio cultural, físico, visual e espiritual. Estas relações podem resultar de um ato criativo, consciente e planejado, de uma crença espiritual, de acontecimentos históricos, do uso, ou de um processo cumulativo e orgânico, surgido através das tradições culturais ao longo do tempo. (ICOMOS, 2005).

A proteção do entorno guarda semelhança com a Zona de Proteção do Aeródromo e a Zona de Amortecimento, instituídas pelo Direito Aeronáutico e do direito ambiental, pois são situações em que o poder do ente local de disciplinar o uso e o ordenamento do solo acaba sofrendo limitações em função da proteção de bens juridicamente relevantes (no caso, a segurança aeronáutica e a proteção do meio ambiente). Enquanto o primeiro é a área de restrição ao redor dos aeroportos e de demais aeródromos, onde também há restrições ao direito de construir em função do Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo (PBZPA), estando a matéria disciplinada nos arts. 109 e 130 da Portaria 957/GC3 2015 do Comando da Aeronáutica e nos arts. 43, 44 e 45 da Lei 7.565/86 (Código Aeronáutico),³ o segundo consiste no “entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”, consoante estabelece o inciso XVIII do art. 2º da Lei 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza).⁴

Ao incidir em um determinado bem ou conjunto de bens, o tombamento pode gerar restrições: do art. 18 do Decreto-lei 25, de 1937, “não se poderá na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto [...]”.

A ideia é que a proteção do bem só ocorrerá de maneira efetiva, se o seu entorno também for protegido, ainda que em um grau de proteção diferenciado. Vale dizer que nesses casos o protagonismo atribuído pela Constituição Federal de

³ O que está em jogo aqui é a segurança aeronáutica, o que engloba a defesa das rotas, dos usuários das naves e das pessoas que moram ou transitam pelo entorno. O objetivo dessas restrições é garantir a ambiência, ou seja, a visibilidade do bem, mas também protegê-lo de determinadas pressões que poderão ameaçar sua integridade.

⁴ Inobstante não fazer parte da Unidade de Conservação, sua finalidade é protegê-la impondo restrições à ocupação da área circundante para evitar o efeito de borda – abiótico, biótico direto e indireto – consistente na interferência negativa das atividades externas.

1988 aos municípios para cuidar do uso e do ordenamento do solo (art. 182) pode ser relativizada, tendo em vista a proteção do patrimônio cultural, que também é um valor constitucional.

Essas disposições que interferem na modificação adjacente da Área de Preservação Rigorosa visam a assegurar a coerência ambiental, visando a impedir incongruências arquitetônicas e afeição dos arredores. A finalidade é impedir o desvirtuamento da identidade⁵ do conjunto urbano que é marcado por impressões e estilos mistos e arquitetônicos, mas característicos de cada período vivenciado pela cidade.

Essa proteção através do tombamento do conjunto urbano e conseqüente espectros projetados nas políticas de planejamento urbano do município confirmam a potencialidade de que é dotado o espaço por constituir liame de memória da produção cultural expressa pelos componentes da estrutura urbana (edifícios, espaços públicos, espaços livres, traçado urbano).

Além disso, encontramos na jurisprudência pátria, para efeito de ilustração, exemplo de decisão sobre o tombamento de toda uma cidade por suas características morfológicas totais ensejar salvaguarda pelo instituto do tombamento, que foi o caso de Brasília, capital do Brasil, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. TOMBAMENTO. INSTALAÇÃO DE GRADES DE PROTEÇÃO EM EDIFÍCIO RESIDENCIAL DO PLANO PILOTO DE BRASÍLIA. VIOLAÇÃO À NORMA DE TOMBAMENTO. 1. É fato notório que o tombamento da Capital da República não atingiu apenas os prédios públicos, ou o seu arruamento, ou qualquer outra parte isoladamente considerada. Tombada foi a cidade em seu conjunto, com o seu singular conceito urbanístico e paisagístico, que expressa e forma a própria identidade da Capital. 2. Assim, está também protegido por tombamento o conceito urbanístico dos prédios residenciais, com a uniformidade de suas áreas livres, que propiciam um modo especial de circulação de pessoas e de modelo de convívio. O gradeamento desses prédios comprometerá severamente esse conceito, importando ofensa ao art. 17 do DL 35/1937. Precedente: REsp 840.918, 2a. Turma, Min. Herman Benjamin. 3. Recursos Especiais providos.

No caso do Centro Histórico (conjunto histórico urbano), por constituir parcela da área urbana de nascedouro da cidade, é palco das intervenções decorrentes do desenvolvimento urbano ao longo do tempo. É neste espaço que se exprimem as

⁵ As discussões cabíveis deságuam em um dos componentes do patrimônio cultural assim elencado no art. 216 da Constituição Federal, o fator da identidade (associação entre histórias pessoais e sociais em um contexto seguro), que precisa estar em confluência com a comunidade pela qual se sinta representada na elevação, quanto a símbolo representativo pelo bem cultural. Aqui, a função do Poder Público é tornar declarado anterior valor cultural já reconhecido, com efeitos posteriores os quais pretendem assegurar a manutenção da fruição desses valores aos integrantes da comunidade da atual e da futura geração.

peculiaridades urbanas expressas pelas múltiplas faces resultantes das intervenções culturais no espaço urbano do qual se apropriam. Não se trata de atribuir exclusivamente ao mesmo o papel de refletir a historicidade de uma cidade, mas de reconhecer as marcas endêmicas dos bens culturais que estão em sua delimitação, como uma projeção de seu patrimônio cultural.

Gentrificação de áreas históricas

Ao tratarmos sobre o tombamento de áreas urbanas, o qual ocorre devido a um valor cultural que se busca salvaguardar, as limitações impostas podem ocasionar o fenômeno da gentrificação.⁶ Aqui colocamos a temática do desenvolvimento da cidade – expansão do tecido urbanizado e de maior contingente demográfico –, que é inerente ao ponto de vista geográfico, enquanto espaço habitado e estruturado pela ação antrópica perene.

Essa ação antrópica é influenciada, sobretudo, pelo processo de globalização, que tende a tornar homogêneas as práticas culturais locais, principalmente no desenvolvimento dos centros urbanos, muito em função dos modelos de cidade que se buscam copiar. Essa tendência à uniformização dos territórios acarreta reestruturação dos aparatos urbanos, resultando em cidades compostas por territórios parcelares, derivados da concentração de atividades econômicas em áreas urbanas, as quais ditam a dinâmica estrutural e social. (RODRIGUES, 1999, p. 103).

Alguns símbolos no processo de desenvolvimento da cidade são diagnósticos importantes desse resultado. A renovação urbana é um deles. Resultado do processo de estruturação e reestruturação. A renovação ocorre enquanto apropriação do espaço e dá a ele um novo sentido, apercebido pela intensidade com que vai ocorrendo, mensuração que implica os despreparos urbanos que presenciamos em algumas cidades brasileiras, por exemplo, e na agregação de formas de habitar o espaço, o que faz a aparência da cidade uma colcha de retalhos de espécies de habitação humana.

Fatores externos e diretivos desse desenvolvimento são encontrados no âmbito econômico, ambiental e social. A utilização do espaço pelo capital apresenta-se como condicionante de acentuada expressão geográfica, na medida em que a fruição e o interesse por espaços de maior presença de aparelhamentos, decorrentes do capital

⁶ Posicionamento que apresentamos como possibilidade, visto que, conforme revisão da literatura na temática, os Centros Históricos são as parcelas urbanas em que esse fenômeno tende a ocorrer com maior intensidade. (RIBEIRO, 2014; RODRIGUES, 1999; SMITH, 2007).

ali presente, requer maior atenção das políticas públicas, do interesse do mercado imobiliário e, conseqüentemente, um atrativo cultural pros consumidores de espaços públicos.

Enquanto o ambiente construído estruturalmente organizado, decorrente do processo de desenvolvimento de estruturação e reestruturação perene, expressa materialmente a apropriação pelo capital em consumo, produção e circulação de energia econômica nesses espaços que implicam a modificação desse meio ambiente construído, em que coexistem fatores variados de fruição que revelam a cidade multifacetada enquanto cenário de possibilidades de seus habitantes.

Os fatores, aqui elencados como diagnósticos do processo de desenvolvimento urbano potenciais a resultar no fenômeno da gentrificação e as implicações econômicas, são de autoria de Smith:

- a suburbanização e o surgimento de um diferencial de renda;
- a desindustrialização das economias capitalistas avançadas e o crescimento do emprego no setor de serviços;
- a centralização espacial e simultânea descentralização do capital;
- a queda na taxa de lucro e os movimentos cíclicos do capital;
- as mudanças demográficas e nos padrões de consumo. (2007, p. 21).

O fator da suburbanização explicado por Smith assevera a centralização do capital em determinadas regiões da cidade, em virtude de visar à taxa de lucro, que varia conforme a localização na cidade, que é expressa pelo valor de renda da terra.

Ao analisar as áreas suburbanas, Smith (2007) ainda considera o fato de, nessas, ser crescente a proliferação de outras construções e, conseqüentemente, a diminuição da canalização de capital para as áreas centrais, casos em que o fenômeno do *rent gap* encontra-se identificado. *Rent gap* seria uma diferença experimentada através da suposição de cálculo entre a renda da terra “capitalizada pelo uso presente” (SMITH, 2007, p. 21), em comparação a um uso tomado como ideal em virtude da localização centrada.

Mais uma vez pelo conhecimento da gentrificação, Smith (2007) nos informa que é pela transferência de capital para as áreas suburbanas que se cria a oportunidade de revalorização das áreas centrais, e ao redor dessas, que o fenômeno da gentrificação é fortemente observado.

Podemos definir gentrificação a partir da junção de duas questões: o que se extrai de renda agregada ao solo e a distribuição desigual dessa renda do solo, encabeçadas pela atuação do Estado, da iniciativa privada, da sociedade e principalmente do capital.

E é nessa lacuna existente entre a renda do solo agregada e a distribuição dessa que a renovação urbana ganha espaço. A renovação seria um estímulo gerado pela diminuição da geração de renda de parcela do solo urbano, a partir da sua renovação por intervenção pública e privada, tomando a gentrificação como fator negativo estimulante. Mas iremos falar sobre renovação urbana mais adiante.

Voltando à temática da gentrificação observada pela ótica suburbana, como o desejo de retornar a habitar os espaços centrais da cidade, os que foram manejados para outras áreas em decorrência do processo de injeção de fatores de valorização pelo capital, querem voltar a usufruir e habitar na centralidade; aqui se experimenta o aspecto da gentrificação, como segregação residencial e polarização social.

Os diagnósticos das áreas centrais pacientes de gentrificação podem ser percebidos pela estigmatização negativa de parcelas centrais, abandono e desvalorização econômica dos imóveis localizados nessas áreas, denotando os reflexos ambientais, econômicos e sociais ocasionados pela gentrificação.

Ainda na ótica segregacionista da gentrificação, Marcuse (1985) elenca quatro processos de deslocamento resultantes da pressão que os habitantes de baixa renda de áreas históricas passam. O primeiro é representado pelos fatores contingentes que afirmam o abandono dos habitantes de uma cidade por esses espaços como incêndios, inundações e despejos por aluguel. O segundo é oportunamente observado quando nessas áreas históricas a energia do capital enquanto consumo que circula é proveniente de parcela de classe média da sociedade a qual se reapropria desses espaços, aqui os preços de alugueis aumentam em virtude da revalorização pelo capital e os preços de construções nesses espaços também aumentam. A terceira apresenta-se quando o acesso à habitação nessas áreas centrais, melhor providas de infraestrutura, torna-se impossibilitado pelo preço dos aluguéis oportunizando a ocupação de áreas distantes da centralidade e ocasionando suburbanização. A quarta e última apontada por Marcuse é o deslocamento direto determinado pela atuação estatal nas políticas de substituição de moradias e revitalização urbana.

Aqui podemos identificar, também, a importância do planejamento urbano, enquanto processo de dedução anterior à deliberação parlamentar revistada sob os termos de Plano Diretor, Leis orgânicas, zoneamento e outros instrumentos de legislação urbanística. Enquanto instrumento norteador, demanda, em sua execução,

a adaptabilidade aos reclames sociais aos quais deve tomar como indicativos, bem como atualização e adequação, características distintivas das normas urbanísticas.⁷

O planejamento apresenta-se adequado para aliar preparo de estrutura urbana, uso dos espaços urbanos, e crescimento urbano, este último a ser exemplificado no tópico a seguir, num processo que ocasione desenvolvimento das infraestruturas e suporte à reestruturação econômica e espacial, sem ocasionar a tendência à “litoralização”.⁸

O capital apropria-se do solo: o exemplo do desenvolvimento urbano de João Pessoa/PB

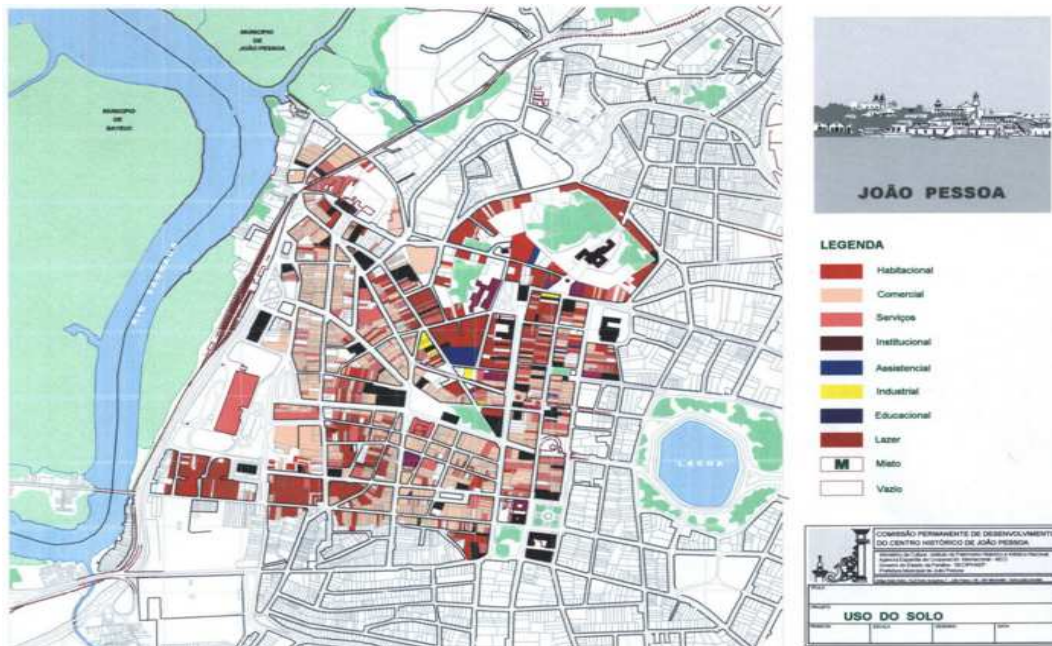
Conforme explanamos no tópico anterior, é a exploração da renda proveniente de parcelas do solo urbano que direcionam a valorização e o interesse da sociedade na ocupação desses espaços. Aqui utilizamos como exemplo a área histórica de João Pessoa no Estado da Paraíba.

Detentor de aparatos de infraestrutura, localização e mobilidade, o centro de João Pessoa, local de nascedouro da cidade, ainda conserva atenção no que tange ao uso do solo para fins comerciais, de serviços e institucionais. E por que ainda conserva? Isso poderá ser respondido, a partir da análise do crescimento da cidade a ser explanada.

⁷ MIRANDA, João. *A dinâmica jurídica dos planejamentos territoriais: a alteração, a revisão e a suspensão dos planos*. Coimbra: Coimbra, 2002. p. 14.

⁸ Ao usarmos o exemplo de Rodrigues ao citar Lisboa, Portugal, ele apresenta a cidade como alvo de um crescimento urbano, estruturação territorial influenciados pela litoralização, decorrente de maior concentração demográfica e de maior aparatos urbanos – serviços de apoios às atividades econômicas. Essa clivagem, em relação às demais cidades portuguesas, é decorrente de uma internacionalização promovida pela globalização de bens culturais próprios de Lisboa, em que o mercado imobiliário se apropria e promove a polarização de setores da cidade nos reclames de planejamento urbano. (1999, p. 418).

Figura 1 – Mapa de uso do solo da região do Centro Histórico de João Pessoa



Fonte: Prefeitura Municipal, 2016.

O histórico de ocupação do tecido urbano de João Pessoa pode ser explicado a partir das expressões *Cidade Alta* e *Cidade Baixa*, do que podemos deduzir da difusão da população mais abastada do atual centro histórico para áreas de litoral.⁹

O início de povoamento da cidade se deu às margens do rio Sanhauá ao lado de uma colina, caracterizando-se em um perfil de duas regiões nitidamente visíveis: uma parte mais elevada, conhecida como a “Cidade Alta” e uma região de nível inferior, conhecido como a *Cidade Baixa*. Na parte do limite territorial junto ao rio, no pé da colina, localizava-se o Porto e a *Cidade Baixa* e Varadouro, onde as atividades comerciais se processavam. Na parte alta, funcionavam as atividades administrativas e religiosas, bem como a maior parte das residências. As primeiras ruas edificadas na época, possuíam traçados regulares, buscando a obediência dos padrões que existiam nas demais colônias portuguesas e espanholas.

No começo do século XVII, a cidade começou a permanecer sob o domínio dos holandeses, que, na época obtiveram êxito em sucessivas invasões ao longo da costa nordestina, buscando a exploração da cana-de-açúcar e de outros recursos naturais,

⁹ Como pontuado por Daniel Ribeiro é esse processo de difusão que constitui gênese do fenômeno de gentrificação, e é a massificação dessa difusão que desprepara parcela do território urbano, que passa a experimentar esvaziamento de investimentos, sendo procurados por famílias de baixa renda e retomado o interesse por parcela específica da população (RIBEIRO, 2014, p. 414), que, na maioria das vezes, busca apropriar-se de bens culturais localizados na área em nome de um estilo de vida.

com vistas a financiar as operações de navegação e o comércio marítimo. Entretanto, analisando os quase vinte anos de domínio holandês na cidade, observa-se que pouco eles puderam contribuir para o desenvolvimento patrimonial e arquitetônico da cidade. O único interesse dos holandeses era, de fato, as vias lucrativas do comércio da cana-de-açúcar. Há de se atentar ainda para o fato de que não ocorreu nenhuma construção de relevante interesse, como conventos, igrejas ou até mesmo residências. Tão pouco houve a conclusão ou alguma reforma das edificações já existentes, tendo em vista que a ocupação dos holandeses não teve tempo hábil para que os colonos pudessem trazer suas famílias, e as próprias tropas permaneciam dentro dos fortes já existentes. (BANDEIRA, 2012, p. 56).

No retorno para o domínio dos portugueses, a região lentamente foi se transformando, no que tange à construção de edificações e de estruturas populacionais. A cidade passou a seguir em caminhos regulares, com quadras e traçados derivados dos renascentistas europeus, quando a cidade passou a ser mais vista como um conjunto de ampliações com características bastante irregulares, que se estendiam para a região do Varadouro. Nessa esteira, ocorreram algumas modificações em edifícios públicos e, principalmente, nas construções consideradas de caráter religioso. No que se refere a estas, o período foi de ampliação e término de grandes obras e construções, essencialmente no surgimento de novos templos, que se tornaram ícones do desenvolvimento colonial da época. (MENEZES, 1985, p. 12).

O crescimento e a urbanização da capital, no século XVIII, eram inicialmente vagarosos, tanto que a cidade ainda possuía certo aspecto rural. Porém, convém destacar que na parte mais baixa da cidade, ao longo do século XIX, as representações urbanas, com vistas ao desenvolvimento e fortalecimento do comércio local, aumentaram com o passar do tempo. Apesar do crescimento lento da população, e com a parte mais baixa da cidade já praticamente em processo final de estabilização para a época, a extensão espacial veio por modificar a situação da área, tornando-a mais moderna e urbanizada.

Embora tenha permanecido com a estrutura urbana de João Pessoa neste formato de Cidade Alta e Baixa, até as primeiras décadas do século XX se iniciaram significativas mudanças no processamento de infraestrutura urbana na época. Dentre estas, podemos destacar a modernização dos meios de transporte e a abertura do sistema rodoviário, iluminação pública, eletricidade, abastecimento de água e melhorias sanitárias.

Inicia-se a partir deste período, então, o chamado processo de urbanização que adentrou a cidade, com a abertura de novos caminhos ao longo das áreas ainda não exploradas na época e cujos caminhos se direcionavam sempre para as regiões litorâneas. Com o passar das décadas, a região central, compreendida inicialmente pela colonização portuguesa, passou gradativamente a possuir um caráter cada vez mais comercial e central. As famílias com maior poder aquisitivo aos poucos começaram a se transferir para as regiões mais próximas da praia, consolidando a urbanização da região entre o centro e o litoral com a inclusão e abertura de históricas avenidas, como a Epitácio Pessoa, avenida que remodela grande parte do aspecto urbanístico da cidade, com a criação de várias residências e praças. (MENEZES, 1982, p. 14).

Ainda no século XX, ocorrem grandes modificações nas ruas da região central com a inclusão de edificações com caráter cada vez mais moderno, deixando de ser uma área estritamente residencial, para ter um domínio quase que absoluto do comércio. Este fato fez com que grande parte das moradias fossem abandonadas, tornando estes espaços da Cidade Alta de João Pessoa em boa medida desertos. Esta espécie de êxodo central perdurou por vários anos e tornou a intensificar e consolidar, definitivamente, até os dias atuais, a urbanização da região litorânea de João Pessoa, restando a parte da área central da cidade uma zona quase por estritamente comercial, com suas edificações mais antigas, estando bastante abandonadas, embora, nos últimos anos, vem passando por processos de restauração em suas estruturas.

Nos dias atuais, a região onde se deu o surgimento da cidade foi elevada à categoria de sítio histórico pelo Instituto do Tombamento, tendo em vista as riquezas culturais determinantes que constam em suas edificações, monumentos e espaços públicos urbanos. É nessa região que se concentra este tópico do trabalho, na qual também se experimentam diagnósticos de gentrificação residencial, em virtude da manutenção do comércio e de serviços.

Considerações finais

As áreas históricas, algumas qualificadas na categoria de centros históricos, enquanto pacientes do processo de desenvolvimento urbano, podem ainda conservar fatores que as assegurem detentoras de funções de centralidade, como a presença nesses espaços de instituições públicas, infraestrutura que é fortemente fruída nos dias úteis comerciais com intensa circulação de pessoas e de capital no

horário comercial, experimentando, no não comercial, a desertificação de transeuntes.

Alguns dos fatores que estigmatizam as parcelas históricas do tecido urbano de uma cidade, pela perda de outras funções urbanas, é a predominância do uso comercial e de serviços, sendo esses dois usos a principal fonte de energia de circulação do capital nesses espaços urbanos.

O caso de João Pessoa ilustrou o uso do solo comercial e de serviços, como o principal forma de extrair renda de parcela da área histórica da cidade. O interesse dos agentes de circulação econômica (privado e público), nessa área de João Pessoa, é em virtude da centralidade ainda persistir por deter variadas formas de assegurar como matriz das atividades comerciais da cidade.

No processo de desenvolvimento urbano e na apropriação de parcelas do tecido pelo capital, pode acontecer de preponderar o interesse em manter circulando a energia do capital nesses espaços e relevar ao segundo plano os habitantes de baixa renda dessas áreas, gerando o processo de deslocamento desses em nome dos preceitos de revitalização urbana e organização do espaço, no que ocorre o fenômeno da gentrificação urbana.

Assim, ao preferir a manutenção das condições de habitação das populações que habitam essa centralidade, o capital apropria-se ao difundir o uso do solo de forma comercial, como fator preponderante a ser preservado, gerando uma proteção da tradicionalidade comercial que, muitas vezes, chega a compor um dos fatores de identidade de uma cidade, a exemplo das feiras realizadas em centralidades.

No que podemos concluir, evitar o engessamento das áreas centrais e possibilitar fruição cultural e adaptabilidade ao capital é tarefa importante a ser considerada pelo planejamento urbano, principalmente através do incentivo dos usos de solo misto (habitação e comercial), para que se evite a homogeneização do tecido urbano, tendente a desencadear exclusão social pelos fatores de gentrificação.

Referências

ANDRADE JÚNIOR, Nivaldo Vieira de. Rediscutindo alguns aspectos da preservação do patrimônio urbano: a cidade como palimpsesto e a estratificação dos sítios de valor histórico-artístico. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. Anais: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, v. 10, n. 2, 2008.

BANDEIRA, Zâmia Érika Alves de Caldas. *Paisagem arquitetônica da cidade de João Pessoa/PB e seu significado: o perceptivo dos moradores e visitantes*. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós Graduação em Geografia, Natal-RN, 2012.

BRASIL. STJ - REsp: 761756 DF 2005/0101530-7, Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Data de Julgamento: 15/12/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/02/2010.

CRETELLA, J. Junior. Regime jurídico do tombamento. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 112, p. 50-68, 1973.

DECLARAÇÃO DE XI'AN sobre a conservação do entorno edificado, sítios e áreas do patrimônio cultural. In: Assembléia Geral do Conselho Internacional dos Monumentos e dos Sítios, 15., 2005, Xi'an. Declaração de Xi'an: ICOMOS, outubro de 2005. Disponível em: <<http://www.icomos.org/charters/xian-declaration-por.pdf>>.

KÜHL, Beatriz M. *Gustavo Giovannoni: textos escolhidos*. Cotia-SP: Ateliê, 2013.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. O entorno dos bens tombados na legislação brasileira. MPMG Jurídico. *Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, jul. 2013.

MARCUSE, P. Gentrification, abandonment and displacement: connections, causes and policy responses in New York City. *Journal of Urban and Contemporary Law*, Washington, n. 28, p. 195-240, 1985.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. São Paulo: RT, 1965.

MENEZES, José Luiz Mota. *Algumas notas a respeito da evolução urbana de João Pessoa*. João Pessoa/Recife-PB/PB: Editora Pool, 1985.

MIRANDA, João. *A dinâmica jurídica dos planejamentos territoriais: a alteração, a revisão e a suspensão dos planos*. Coimbra: Coimbra, 2002.

OLIVEIRA, Fernanda Rocha de. *Novos olhares e antigas práticas no tombamento de centros históricos: o caso de Natal-RN*. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, 2015.

RABELLO, Sonia. *O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento*. Rio de Janeiro: Iphan, 2009.

_____. Estatuto da Cidade e a Preservação do Patrimônio Cultural Federal: compatibilizando a gestão. In: FINK, Daniel Roberto (Org.). *Temas de direito urbanístico 4*. São Paulo, SP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

RIBEIRO, Daniel de Albuquerque. Reflexões sobre o conceito e a ocorrência do processo de gentrification no Parque Histórico do Pelourinho, Salvador – BA. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 461-486, nov. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3208>> Acesso em: 29 jan. 2018.

RODRIGUES, Walter. Globalização e gentrificação: teoria e empiria. *Sociologia – Problema e Práticas*, n. 29, p. 95-125, 1999.

SMITH, Neil. Gentrificação, fronteira e a reestruturação do espaço urbano. *GEOUSP- Espaço e tempo*, São Paulo, n. 22, p. 15- 31, 2007.

STARLING, Monica. *Entre a lógica do mercado e a cidadania: os modelos de gestão do patrimônio cultural*. 2011. Disponível em:
<<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderbarbosa/files/2011/11/M%C3%B4nica-Starling.pdf>>.
Acesso em: 22 jan. 2018.

A tecnologia como forma de dominação ideológica do capital na cidade

Rene José Keller *

Introdução

A formação da cidade no Brasil acompanha o processo de industrialização, ocorrido a partir da década de 1930, acentuando-se na década de 50. Não obstante não se possa falar em uma legítima revolução burguesa, porque houve um processo de transição da estrutura escravista para o capitalismo rudimentar, em pouco tempo houve uma participação “integrada” do Brasil em um contexto global de reprodução do capital, mesmo mantendo a sua condição de país dependente e com todas as implicações que disso decorre.

Pensar o espaço urbano e, portanto, o Direito à Cidade, no contexto atual, significa refletir sobre o modo de vida da maior parte da população brasileira, cuja base material é o modo de produção capitalista. A forma como as pessoas interajam para produzir e reproduzir sua forma de existência é preponderantemente por meio de relações que são estabelecidas entre dois polos necessários, o detentor do capital e o vendedor da força de trabalho.

Dentre as diversas facetas que podem emergir de um estudo do Direito à Cidade, tendo por base uma sociabilidade capitalista, existe um tema que é pouco explorado, *i.e.*, a dominação que se opera no plano tecnológico. Cada vez mais, o que se chama de vida real, ou presencial, vem sucumbindo diante dos imperativos da sociabilidade virtual. Com isso, o processo de transformação das cidades e da sua reprodução passa, em escala crescente, uma forma de interação não física.

As implicações deste fato são ingentes, à medida que se reconfigura a forma de dominação imposta, para aceitar a reprodução societária com arrimo na lógica do capital, bem como a própria forma de protesto. Isso sem contar a capacidade de aglutinação de forças políticas dispersas, utilizando-se mecanismos de comunicação por meio da internet e de suas ditas redes sociais.

* Doutorando em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).
Doutorando em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). *E-mail*: rene.j.keller@gmail.com.

O primeiro tópico trata de temas que irão ter seu sentido complementado na sequência do estudo, como é o caso do romantismo e da tecnologia, como forma de dominação. Exploram-se facetas do cotidiano que foram reformuladas nas últimas décadas, a fim de demonstrar a existência de um “duelo” entre a forma de vida presencial e a virtual, e como esta tem, em alguns casos, sobrepujado-se àquela. Para discutir a questão política, instiga-se como a sua manifestação institucional também tem sofrido influência da esfera virtual. Em síntese, ao invés de se pensar a reformulação do urbano e do cotidiano da cidade, a partir da alteração física, pensa-se como o modo de existência tem sido formatado sob a influência da tecnologia virtual.

Romantismo, tecnologia e política

Badiou (2013, p. 24-25), em conversa com Nicolas Truong, afirmou que o amor não pode ser resumido ao encontro, por mais abrasivo e dotado de intensidade existencial que seja, tendo em vista que é, antes de tudo, uma construção duradoura. Entendê-lo como reduzido ao encontro seria uma concepção tipicamente *romântica* de amor. No sentido empregado por Badiou, o romantismo estaria mais próximo do seu entendimento vulgar, que pode ser coletado de forma indistinta em qualquer glossário escolar. No entanto, o romantismo que ora nos interessa é outro.

Ao contrário do seu uso na fala cotidiana, na condição de movimento artístico, filosófico, político, Löwy e Sayre (2015, p. 47) defendem a permanência histórica, consciente ou não, do *romantismo*, caracterizando-o como uma postura de “repúdio à realidade social atual, experiência de perda, nostalgia melancólica e procura do que foi perdido”. Um romântico, nessa visão de mundo, não é aquela pessoa que idealiza o amor, como aludido por Badiou, senão a que carrega a dor da existência em habitar uma sociedade cujos valores sofreram processo de degradação.

Dentro da tipologia proposta por Sayde e Löwy (2015, p. 111), Jonathan Crary decerto pode ser integrante do romantismo marxista, sendo que a sua obra *24/7 – capitalismo tardio e os fins do sono*¹ traz uma bela distopia romântica e anticapitalista, para expressar os tantos processos incessantes aos

¹ A expressão *24/7* (*twenty four/seven*), que não tem correspondência no português do Brasil, representa algo que funciona 24 horas por dia, sete dias por semana, de modo ininterrupto. Diante da sua não utilização no Brasil, passa despercebido que o *site* de notícia Brasil 247, na verdade é Brasil 24/7.

quais estamos sujeitos na nossa vida cotidiana, cujas demandas por produtividade, trabalho, comunicação, consumo, etc. invadem a rotina de modo a limitar o tempo morto e improdutivo do sono humano.

Crary (2014) inicia sua obra referindo um pássaro, o pardal de coroa branca, que executa sua rota migratória entre o Alasca e o Norte do México, cuja característica peculiar é permanecer acordado por até sete dias durante esse período. De fato, pesquisa publicada na *PLoS Biology* concluiu que este pardal tem uma capacidade de reduzir o sono por longos períodos, sem que haja déficit nas funções cognitivas. (RATTENBORG et al., 2004). Crary (2014, p. 11) aponta que têm sido realizadas pesquisas de monitoramento da atividade cerebral desses pássaros, utilizando recursos do governo norte-americano, com a esperança de obter conhecimentos que sejam aplicáveis aos seres humanos, de modo a deixá-los acordados por muito tempo e produzindo de modo eficiente.

Ao se pensar o contexto da cidade, parece inevitável supor que, em escala crescente, o capitalismo tem exigido reformulações no setor de serviços, ao passo que boa parte da circulação do capital não tem ocorrido em estabelecimentos físicos. O ambiente virtual permite que o consumidor o seja 24/7, não precisando mais atentar para o horário de funcionamento presencial de uma loja. Isso sem contar a possibilidade de aquisição de bens de outros países, sem qualquer regra de fuso horário.

O argumento de Crary é interessante à medida que a redução da necessidade do sono humano pode representar encurtamento e aceleração na realização do ciclo do capital, ao passo que as pessoas poderiam trabalhar e consumir mais, corroborando o incremento de um dos imperativos tecnológicos dominantes: diminuir o tempo de circulação do capital na produção e no mercado. (HARVEY, 2016, p. 76, 99). Nesse sentido, a ofensiva contra o sono ganha uma justificação plausível:

A imensa parte das nossas vidas que passamos dormindo, libertos de um atoleiro de carências simuladas, subsiste como uma das grandes afrontas humanas à voracidade do capitalismo contemporâneo. O sono é a interrupção sem concessões no roubo de nosso tempo pelo capitalismo. A maioria das necessidades aparentemente irreduzíveis da vida humana – fome, sede, desejo sexual e recentemente a necessidade de amizade – foi transformada em mercadoria ou investimento. [...] A verdade chocante, inconcebível, é que nenhum valor pode ser extraído do sono. (CRARY, 2014, p. 20).

Isso recorda duas passagens de Karl Marx que, embora emblemáticas, sofrem mitigação na sociedade 24/7. Uma ainda jovem, quando apontou que o ser humano somente se sente livre e se realiza quando exerce suas funções animais (beber, comer, procriar, etc.), encontrado-se fora de si no trabalho (MARX, 2010, p. 83). E outra, já maduro, quando referiu que uma pessoa cuja vida esteja absorvida pelo trabalho, afora as interrupções físicas de sono, refeição, é uma máquina de produzir riqueza para outrem, sendo que “toda a história da indústria moderna mostra que o capital, se não for refreado, trabalhará sem descanso e sem compaixão para reduzir toda a classe operária ao estado extremo de degradação”. (MARX, 1983, p. 70).

Uma sociedade 24/7 não leva a sério essas previsões do século XIX, uma vez que o trabalho – mesmo de extrema degradação – se converte em signo de dignidade pessoal, condicionando o próprio *status* de cidadania à condição de trabalhador. Isso implica que a condição de trabalhador formal, bem como a lógica de dignificação da pessoa, a partir do trabalho, redimensione a própria luta de classes, que deixa de existir de forma fenomênica entre proletário *versus* burguês, senão entre os que são trabalhadores e/ou detentores dos meios de produção (empresários) e aqueles que sobrevivem pelas vias consideradas escusas, os ditos “bandidos”. Por isso, em 2016 saltaram aos olhos notícias, nos mais diversos jornais, de pessoas amarradas e torturadas por terem praticado roubo ou furto. Tudo isso com chancela da dita “classe trabalhadora”.

Essa estranha aderência subjetiva (ou ideológica) da “classe trabalhadora” à aceitação do trabalho como valor social supremo para dignificar a pessoa, torna mais palpável a concretização de um modo de vida 24/7. Se pararmos para analisar, o tempo livre não é ocupado com atividades que demandam reflexão, já que os dispositivos tecnológicos há tempos vêm minando o lazer. Uma das atividades mais obsoletas é escrever um texto longo e esperar que seja lido em larga escala, quando a dinamicidade da vida exige que o máximo de aspectos tenha uma temporalidade reduzida.

A venda da força de trabalho possibilita o acesso ao consumo de bens tecnológicos, que são objetos constantes de desejo e, como bem lembra Bauman (2008, p. 64): “A sociedade de consumo prospera enquanto consegue tornar *perpétua a não-satisfação* de seus membros [...]”. O ato de consumir jamais pode gerando satisfação ou atingir um limite, gerando uma troca incessante de bens, cada vez com a durabilidade mais encurtada. Em se tratando do consumo de tecnologia, a identificação da pessoa com o bem “[...] atesta a tentativa de

fazer de si mesmo um aparelho eficiente e que corresponda, mesmo nos mais profundos impulsos instintivos, ao modelo apresentado pela indústria cultural”. (ADORNO; HORKHEIMER, 2006, p. 138).

É até mesmo curioso observar como as pessoas passam a viver uma vida dual sem que isso constitua objeto de atenção especial. De um lado, subsiste o modo de vida tradicional, em que a pessoa é obrigada a encenar sua fachada socialmente construída de modo presencial, físico, em conversas com pessoas reais coincidindo o tempo e o espaço. Por outro lado, a esfera tomada pela dita “vida virtual” cresce sobre a até então chamada “real”, tudo isso à medida que o isolamento promovido pela tecnologia da vida real representa a incursão na virtual. É como se houvesse um disjuntor que faz a pessoa desligar-se do entorno, adentrando em um outro plano, que somente volta a existir quando a tela do celular volta a ser bloqueada. A primeira reação é um olhar em volta, para ver se nada de estranhado ocorre a esta rotina de ida e vinda para outra realidade.

Talvez o aspecto mais estarrecedor é como o momento virtual tem sido, em escala crescente, um elemento de validação da vida presencial. A confirmação de um relacionamento amoroso, por exemplo, é atestado a partir da mudança do *status* na rede social (*facebook*). Ainda, há uma grande chance de o próprio relacionamento ser resultado de um encontro virtual, até mesmo resultante de um desses tantos catálogos humanos de pessoas, como o *tinder*, que entrelaçam pessoas reais que dificilmente trocariam qualquer palavra se estivessem fisicamente no mesmo ambiente.

O mundo virtual parece ser mais fácil de ser habitado, pois permite criar uma fachada (KELLER, 2015, p. 24) que melhor corresponda à imagem que a pessoa quer encenar para os demais. Não é preciso ser o que se almeja, basta parecer e propagar. Com isso, a propaganda modernidade líquida de Bauman (2001, p. 9) parece se convalidar quando as pessoas gravam pequenos vídeos cuja existência é efêmera, não mais do que um dia ou até mesmo pelo exato instante em que se assiste, para difundir a sua atividade na vida real. A tecnologia conseguiu a proeza às pessoas que já se conheçam sem efetivamente serem apresentadas, sendo o ato de cumprimentar-se presencialmente uma formalidade da materialização virtual.

Quando Debord (2012, p. 30) publicou *Sociedade do espetáculo*, para ilustrar a dominação capitalista por meio do consumo e do entretenimento, jamais poderia antever que cada pessoa poderia construir seu próprio

espetáculo. A página virtual de compartilhamento de vídeos *Youtube* permitiu que até então anônimos criassem seus próprios “canais” de vídeos, na tentativa de angariar seguidores e patrocínio, chamando a atenção até mesmo da mídia tradicional. Com isso, temos pessoas que sobrevivem às expensas da reprodução individual do espetáculo, assumindo a profissão moderna de *youtuber*.

Ignora-se que essas necessidades individuais do desejo por lazer instantâneo são uma antonomásia às necessidades tecnológicas do mercado, que ampliam sua dominação sobre as pessoas, que não somente consentem, mas cobiçam participar ativamente deste mundo. Não se pode menosprezar também as implicações políticas decorrentes. A internet com sua própria linguagem obrigou a política tradicional a adequar-se para sobreviver. Uma greve geral, como a ocorrida em 28 de abril de 2017, teve sua batalha por narrativas iniciadas na véspera. O duelo de *hashtags*, antigo jogo da velha de pouca funcionalidade no telefone, expôs os que anuíam com a paralisação e os que defendiam o trabalho.

A manchete, virtual claro, do jornal *El País* (BECKER, 2017), denunciava a “estranha vitória da #GreveNão no Twitter”. Como houve maior repique da #GreveNão no dia anterior à greve, houve a leitura de que o movimento fracassaria em adesão. Todavia, o trabalho jornalístico foi empregado para desmitificar essa visão, pois o que parecia ser uma força do movimento de crítica à greve geral, demonstrou ser o seu oposto: “[...] uma análise mais cuidadosa dos dados mostra exatamente o contrário: foram os usuários pró-greve, críticos da *hashtag* e majoritários, que levaram o termo aos *trend topics*”. Todo este trabalho de análise de dados foi elaborado em uma empresa especialista em redes sociais a pedido do jornal.

No dia seguinte, a página virtual da *Revista Carta Capital* (2017) trouxe uma matéria com a seguinte indagação como título: “Como #GreveFracassou chegou aos *trending topics* na Índia?” No exato instante em que as ruas de todo o Brasil eram tomadas por pessoas que aderiram à greve geral, uma batalha estava instaurada no campo virtual, cuja polarização se deu, no *Twitter*, entre as expressões #BrasilEmGreve, para os apoiadores, e #AGreveFracassou, para os que não aderiram.

Ocorre que, enquanto a greve ocorria, a *hashtag* alusiva ao fracasso da greve se tornou a mais utilizada na... Índia! Não se trata, como poderia supor algum entusiasta da informação global, que os indianos estão atentos aos movimentos políticos do Brasil, senão que nessa batalha pela imposição de

narrativas, grupos apoiadores do governo teriam utilizado robôs (*bots*), que geram contas falsas, fazendo com que #AGreveFracassou fosse a expressão mais mencionada naquele país.

Figura 1 – Twitter



As redes sociais organizaram setores dispersos da população brasileira, sendo que o próprio conteúdo a que o usuário passa a ter acesso depende das buscas efetuadas. Seria impensável vinte anos atrás imaginar que uma figura caricata como Jair Bolsonaro pudesse angariar tantos seguidores, por meio das mídias virtuais, a ponto de se tornar um presidenciável. Assim como a “internet” possui a potência de disseminar informações em larga escala, até mesmo as que hodiernamente são chamadas de *fake news* na era da pós-verdade, de forma inédita conglomerou setores do ultraconservadorismo, que pareciam habitar apenas os encontros ocasionais de família, ou a mente dos taxistas dos grandes centros urbanos bombardeados pela ideologia amplamente difundida nos meios oficiais de imprensa.

Dessa forma, pensar os problemas urbanos e o Direito à Cidade representa também compreender que o cenário real é cada vez mais dependente da sua existência virtual. Atentos a isso, diversos políticos institucionais passam a utilizar a ferramenta digital para mobilizar seguidores e possíveis eleitores, trazendo implicações reais para o processo político. Muitos dos problemas reais enfrentados no espaço urbano são projetados em larga escala, a fim de chamar a atenção de um grande público, ou seja, é um espaço que cada vez mais vem ganhando relevância.

A tecnologia como forma de dominação e a reprodução do capital na cidade

Uma das séries televisivas mais provocativas acerca da exacerbação de facetas do cotidiano é *Black Mirror*, sucesso na transmissão digital via *Netflix*. O primeiro episódio da terceira temporada, intitulado “Queda Livre”, retrata uma sociedade em que todas as pessoas são avaliadas constantemente, via celular e em tempo real, numa escala de 0 a 5. Todas as ações do cotidiano são postadas com a maior brevidade nas redes sociais, para que as pessoas avaliem o comportamento, sendo que a média das avaliações condiciona o processo de aceitação pessoal e profissional.

A trama conta a história da personagem principal, Lacie, que tenta a todo custo manter a aparência necessária para angariar boas avaliações, cuja superexposição é pré-requisito para a ascensão social. A distância que separa *Black Mirror* da vida diária de todos nós não é tão extensa como se pode presumir, pois já se incorporou o hábito de promover a exibição da vida pessoal em busca de “curtidas”, para usar a linguagem afeita, sendo que a quantidade destas determina o grau de sucesso da fachada que se pretende encenar. Nessa mesma linha, profissionalmente os motoristas de *Uber*, transporte privado individual de passageiros, são avaliados exatamente como descrito no episódio, podendo perder a autorização para exercer seu mister.

A alusão do nome *Black Mirror* às telas apagadas dos nossos dispositivos eletrônicos, os quais permeiam a vida social em quase todos os momentos, não é desprezível, ao passo que somos dependentes delas em escala crescente. Talvez seja propício a essa altura indagar: Por que a relação das pessoas com a tecnologia deve preocupar ou ser objeto de reflexão teórica? A resposta trilha um tema que, em verdade, não é novo em termos de teoria crítica.

Marcuse (1967, p. 153-154), em 1964, alertava para o papel de *dominação* que era exercido pela tecnologia nos países centrais, sendo que parte das características por ele abordadas são hoje observáveis na realidade brasileira. A tecnologia não pode ser pensada como neutra à medida que a dominação se opera tanto no conceito como na elaboração das técnicas, garantindo que a submissão ao aparato técnico repercute nas comodidades da vida, bem como no aumento da produtividade do trabalho. Uma sentença, posta logo no início do estudo, sintetiza o porquê de se questionar a racionalidade tecnológica: “A

tecnologia serve para instituir formas novas, mais eficazes e mais agradáveis de controle social e coesão social”. (MARCUSE, 1967, p. 18).

A aceitação do modo de vida pensado a partir da racionalidade científico-tecnológica representa a conformação do indivíduo com a existência que lhe é imposta, promovendo, a um só tempo, o fechamento do universo político da transformação social radical. As inovações que despontam não são vistas como processos de cerceamento das formas alternativas de pensar; pelo contrário, tornam-se objeto de cobiça em virtude da capacidade de criar e submeter os indivíduos a pretensas formas de simplificação de certas tarefas, ou de atuarem ampliando o espectro de comunicação e entretenimento.

Quanto mais eficaz for a sujeição dos indivíduos ao modo de vida imposto pela racionalidade tecnológica, menos consciência haverá da servidão, ou, nos dizeres de Marcuse (1967, p. 226): “Quanto mais elas tenham se tornado necessidades e satisfações individuais, tanto mais sua repressão pareceria ser quase uma privação fatal”. É impensável supor que os indivíduos pudessem sobreviver privados da televisão, do celular, do computador, sem que isso acarretasse um “vaziou traumático” (MARCUSE, 1967, p. 226), no qual seriam obrigados a relacionarem-se consigo e com as pessoas de forma imediata, constituindo um verdadeiro pesadelo insuportável. Um exemplo disso é a notoriedade que angariam os poucos instantes de bloqueio no *whatsapp*, fazendo com que as pessoas não saibam como se comunicar, ou procurem às pressas um meio alternativo à obstrução.

Cada vez mais somos condicionados pela tecnologia no nosso modo de vida, abrangendo os relacionamentos interpessoais e a aceitação social, sem que tudo isso seja encarado como uma restrição à liberdade. Passa-se verdadeiramente ao oposto; ano após ano, o lançamento de um novo *iPhone* atrai a atenção das manchetes diante das enormes filas de consumidores, ávidos pelo lançamento do novo modelo. Essa saga que era afeita apenas no contexto norte-americano, teve sua versão brasileira em 2016, quando a fila se iniciou três horas antes da abertura da loja oficial em São Paulo, com clientes que viajaram 270km apenas para acessar o bem com alguma antecedência. (CAPELAS, 2016).

Não se cogita, nem a distância, que os aparatos tecnológicos constituam uma poderosa forma de dominação social, que sujeita os indivíduos a seguirem padrões comportamentais específicos, amoldando a conduta e forma de se relacionar. A aceitação das inovações, como se fosse um dado natural do progresso e objeto de desejo social, esconde o agir ideológico na reprodução da

ordem da realidade existente. A ação de repetidas vezes olhar a tela do celular, para verificar se não chegaram novas mensagens, pode ser lida à luz da interpelação do indivíduo em sujeito althusseriano.

Na leitura peculiar e estruturalista de Althusser (1999, p. 279-287), a ideologia é compreendida como uma deformação imaginária que não representa as condições reais de existência, levada a efeito por atos materiais que se inscrevem como práticas materiais definidas por aparelhos ideológicos. A função da ideologia é, nesse viés, interpelar os indivíduos concretos como sujeitos. Quando soa o aviso sonoro do celular, o indivíduo dirige sua atenção para a tela, sabendo que chegou alguma mensagem e que cabe a ele, numa rotina de normalidade, visualizá-la e respondê-la.

Esse exemplo de interpelação, demasiadamente concreto, não pode ser estabelecido como natural, se não houvesse uma sequência prévia de situações que interpelam o indivíduo em sujeito, que decifram e aceitam os sinais que lhes são impostos pelos aparelhos ideológicos dentro da ótica da reprodução das condições de produção do capitalismo. A ideologia comanda as mais diversas ações de uma construção biográfica, a partir dos ditos “aparelhos ideológicos”, desde a família, a religião, a escola, que, por meio de práticas concretas, demandam que o indivíduo as responda tornando-se sujeito ao aceitá-las pelos “rituais do reconhecimento ideológico”. (ALTHUSSER, 1999, p. 285).

Não se trata de comprar o argumento estruturalista de Althusser, senão de pensar que uma das dificuldades nas quais a teoria crítica se encontra enredada é “como podem as pessoas que tenham sido objeto de dominação eficaz criar elas próprias as condições de liberdade?” (MARCUSE, 1967, p. 27). Os ares de naturalidade com que os aparatos tecnológicos são difundidos e utilizados, em uma lógica de consumo hedonista, faz com que a liberdade tenha se convertido em um poderoso instrumento de dominação. A escolha racional dos indivíduos é seguir e aceitar a sujeição de vida que lhes é imposta, fazendo com que as possibilidades alternativas de existência sejam taxadas de irrealis ou que servem apenas para agudizar as dificuldades já existentes.

Com isso, os dispositivos tecnológicos atuam como verdadeira extensão do corpo e da mente humana, a ponto de serem inseparáveis e necessários de serem transportados a todos os lugares. Uma parte cada vez mais significativa da vida humana não se encontra nas relações pessoais e físicas, sendo desenvolvidas em ambientes artificiais, que preenchem o sentido da existência física. É impensável, no contexto atual, um abandono completo dessa forma de

dominação consentida e desejável,² seja por um imperativo econômico do crescimento exponencial infinito, ou em virtude do padrão global de consumo que é difundido em larga escala, com práticas de obsolescência programada, por vezes instantânea, como é o caso do *Twitter*. (HARVEY, 2016, p. 219).

Em uma síntese talvez imprecisa, o que está em disputa são os sentidos atribuídos à noção de “progresso”, já que serve tanto para ilustrar um estágio de evolução incontrolável e necessário, afeito aos imperativos do crescimento exponencial infinito, como pode denotar, de modo negativo, o que precisa ser freado a todo custo. Nessa última visão, Benjamin desponta como um crítico à noção de progresso, ao associar a degradação humana e da natureza à essa ideologia, como ressaltado na afamada tese 9, retomando o desenho *Angelus Novus*, de Paul Klee:

Mas uma tempestade sopra do paraíso e prende-se em suas asas com tanta força que o anjo não pode mais fechá-la. Essa tempestade o impele irresistivelmente para o futuro, ao qual ele volta as costas, enquanto o amontoado de ruínas diante dele cresce até o céu. É a essa *tempestade* que chamamos progresso. (BENJAMIN, 2012, p. 246).

A construção da sociedade sem classes, defendida por Benjamin, não poderia ser a realização do progresso, derivado do marxismo evolucionista, senão o freio de emergência da locomotiva da história. (Löwy, 2005, p. 93-94). Nos dizeres do seu par na Escola de Frankfurt: “A circunstância de que o cego desenvolvimento da tecnologia reforça a opressão e a exploração social ameaça a cada passo transformar o progresso em seu oposto, o barbarismo social”. (HORKHEIMER, 2013, p. 139). Hoje, talvez mais do que denotar o barbarismo social, já que este é a face oculta do processo, representa a conformação da subjetividade com o modo de vida que nos é imposto pela racionalidade tecnológica.

As melhores distopias não são aquelas que extrapolam os limites da imaginação, fantasiando um mundo ainda impensado, senão as que estão inscritas na temporalidade presente, escancarando facetas naturalizadas do convívio social que passam despercebidas. A essa altura deve ser retomado um

² Esse diagnóstico já havia sido antecipado por Marcuse (1978, p. 99), em obra publicada em 1955, ainda com tom mais otimista: “O elevado padrão de vida, no domínio das grandes companhias, é *restritivo* num sentido sociológico concreto: os bens e serviços que os indivíduos compram controlam suas necessidades e petrificam suas faculdades. Em troca dos artigos que enriquecem a vida deles, os indivíduos vendem não só seu trabalho, mas também seu tempo livre. A vida melhor é contrabalançada pelo controle total sobre a vida”.

ponto iniciado no começo do primeiro tópico. Crary, ao criar a distopia de uma sociedade sem sono, não tinha como objetivo afirmar que as pessoas deixarão efetivamente de dormir, sendo o exagero a sua graça.

O argumento central do autor é que o processo moderno de acumulação de capital tem minado, cada vez mais, esferas da existência humana, sendo necessário criar mecanismos de bloqueio a essa invasão que se torna consentida, até mesmo impensada, ao passo que, “mesmo na ausência de qualquer compulsão, escolhemos fazer o que nos mandam fazer; permitimos que nossos corpos sejam administrados, que nossas ideias, nosso entretenimento e todas as nossas necessidades imaginárias sejam impostos de fora”. (CRARY, 2014, p. 68).

A cidade cada vez mais é moldada por processos de reprodução e dominação, que não se encerram nas suas alterações físicas, que são as formas mais visíveis do processo de acumulação capitalista. O cotidiano que move o espaço urbano, em escala crescente, tem dependido das relações que são estabelecidas no meio virtual, deixando-se de pensar o quanto isso tem interferido na rotina de produção e reprodução dos direitos, inclusive reivindicações dos movimentos sociais, cuja organização e capacidade de propagação das ideias passam a ser exercidas em um ambiente não físico.

Considerações finais

Quando se pensa o cenário do Direito à Cidade, a primeira coisa que vem à mente são os problemas urbanos que possuem um alto grau de concretude, como a mobilidade, moradia, gentrificação, o acesso à água potável, etc. Olvida-se, nessas análises, que detrás da especificidade dos direitos existe uma forma de sociedade que necessita reproduzir-se, de geração em geração, como se fosse algo natural. Os limites de implementação da gama de direitos que envolvem o Direito à Cidade somente podem ser pensados à luz da forma de sociabilidade existente, ou seja, a capitalista.

As discussões afeitas aos problemas das cidades menosprezam que, cada vez mais, o modo de vida tenha sido completamente reformulado à luz dos ditames tecnológicos. Essa produção do conhecimento científico não é neutra, tendo como mote organizar a sociabilidade para que se porte em conformidade com os ditames de reprodução do capital. A dominação exercida no espaço urbano pelo meio tecnológico possui a proeza de despertar o anseio do próprio

sujeito de se submeter a ela, sob pena de ter seu cotidiano desprovido de uma parte significativa.

Além disso, existe uma implicação que cabe ser explorada, que toca a forma de organização e difusão de ideias dos movimentos sociais, os quais fazem uso das plataformas disponíveis como forma de angariar adeptos. Nos últimos anos, experienciou-se a organização de setores da sociedade brasileira, com a formação de grupos virtuais, que tiveram a capacidade de impulsionar a queda de uma presidenta eleita pelo voto direto da população brasileira.

Assim, a conformação da cidade e o modo como o indivíduo irá interagir nela dependem da relação dual que se estabelece entre o ambiente físico e o virtual. Esse vínculo, que não é desprovido de contradições e dominação, tem a capacidade de pautar em larga escala a conformação da subjetividade, para reproduzir o modo de vida existente, *i.e.*, a sociabilidade capitalista.

Referências

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

ALTHUSSER, Louis. *Sobre a reprodução*. Petrópolis: Vozes, 1999.

BADIOU, Alain; TRUONG, Nicolas. *Elogio ao amor*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

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

BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BECKER, Fernanda. A estranha vitória da #GreveNão no Twitter. *El País*. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/28/politica/1493337706_071463.html>. Acesso em: 9 maio 2017.

BENJAMIN, Walter. *Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012. v. I. (Coleção Obras Escolhidas).

CARTA CAPITAL. Como #AGreveFracassou chegou aos trending topics na Índia? Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/como-agrefracassou-chegou-aos-trending-topics-na-india>>. Acesso em: 9 maio. 2017.

CAPELAS, Bruno. Com queda de preço, iPhone em filas em lançamento no Brasil. *Exame*. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/tecnologia/com-queda-de-preco-iphone-tem-filas-em-lancamento-no-brasil/>>. Acesso em 21 mai. de 2017.

CRARY, Jonathan. *24/7 - Capitalismo tardio e os fins do sono*. São Paulo: Cosac Naify, 2014.

- DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- HARVEY, David. *17 contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- HORKHEIMER, Max. *Eclipse da razão*. São Paulo: Centauro, 2002.
- KELLER, Rene José. *Direitos emergentes e cidadania: as lutas sociais por emancipações no cotidiano do capital*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
- LÖWY, Michael. *Walter Benjamin: aviso de incêndio – uma leitura das teses “sobre o conceito de história”*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- LÖWY, Michael; SAYRE, Robert. *Revolta e melancolia: o romantismo na contracorrente da modernidade*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- MARCUSE, Herbert. *Eros e revolução: uma interpretação do pensamento de Freud*. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- _____. *Ideologia da sociedade industrial*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- _____. Salário, preço e lucro. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras Escolhidas*. Lisboa/Moscovo: Avante/Progresso, 1983. T. II.
- RATTENBORG, Niels C. et al. Migratory sleeplessness in the white-crowned sparrow (*Zonotrichia leucophrys gambelii*). *PLoS Biol*, v. 2, n. 7, p. e212, 2004.

BIOPOLÍTICA E GENTRIFICAÇÃO: O caso das políticas urbanas no Bairro “Euzébio Beltrão de Queiroz” no Município de Caxias do Sul – RS[#]

Augusto Jobim do Amaral^{*}
Henrique Mioranza Koppe Pereira^{**}

Introdução

Este capítulo apresenta o debate sobre *biopolítica* e *gentrificação* desde as políticas urbanas municipais, pontualmente neste caso, a cidade de Caxias do Sul – RS. A proposta do presente trabalho é aprofundar o exame de dados coletados sobre comunidades segregadas deste município, as quais sofreram processos de reformas urbanas em diferentes níveis. Portanto, diante da reforma urbana realizada no Bairro Euzébio Beltrão de Queiroz, amparada por uma profunda ausência de participação popular e instrumentalizada por uma forte postura verticalizadora e segregacionista da gestão municipal, é possível apontar expressivas linhas de estratégias biopolíticas gentrificantes na execução da referida política urbana.

O objetivo central é analisar criticamente a política urbana e seus efeitos na gestão de populações. Para tanto, como referido, úteis serão os elementos coletados desde as falas de líderes comunitários e moradores(as) que viveram a reforma neste contexto determinado. Se a pesquisa de campo utilizou-se de métodos qualitativos e observação de narrativa das populações, foi precisamente para oportunizar a fala aos moradores, expondo o *mundo vivido* por esta comunidade.

Na primeira parte, expõe-se a metodologia utilizada para a coleta dos dados e a importância dessa forma de abordagem na observação crítica às

[#] O presente artigo é parte da pesquisa de pós-doutoramento “Biopolíticas e Gentrificação” desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da PUCRS, no âmbito do grupo de pesquisa “Criminologia, Cultura Punitiva e Crítica Filosófica”, coordenado por Augusto Jobim do Amaral.

^{*} Professor no Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais (Mestrado/Doutorado) da PUCRS (Brasil); Doutor em Altos Estudos Contemporâneos (Ciência Política, História das Ideias e Estudos Internacionais Comparativos) pela Universidade de Coimbra (Portugal) e Doutor em Ciências Criminais pela PUCRS.

^{**} Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS); Pós-Doutorando pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), no Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais; Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – RS.

políticas públicas, menos afeitas ao esgotamento dos vínculos formais representativos e mais permeáveis à concretização de uma democracia participativa. (SANTOS, 2002). No segundo momento, são apresentados os dados colhidos no recorte proposto no Bairro Euzébio Beltrão de Queiroz (Caxias do Sul – RS), que possibilita a observação concreta da política urbana implementada e a atuação da gestão municipal sobre os problemas urbanos de segregação espacial. Por fim, na última parte, interrogam-se as estruturas de gentrificação oriundas das políticas estatais, que puderam agravar o quadro de segregação espacial urbana.

Preliminares de um método nas observações sobre políticas urbanas

Tal abordagem pretende responder como a política de reforma urbana pode produzir estruturas gentrificadoras, dissimuladas de políticas democráticas e constitucionais, com efeitos nefastos às populações vulneráveis. Para se obter um resultado satisfatório e fiel à realidade brasileira, foram realizadas entrevistas com líderes comunitários e moradores de ocupações, objetivando entender o impacto das reformas urbanas realizadas pelo Poder Público, para resolverem questões de segregação espacial.

Para entender os modos como se planejam as intervenções estatais, no município de Caxias do Sul, a pesquisa qualitativa apresenta-se como uma excelente forma de observação do funcionamento do ordenamento político-jurídico, que estrutura as diretrizes do gerenciamento das questões sociais urbanas tuteladas pelo Estado, por meio de seus entes federados.

A importância crescente da urbanização, como dado quantitativo e como consequência e fator de graves problemas sociais e econômicos, contrasta, nos países subdesenvolvidos, com a timidez e pobreza dos estudos empíricos e do esforço teórico. Esse é um campo de estudos em que, com a exceção de alguns pesquisadores isolados, a indignação é gritante. (SANTOS, 2008, p. 55).

A partir de uma pesquisa qualitativa, aproximam-se os discursos acadêmicos da efetiva experiência comunitária, ademais tal viés traduz-se em diálogo com o Poder Público municipal, para o atendimento das necessidades urbanas que refletem-se diretamente na qualidade de vida e na saúde das populações envolvidas. Como refere Santos (2008), uma observação distanciada

do território e dos cidadãos que ali residem, tendo em vista apenas uma análise estatística, contribui para o mascaramento da *formação econômica social* (FES). Esse afastamento possivelmente levaria a equivocadas interpretações ou a conclusões sem a devida utilidade. A preferência por esta direção passa por privilegiar uma compreensão interpretativa do contexto social. Segundo Minayo (2005, p. 82): “a abordagem qualitativa atua levando em conta a compreensão, a inteligibilidade dos fenômenos sociais e o significado e a intencionalidade que lhe atribuem os atores”, nesse caso os moradores das comunidades.

A partir de concepções narrativas, as entrevistas são vistas como plataformas abertas, caracterizadas não por uma estrutura, mas por uma ausência de predeterminação e com a cuidadosa influência do entrevistador. (MINAYO, 2004). Organizaram-se as entrevistas em quatro fases. A primeira dá-se pela exploração do campo a ser investigado, que se realizou tendo em vista o foco de análise do controle de populações, a fim de formular questões desde este recorte. Desta maneira, lança-se um contexto prévio ao entrevistado para incentivar o começo da narrativa, na qual irá se construir uma sequência de acontecimentos ligados entre si tanto no tempo quanto no sentido. (JOVCHELOVITCHE; BAUER, 2002).

A segunda fase aponta características a respeito do relato narrativo. Durante a exposição do entrevistado, prima-se por sua não interrupção e por encorajá-lo a continuar até finalizar sua explanação, inclusive tendo em vista sinais não verbais. Atenta-se aos discursos que se vinculam à problemática, buscando informações que podem contribuir para além do quadro prévio. A forma como o entrevistado se expressa, ao abordar os fatos e as informações, tem suma importância nesta dimensão da pesquisa. Os dados compostos a partir disso, exatamente na terceira fase, abrem a possibilidade das perguntas que serão realizadas, após a finalização da narrativa do entrevistado, buscando trabalhar os pontos sensíveis que ainda interessam ser elevados. Terminada a entrevista, o gravador é desligado e, comumente, surgem comentários informais por parte do entrevistado, o que ainda permite a busca de informações mais específicas, que devem ser anotadas pelo entrevistador posteriormente. (JOVCHELOVITCHE; BAUSER, 2002).

Tendo em vista o caminho descrito, com o estudo das narrativas levantadas pelas entrevistas, foi possível realizar uma *interpretação qualitativa* (GOMES, 2010) das performances segregatórias existentes no Município de Caxias do Sul, desde o dispositivo governamental. Após se entender a conexão entre políticas

urbanas e segregação espacial, é possível apontar as estratégias de gentrificação institucionalizadas, inclusive incorporadas subjetivamente pelos moradores. Naturalmente, é desnecessária a apresentação dos relatos em sua íntegra, apenas os fragmentos pertinentes à discussão e hábeis a alimentar os sentidos das experiências vividas, bem como os modos de subjetivação daí extraíveis. (FERREIRA, 2005).

Em que pese, quase em sua generalidade, as falas dos entrevistados puderam contribuir para a pesquisa, quando expostas em sua literalidade (como se verá em seguida); obviamente não quer dizer que estas somente sejam o respaldo desta reflexão. O texto aqui apresentado é *dialógico* (MORIN, 2011), feito a partir do encontro com os moradores dos bairros estudados, em convergência com a reflexão crítica em ciências sociais. Não obstante, é interessante trazer alguns fragmentos literais, como que testemunhos de uma história oral, que possam sublinhar alguns elementos que devem ficar destacados nos encontros, em especial, os afetos dispostos pelos habitantes (discursos carregados de esperança e rancor) e a profunda sabedoria sobre a situação vivenciada, quer dizer, a intervenção municipal nas reformas urbanas frente às suas demandas sonegadas. (ALBERTI, 2004).

Prima-se por abordar as entrevistas desde um aporte dialogado, em que a interpretação das narrativas construídas possa representar como as práticas governamentais incidem na vida da população e corroboram as dinâmicas de “exclusão-inclusiva”. (TÜRCKE, 2010, p. 61). Voltamo-nos à compreensão de como os problemas se apresentam e reconfiguram os modos subjetivos de existência comum. (MINAYO, 2003). O acontecer do *mundo da vida* dá-se numa perspectiva comunitária realizada na copresença daqueles que partilham experiências singulares. Assim, para compreender as vivências que são proporcionadas pelas políticas urbanas, importa interpretar os relatos populacionais que estão sob a égide das estruturas governamentais. (RIBEIRO, 2017; COLLINS, 1997).

A Reforma Urbana em Caxias do Sul (RS): o caso “Euzébio Beltrão de Queiroz”

O Bairro Euzébio Beltrão de Queiroz é um território antigo da cidade de Caxias do Sul, emergido das primeiras populações segregadas do município, que foram alocadas nos arredores do Cemitério Municipal. Inicialmente, o local não possuía qualquer tipo de planejamento. A infra-estrutura urbana era

completamente ausente, não possuía rede de esgoto, rede elétrica, nem distribuição de água. Ademais, as ruas do bairro eram “carreiros” (estradas de terra sem pavimentação). Ao longo da formação e do desenvolvimento do município, o Poder Público negligenciou as necessidades urbanas da comunidade moradora desse bairro, até então chamada de *Zona do Cemitério*, constituindo-se numa das comunidades mais antigas do município.

Tendo em vista o crescimento da cidade, a *Vila do Cemitério* passou a se localizar na “região central” de Caxias do Sul, precisamente a 1,7 km a oeste da praça central da cidade. Como dito, originariamente reduto de segregados, não obstante sua proximidade física aos serviços públicos e instituições governamentais, manteve-se longe da atuação estatal, senão pelo braço violento e armado do controle. A comunidade hoje é constituída aproximadamente por 280 moradias que representam ao redor de 1.800 pessoas, todas com baixa renda e com rara situação habitacional regular.¹

O crescimento do bairro se deu à sombra das remoções. De tempos em tempos, o Poder Público pressionava a população a sair da localidade para a reforma do “Estádio Francisco Stédile” da SER Caxias do Sul, que se posiciona na margem oeste do bairro, ou para a reforma do “Cemitério Municipal de Caxias do Sul”, situado na margem oposta do bairro. Ainda, simplesmente, a prefeitura ordenava a saída dos moradores, tendo em vista a sua situação irregular. Existem diversos relatos sobre as remoções, em sua maioria, pacíficas, alguns moradores eram retirados para outra localidade.

O valor imobiliário desse território hoje é evidente. Fisicamente, encontra-se na região central do município com alto índice econômico. Para os moradores, naturalmente, sua posição é estratégica, pois estão próximos a locais de trabalho, escolas públicas e postos de saúde. Porém, o morador dessa área ocupada de forma precária e longe da regularidade fundiária pena pela quase ausente infraestrutura urbana. É necessário que o próprio cidadão construa seu sistema de esgoto, faça sua ligação elétrica e conexão de água, dependendo de mão de obra própria ou da ação comunitária para a solução desses problemas. Ademais, a proximidade da comunidade do centro da cidade, além de não garantir as

¹ Apresenta-se esse número contabilizado em moradias, pois a liderança do bairro apenas consegue afirmar maior precisão da existência das construções, tendo em vista a mudança relativamente rápida dos moradores da localidade. Além disso, em cada moradia moram até três famílias, que se aglomeram no mesmo espaço. Assim, é menos impreciso apontar o número de casas do que de famílias ou moradores. O dado de 1.800 habitantes, bem como suas condições, foi apontado e estimado pelos líderes que representam o bairro no Poder Público.

mínimas condições de sobrevivência, é marcada pelo preconceito e pela discriminação, amparadas inclusive institucionalmente.

A constante postura discriminatória isola a comunidade dentro do seu próprio perímetro como um espaço acostumado à desídia do Poder Público, em atender basicamente suas necessidades. Assim, apesar da proximidade física, a comunidade permanece uma “subclasse urbana”, proscrita a sofrer com sua condição de gueto. (WACQUANT, 2001). Se o senso comunitário é algo benéfico ao local, ele é complexo desde sua proveniência material, pois torna a comunidade refém da segregação e da negligência estatal. Isolados, porém subordinados de forma dócil – este será o âmago da condução da governabilidade.

É cediço que a negligência estatal de territórios urbanos, dentro das realidades metropolitanas, não está desprovida de convenientes propósitos, e ademais se conjuga com a cumplicidade das estruturas de poder oficiais com as organizações criminosas, como o *tráfico* de drogas. (SANTOS, 1973). Nas últimas décadas, a mercancia de substâncias tornadas ilícitas, como de praxe, instalou-se na comunidade devido às vantagens de sua localização e, sobretudo, desde o jogo entre órgãos estatais de controle (polícias), e a atuação dos traficantes. A presença do tráfico é marcante na comunidade, apesar de não existir um contingente representativo desses criminosos, mesmo porque a comunidade é bastante pequena, o que tornaria simples a identificação. Todos os entrevistados fizeram referência ao tráfico apontando para a falta de perspectiva de futuro, que acomete todo aquele que se envolve com tais práticas criminosas. Não destacável nas falas ainda, como se poderia ver noutros contextos, o temor ao tráfico como uma organização que influencia diretamente a organização comunitária, todavia vê-se clara nas declarações a preocupação com a violência que a “guerra às drogas” representa, reverberada em mortes na comunidade e na formação da imagem da comunidade.

No final da década de 1990, início dos anos 2000, a prefeitura apresentou à comunidade um projeto de reforma urbana, semelhante ao que vinha sendo executado noutros bairros da cidade. O projeto calculava uma atuação da prefeitura durante dez anos para concretizar todas as reformas adequadamente e previa, além da regularização dos terrenos, a construção da rede de esgoto cloacal, pavimentação das ruas, facilitação de financiamentos para reformas das unidades habitacionais e a regularização das escrituras. Sobretudo, não exigia a remoção dos moradores, tão somente uma realocação temporária, a fim de

realizar as obras, que, depois de concretizadas, permitiriam o retorno dos moradores a nova casa.

O Poder Público começou a fazer reuniões diretamente com a população e com seus representantes. Ainda que bem recebido o projeto, houve muita dificuldade para estabelecer os acordos, principalmente no que se referia à retirada dos moradores de suas casas, para que se realizassem as reformas. Mesmo com a promessa de que os moradores retornariam após a reconstrução, as famílias mostravam-se reticentes com o Poder Público, aumentando as dificuldades enfrentadas pela prefeitura.

Passado o tempo e com a atuação municipal permanente, a população foi adquirindo confiança no Estado, comparecendo cada vez mais moradores às reuniões realizadas na comunidade pela prefeitura. A fala de uma líder comunitária (LB1),² demonstra como a aproximação do município reforçou o capital social da comunidade, fomentou a organização e as lideranças, estimulou o cidadão à participação democrática. No final da conversa, já adianta o fracasso da intervenção pelo recuo da administração pública, que é tratado mais adiante.

Nessa época aí a gente abraçou esse projeto aí. A gente era uma turminha de uns 16 representantes, cada um de um canto da comunidade, que conseguiu mobilizar assim, cada um em um canto da comunidade pra trabalhar em prol dos outros. Então a gente estava ali, e depois a gente conversava com o Poder Público e depois a gente fazia reunião com eles, passava pra eles a nossa opinião, a gente discutia debatia, tinha cada discussão que *Deus o livre*. E depois reunia todo mundo junto, né. Daí era a comunidade toda com o Poder Público e com os representantes. Não era nada feito, assim, sem votação. Se o pessoal não queria não fazia, era bem legal. Pena que terminou.

Foi com o início desse projeto de reforma urbana que o bairro ganhou o nome “Euzébio Beltrão de Queiroz” e deixou para o passado a sua antiga denominação de *Vila do Cemitério*. Nesse período, o município implementou o orçamento participativo para diversas comunidades que possuíam características semelhantes a esta. A atuação ampla em diversos bairros, ao mesmo tempo, repercutiu de maneira positiva na credibilidade do Poder Público, pois a rápida

² Realiza-se a proteção da identidade dos participantes com a utilização de siglas para identificação. No presente trabalho serão apresentados dois depoimentos específicos de líderes locais: LB1, “líder comunitária do Beltrão 1” e a MB1, “moradora do Beltrão 1”. Ambas viveram no bairro por mais de 20 anos e vivenciaram diretamente a atuação da política de reforma urbana. Doutro ponto, procuramos privilegiar a fala coloquial diante da precisão da linguagem escrita.

comunicação entre os moradores informava a proatividade do Estado, na busca por melhoria da qualidade de vida dessas populações.

Para a regularização dos terrenos do bairro, o município criou uma lei específica, a Lei Complementar 99/99 do Município de Caxias do Sul, que adequava a possibilidade de regulação dos terrenos com metragens específicas condizentes com a realidade do perímetro. Dessa maneira, o município buscava enfrentar diretamente os problemas da comunidade para além de ações paliativas ou assistencialistas. Sobre esse período, os relatos apresentam os embates e também as fragilidades deste modo de participação popular estimulada pelo Poder Público:

Eu fazia ata de tudo, né. Quando o povo contestava: “Ah mas eu não vi”; “não vim nessa reunião”

– Ah não, mas está aqui ó! Está aqui a tua assinatura a gente falou! Teve uma vez que a gente (mulheres) queria a criação da escolinha e os homens quiseram a [...] não lembro o que que era lá [...] e acabou vencendo, só tinha homem na reunião e acabou vencendo e eu fiquei braba com as mulheres porque elas não se manifestaram. Daí fiz elas assinarem, daí quando chegou pra fazê a obra lá, elas enlouqueceram e vieram tudo pra cima de mim. Eu disse: – não vocês estavam na reunião, vocês deixaram os homens tomarem conta e eu ainda disse vamos votar mulheres. Eu digo quem quer escolinha é mulher, não é os homens (risos). Aí no outro ano saiu a construção da escolinha, porque daí elas se mobilizaram, elas foram em peso na reunião e conseguiram fazer. Porque se não ia só os homens, as mulheres não iam ou quando iam ficavam lá, assim ó, ninguém falava. Até vergonha de levantar o dedo tinham. Eu disse, mas que que é isso se vocês querem escolinha se vocês querem coisas para os filhos de vocês, vocês têm que se manifestar, aí mudou a posição, no fim a mulherada estava tomando conta. (risos) (LB1).

A fala demonstrava como as mobilizações amparadas pelo município repercutiam, por um lado, no senso de participação democrática. Por outro, não obstante, em que pese o poder deliberativo das reuniões, não raro, como no caso, pode o Estado estar avalizando decisões de fundo patriarcal ou mesmo elidindo-se do mais básico, como a construção de escolas. O exemplo, indubitavelmente, mostra a virtude da mobilização propiciada por este tipo de plataforma (que incidiu até indiretamente no cenário de violência da região), não obstante, também aponta a fraqueza quando não se dispõe corretamente sobre “o que se pode ou não decidir”. Isto bem visto, redesenha-se o quadro sociopolítico da comunidade e reforça-se a democracia.

Virtudes como essas bem postas podem reforçar o capital social da localidade e o *direito à cidade*, conseqüentemente qualificando a democracia e viabilizando a atuação adequada desde as próprias comunidades. (HARVEY, 2014, p. 20). Eventos como o narrado pela moradora, apesar de não se tratar especificamente de urbanismo, são importantes para o desenvolvimento da participação cidadã e para o que se entende por direito à cidade, não apenas pelo objetivo que era demandado, mas pela maneira como os cidadãos organizaram a exigência da demanda. Práticas de democracia participativa, portanto, que remetem para a comunidade a responsabilidade de pressionar o Poder Público em seu favor.

A população também passou a investir nas moradias e buscar financiamentos oferecidos pela prefeitura para realizar melhorias na casa, da mesma forma que estavam dispostos a pagar, dentro de suas condições, os valores correspondentes às construções:³ “Porque nada sai de graça, o pessoal tinha toda essa certeza de que ia ter que pagar o sobradinho, pagar aquilo por mês, mas eles iam morar mais digno” (LB1). Com essa postura estruturada pelo Poder Público, e composta pela população, afastaram-se as ações clientelistas.

No período, a ação do Estado também trouxe à comunidade benefícios colaterais que repercutiram na saúde da população, incrementou o acesso da população à informação aos serviços de saúde pública, e o recolhimento do lixo passou a ter organização e periodicidade. A comunicação direta entre as secretarias municipais e o cidadão viabilizou um canal direto de detecção de demandas sociais e estimulou melhores ações políticas.

Todavia, em 2005, ocorreu a troca de gestão municipal, que não terminou a reforma proposta. E aqui se dá um marco importante para as discussões sobre biopolítica e gentrificação. Algum avanço pretérito rapidamente foi perdido: as regulamentações não foram completadas nem as obras de reforma urbana foram concluídas. A nova gestão interrompeu as reformas, continuando com a regularização das escrituras, o que produziu um retrocesso imediato na confiança dos moradores, pois concretizado estava o medo inicial apontado pela população: uma regularização fundiária, a fim de angariar fundos. Grande parte do plano deixou de ser executado e não foram construídas as novas unidades habitacionais. A reestruturação urbana não foi implementada e apenas foram

³ Harvey explica que quando há a seguridade jurídica da relação entre os cidadãos e sua casa própria, o capital social e a participação democrática aumentam significativamente, porque se estimulam as famílias a se engajarem no território ao qual pertencem. (HARVEY, 2014, p. 72; BANCO MUNDIAL, 2009, p. 206).

concluídas as obras mais emergentes, como canalização de esgoto, fornecimento de energia e o mapeamento da região para a regularização dos terrenos.

Desse período até a atualidade, o bairro foi reconduzido à inércia da negligência estatal e reforçaram-se ainda mais as características antigas do bairro, anteriores à reforma. O tráfico de drogas retomou suas atividades na região e, distante das instâncias democráticas efetivas, apenas aproximou a comunidade novamente das práticas assistencialistas. Recorrente nos dizeres dos entrevistados as ações do município após o abandono da reforma, que teve como objetivo concluir as regularizações dos terrenos do bairro:

De repente chamaram numa reunião e resolveram dar os papéis tudo do jeito que tá. Só pra poderem cobrar IPTU, acho que foi só pra isso que eles fizeram. Imagina, eu disse na reunião mesmo, eu fui só uma, porque era meu interesse, eu deixei de ir nas reunião porque eles vinha aqui trovavam, trovavam, e não faziam nada. E como a gente mora aqui tinha que saber como é que ia ficar. Eu disse: “Então pra vocês receber IPTU serve!” porque é só pra isso, né, que eles deram a escritura pra nós. E agora nós pagamos IPTU, já faz uns anos (MB1).

Retomados o descrédito e o repúdio dos órgãos estatais. Mesmo que as escrituras venham a ser um benefício para a população, os moradores passam a pagar impostos, sem a menor contrapartida, a não ser estarem dispostos à marginalidade. Não somente isso. Antevem com lucidez a estratégia da Prefeitura de especulação imobiliária, pois estando a comunidade localizada em bairro de excelente localização e possuir ótimo valor imobiliário, acabará por ter seu IPTU reajustado de acordo com seu entorno, o que forçará a expulsão precárias de seus moradores. Afirmam, portanto, que o Poder Público tem o interesse de regularizar esses terrenos, a fim de torná-los comerciáveis, ou seja, poderão ser explorados pelo mercado imobiliário. A forma pela qual a prefeitura apresentou a documentação de “regularização” é mais uma prova disto. Somente foi feita a escrituração do terreno, ou seja, do documento não consta o imóvel construído sobre ele, deixando claro qual o interesse do órgão governamental. Por esses motivos, muitos moradores recusaram-se a buscar a escritura e a pagar o IPTU.

Outras irregularidades voltaram à cena, como *gatos* de energia e de água, bem como os problemas de saúde pública, que haviam sido reduzidos significativamente. A postura do Poder Público foi muito bem percebida “eles (as pessoas que precisam de auxílio) não têm mais acesso nenhum agora (à cidade), porque eles vão na prefeitura e pedem uma ajuda para um esgoto uma casa, uma

coisa assim. Eles dizem: Não, agora vocês estão regularizados, agora é por conta de vocês” (MB1). A alegação da municipalidade é que o Estado já cumpriu seu dever e que não tem mais obrigação de agir em favor dessa população. Como contrapartida, são realizadas políticas assistencialistas de precarização, como a “Campanha do Agasalho”, doações de alimentos e brinquedos, na mais cristalina denúncia da guerra urbano-surda capitaneada pela governabilidade.

Biopolítica e gentrificação na Vila do Cemitério

A partir do apresentado no apartado anterior, verificaram-se dois momentos distintos: 1º) o Poder Público municipal inicia reforma urbana, a partir de um diálogo com a população, na tentativa de uma atuação político-participativa, descentralizada e democrática e 2º) após a mudança de gestão municipal, redefinem-se as características da referida política urbana. Este segundo momento é o que facilita verificar a mudança da política pública, reforçando-se as práticas de gentrificação e de controle da vida dos cidadãos, em favor da concentração de capital no Bairro Euzébio Beltrão de Queiroz. Portanto, não é apenas o fato de a reforma urbana não ter surtido efeito na vida dos cidadãos – motivo suficiente para se trazer o caso para a discussão sobre biopolítica e gentrificação –, também é de fundamental importância compreender *como* a política urbana continuou, a partir de sua guinada ideológica.

Percebe-se que, após a mudança de gestão municipal, o diálogo entre a comunidade e o Poder Público se distanciou, em que pese a melhoria na canalização de esgoto, no fornecimento de água e energia e no mapeamento da região para a regularização fundiária. Afinal, nada inocentes tais estratégias, pois são exatamente as formas de controlar as populações segregadas, típica gentrificação para beneficiar camadas sociais com maior concentração de capital, em detrimento das mais vulnerabilizadas. (LEFÈBVRE, 1991). A reforma, ao garantir regulação fundiária e canais de infraestrutura de saneamento e energia, tornou a terra sobre a qual o bairro está absorvível pelo mercado. (CASTELLS, 2011, p. 392). Após a regulação, ainda com a população carente da estrutura básica urbana, todo morador do bairro será forçado a vender seu lote por valores bastante inferiores ao mercado especulativo. Pela falta de condições de acesso à cidade que o bairro deixa de proporcionar aos seus moradores (HARVEY, 2013, p. 507; 2014, p. 31), pouco a pouco os moradores se retirarão, seja pela insistência do

Poder Público, para que vendam suas terras e se mudem, seja pela constante presença do crime organizado ou pela atuação frequente da polícia contra os moradores, em nome do combate às drogas e à criminalidade.

A atuação do Poder Público fragmenta a lógica comunitária e não viabiliza o estabelecimento de lideranças e de interlocução, a partir do distanciamento entre as instituições estatais e o cidadão. Um dos conceitos tratados pela biopolítica, que apresenta grande potencial para discussão das políticas de gerenciamento urbano e gentrificação, é o termo *imunização*. O termo é cunhado por Foucault; todavia Esposito (2010) aprofunda o termo dentro da teoria de biopolítica, pois a revitalização do *múnus*, a partir da comunidade, passa diretamente pela consolidação de estruturas de democracia participativa.

O conceito é derivado do latim *immunitas*, podendo ser visto desde a lógica de supressão das estruturas comunitárias. Se nas línguas latinas o sufixo “i” serve para indicar a negação de algo, a imunidade atua exatamente na supressão da partilha comunitária (*cummunitas*) tornando assim, estes sujeitos separados, distantes, opostos e imunes à partilha em comunidade. Como aponta Esposito (2010, pp. ix-x), o corpo imune “não é simplesmente diverso, ou outro, em relação à comunidade, mas é o oposto”. Com isso trabalha-se uma lógica de rejeição comunitária que viabiliza a fragmentação completa do *capital social* e da *cidadania*, assim como faz resistência aos movimentos de configuração e estabelecimento do *direito à cidade*. (HARVEY, 2014, p. 30).

A partir do processo de *imunização*, sujeitos *imunizados* passam a relacionar-se entre si apenas por intermédio do soberano, afastando-se das relações comunitárias. Ou seja, o indivíduo não precisa se preocupar com o sofrimento de seu vizinho, pois o Estado deverá auxiliá-lo e se não o fizer é porque o vizinho não possuía direitos para receber nem o auxílio do soberano, nem mesmo seu próprio. Da mesma forma, a base da relação comum dá-se a partir de perspectivas contratuais, respaldadas pelo poder legal soberano. Ao se observarem os processos de ruptura do senso comunitário e, conseqüentemente, a fragmentação de qualquer figura de comunhão, os mecanismos de gentrificação passam a atuar com menos resistência social, até o ponto em que o sofrimento das populações oprimidas se torne banal.

[...] Gentrificação é o processo [...] pelo qual os bairros pobres e proletários, localizados no centro da cidade, são reformados a partir da entrada de capital privado e de compradores de casas e inquilinos de classe média – bairros que previamente haviam sofrido uma falta de investimento e um

êxodo da própria classe média. Os bairros mais pobres de classe trabalhadora estão em processo de reconstrução; o capital e a alta burguesia estão voltando para casa, e para alguns que estão em seu caminho, não é exatamente algo agradável. (SMITH, 2012, p. 74).

Perceber a gentrificação como aspecto central da biopolítica moderna, constituída por uma dinâmica imunitária de proteção negativa da vida (ESPOSITO 2010, p. 24), é atentar para os pressupostos de todas as categorias políticas, da soberania à liberdade. Isso quer dizer que o alicerce das lógicas políticas, as quais diretamente influenciam o ordenamento jurídico, passam a ser conduzidas pela destruição comunitária e com o Poder Público atuando como gestor de policial. Controla-se a vida dos sujeitos para que deixem seus espaços, desfaçam suas amarras sociais, para que o centro continue a se expandir num novo processo de colonização branca. (SMITH, 2006). Governando-se o território, o bairro que possibilitaria a convergência entre a abstração jurídico-administrativa e as demandas concretas dos moradores, de acordo com a *formação econômico-social* em benefício da democracia (AMMANN, 1991), passa a ser um campo de resistência.

Assim, uma luta travada entre poder soberano e seu aspecto obscuro, quer dizer, entre ele e os espaços de exceção, encarnados nas populações marginalizadas, terá o poder punitivo como dispositivo privilegiado de atuação. Controle social formal ou informal retratado numa reforma urbana fictícia que, juridicamente, força vulnerabilizados a deixarem suas terras “inóspitas” onde não chegam políticas urbanas. Com isso, as lógicas punitivas se encontram no âmago da soberania política estatal, o que implica dinâmicas urbanas absorvidas diretamente por formas de reprodução da violência, exercidos sob territórios marginalizados e incessantemente produzindo fronteiras de exclusão social.

Nunca ausente o alerta de Foucault [...]: ainda que olhos complacentes enxerguem nestas margens as marcas da “fronteira da exclusão” social, poucos atentam que elas mesmas são “espaços discretos e ensurdecidos” que permitem a lei mais austera se aplicar. Por onde elas circulam são locais completamente alheios ao lirismo que as imagina como um “fora”, mas são próprios intervalos internos, pequenos interstícios que permitem o funcionamento da gestão das ilegalidades pelo sistema penal. Em algum sentido, faz parte da miríade da inclusão, da dinâmica da sociedade na qual o sistema penal desempenha o papel de gerenciar seletivamente quais serão as ações toleradas ou não, mesmo que ilegais. (AMARAL, 2017, p. 26).

A proposta de falar sobre *empoderamento local, capital social e cidadania*, diante das estratégias de gentrificação, traz elementos imprescindíveis para a vitalização do espaço local. (GURVITCH, 2005). Tais questões podem auxiliar a formação de políticas públicas mais afeitas às necessidades sociais, de acordo com preceitos democráticos substanciais.

Conclusão

Cada território possui características próprias que se distinguem a partir das comunidades que os constituem, dos seus modos de produção, acesso ou não a recursos de qualquer espécie – naturais, humanos, técnicos, financeiro, etc. Na dialética do território, não há uma definição específica e delimitadora de onde começa e termina um território para iniciar outro, mas é certo que o território é real, físico, existe no universo espacial, podendo ser visto, medido, utilizado pela humanidade. (TANCREDO, 2005). Portanto, a utilização do termo *território* tem como intenção afirmar a concretude do espaço, que não se encontra mais em instâncias abstratas, como os espaços *banais* globalizados, que se encontram em todo lugar, mas em lugar nenhum. (SANTOS, 2008).

Pesquisas como esta oportunizam evidenciar os processos de gentrificação institucionalizados e promovidos por políticas urbanas. A observação do caso do Bairro Euzébio Beltrão de Queiroz demonstra claramente o uso de dispositivos de controle de territórios e populações. Realidade é a governabilidade gerir diferencialmente a cidadania ao operar políticas excludentes e genocidas de populações vulnerabilizadas para, com isso, promover interesses do capitalismo financeiro.

A partir da extrema relevância da discussão sobre as vivências urbanas no Brasil, como retrato dos modos em que se organizam as relações de Poder Político-Econômico e seus modos de subjetivação, o estudo desde esta comunidade, no Município de Caxias do Sul (RS), aponta para os contornos das políticas urbanas de gerenciamento de populações espacialmente segregadas, a sua interlocução com o controle dos corpos e, principalmente, a gentrificação espacial. Democracia de baixa intensidade e concentração do capital especulativo-financeiro dão o tom do cenário. Numa espécie de clínica do presente (CHIGNOLA, 2014, p.14), a atualidade biopolítica deve trazer à discussão sobre as formas democráticas não apenas as táticas de repressão impostas, mas,

sobretudo, os regimes de controle que constituem modos de existência ainda mais nefastos.

Referências

ALBERTI, Verena. *Manual de história oral*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

AMMANN, Safira Bezerra. *Movimento popular de bairro: de frente para o Estado em busca do parlamento*. São Paulo: Cortez, 1991.

AMARAL, Augusto Jobim; ROSA, Alexandre Morais da. *Cultura da punição: a ostentação do horror*. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

BANCO MUNDIAL. *The world development report 2009: reshaping economic geography*. Washington, DC, Word Bank, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Law against law: legal reasoning in pasargada law, *Cuernavaca*, Inter-cultural documentation center of Cuernavaca, v.12, p. 5-126, 1973.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

CHIGNOLA, Sandro. *Foucault oltre Foucault*. Roma: Labirinti, 2014.

COLLINS, Patricia Hill. Comentário sobre o artigo de Hekman Truth and Method: Feminist Standpont Theory Revisited: o que é poder? *Signs*, v. 22, n. 2, p. 375-381, 1997.

ESPOSITO, Roberto. *Bios: biopolítica e filosofia*. Lisboa: Edições 70, 2010.

FOUCAULT, Michel. É preciso defender a sociedade. Curso no Collège de France (1975-1976). Trad. de Carlos Correia Monteiro de Oliveira. Lisboa: Livros do Brasil, 2006.

FOUCAULT, Michel. *Sociedade punitiva*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Pesquisa Social*. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

GURVITCH, Georges. *La idea del derecho social*. Granada: Editorial Comares, 2005.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. Assessment: reshaping economic geography: the world development report. *Development and Change Forum 2009*, v. 40, n. 6, p. 1269-1278, 2009.

HARVEY, David. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

JOVCHELOVITCHE, Sandra; BAUER, Martin W. Entrevista narrativa. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Ed). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2002.

LEFÈBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Hermenêutica-dialética como caminho do pensamento social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira (Org.). *Caminhos do pensamento: epistemologia e método*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec, 2004.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SANTOS, Milton. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2008.

SMITH, Neil. *La nueva frontera urbana: ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2012.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: BIDOUC-ZACHARIASEN, Catherine (Org.). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

TÜRCKE, Christoph. *A sociedade excitada: filosofia da sensação*. Campinas: Unicamp, 2010.

WACQUANT, Lôic. *Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

Limites e possibilidades do planejamento urbano em Florianópolis: do tecnocratismo à participação popular[#]

Marcio Marchi^{*}

Introdução

O planejamento e a gestão urbanos no Brasil passaram por profundas transformações nas últimas três décadas. Nesse período, ocorreram mudanças nos papéis do Poder Público e da sociedade civil. Aquele deixa de ser o único agente promotor do desenvolvimento urbano e abre maior espaço de decisão política para a sociedade. A redemocratização trouxe a exigência de novas posturas dos agentes político-sociais, diante dos desafios que a nova realidade de governança e governabilidade passou a exigir.

A Constituição Federal de 1988 consagrou conquistas sociais advindas de lutas históricas. Sobretudo, a Carta Magna do País passou a prever a associação entre democracia representativa e democracia participativa. O capítulo sobre Política Urbana e sua posterior regulamentação, em 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, delegou aos municípios a implementação das políticas urbanas, ao mesmo tempo em que abriu espaço à participação popular na gestão pública.

A cidade de Florianópolis acompanhou à sua maneira a evolução dos paradigmas do urbanismo que se processava em nível nacional ao longo da história. O planejamento tecnocrático, caracterizado pela centralização governamental e técnica nas decisões públicas, preponderante durante a maior parte do século XX, no final foi progressivamente perdendo espaço diante da diminuição da capacidade de intervenção estatal, da crise do próprio modelo tecnocrático e dos novos compromissos democráticos, que afirmaram a participação social como direito fundamental. Os tempos atuais passaram, dessa

[#] Texto originalmente publicado nos Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, cuja apresentação foi realizada em São Paulo, entre os dias 22 e 26 de maio de 2017.

^{*} Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGG-UFSC), na área de concentração de Desenvolvimento Regional e Urbano, sob a linha de pesquisa em Redes, Organização Territorial e Políticas Públicas. Geógrafo formado pela mesma universidade e professor efetivo de Geografia do Colégio de Aplicação da Universidade Federal de Santa Catarina (CA-CED-UFSC). *E-mail*: marciomarchi@gmail.com.

forma, a exigir o aprofundamento e a consolidação da participação no planejamento e na gestão urbana.

Trajatória do planejamento e da gestão urbanos no Brasil: reflexos em Florianópolis

A história do planejamento urbano no Brasil teve suas origens ainda no período colonial, no contexto de ocupação e defesa do território. Ao contrário do que comumente se apregoa sobre a formação e o crescimento das cidades brasileiras, com seus traçados irregulares, como sendo indícios da falta de planejamento, várias das primeiras cidades fundadas pela Coroa portuguesa tiveram suas plantas urbanas desenhadas, antes de sua fundação. Cidades como Salvador, Rio de Janeiro, João Pessoa, São Cristóvão, Cabo Frio e outras foram planejadas por “arquitetos”, em geral, militares que traçaram planos geométricos dos arruamentos e até da disposição dos logradouros (ABREU, 2008, p. 152). O crescimento posterior, em rigor, seguia a disposição das características topográficas de cada sítio.

As cidades brasileiras nos períodos colonial e imperial eram caracterizadas por uma ocupação sem separação entre ricos e pobres e pelas precárias condições sanitárias advindas das deficiências de infraestrutura básica. No Rio de Janeiro, no século XIX, surgiram os primeiros cortiços na área central e, com a abolição da escravatura, iniciou-se a ocupação dos morros, com destaque para o Morro da Providência, chamado pejorativamente na época de “Morro da Favela”.

Várias cidades adotaram uma série de normas e Códigos de Postura que buscavam “ordenar” o espaço urbano. Geralmente, naquele período, a ideia prevalente era de “higienizar” a cidade, torná-la algo mais parecido com os exemplos das principais cidades europeias. Foi assim que as intervenções higienistas e os planos de embelezamento começaram a ser implantados, inicialmente, na capital brasileira. Segundo Abreu (2008, p. 159-160), naquela época, emergiram dois tipos de reflexão voltados para a intervenção urbana no Rio de Janeiro: o primeiro ligado ao pensamento dos engenheiros militares de defender o espaço físico e prover de comodidades e de infraestrutura, e que via a cidade como um território perigoso, onde a dissensão e a revolta eram latentes em um espaço que precisava ser vigiado pela polícia; e o pensamento higienista, inspirado nas intervenções europeias e que preconizava uma “polícia médica”

para as áreas urbanas, ou seja, uma política de saúde coletiva. As duas visões, porém, confundiam-se e foram paulatinamente implantadas no Rio de Janeiro e em diversas outras cidades.

Com isso, logo no início do século XX, várias reformas de caráter higienista transformaram a configuração das principais cidades brasileiras. No Rio de Janeiro, destacam-se: a Reforma Passos, realizada entre 1902 e 1906, quando foi construída a Avenida Central; a Reforma Carlos Sampaio, entre 1920 e 1922, que incluiu o arrasamento do Morro do Castelo, local de importância histórica, com seu material tendo sido usado na construção de um aterro na orla marítima; e o Plano Agache, de 1928, que incluía um zoneamento urbano – todos eles eram planos de inspiração haussmanniana,¹ que promoveram sensíveis modificações na conformação urbana da então capital federal. Sobretudo, a intenção desses planos era organizar o espaço segundo novas bases econômicas e ideológicas.

Muito além de alterações no plano urbano, foi marcante o processo de expulsão dos pobres dos cortiços localizados no centro da cidade. Foi através dessas ações que gradativamente os morros e as áreas alagáveis passaram a ser ocupados pelas classes menos favorecidas economicamente, como única alternativa de manutenção de um território mínimo de sobrevivência. Começava assim a formação das grandes favelas do Brasil.

O contexto de Florianópolis não foi diferente. A influência das ideias higienistas se fez acontecer também na capital catarinense, que, no início do século XX, era uma das menos populosas do país. Santos (2007) relata a expulsão sistemática dos pobres do centro de Florianópolis, mediante obras e leis urbanísticas. A mais emblemática obra higienista na cidade, no início do século XX, foi a urbanização do Rio da Fonte, também conhecido como “Rio da Bulha”;² intervenção que deu origem à Avenida do Saneamento, posteriormente renomeada como Avenida Hercílio Luz, tornando-se um dos principais troncos viários da área central da cidade.

O urbanismo brasileiro foi basicamente moldado através de duas principais linhas de pensamento: uma que se iniciou nos planos de melhoramentos no século XIX e se ampliou para o conjunto da área urbana no início desse século,

¹ Termo relativo ao Barão de Haussmann, que, na década de 1860, foi encarregado de promover grandes modificações no plano urbano de Paris, durante o Reinado do Imperador Napoleão III na França, quando quarteirões e ruas inteiras foram arrasados para a construção de vias mais amplas com traçados geométricos.

² A designação “bulha” significa “confusão de ruídos”, “gritos”, “algazarra” e foi dada de forma pejorativa pelas elites locais ao local que concentrava as populações pobres que viviam próximas ao centro da cidade.

recebendo a denominação, já na década de 1970, de planos diretores de desenvolvimento integrado; e a outra linhagem foi aquela que teve origem no movimento modernista e se difundiu com os CIAMs.³ (LEME, 1999).

A noção tradicional de planejamento urbano sempre esteve ligada à intervenção sobre a “crise”, instalando-se assim a “ordem”. Foi sob os ecos desse tipo de racionalidade que se desenvolveu o planejamento urbano modernista-funcionalista. A inspiração desse tipo de planejamento era ordenar a cidade através de sua separação em setores, segundo o preconizado pela Carta de Atenas.⁴ A cidade deveria ser composta por zonas estritamente residenciais, comerciais, industriais, etc. Mais do que ordenar, a ideia era “matar a cidade”, ou seja, restringir a sociabilidade, transformando as ruas em simples locais de passagem.

Em várias cidades do Brasil, o planejamento modernista-funcionalista foi implantado em diferentes graus, principalmente, após a concretização da construção da nova capital federal, planejada sob essa matriz teórica. Outras cidades já haviam sido planejadas, como Belo Horizonte, Goiânia, Teresina e Cuiabá, mas foi a concepção do Plano Piloto⁵ de Brasília que ecoou de forma mais retumbante sobre o planejamento urbano brasileiro.

Se, por um lado, Brasília era o projeto de modernidade mais ambicioso e cuja matriz moldou os programas de desenvolvimento urbano, durante a maior parte do período do Regime Militar no Brasil (1964-1985), por outro, começaram a surgir vozes dissonantes a um planejamento de base tecnocrática mais preocupado com a forma de ordenamento funcional e voltado ao desenvolvimento econômico, com as questões de cunho social, sobretudo em um país marcado por grandes desigualdades e que se urbanizava rapidamente; esse processo impunha desafios enormes à gestão dos problemas urbanos.

Em Florianópolis, contudo, a forma de planejamento modernista-funcionalista foi desenvolvida precocemente se comparada a outras cidades brasileiras. O primeiro Plano Diretor do município, cujo estudo e cuja implantação ocorreram entre 1952-1955, expressava claramente os

³ Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna.

⁴ Divulgada durante o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado em Atenas, em 1933, cujo domínio ideológico francês se fez através do documento elaborado por Le Corbusier.

⁵ Projetado pelo urbanista Lúcio Costa. Brasília teve ainda seus projetos arquitetônicos concebidos pelo arquiteto Oscar Niemeyer.

pressupostos do funcionalismo corbusieriano.⁶ Desenvolvido por um escritório de urbanismo de Porto Alegre,⁷ o documento resultante da análise feita pelos técnicos diagnosticava o atraso de Florianópolis e propunha a divisão do tecido urbano em setores. O planejamento seria o agente indutor do desenvolvimento da cidade. Para os autores, a implantação de um porto moderno seria o elemento indutor do desenvolvimento urbano. Ao lado do porto deveria ser implantada uma zona comercial e industrial, e esse conjunto exerceria uma atração sobre o centro tradicional, localizado na parte insular do município. A área central insular continuaria a exercer a função de centro administrativo, comercial e residencial ao longo de uma via-tronco. (PAIVA et al., 1952).

O objetivo funcionalista, de divisão de funções para cada área da cidade, e de “morte à rua” ficava claramente exposto no documento de estudo que deu origem ao plano:

Uma zona residencial perfeitamente caracterizada não comporta a justaposição indiscriminada das atividades comerciais: porque este tipo de atividade, mesmo em pequena escala, representa movimento de pessoas, circulação e uso de veículos para abastecimento, publicidade e outros fatores que não se coadunam e que interferem com as características próprias de uma zona dessa espécie. A ausência de uma regulamentação a respeito permite que determinadas esquinas se transformem em pontos de reunião, focos de ruído prejudiciais ao sossego dos moradores. (PAIVA et al., 1952, p. 24).

Apesar do fracasso prático desse primeiro plano, nunca aplicado efetivamente, suas ideias iriam encontrar ecos em planos posteriores. A partir dos anos 1960, Florianópolis passou por uma série de ações governamentais voltadas ao desenvolvimento de sua função metropolitana. Uma nova rede viária foi progressivamente implantada, dentro do espírito do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). A intenção era o crescimento econômico e populacional da capital catarinense. Para tanto, um estudo foi realizado resultando no Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis (PDAMF).⁸

Mais uma vez, o caráter modernista se fazia presente no planejamento urbano da capital catarinense. Havia claras similaridades do projeto do Centro

⁶ Relativo à Le Corbusier, o urbanista que foi o maior expoente do movimento de planejamento urbano modernista-funcionalista.

⁷ Dirigido por Edvaldo Pereira Paiva, do qual participavam também Edgar Graeff e Demétrio Ribeiro.

⁸ Iniciado em 1969, cujo principal personagem-idealizador foi o urbanista Luiz Felipe Gama D’Eça, que por sua vez inspirou-se no antigo Plano Diretor de 1955. (PEREIRA, 2010).

Metropolitano desse plano com os princípios do paradigma modernista de Le Corbusier: linhas funcionais; descontinuidade do espaço urbano; repetição de formas, e destaque para as vias expressas. O percurso, porém, desse plano até sua instituição foi longo. De suas ambições regional-metropolitanas sobrou apenas o Plano Diretor de Florianópolis, que entrou em vigor somente em 1976.

O planejamento modernista-tradicional é marcado por uma separação entre sujeito e objeto, de tal forma que as decisões acontecem de cima para baixo, com os planejadores decidindo diretamente sobre os interessados nas mudanças. Hissa (1998) assinala que a característica de compartimentação e fragmentação do planejamento tradicional faz com que os diagnósticos das situações sejam tornados peças independentes no processo, o que os fazem ser, em parte, desconectados da realidade e incapazes de estabelecer as soluções. O mesmo autor aponta ainda que os diagnósticos:

Parecem dispensáveis, nos planejamentos tradicionais. Eles assumem o formato rígido da ciência moderna: pretendem sugerir uma impessoalidade e uma imparcialidade inatingíveis. Escapam da finalidade que, no discurso, lhes é imposta: diagnosticar para transformar, conhecer para transformar. (HISSA, 1998, p. 34).

A histórica distância entre discurso e prática, entre o ato de planejar e o de executar, fez com que o planejamento e a gestão urbanos não coincidissem, em grande parcela dos casos, no Brasil. Assim, o que é planejado não é posto em prática. Planos ambiciosos foram esquecidos enquanto a gestão frequentemente era realizada no sentido de atender interesses corporativos.

A segunda metade do século XX, porém, viu surgir o inchaço das grandes e médias cidades brasileiras, decorrente de um intenso processo de êxodo rural. Os problemas urbanos tomaram enorme magnitude no país e demandaram a discussão de outros tipos de paradigmas urbanos. Porém, é apenas no contexto de reabertura política que os movimentos sociais encontraram margem de manobra para expor suas reivindicações, sobretudo, em relação ao acesso à terra urbanizada.

O conceito de Direito à Cidade e os movimentos sociais urbanos brasileiros: avanços e limites

O declínio do modelo intervencionista e, conseqüentemente, do planejamento modernista-funcionalista veio com o aprofundamento das políticas neoliberais nos anos 1980 e 1990. A progressiva internacionalização do capital e seus efeitos na reestruturação produtiva levaram à diminuição do poder de atuação do Estado, processo que, em diferentes graus, ocorreu em muitos países. Antes mesmo dessa época, nos anos 1960, o modernismo já vinha sofrendo fortes críticas de intelectuais como Jane Jacobs, Marshall Berman e Henri Lefebvre, que apontaram sobre seu caráter mecânico, redutivo e segregador. (MARICATO, 2002).

Em seu trabalho de 1968, Henri Lefebvre desenvolveu o conceito de “direito à cidade”, no livro de mesmo nome, segundo o qual a cidade deveria se restabelecer como obra e não meramente como produto mercantil. Os cidadãos deveriam ter não somente o direito à habitação, mas o direito efetivo ao espaço. (LEFEBVRE, 2009). O autor sugere, dessa forma, a superação da sociedade urbana atual, baseada no consumo e na competição pelo espaço urbano. A cidade deveria ser o lugar de convívio e sociabilidade. Ideia completamente contrária à forma como o planejamento era realizado até aquele momento. Instituído à realidade francesa, o conceito de direito à cidade encontrou, no seio da sociedade brasileira, um contexto sócio-histórico propício à afirmação de suas idéias. (PEREIRA; PERRIN, 2011).

Embebido com o ideário do direito à cidade, perfeitamente adaptado à realidade brasileira, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)⁹ tomou corpo no bojo do processo de redemocratização do Brasil. Esse movimento, composto, por sua vez, por associações populares diversas e por entidades de classe profissionais, como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e a Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), passa a contestar o conteúdo tecnocrático e ideológico dos Planos Diretores, lutando por um caráter mais democrático para as políticas públicas de desenvolvimento urbano. Por ocasião

⁹ Antes disso, em 1963, houve uma conferência no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, RJ, cujos participantes, entre eles políticos e intelectuais, versaram sobre o tema da Reforma Urbana, um dos pilares das reformas de base pensadas durante o governo João Goulart. Esse encontro pode ser considerado o marco inicial nas discussões sobre reforma urbana. Com o início do Regime Militar, no ano seguinte, esse movimento foi combatido até a reabertura política (SOUZA, 2010, p. 156-157).

da instituição da Assembleia Nacional Constituinte, o MNRU entregou um abaixo-assinado de 130.000 assinaturas requerendo a reforma urbana.

A Constituição Federal, promulgada em 1988, absorveu parte dessas reivindicações e estabeleceu a função social da propriedade, no capítulo referente à Política Urbana,¹⁰ cujos artigos foram regulamentados posteriormente através do Estatuto da Cidade.¹¹ Esta lei amarrou legalmente a política urbana à participação social através da figura renovada do Plano Diretor, transferindo aos municípios a responsabilidade do desenvolvimento das políticas públicas urbanas. Apesar dos inegáveis avanços, Souza (2010, p.161) analisa que esse resultado se tornou, sob certos aspectos, uma “derrota estratégica” lograda pelo movimento, por inviabilizar uma amarração da reforma urbana em nível nacional.

Dessa forma, os instrumentos urbanísticos de reforma urbana, previstos no Estatuto da Cidade, como o “parcelamento, edificação e utilização compulsórios”, o “IPTU progressivo no tempo” e a “desapropriação com pagamentos em títulos”, que visam a assegurar o controle do uso racional do solo urbano, encontram dificuldades para sua plena implantação nos municípios brasileiros. A despeito dos avanços legislativos, velhas estruturas de cunho patrimonialista persistem ainda hoje, criando uma distância entre lei e gestão. (MARICATO, 2011).

Da mesma forma, a participação popular na elaboração dos planos diretores tem sido objeto de muitos estudos (SANTOS, 2011), assim como a própria figura do Plano Diretor tem sofrido críticas severas quanto à sua efetividade, como instrumento de mudança social. (VILLAÇA, 2005). Em muitas cidades brasileiras, várias administrações de orientação política de esquerda e movimentos sociais tentaram se (re)apropriar do planejamento urbano, no contexto pós-Constituição Federal de 1988. (SOUZA, 2010).

Em Florianópolis, porém, ocorreu uma reedição do planejamento modernista-funcionalista. O Plano Diretor de 1997¹² veio dar uma resposta ao esgotamento do plano de 1976, porém reproduziu o centralismo no zoneamento e na setorização, dessa vez, com certa dose de crise de referências, que permeou o processo de sua elaboração. (PEREIRA, 2010, p. 113). O planejamento urbano

¹⁰ Arts. 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

¹¹ Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001).

¹² Lei Complementar 001/1997 (FLORIANÓPOLIS, 1997).

tradicional passava por questionamentos quanto à sua representatividade e efetividade.

O contexto contemporâneo de governança urbana e os impasses e as possibilidades do planejamento urbano participativo em Florianópolis

O final do século XX viu surgir novos elementos atuantes nas cidades. A sociedade e, sobretudo, o ambiente urbano se tornaram mais incertos. O declínio das grandes certezas, das utopias e dos modelos no imaginário e nas crenças populares contribuiu sobremaneira para o aumento da complexidade da gestão urbana. (CHALAS, 2008; PEREIRA, 2010). Deixa de existir apenas um caminho possível.

Em relação às questões urbanas, isso se expressa pela concorrência de vários tipos de planejamento ao mesmo tempo, inclusive aqueles de matrizes neoliberais. Em muitos casos, a aplicação de modelos urbanos direcionados por ou dirigidos para a apropriação privada de determinados grupos, como, por exemplo, o planejamento estratégico e o *new urbanism*¹³ contribui para a crescente fragmentação do tecido urbano. (VAINER, 2002; SOUZA, 2010).

Compreendendo essa complexidade, Santos Júnior (2007, p. 306-307) observa que, em tempos atuais, há uma disputa entre dois principais paradigmas de política urbana e de intervenção pública: a cidade-mercado, de acordo com a tradicional gestão de livre usufruto dos bens coletivos e privados e a cidade-direito, cujo enfrentamento aos mecanismos de produção das desigualdades é uma proposta que está ainda em construção.

De qualquer maneira, se há uma concorrência maior entre modelos de governança urbana – que não raras vezes se tornam um jogo de interesses nas mãos de parcerias público-privadas – há também uma dificuldade maior para a imposição de antigas matrizes tecnocráticas de planejamento, como se experimentava até passado recente. Os atores participativos na sociedade atual,

¹³ O *New Urbanism* surgiu nos Estados Unidos no final da década de 80, como alternativa aos *suburbs* americanos, buscando inspirar-se em padrões utilizados antes da Segunda Guerra Mundial, onde se busca uma reintegração dos componentes da vida moderna – habitação, local de trabalho, fazer compras e recreação – em bairros de uso misto, compactos, adaptados aos pedestres, unidos por sistema de tráfego. (SOUZA, 2010, p. 143).

mais numerosos e diversificados, exigem mais voz. A necessidade de politização dos debates passa a ser premente também.

Ao identificar as transformações nas práticas do urbanismo, nas últimas décadas, Chalas (2008) relaciona-as às próprias mudanças de concepções que a sociedade atravessou. Este autor, em contraposição ao hermetismo do projeto, identifica o surgimento do urbanismo sem projeto, ou do pensamento fraco, ou do pensamento prático, todos conceitos de mesma significação e que se parecem com a chamada “governança urbana”, mas integram os elementos novos emergidos da evolução das cidades, das mentalidades e das instituições (CHALAS, 2008, p. 21).

De forma alguma esse tipo de urbanismo sem projeto significa o caos. Ao contrário, não há um projeto prévio, pois o debate é para a construção de um projeto e não sobre um projeto pré-concebido. Chalas (2008) descreve esse tipo de urbanismo através das seguintes características: é *não espacialista*, o que significa que a transformação do espaço não influencia a vida, mas a política influencia o espacialismo; é um *urbanismo performativo*, ou seja, o projeto sai do debate e não o debate é sobre o projeto; é um *urbanismo integrador*, uma ação pontual se reflete na cidade inteira, por isso busca-se a integração dos saberes; é um *urbanismo apofático*, quer dizer, ele não procura fazer o bem às pessoas envolvidas, somente se remete a não fazer o mal, e, por fim, é um *urbanismo político*, ou seja, é o espaço para se fazer política e não o território dos políticos.

A refundação da ação urbanística sobre a base do pensamento prático de Chalas (2008) prevê a figura do bairro-pretexto. Não no sentido de um retorno ao “lugar” como existia no passado, mas sim como uma estratégia. A ação política no bairro é capaz de contemplar o universal e o particular ao mesmo tempo. É através do conhecimento da realidade local que o sujeito estabelece suas relações com a realidade universal.

No urbanismo brasileiro, esse pensamento encontra paralelo com o resultado das lutas que os movimentos sociais imprimiram na afirmação dos instrumentos participativos de planejamento e de gestão das cidades, os quais representam a possibilidade de politização dos atores envolvidos através da reflexão sobre a famosa expressão: “a cidade que temos e a cidade que queremos”.

O município de Florianópolis se inseriu no contexto brasileiro contemporâneo de planejamento urbano participativo através de um caminho repleto de percalços, porém rico na extração de algumas importantes lições. A

construção do novo Plano Diretor em Florianópolis foi iniciada em 2006, com a chamada da Prefeitura à participação social. Durante cerca de dois anos, uma série de oficinas foi realizada nos núcleos distritais divididos por todo o território do município, tendo como resultado a redação de diretrizes locais e gerais para o novo plano e a constituição de um núcleo gestor, composto por membros da sociedade civil e do Poder Público. Em determinado momento, porém, o Poder Público municipal subverteu o processo participativo, ao contratar uma empresa privada especializada para concluir a redação final do documento, que ao ser apresentado na audiência pública, recebeu ampla desaprovação dos movimentos populares que haviam se empenhado na construção participativa. Com o processo interrompido durante vários anos, somente concluído em 2014, com a aprovação da Lei do Plano Diretor¹⁴ pela Câmara Municipal e sob uma série de questionamentos e conflitos com movimentos sociais, Florianópolis se tornou a última capital brasileira a concluir o Plano Diretor Participativo (PDP) pós-Estatuto da Cidade.

Apesar do aparente fracasso no processo participativo, mas diferente de outros municípios, Florianópolis apresentou uma participação social considerável na elaboração das etapas iniciais do PDP, enquanto o desenho institucional esteve favorável a isso, o que sugere que os movimentos sociais se inseriram ativamente em determinadas fases do processo, mesmo quando as condições institucionais não permitiram a continuidade da participação.

Se, por um lado, grupos corporativos atuaram no sentido da manutenção das práticas urbano-especulativas, a qual o PDP representava um possível contraponto, por outro, a mobilização social expressiva exerceu um papel relevante, tornando-se uma força de resistência à lógica de mercantilização do espaço urbano.

O fim das certezas na prática do urbanismo em Florianópolis, como assinala Pereira (2010, p. 114-118), pode significar a possibilidade de construção de uma nova cidade, através de uma nova instrumentalização, apoiada na participação democrática dos atores, dando verdadeiro sentido à ideia de direito à cidade.

¹⁴ Lei Complementar 482/2014 (FLORIANÓPOLIS, 2014).

Considerações finais

A fase atual é caracterizada pela transição entre os resquícios do planejamento tecnocrático e o que seria um caminho para a participação social efetiva na gestão pública. Sem que se transforme em um exercício de teleologia, várias condições estão colocadas diante do quadro urbano-brasileiro, que podem levar a direções possíveis. Os impasses, porém, tendem a aprofundar as distâncias entre as classes sociais na dinâmica de apropriação do espaço urbano, ao passo que a condução das ações públicas permanece sendo guiada pela hegemonia dos interesses econômicos diante dos interesses das coletividades.

No planejamento participativo, porém, o referencial é deslocado dos objetos técnicos e passa para a identificação de conflitos e para a costura de consensos democráticos, por meio do debate politizado. Ao mesmo tempo em que as cidades brasileiras são historicamente dominadas por uma lógica de apropriação excludente, onde o próprio sentido de cidadania é confundido com o nível de poder econômico, o espaço urbano pode ser visto como um campo de lutas e de conquistas privilegiado para os movimentos que buscam aprofundar a democratização nas decisões públicas.

Na conjuntura atual, abrem-se janelas de oportunidades para a prática do planejamento urbano em Florianópolis, espaço disputado por agentes com diversas intencionalidades e diferentes níveis de poder político-econômico, mas cujo debate público floresce, muitas vezes sem que as condições institucionais sejam favoráveis.

Este artigo buscou traçar um panorama geral da trajetória histórica e do atual contexto do planejamento urbano em Florianópolis, apresentando suas inter-relações com a história do pensamento e da prática urbanística brasileira e discutindo sobre o estágio atual da participação social na gestão urbana.

Referências

ABREU, Maurício de Almeida. Pensando a cidade no Brasil do passado. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 145-184.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. *Lei 10.257*, de 10 de julho de 2001: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 20 nov. 2014.

CHALAS, Yves. O urbanismo: pensamento “fraco” e pensamento prático. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). *Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas*. Chapecó, SC: Argos, 2008. p. 19-42.

FLORIANÓPOLIS. *Lei Complementar 01*, de 3 de outubro de 1997: dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo no Distrito Sede de Florianópolis, e dá outras providências. 1997. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-complementar/1997/0/1/lei-complementar-n-1-1997-dispoe-sobre-o-zoneamento-o-uso-e-a-ocupacao-do-solo-no-distrito-sede-de-florianopolis-e-da-outras-providencias.html>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. *Lei Complementar 482*, de 17 de janeiro de 2014: institui o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão. 2014. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/04_02_2014_12.01.39.ae8afdb369c91e13ca6efcc14b25e055.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2014.

HISSA, Cássio Eduardo Viana. Geografia e planejamento: entre o puro e o aplicado. *Geonomos*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 33-43, 1998.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Trad. de Rubens Eduardo Frias. 5. ed. 1. reimpr. São Paulo: Centauro, 2009.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: _____. (Coord.). *Urbanismo no Brasil – 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel/FAU-USP/FUPAM, 1999. p. 20-39.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 121-192.

_____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

PAIVA, Edvaldo et al. (Org.). *Florianópolis: Plano Diretor*. Porto Alegre: Imprensa Oficial do Rio Grande do Sul, 1952. 80 p.

PEREIRA, Elson Manoel. Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores. *Geosul*, Florianópolis, v. 49, p. 103-121, 2010.

PEREIRA, Elson Manoel; PERRIN, Mathieu. Le droit à la ville: cheminements géographique et épistémologiques (France, Brésil, International). *L'Information Géographique*, Paris: Armand Colin, v. 75, p. 15-36, 2011.

SANTOS, André Luiz. Sanitarismo urbano e a expulsão dos pobres de Florianópolis no início do século XX. *Revista Grifos*, Chapecó, SC: Argos, n. 22/23, p. 85-99, 2007.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 255-279.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (Org.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 293-314.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 75-103.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2012.

Andalucía: el camino hacia un urbanismo sostenible

Álvaro Sánchez Bravo*

Una gran parte de los ciudadanos habitan en zonas urbanas, donde, muy a su pesar, la calidad de sus vidas y sus quehaceres se ve afectada por una progresiva degradación de los sistemas de movilidad y de las condiciones ambientales, sociales y de acceso a los servicios básicos. Pero, a la vez, son el motor económico y el centro de toda clase de operaciones y de inversión.

Muchos de los problemas a que se enfrentan los territorios afectan a diversos sectores y para solucionarlos de manera eficaz son precisos un enfoque integrado y una cooperación entre las distintas autoridades y las partes afectadas. A este respecto, el concepto de cohesión territorial tiende puentes entre la eficacia económica, la cohesión social y el equilibrio ecológico, situando el desarrollo sostenible en el centro de la formulación de las políticas.¹

Las ciudades son actualmente muy ineficientes, contribuyendo mucho a la contaminación global, y derrochando una gran parte de la energía consumida. Su impacto en los ecosistemas naturales es más que evidente. Se constituyen así en los escenarios de mayores problemas ambientales y, a su vez, en los lugares donde existe mayor capacidad para afrontar esas crisis socioambiental global.

Por su parte, en España, la estructura tradicional de las ciudades, compacta y compleja, ha contribuido a la eficiencia económica, a la preservación ambiental y a la cohesión social entre sus habitantes. Pero nuestro país, con un proceso de urbanización tardía y un desarrollo metropolitano relativamente reciente, presenta un desequilibrado modelo de distribución poblacional, que se manifiesta entre la explosión de las áreas metropolitanas y la crisis del mundo rural. Es lo que se conoce como “desarrollo desigual”, que se traduce en la aparición de focos de oportunidad sobre determinadas partes del territorio

* Doctor en Derecho. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla. Director de los Encuentros Hispano-Brasileño de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos. Presidente de la Asociación Andaluza de Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Expert European Research Council Executive Agency (ERCEA). European Commission. Expert Water Lex – UNO. Coeditor Revista Internacional de Direito Ambiental.

¹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo. Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte. COM (2008) 616. Bruselas.06.10.2008.

frente a la agonía de otras áreas.² Así el 73,2% de la población española es urbana.

Andalucía cuenta con 771 municipios, que se reparten entre sus 8 provincias, con una extensión de 87.597 km², lo que equivale al 17,3% del territorio español.³

Su población es de 8.379.248 habitantes siendo la Comunidad Autónoma más poblada de España, con una densidad de población moderada, con 96 habitantes por Km², situándose en el puesto 8 de las CC.AA. en cuanto a densidad.

La distribución geográfica de la población muestra tres situaciones bien diferenciadas. Una progresiva concentración de los efectivos demográficos en el litoral y las grandes ciudades y áreas metropolitanas; un crecimiento moderado pero menor que la media regional en las comarcas interiores del Valle del Guadalquivir y las hoyas béticas; y, finalmente, un descenso de la población en un numeroso grupo de municipios de las zonas montañosas de la región como Sierra Morena, Serranía rondeña, Alpujarras o Cazorla y Segura.

Los Centros Regionales, las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas, acogen ya al 55% de la población, pero es sobre todo en el sistema de ciudades litorales donde se producen los más rápidos crecimientos.⁴

Por ello, el abandono de las tradicionales formas urbanas y su funcionalidad ha generado procesos de degradación urbanística y social. Siempre han existido problemas en la configuración de las ciudades, como la distribución social del espacio y la reiterativa e injusta diferencia entre los valores de uso y los valores de cambio, así como la acumulación, por unos pocos, del patrimonio inmobiliario.

Es por ello necesario afrontar en las ciudades problemas complejos como el deterioro ambiental la congestión del tráfico, los problemas de alojamiento, la inseguridad y la delincuencia, la crisis del empleo y las reconversiones industriales, la exclusión social –en particular de los jóvenes y las personas de edad avanzada- y la segregación espacial y étnica”.

Es por ello, que la apuesta es que en el medio ambiente urbano se consiga el modelo de “territorio socialmente responsable”. Un territorio orientado hacia

² ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y LOCAL. Año 2011. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, y Ministerio de Fomento. 2011, p. 16.

³ <https://es.slideshare.net/antonio137/el-espacio-rural-en-andalucia> Consultado 16.05.2018

⁴ <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/estadisticaygeografica/1_PoblacionAndaluza.pdf>. Consultado 16.05.2018

la sostenibilidad⁵ y que incluya en su propia configuración las dimensiones sociales, económicas y medio ambientales.

La Comisión Europea, ha puesto de manifiesto que, entre las causas de los problemas ambientales se encuentran nuestro cambio en la forma de vida y los cambios demográficos. Nos encontramos ante problemas complejos que solo serán resueltos innovando soluciones y con la premisa de que deben plantearse enfoques integrados para la gestión de los entornos urbanos y adoptar planes a medio plazo, en los que se analicen los vínculos entre las distintas políticas y compromisos, y los distintos niveles de actuación político-administrativa^{6 7}

Tres son, por tanto, los ámbitos de relación entre las cuestiones ambientales y los asentamientos urbanos: por un lado la ciudad, los núcleos de población, son grandes consumidores de recursos (entre los que no es el menos importante la ocupación del suelo), por otra, la ciudad es el ámbito donde se produce la actividad humana que debe realizarse en condiciones de salud y confort adecuados y, por último, es un generador de tensiones para lo que se denomina el medio natural (la flora, la fauna y la gea), sus relaciones y su equilibrio.⁸

La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía⁹ determina como un objetivo prioritario dar cumplimiento, con fuerza normativa, a los mandatos constitucionales y estatutarios del derecho a un medio ambiente adecuado y de una vivienda digna, el desarrollo de los equipamientos sociales y la protección del paisaje y del patrimonio histórico-artístico.

Desde el punto de vista de la legislación y planificación, este encuentro urbanismo-medio ambiente se ha producido fundamentalmente en el campo de la conservación y protección de espacios naturales, uno de los ámbitos de acción de las políticas actuales sobre medio ambiente y que durante años ha constituido

⁵ El desarrollo sostenible significa que las necesidades de la actual generación deberían satisfacerse sin comprometer la posibilidad de que las futuras generaciones satisfagan sus propias necesidades. Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible, en *Ambienta. Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n. 59, oct. 2016.

⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano, COM (2005) 718 final, Bruselas 11.01.2006.

⁷ SANCHEZ BRAVO, A. Estrategias europea y española en defensa de la sostenibilidad ambiental urbana, en la obra colectiva. Álvaro Sánchez Bravo (ed.). *Sostenibilidad Ambiental Urbana*, Sevilla: Arcibel, p. 37-65, 2012.

⁸

<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques_Tematicos/Publicaciones_Divulgacion_Y_Noticias/Publicaciones_Periodicas/IMA/2002/ima_2002_pdfs/MONOGRAFIA3.pdf>. Consultado em: 15 maio 2018.

⁹ Ley 7/2002 de 17 de diciembre. Boja 154, 31 diciembre 2002.

su núcleo central. Esta aproximación a las cuestiones ambientales se ha mantenido dentro de los parámetros de la conservación y protección, fundamentalmente por la vía de la preservación de determinados espacios del proceso urbanizador mediante la clasificación del suelo y la aplicación de una normativa de protección, y se ha ido afianzando en la práctica urbanística con las diferentes reformas de la legislación. Esta tendencia ha sido paralela a la consolidación del planeamiento general de ámbito municipal como instrumento de ordenación integral del espacio municipal y a la diversificación de los contenidos de los Planes Especiales hacia temas concretos relacionados con la protección de paisaje, mejora de espacios forestales y rurales, etc.

La Ley andaluza, como se viene comentando, refuerza la atención a los temas ambientales y considera fines específicos de la norma el uso racional y sostenible de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y del paisaje y la adecuada utilización del litoral. Para profundizar en estos fines se utilizan los instrumentos propios de la legislación urbanística -clasificación de suelo, normativa, tipificación de infracciones y sanciones- y se incorporan algunas novedades. Las principales novedades, en materia de protección y sostenibilidad ambiental, son las siguientes:

- El tratamiento específico de las zonas litorales: a) obligatoriedad de la redacción de unas Normas de Protección del Litoral en el marco de los Planes Generales, b) el establecimiento de un régimen especial para las actuaciones turísticas (con una densidad que debe dificultar las pantallas de edificación); c) el señalamiento de una Zona de Influencia que podrá superar los 500 metros establecidos por la Ley de Costas; d) Además en el art. 17.6, entre otras medidas, se garantiza el uso público de los terrenos de la Zona de Servidumbre de Protección cuando estén incluidos en ámbitos que se pretendan urbanizar; y, e) La preservación de las áreas de dominio público natural. De forma que se declaran suelo no urbanizable de especial protección todos los bienes de dominio público sujetos a la Ley de Aguas y a la Ley de Costas y deja abierta la posibilidad de clasificar también como tales los afectados por sus servidumbres y limitaciones. Además favorece la posibilidad de incluir como Suelo No Urbanizable en el Plan General una zona mayor a la marcada por la legislación sectorial en función de sus características de protección del dominio público marítimo-terrestre.

- El incremento de las reservas para parques, jardines y espacios libres. Se fija una cantidad por habitante de entre 5-10 metros cuadrados que ha de establecer el planeamiento.

- La creación de una categoría de Suelo no Urbanizable de Hábitat Rural Diseminado. La legislación anterior, dada la tajante división entre lo urbano y lo rural, resultaba insuficiente para el tratamiento de realidades intermedias como el poblamiento diseminado ligado a los usos agropecuarios para superar esta constatada carencia se introduce esta categoría de No Urbanizable que se define por “constituir el soporte físico de asentamientos rurales diseminados vinculados a la actividad agropecuaria, cuyas características, atendidas las del municipio, proceda preservar”.

- La prohibición en Suelo No Urbanizable de las parcelaciones urbanísticas y de la vivienda unifamiliar no ligada a la explotación agraria. En los casos de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, se declaran nulas de pleno derecho y para su regulación, puede acudirse bien a la expropiación o a la reparcelación forzosa para el reagrupamiento de parcelas. Excepcionalmente se permite la edificación, obras o instalaciones no ligadas a la explotación agrícola, forestal, pecuaria, mediante la aprobación de un Plan Especial o Proyecto de actuación por la vía de las Actuaciones de Interés Público. Estas actuaciones tendrán una duración limitada y serán gravadas con una prestación compensatoria (un 10% de la inversión) que gestionará el municipio y se destinará al Patrimonio Municipal de Suelo.

- La definición en los municipios con relevancia territorial de una red de tráfico no motorizado y peatonal. Entre las determinaciones de carácter estructural que deben incorporar los Planes Generales de Ordenación Urbanística de aquellos municipios de relevancia territorial (según se establezca reglamentariamente o por los Planes de Ordenación del Territorio) se definirá una red coherente de tráfico motorizado, no motorizado y peatonal. La indicación expresa del señalamiento de una red de tráfico no motorizado está en consonancia con la apuesta por la mejora de la calidad de vida en las ciudades con la posibilidad de potenciar unos desplazamientos más sosegados y sostenibles y generar espacios de convivencia.

- La ampliación del margen de coordinación con los municipios colindantes. La consideración del espacio como un continuo, por encima de las divisiones administrativas, se releja en la tramitación de los instrumentos de planeamiento que requiere la implicación de los municipios colindantes

mediante la participación en la información pública y la audiencia en la aprobación del plan.

- La potenciación de la vigilancia urbanística. Se ha optado por potenciar la inspección urbanística y la disciplina frente al sistema anterior que regulaba figuras confusas como la expropiación sanción y la declaración del incumplimiento de deberes. Figuras de escasa aplicación en la mayoría de los municipios. Además se apuesta por la profesionalización (creando un cuerpo de inspección urbanística), y la legitimidad patrimonial (impidiendo la inscripción de ilícitos por prescripción). Para ello se ha establecido: a) fortalecimiento de las medidas de control de la legalidad urbanística con una intensificación de la labor inspectora y de las medidas preventivas; b) simplificación de la regularidad legal de las licencias; c) articulación de las relaciones con el Registro de la Propiedad; d) desarrollo e instrumentación del proceso de inspección y control que afecta a todos los sujetos del proceso edificatorio; y e) ampliación de las medidas de suspensión cautelar de obras sin licencia con posibilidad de infracción para las empresas suministradoras.

- La apuesta por el desarrollo urbanístico concentrado y no disperso. Con el objeto general de limitar el consumo/ocupación de suelo y mejorar la “rentabilidad” de las infraestructuras.

- La apuesta por la mejora, intervención y puesta en valor de la ciudad consolidada. Que debe conllevar la reestabilización del patrimonio urbano y la mejora de la calidad de vida en la ciudad.¹⁰

Por su parte, en el 2011 se aprueba la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana (EASU)¹¹ que constituye actualmente el referente marco de las políticas encaminadas a la consecución del desarrollo sostenible en Andalucía.

Esta Estrategia tiene por objetivo principal la incorporación de criterios y medidas de sostenibilidad en las políticas con mayor implicación en los procesos de desarrollo urbano. La ordenación territorial, la urbanística, la planificación y gestión de la movilidad, el uso que nuestras ciudades hacen de los recursos naturales y energéticos, constituyen elementos claves en la construcción de la

¹⁰

http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques_Tematicos/Publicaciones_Divulgacion_Y_Noticias/Publicaciones_Periodicas/IMA/2002/ima_2002_pdfs/MONOGRAFIA3.pdf Consultado 16.5.2018.

¹¹ ACUERDO de 3 de mayo de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana. BOJA 97. 19.5.2011.

ciudad sostenible, que se concreta y desglosa en las siguientes líneas estratégicas:

- Movilidad y Accesibilidad: a) hacer que la movilidad y el transporte se conviertan en factores decisivos para la calidad de vida, la cohesión social y el progreso; b) Mejorar la eficiencia económica y energética del transporte reduciendo el consumo de energía y la emisión de contaminantes y gases de efecto invernadero; y c) evitar la expansión de los espacios urbanos dependientes del automóvil, frenando el urbanismo, considerando el transporte público como un servicio básico en los nuevos desarrollos urbanísticos y no permitiendo nuevos desarrollos sin una planificada accesibilidad en transporte público.
- Desarrollo Urbano: a) definir a la eficiencia energética y al consumo razonable de recursos como criterios centrales en los procesos de desarrollo urbano de las ciudades; b) favorecer un uso eficiente del suelo, no crecer ilimitadamente; c) adecuar la iluminación en el territorio municipal a los conceptos desarrollados en la nueva reglamentación sobre contaminación lumínica y calidad del cielo nocturno; y, d) preservar el derecho de los ciudadanos a un cielo nocturno no contaminado que les permita disfrutar de la contemplación del firmamento.
- Edificación: a) incorporar el derecho al acceso a la vivienda como uno de los objetivos centrales de la actividad urbanística; b) fomentar la construcción bioclimática basada en la eficiencia energética de los edificios; c) fomentar la rehabilitación integral de áreas urbanas; y, d) mejorar la eficiencia energética del parque edificatorio.
- Ciudad y Territorio: a) consolidar en Andalucía un Sistema de Ciudades funcional y territorialmente equilibrado como base para la mejora de la competitividad global de la región, la difusión del desarrollo y el acceso equivalente a equipamientos y servicios; y, b) integrar en la planificación territorial objetivos ambientales y sociales de forma explícita.
- Metabolismo Urbano: a) Integrar el concepto de eficiencia energética en la organización de las ciudades, en la ordenación urbanística, en la edificación, en los sistemas de movilidad y accesibilidad y en la gestión urbana; b) concienciar a la ciudadanía sobre pautas de consumo razonables que frenen el crecimiento de la demanda de energía; c) propiciar un modelo territorial compacto que minimice las necesidades

de movilidad de los ciudadanos, creando proximidad y acercando e integrando los distintos usos; d) mantener una demanda energética en los edificios más acorde con el clima mediterráneo mediante la integración de soluciones arquitectónicas adaptadas a la climatología local y los recursos autóctonos renovables disponibles; e) tener presente en todo momento que el agua es un recurso natural finito, aunque regenerable, cuyo uso debe basarse en principios de racionalidad, medida, equidad y solidaridad; f) desarrollar planes integrales de gestión que tengan en cuenta, entre otros, los ciclos climáticos, la ordenación del territorio, el suministro, el saneamiento y las medidas para evitar los efectos de las sequías; g) realizar una gestión integral sostenible del ciclo urbano del agua (captación, transporte, almacenamiento, potabilización, distribución, consumo, saneamiento, depuración, reutilización y vertido); h) reducir la producción de residuos, en peso pero también en volumen; i) potenciar el mercado de productos reciclados con medidas como el fomento de la compra verde pública.; j) conseguir los objetivos de prevención y valorización a través de la participación de las personas, ya sea de forma individual o formando parte de las organizaciones relacionadas con la gestión; k) implicar y capacitar a las personas (ciudadanía y personal involucrado en organizaciones gestoras) en la gestión de residuos; l) contar con análisis y diagnósticos adecuados que faciliten la toma de decisiones y la adopción de medidas que reduzcan las tasas de consumo de recursos naturales e incrementen los niveles de calidad ambiental; m) aprovechar el nuevo marco legal de la información en Andalucía para que la información refuerce los procesos para un desarrollo que sea sostenible (GICA, REDIAM,); y, n) garantizar y facilitar el acceso y la participación ciudadana en la consulta y, también, en la producción de datos.

- La Biodiversidad y los Espacios Libres en los Sistemas Urbanos: a) considerar al espacio libre como elemento esencial del funcionamiento de los sistemas territoriales, más allá de su habitual significación como espacios verdes destinados al esparcimiento; b) fomentar el concepto de ciudad como ecosistema que alberga una biodiversidad propia y específica del medio natural y compatible con los usos humanos; y, c) aumentar la superficie de suelo capaz de sostener vegetación y reducir el efecto barrera de urbanizaciones e infraestructuras.

- La Gestión Urbana: a) mejorar la gestión urbana reforzando la cooperación entre los diversos departamentos de la Administración, introduciendo criterios sostenibles en las políticas públicas; b) aprender en valores, en enfoques sistémicos y en democracia participativa; y, c) aplicar el modelo de Agenda 21 y su plan de acción para la sostenibilidad como modelo de gestión participativa que implique un nuevo modelo de gobernanza.¹²

La LOUA supuso en su momento el pleno desarrollo de las competencias andaluzas en materia de urbanismo. Pero la situación ha cambiado sustancialmente.

Por un lado, este texto complejo ha sufrido numerosas adaptaciones parciales a las nuevas necesidades, lo que ha generado un marco normativo complicado y no siempre operativo. Por otro lado, la crisis económica ha determinado la necesidad de establecer nuevos mecanismo de planificación y gestión de nuestras ciudades para que puedan adaptarse a los cambios sociales y los nuevos escenarios de desarrollo económico, desde el marco imprescindible de la sostenibilidad territorial, ambiental, social y económica.

Desde el punto de vista ambiental, a medida que se constatan los efectos del cambio climático, se supera la capacidad del planeta y se consolida la pérdida de biodiversidad, se hace más urgente la conservación del capital natural. Como señala, la Consejería de Medio Ambiente de Andalucía: *“uno de los principales retos del urbanismo sostenible es el de transformar el espacio público urbano en lugares confortables y habitables, con una vinculación de la escala urbana con la escala humana, complementada con una adecuada dotación de equipamientos. Hoy en día, la mayor parte del espacio público está limitado por las funciones asociadas al vehículo privado. Para revertir esta situación, es necesario diseñar el tejido urbano desde el espacio público, buscando el equilibrio entre los espacios dedicados a la funcionalidad y la organización urbana y los espacios orientados al ciudadano y garantizando las formas sostenibles de movilidad y la accesibilidad del peatón. También, se debe promover la continuidad de los espacios libres urbanos y sus zonas verdes, el entorno periurbano y rural, creando corredores ecológicos que favorezcan la interconexión y accesibilidad entre los mismos*

¹²

<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta1web/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=36d88cda8bfd0310VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=6ad6bb1834af4310VgnVCM1000001325e50aRCRD>. Consultado 16.05.2018.

contribuyendo al mantenimiento de la biodiversidad... Dentro del espacio público urbano, la configuración de los espacios verdes juega un papel primordial en la consecución de pueblos y ciudades habitables. Por una parte, por su capacidad de regulación climática, de sumidero de carbono y de fijación de partículas contaminantes. Por otra, por su contribución a la biodiversidad de las áreas urbanas. Y, de manera indiscutible, por su función social como espacios de esparcimientos de calidad y para las relaciones humanas. A este respecto, esta Ley define las condiciones que debe tener el espacio verde urbano, incluyendo su estándar global mínimo, y promoviendo que el verde urbano alcance también a espacios de carácter privado".¹³

Por todo ello, ha comenzado, a inicios de este año 2018, la elaboración de la Ley para el Urbanismo Sostenible en Andalucía (ALUSA).¹⁴ Este proceso de revisión normativa presenta entre sus objetivos:

1. Simplificar los instrumentos de planeamiento urbanístico y su proceso de tramitación y aprobación, así como las distintas actuaciones que puedan emprenderse en su desarrollo y ejecución. Esta simplificación alcanza al conjunto de determinaciones que integran estos instrumentos, a la documentación de los mismos y a los distintos trámites y actos que resultan necesarios hasta su aprobación. Todo ello sin desvirtuar el objeto y alcance de estos instrumentos, sin menoscabar la participación ciudadana, la información pública, ni la intervención de los distintos órganos y administraciones implicados. Y, por supuesto, con absoluto respeto al marco competencial establecido, en el que, tanto la Administración Local como la Autonómica, la Administración urbanística como la sectorial, puedan ejercer sus competencias de acuerdo con la legislación vigente.

2. Configurar una norma simple, actualizada, sistematizada y coherente con la normativa sectorial, que permita la agilización del proceso de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y de la implantación de actividades económicas. Debemos admitir que los tiempos que actualmente se requieren para poner en marcha cualquier iniciativa o actuación no son los necesarios y esperados para impulsar el desarrollo económico de nuestra Comunidad Autónoma. Esta nueva norma nace con el firme propósito de

¹³ <http://www.juntadeandalucia.es/servicios/normas-elaboracion/detalle/135826.html>

¹⁴ http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/17/12/Texto%20Anteproyecto%20conocimiento%20Consejo%20de%20Gobierno.pdf.

recortar de manera sustancial estos plazos, sin olvidar la necesidad de conjugar tal agilización con las medidas de control y la seguridad jurídica que deben regir la planificación e implantación de toda actuación.

3. Incorporar de forma clara en todo el proceso de planificación urbanística la perspectiva de sostenibilidad territorial, ambiental, social y económica. Si bien con los últimos cambios normativos se han ido incorporando determinadas iniciativas encaminadas al desarrollo sostenible de nuestros municipios, la actual dispersión normativa no permite visualizar ni implementar esas medidas de forma eficiente. Es propósito que toda la actividad urbanística se rija por los principios de sostenibilidad, y que todos los instrumentos de planeamiento incorporen entre sus determinaciones estos principios.

El art. 2. ALUSA define lo que deba entenderse por urbanismo sostenible, al establecer que es *“aquel en el que se utiliza de forma racional el territorio y los recursos naturales y se garantiza la compatibilidad entre crecimiento, desarrollo y progreso económico y la preservación del medio ambiente y de los valores paisajísticos, culturales, históricos y etnográficos de ese territorio, a fin de garantizar la calidad de vida de la población actual y de las generaciones futuras”*.¹⁵

¹⁵ Art. 2.2 ALUSA: “La actividad urbanística se regirá por los siguientes principios para un desarrollo urbanístico sostenible: a) La minimización de la transformación del suelo por su condición de recurso valioso y no renovable. Para ello, se fomentarán las estructuras urbanas compactas y polifuncionales, estableciendo como prioritarios los procesos que promuevan la rehabilitación, regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes y la recuperación de suelos en desuso y de las edificaciones vacías. En caso de ser necesarios, los nuevos crecimientos deberán ser compactos y adecuados a las necesidades de la población. b) La protección de los ecosistemas naturales, estableciendo a través del planeamiento urbanístico medidas de protección, puesta en valor e incremento del capital natural, compatibilizando el desarrollo urbanístico con el mantenimiento de la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los sistemas naturales, la preservación de la diversidad biológica y la protección y mejora del paisaje. c) La protección de las personas y bienes con la finalidad de evitar o mitigar los efectos y consecuencias de los posibles riesgos en los usos del suelo y de las construcciones, edificaciones e instalaciones, sea cual fuere su titularidad. d) La transformación del espacio público como eje estructurante de los núcleos de población y la recualificación de las zonas verdes urbanas, su biodiversidad y capacidad de sumidero de carbono y de regulación de la temperatura, mediante la creación de una red de zonas verdes, de sistemas naturales, huertos urbanos y agricultura de proximidad periurbanas y de espacios rurales interconectados a través de corredores verdes y la incorporación de la vegetación en los tejidos urbanos, mejorando la resiliencia de las ciudades ante los efectos del cambio climático. e) La mejora de la eficiencia del metabolismo urbano, estableciendo medidas para que las funciones urbanas se realicen minimizando el consumo de recursos, reduciendo la producción de residuos y a su vez fomentando la utilización de las energías renovables y la eficiencia energética. f) El fomento de la movilidad sostenible, mediante la mejora del transporte público, la movilidad peatonal y en bicicleta y la intermodalidad en tejidos urbanos de usos mixtos que garanticen la proximidad del comercio y las actividades. g) El impulso del análisis de la organización social en el espacio urbano para potenciar una valoración equitativa, en términos económicos, de las distintas áreas de la ciudad y generar un tejido socio-espacial diverso, evitando la segregación socio-económica y los procesos de gentrificación y fomentando la regeneración urbana integrada de iniciativa pública.

Por su parte, el art. 4.1 ALUSA al definir los fines y objetos de la actividad urbanística, señala entre estos: a) Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía. b) Vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales.

Simultáneamente a esta reforma de la normativa urbanística en Andalucía, se está iniciando la formulación de la Agenda Urbana de Andalucía (AUA).¹⁶

Las transformaciones globales que se vienen sucediendo desde hace décadas han situado a las ciudades como actores principales de las sociedades contemporáneas. Uno de los fenómenos de mayor trascendencia es el conocido como «hecho urbano», cuya manifestación evidente es la concentración de la población en las ciudades. Para dar respuesta a este hecho urbano, las administraciones públicas han puesto en marcha la Agenda Urbana, para dar respuesta a los problemas de las ciudades a través del modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado.

Los principios informadores de la Agenda, se centran en la consecución de tres grandes retos:

- a) Mayor conocimiento sobre la realidad urbana. La Agenda Urbana de Andalucía parte de la producción de información suficiente y fiable a partir de la cual proponer actuaciones futuras en áreas urbanas. Junto a ello, la Agenda podrá constituir un espacio de intercambio de información y conocimiento sobre la realidad urbana entre los actores clave que en actúan en estos territorios.
- b) Mejor regulación de las políticas que se orientan a las ciudades, entendida como la necesidad de promover un marco general de diseño e implementación de políticas urbanas, tomando en consideración la realidad y especificidades de los territorios a los que se orientan, y que pueda servir de guía a otras administraciones.
- c) Mejor financiación o gestión de los recursos, con los que se implementan dichas políticas. Se plantea la necesidad de promover una gestión más eficaz y eficiente de los recursos que se movilizan en el conjunto de la región y que se orientan específica o indirectamente a las áreas urbanas.

¹⁶ Acuerdo de 30 de enero de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Agenda Urbana de Andalucía. BOJA n. 27. 7/2/2018.

La AUA se estructurará en torno a cinco dimensiones: espacial, gobernanza, social, económica y ambiental.

Lo hasta aquí expuesto de manera sucinta, dentro del imponente marco normativo urbanístico ambiental en Andalucía, evidencia, por un lado el compromiso firme por un modelo de ciudad diferente, inclusiva, donde todos puedan desarrollar sus derechos en libertad; y por otro lado, la sensibilidad de nuestras administraciones públicas ante los nuevos retos de los nuevos tiempos. La simultaneidad en la reforma de la ley marco de urbanismo y de la agenda urbana no es casual. Es el resultado del compromiso con la adaptación a las nuevas necesidades de los ciudadanos y la recepción de los compromisos internacionales y estatales en la defensa de los valores ambientales y urbanísticos, de los derechos de los ciudadanos en lo más próximo. Definir los nuevos modelos urbanos, supondrá definir nuestra forma de vida individual y colectivo. Ese es el reto.

“Estado de exceção”, populismo penal e a criminalização social

João Ricardo W. Dornelles*

[...] o direito penal sempre justificou e legitimou – com maior ou menor amplitude e prudência (ou imprudência) – o tratamento de algumas pessoas como inimigos, salvo os amigos, que eram tratados como ocasionais [...]. A criminologia tradicional ou etiológica, por sua parte, legitimou amplamente o tratamento diferencial do inimigo ou estranho (condenados ao patíbulo, indesejáveis e dissidentes) em todos os momentos. (ZAFFARONI, 2007, p. 189).

I) Contexto

O infrator é apresentado como inimigo, constrói-se uma figura que representa o mal e que deve ser rejeitada pela sociedade.

A construção da figura do “inimigo” necessita do “estigma” que deve marcar aqueles que serão acusados por serem a expressão do mal. E o inimigo é o “outro”, que se diferencia do “homens de bem”.

*O Malleus Maleficarum (O Martelo das Bruxas), escrito em 1485-86, foi um dos principais manuais dos inquisidores. Nele aparece a metodologia a ser aplicada no exercício do sistema penal inquisitorial. A lógica é da prevalência de um direito penal de autor; em que onde existe uma flexibilidade absoluta em relação aos comportamentos considerados criminosos; descrevem-se inúmeras condutas não criminosas como **indícios** contra o acusado. São sinais que formam a **convicção do acusador, mesmo sem provas efetivas, já que a prova máxima seria a própria confissão, conseguida através de pressões e ameaças, além de ser objeto de uma relação de troca, de uma delação que envolva outros suspeitos. Com base nisso é que é enunciado o método de inquirir e de busca da “verdade”. Tal método destaca “o sistema inquisitivo, sem acusador nem defesa, baseado na atuação de ofício ou com denúncias anônimas e na qual a tortura aparece minuciosamente indicada para obter a confissão ou para conseguir a delação de supostos cúmplices”. (ANITUA, 2008, p. 60). O manual também indica que se deve usar um complexo sistema de interrogatórios, mediante falsas promessas e utilização de provas inexistentes, com o objetivo de alcançar a confissão do acusado e a delação de outros hereges também.***

* Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio; coordenador-geral do Núcleo de Direitos Humanos da PUC-Rio; Membro do Instituto Joaquín Herrera Flores – América Latina.

Os trechos acima referem-se ao período dos tribunais do Santo Ofício, dos grandes inquisidores como Tomás Torquemada (1420-1498). A semelhança com as práticas processuais penais nos tempos atuais não é mera coincidência.

A seletividade e a estigmatização mediante a construção da figura do “inimigo” são as principais características dos sistemas penais, pelo menos desde o século XIII europeu. Zaffaroni (2007), em *O inimigo no direito penal* e Anitua (2008), no seu livro *Histórias dos pensamentos criminológicos*, explicam bem esse processo.

Ao tratarmos da construção da figura do *inimigo*, partimos da análise realizada por autores localizados no campo das ciências penais, em especial da criminologia crítica. Para Zaffaroni, significa abordar a relação existente entre o Estado de Direito e o Estado policial e a admissibilidade da punição de pessoas às quais é negada ou limitada sua condição humana. Aponta, assim, uma contradição entre a doutrina penal e a teoria política do Estado de Direito constitucional, pois, para esta, não é admissível o tratamento diferenciado aplicado nas práticas penais. (ZAFFARONI, 2007).

A hipótese levantada por Zaffaroni entende que os sistemas penais sempre trataram os seres humanos considerados transgressores de forma discriminatória e desigual, caracterizando-os como *entes perigosos*, portanto inimigos da sociedade, o que justificaria a negação das garantias do direito penal liberal, que hoje também estão expressas na doutrina e regulamentação do direito internacional dos direitos humanos. Este tratamento diferenciado é legitimado pela doutrina e pelas leis penais, como também pela produção de saberes pretensamente científicos, que se expressam no campo da criminologia conservadora ou etiológica. (ZAFFARONI, 2007).

O tratamento diferenciado, que nega aos seres humanos a sua condição de sujeitos de direito e constrói a figura do *inimigo* (o *outro*, o *estranho*), aparece prática política no Estado absoluto. Tal situação é contraditória com a teoria política do Estado Democrático de Direito. A realidade que legitima o conceito do *inimigo* provém da contradição entre a doutrina jurídico-penal e os princípios no campo constitucional e internacional do Estado de Direito.

Essa realidade aparece com os avanços do direito penal de emergência ou direito penal do inimigo, contra a tradição do direito penal liberal ou direito penal de garantias. Portanto, prevalece o *eficientismo penal*, em relação ao

garantismo constitucional. (DORNELLES, 2002). A invocação das emergências justifica a existência do *estado de exceção* e sua perpetuação.¹

A prática política da definição dos inimigos da sociedade ou estranhos é a que determina aqueles seres humanos que recebem um tratamento desigual, sem consideração sobre a sua condição humana. No período inquisitorial pré-moderno, eram os acusados de heresia, de bruxaria, de serem judeus, os leprosos, os que desafiassem o poder do rei ou do papa. Adotava-se a prática inquisitorial de construir socialmente a figura do **outro**, do **ente perigoso** que será identificado como diferente e **inimigo** de toda a sociedade. Trata-se de uma característica dos sistemas penais que era utilizada na prática política nos Estados absolutistas. A permanência de tal prática nas sociedades contemporâneas debilita o Estado Democrático de Direito e cria o Estado de Polícia.

Se, no passado absolutista, o inimigo era o infiel, o herege, a partir do final do século XX tal pecha recai sobre terroristas, mulçumanos, árabes, narcotraficantes, favelados, moradores de periferia, esquerdistas, políticos, etc. A figura do mal está encarnada nos excluídos, nos pobres, nos rebeldes, nas culturas e nos povos considerados atrasados ou selvagens pelos detentores da ordem econômica e política. Também se identifica a presença do mal no Estado, no setor público, nas atividades políticas e nos seus agentes (funcionários públicos, políticos, etc.). Enquanto isso, o bem é construído na figura do indivíduo empreendedor, em um ente abstrato chamado mercado – abstrato no sentido de que o mesmo é a expressão de relações históricas, políticas e sociais – , no espaço privado, nos indivíduos integrados à economia capitalista, nos integrados à sociedade de consumo.² O bem é considerado a partir de

¹ Trabalhamos a categoria *estado de exceção*, a partir da referência apresentada na tese VIII da obra final de Walter Benjamin, *Sobre o conceito da História*, quando afirma: *A tradição dos oprimidos nos ensina que o “estado de exceção” em que vivemos é na verdade a regra geral. Precisamos construir um conceito de história que corresponda a essa verdade. Nesse momento, percebemos que nossa tarefa é originar um verdadeiro estado de exceção; com isso, nossa posição ficará mais forte na luta contra o fascismo. Este se beneficia da circunstância de que seus adversários o enfrentam em nome do progresso, considerado como uma norma histórica. O assombro com o fato de que os episódios que vivemos no século XX “ainda” sejam possíveis, não é um assombro filosófico. Ele não gera nenhum conhecimento, a não ser o conhecimento de que a concepção de história da qual emana semelhante assombro é insustentável.* (BENJAMIN, W. *Magia e técnica, arte e política*. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Obras Escolhidas; v. 1).

² O sociólogo Zygmunt Bauman chegou a definir os segmentos sociais excluídos no capitalismo neoliberal como “consumidores falhos”, por não terem acesso aos bens e serviços da sociedade de consumo, apesar de também terem como referência os valores desta sociedade. (BAUMAN, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1998; BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999).

referências ocidentais, capitalistas, masculinas e brancas, ou seja, coloniais, classistas, patriarcais e racistas.

Ao se construir a figura do *inimigo*, desenha-se o perfil social, físico, nacional, religioso, político, racial, de gênero dos que representam o mal. População árabe ou islâmicos, no seu conjunto, são previamente suspeitos de terrorismo ou, pelo menos, cúmplices do terror; as populações das periferias do sul global – favelas, áreas pobres e degradadas das cidades latino-americanas, dos guetos das cidades europeias e dos Estados Unidos – são previamente identificadas como narcotraficantes, delinquentes, ou seus cúmplices; manifestantes contra a ordem capitalista, pelas liberdades democráticas, esquerdistas em geral, comunistas, socialistas, anarcos; rebeldes são identificados como terroristas, mascarados, *black-blocs*, vândalos, baderneiros. E todos aqueles que, porventura, se contrapõem ao arbítrio repressivo dos órgãos estatais, são tachados de cúmplices com as práticas dos que são identificados como *inimigos* (terroristas; narcotraficantes; bandidos; vândalos; baderneiros, etc.).

Se, durante todo um longo período histórico, cujo marco inicial seria o século XIII,³ foram organizados no Ocidente o que chamamos sistemas penais, ou o controle social penal como uma das expressões do domínio político, atualmente presenciamos um contexto histórico de ampliação do punitivismo. O que entendemos como ampliação do punitivismo, ou ampliação do penal, é uma série de ações, atividades, saberes e práticas que colocam o sistema penal no centro das relações de poder e tem, no aparato policial-judiciário, o seu espaço prioritário de atuação. Portanto, as políticas de segurança pública passam a ocupar um lugar central nas estratégias contemporâneas de exercício do poder, confrontando-se com as instituições e práticas de uma sociedade democrática. Os conflitos sociais, as práticas políticas e suas disputas, passam para a órbita do sistema penal. Mais ainda do que afirmou Washington Luís, na década de 20 do século passado, não apenas a questão social é uma “questão de polícia”, atualmente todas as relações sociais tornaram-se “questões de polícia”.

O fenômeno da ampliação do penal se espalhou de forma planetária no contexto da ofensiva do modelo neoliberal, principalmente a partir da década de oitenta do século XX. O avanço das políticas neoliberais, com a fragilização das

³ Sobre os processos de formação e desenvolvimento dos sistemas penais como mecanismos de controle social ver: FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1987; ANITUA, Gabriel Ignacio. *Histórias dos pensamentos criminológicos*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

políticas sociais, das garantias e das proteções públicas, foi acompanhado pelo recrudescimento do discurso punitivo na sociedade civil e dos aparatos de segurança – públicos e privados –, com o objetivo de contenção das enormes multidões de excluídos ou tornados vulneráveis pelo modelo excludente neoliberal de austeridade, que expressa uma nova etapa do capitalismo global, que podemos chamar de *ultra-neoliberalismo* ou “capitalismo de barbárie”. (WAQCANT, 2007).⁴

A primeira ofensiva do capitalismo neoliberal, a partir dos anos 80 do século XX, criou as condições para a construção de um modelo de repressão, controle e violência que passo a passo se afastasse do modelo clássico liberal, operacionalizado, principalmente, através da atuação das políticas de segurança pública militarizada, do populismo penal, da consolidação de um senso comum punitivista e de um sistema de justiça que, gradativamente, foi abandonando os princípios garantistas.

Com a crise global do capitalismo, a partir de 2007-2008, deu-se início à segunda grande ofensiva do capitalismo global ultraliberal, levando ao recrudescimento dos processos ampliados de criminalização, de expansão do senso comum punitivista e das violências arbitrárias e ilegais praticadas pelos órgãos de controle social penal. O novo contexto da crise global do capital e sua contraofensiva aumentou o distanciamento entre os interesses do capitalismo da era ultraliberal e as formas democráticas de viver em sociedade. É o contexto em que se descortina o cenário da sociedade pós-democrática.⁵

Segundo Casara (2007), o Estado pós-democrático nasce em razão das necessidades do capitalismo em seu atual estágio. A pós-democracia é um fenômeno global, uma consequência do predomínio absoluto da razão neoliberal. A razão do mercado globalizado, em que a necessidade de circulação e acumulação ampliada do capital fez desaparecer limites éticos e jurídicos,

⁴ Além da contribuição de Loïc Wacquant, vale a pena contar com a reflexão de Sergio Graziano, em que ele transita por todo o campo das estratégias contemporâneas de poder, tratando de conceitos centrais como biopoder, biopolítica, direitos humanos, produção de subjetividade, entre outros, mostrando como tais mecanismos de controle social e penal são funcionais às necessidades da acumulação de capital. (GRAZIANO SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos. *Globalização e sociedade de controle: a cultura do medo e o mercado da violência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010).

⁵ O aprofundamento da mercantilização da existência, o advento da sociedade narcísica do espetáculo, a tirania do mercado, a fragilização absoluta da democracia, a expansão do pensamento e das práticas autoritárias, a fascistização do espaço social levaram a uma situação de rompimento de limites. O que caracteriza os tempos pós-modernos é a completa desconsideração, a ausência, dos limites ao exercício de poder. (CASARA, Rubens. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017).

dispensa a própria democracia, ou cria o contraste entre as democracias reais e o ideal de democracia, seja na sua versão liberal representativa ou em outras formas mais avançadas de democracia participativa.

A ordem ultraliberal inventou uma pós-justiça que é condizente com a pós-democracia e com o fim da era dos direitos, ou, como diria Mbembe (2017), com o fim do humanismo. “Outro longo e mortal jogo começou. O principal choque da primeira metade do século XXI não será entre religiões ou civilizações. Será entre a democracia liberal e o capitalismo neoliberal, entre o governo das finanças e o governo do povo, entre o humanismo e o niilismo”.⁶

E a pós-democracia, com os seus tentáculos da pós-verdade, do pós-jornalismo, do pós-humanismo, da pós-justiça, se alimenta da barbárie e do estado de exceção permanente, elevando a um nível jamais visto as condições do extermínio e da violência contra os mais vulneráveis.

O processo de crise da democracia, e de consolidação do modelo ultraliberal descrito acima, é um fenômeno global e foi acompanhado pela criminalização ampliada, pelo aumento das penas, pelo encarceramento em massa, pela flexibilização das garantias do clássico direito penal de corte liberal, possibilitando a expansão do populismo penal e o fortalecimento do chamado Direito Penal do Inimigo, em que a referência das garantias constitucionais de direitos é deixada de lado, sendo substituída pela concepção eficientista da *lei e ordem*, do direito penal de emergência e da lógica da guerra contra os inimigos da boa sociedade.

Em contraposição à redefinição do conceito de democracia surgido dos Estados Constitucionais posteriores à Segunda Guerra Mundial, pôs-se de moda, sobretudo com a chamada luta contra as drogas e contra o terrorismo, governar manipulando o medo da população diante do delito. Por isso, as campanhas eleitorais se centram na busca de consenso entre os governados para oferecer segurança e erradicação do delito, que é a encarnação da maldade, substituindo, assim, os debates sobre os problemas sociais: nele se sustenta o novo modelo de controle social denominado populismo punitivo contemporâneo ou *Governing Trough Crimen* [...] e assim se constrói o novo Direito Penal do Inimigo, que parece uma espécie de Direito Penal mágico, manipulado por bruxos para exorcizar fantasmas. (MARTINEZ. 2010).

⁶ MBEMBE, Achille. A era do humanismo está terminando. *Revista IHU ON-LINE*, Edição 517, 24 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/564255-achille-mbembe-a-era-do-humanismo-esta-terminando%3E>>. O artigo foi publicado, originalmente, em inglês, no dia 22-12-2016, no sítio do **Mail & Guardian**, da África do Sul, sob o título *The age of humanism is ending* e traduzido para o espanhol e publicado por Contemporeafilosofia.blogspot.com, 31-12-2016.

A característica seletiva dos sistemas penais e da contemporânea ampliação da retórica e das práticas punitivas ganha contornos dramáticos no cenário latino-americano – em especial no Brasil – a partir de meados da segunda década do século XXI.

Com a ruptura da ordem constitucional democrática no Brasil e a consequente expansão das práticas e dos espaços de exceção, ampliaram-se significativamente os processos de criminalização, a estigmatização, a construção das figuras dos “inimigos”, a seletividade penal e a apartação social e territorial, que sempre foram elementos norteadores das práticas políticas para a contenção e repressão das camadas mais pobres e vulneráveis da população.

II) A barbárie institucionalizada: políticas de segurança, exclusão e extermínio dos indesejáveis ou a administração dos conflitos sociais através do extermínio

Como visto anteriormente, nas últimas décadas assistimos a uma expansão do punitivismo e dos sistemas penais no capitalismo ultraliberal de barbárie. A sua assustadora expansão é acompanhada de um discurso ultraconservador, com traços fascistas, alimentado pelo populismo penal divulgado em larga escala pelos meios de comunicação hegemônicos e por parte das autoridades públicas.

A pretexto de combater o crime e garantir a segurança e a ordem pública, é movimentada toda uma gigantesca máquina de guerra cujo alvo é o conjunto dos segmentos considerados perigosos e que ocupam territórios também definidos como perigosos pela ótica do senso comum das classes dominantes. É vendida para o conjunto da sociedade a ideia de que a paz social só é possível com a repressão violenta e a criminalização daqueles que encarnam a imagem idealizada do inimigo da ordem pública. Essa imagem idealizada é permanentemente exposta na televisão, nos noticiários, nos programas de entrevistas, nas telenovelas, reforçando os estereótipos negativos contra aqueles segmentos previamente definidos como perigosos. Essa prática determina que o perigo está na periferia, na favela, no gueto, nos territórios ocupados por essa população marginalizada, estigmatizada, que preenche a imagem dos considerados inimigos da sociedade “de bem”.

A criminalização em larga escala, como afirmou Batista, exige um senso comum criminológico positivista que é reverenciado cotidianamente nos telejornais. (Apud ABRAMOVAY; BATISTA, 2010).

Mesmo quando ainda vigorava plenamente a ordem constitucional democrática de 1988 assistíamos políticas de segurança pública onde as periferias e as favelas já eram tratadas como verdadeiros territórios de guerra, zonas sob ocupação militar, onde predominava o estado de exceção. Com o Golpe de Estado de 2016, vemos o aprofundamento das práticas de violência sem lei por parte dos agentes públicos, sob os aplausos de grande parte da mídia e da opinião pública.

Vivemos tempos de estado policial com a derrota do Estado Democrático de Direito e o aparecimento à luz do dia de explosões de ódio e preconceito contra as populações que encarnam a imagem dos chamados “perigosos”, população de rua, favelados, população das periferias, negros, trabalhadores pobres ou em situação de vulnerabilidade.

Para Santos:

A civilização capitalista, colonialista e patriarcal não tem futuro, e o seu presente dá de tal modo testemunho disso que ela só prevalece por via da violência, da repressão, das guerras declaradas e não declaradas, do estado de exceção permanente, da destruição sem precedentes do que se continua a designar como recurso natural e, portanto, disponível sem limites.⁷

Como o sistema penal é seletivo, a “cruzada” contra o mal e os maus não atinge a todos, mas nos tempos do capitalismo de barbárie diversifica profundamente os alvos a serem atingidos pelos instrumentos do estado de exceção. A lógica da seletividade penal – apenas alguns são criminalizados, penalizados e estigmatizados como os perigosos sociais – passa também para o terreno da luta social e política, atingindo movimentos sociais, ativistas de

⁷ Ver artigo de Boaventura de Sousa Santos, “A nova Tese Onze”: “Minha contribuição pessoal nesse esforço coletivo tem consistido na formulação do que designo por epistemologias do sul. Na minha concepção, o sul não é um lugar geográfico, é uma metáfora para designar os conhecimentos construídos nas lutas dos oprimidos e excluídos contra as injustiças sistêmicas causadas pelo capitalismo, colonialismo e patriarcado, sendo que *muitos* dos que constituem o sul epistemológico viveram e vivem no sul geográfico. Estes conhecimentos nunca foram reconhecidos como contribuições para uma melhor compreensão do mundo por parte dos titulares do conhecimento erudito ou acadêmico, seja ele filosofia ou ciências sociais e humanas. Por isso, a exclusão desses grupos foi radical, uma exclusão abissal decorrente de uma linha abissal que passou a separar o mundo dos plenamente humanos, onde “só” é possível a exploração (a sociabilidade metropolitana), do mundo dos sub-humanos, populações descartáveis onde é possível a apropriação e a super-exploração (a sociabilidade colonial). Uma linha e uma divisão que prevalecem desde o século XVI até hoje. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/capa/boaventura-a-nova-tese-onze/>>.

direitos humanos, organizações, grupos e partidos políticos de esquerda e a própria atuação política. Mais do que nunca, o sistema penal da era do capitalismo ultraliberal financeirizado passou a ser central para a manutenção da ordem que garante a concentração do processo de acumulação ampliada do capital.⁸ Afinal, como manter a ordem em uma sociedade de barbárie e exclusão, antidemocrática e injusta?

Assim, os mecanismos do sistema penal passaram a desempenhar papel central para a manutenção da ordem do capital e das condições de garantia da concentração da riqueza. A regulação da sociedade é através do mercado e do penal, como forma de evitar governos que adotem políticas distributivas, de bem-estar social ou socialistas. Ampliar o controle e a repressão aos pobres passou a ser uma das metas do sistema e exige a criminalização de todas as formas de organização social, movimentos sociais, partidos e políticas que possam se contrapor à lógica concentradora e excludente do capital financeiro globalizado, na era pós-fordista.⁹

Alessandro De Giorgi, no seu livro *A miséria governada através do sistema penal*, apresenta os novas estratégias de controle social-penal do capitalismo pós-fordista, dirigidas à conter uma população excedente e um excesso de força de trabalho em situação de precariedade. Tais dispositivos dispensam a consumação de um delito e as finalidades correccionais de reeducação e reinserção social – características do sistema penal do capitalismo fordista –, orientando-se para o controle através da criminalização ampliada e do encarceramento, através da “estocagem” de segmentos de indivíduos considerados de risco, portanto, segmentos inteiros considerados perigosos ou inimigos da ordem – diga-se, ordem do capital. (DE GIORGI, 2006).

⁸ No dia 21 de janeiro de 2018, às vésperas do encontro do Fórum Econômico Mundial em Davos, na Suíça, com a presença das elites empresariais e políticas do mundo, a **Oxfam** lançou o Relatório **Recompensem o trabalho, não a riqueza**, revelando o aumento da concentração da riqueza no mundo e no Brasil. De toda a riqueza gerada no mundo em 2017, 82% foi parar nas mãos do 1% mais rico do Planeta. Enquanto isso, a metade mais pobre da população global – 3,7 bilhões de pessoas – não ficou com nada. O **Brasil** tem cinco bilionários com patrimônio equivalente ao do total da metade mais pobre do país, chegando a 549 bilhões de reais (140,2 bilhões de euros) em 2017 – 13% maior em relação ao ano anterior. Ao mesmo tempo, os 50% mais pobres do Brasil tiveram sua riqueza reduzida no mesmo período, de 2,7% para 2%, aumentando significativamente a desigualdade no país. O relatório também apontou que o número de indivíduos considerados multimilionários no Brasil aumentou 45%, passando de 31 para 43 pessoas.

⁹ Ver DE GIORGI, Alessandro. *A miséria governada através do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006. (Coleção Pensamento Criminológico, n. 12). Nesta obra, Alessandro De Giorgi aprofunda a reflexão crítica acerca do encarceramento em massa da força de trabalho excedente, utilizando a economia política da pena em relação ao desemprego e à exclusão social, características do período do capitalismo pós-fordista.

(De Giorgi) se vale então da ideia do cárcere atuarial, a partir das “representações probabilísticas baseadas na produção estatística de classe, simulacros do real: imigrantes clandestinos, afro-americanos do gueto, tóxico dependentes, desempregados”. É o atuarialismo penal que vai produzir as metrópoles punitivas. (2006).

Na etapa atual do capitalismo de barbárie, a mercantilização e a submissão de todas as esferas da existência à lógica financeira do mercado tem acarretado o esfacelamento das redes de proteção social da era do *Welfare State* ou Estado de Bem-estar Social, características do capitalismo industrial fordista. A expansão do sistema penal, através da criminalização ampliada da pobreza, do protesto social e da própria política democrática, verifica-se justamente neste processo, dando resposta ao aumento exponencial da exclusão social.

Portando, na era da pós-democracia, com o divórcio entre os interesses do capitalismo financeiro global e as formas políticas do Estado Democrático de Direito, criminalizar os pobres, a miséria e a própria política passou a ser a estratégia do capital. Vivenciamos um amplo processo de criminalização em expansão: criminalização da pobreza; criminalização dos movimentos sociais; criminalização do protesto social; criminalização da política; criminalização da própria vida.

O Brasil se policizou intensamente a partir da “transição democrática”. É como se uma cultura punitiva de longa duração se metamorfoseasse indefinidamente. Mudam os medos, mas ele, o medo permanece ali, dirigido aos de sempre, os do “lugar do negro”. A tradução da conflitividade social em crime produziu, por um lado, o intragável policamente correto, os “de bem, e, por outro lado, o acirramento do estado de polícia”. CPs, vigilância, UPPs, controle territorial, a apologia da polícia de combate, o bom matador puro. Assim, a judicialização da vida privada caminha com a gestão policial da vida. (BATISTA. 2011).

Para ter efetividade, tal prática deve criminalizar todas as manifestações políticas e sociais que se contraponham à lógica acumulativa e concentradora de riqueza do capitalismo de barbárie, que caracteriza a etapa atual da divisão internacional do trabalho. Assim, criminalizar e reprimir os excluídos, movimentos sociais e práticas políticas emancipatórias se articula com a estratégia de despolitização do espaço público. Essa despolitização do público se dá tanto através da sua privatização, quanto da identificação do público (leia-se Estado; programas sociais e políticas públicas de reconhecimento e ampliação de direitos; formas de organização social autônomas da gestão da coisa pública e do

bem comum), como espaço corruptor e do espaço privado (leia-se mercado; empreendedorismo individual), como espaço virtuoso de práticas sociais neutras, não políticas e baseadas no mérito individual.

Por fim, o que verificamos é que o sistema penal e os processos de criminalização ampliada passaram a ter um papel fundamental no cenário da crise do capitalismo neoliberal, desviando a centralidade da política da institucionalidade da ordem democrática para as instâncias policiais e jurídico-penais, como também ampliando a sua lógica seletiva e punitiva, em que o mercado e o penal se completam como mecanismos de poder, na regulação da sociedade pós-democrática, em tempos de retrocesso civilizatório sob a hegemonia do capitalismo ultraliberal.

Referências

ABRAMOVAY, Pedro Vieira; BATISTA, Vera Malaguti (Org.). *Depois do grande encarceramento*. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2010.

ANITUA, Gabriel Ignacio. *Histórias dos pensamentos criminológicos*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

BATISTA, Vera Malaguti. *Introdução crítica à criminologia brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequência humanas*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999.

BENJAMIN, W. *Magia e técnica, arte e política*. São Paulo: Brasiliense, 1994 (Obras Escolhidas, v. 1).

CASARA, Rubens. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

DE GIORGI, Alessandro. *A miséria governada através do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006. (Coleção Pensamento Criminológico n. 12).

DORNELLES, João Ricardo W. *Conflito e segurança: entre pombos e falcões*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2002.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1987.

GRAZIANO SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos. *Globalização e sociedade de controle: a cultura do medo e o mercado da violência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MBEMBE, Achille. A era do humanismo está terminando. *Revista IHU ON-LINE*, Edição 517, 24 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/564255-achille-mbembe-a-era-do-humanismo-esta-terminando%3E>>.

MARTINEZ, Mauricio. Populismo punitivo, maiorias e vítimas. In: ABRAMOVAY, Pedro Vieira; BATISTA, Vera Malaguti. *Depois do grande encarceramento*. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia; Revan, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A nova Tese Onze. 2007. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/capa/boaventura-a-nova-tese-onze/>>.

WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos EUA (A onda punitiva)*. Rio de Janeiro: Revan, 2007. (Coleção Pensamento Criminológico, n. 6).

ZAFFARONI, Eugenio Raul. *O inimigo no direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.



EDUCS