



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

RODOLFO CARVALHO NEVES DOS SANTOS

**UMA RELEITURA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO
URBANO PELO USO JUDICIAL DA GESTÃO
DEMOCRÁTICA DA CIDADE**

Londrina
2021

RODOLFO CARVALHO NEVES DOS SANTOS

**UMA RELEITURA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO
URBANO PELO USO JUDICIAL DA GESTÃO
DEMOCRÁTICA DA CIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu de Mestrado e Doutorado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo Júnior

Londrina
2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

S237 Santos, Rodolfo Carvalho Neves dos Santos.
UMA RELEITURA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO PELO USO JUDICIAL DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE / Rodolfo Carvalho Neves dos Santos Santos. - Londrina, 2021.
133 f.

Orientador: Miguel Etinger Araújo Júnior Araújo Júnior.
Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2021.
Inclui bibliografia.

1. Gestão democrática da cidade - Tese. 2. Litígio estratégico - Tese. 3. Negócios Jurídicos - Tese. 4. Dependência - Tese. I. Araújo Júnior, Miguel Etinger Araújo Júnior. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU 34

RODOLFO CARVALHO NEVES DOS SANTOS

**UMA RELEITURA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO
URBANO PELO USO JUDICIAL DA GESTÃO
DEMOCRÁTICA DA CIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu de Mestrado e Doutorado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo
Júnior
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Clodomiro José Bannwart Júnior
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino
Fundação Escola do Ministério Público –
FEMPAR

Londrina, 30 de novembro de 2021.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação fala, sobretudo, sobre lugares. Ao falar sobre o urbano como objeto, também traz o que há de mais humano dos vários lugares cujos encontros abaixo proporcionou.

Ao primeiro espaço a que nos é reservado quando em vida somos anunciados, agradeço à minha família por serem também os primeiros com quem compartilhamos as alegrias, dividimos as dificuldades e nos dão o amparo suficiente para que possamos ser o que desejamos ser nesse mundo. Obrigado, Mãe, Pai, Rafael, Mari e, em especial, Julia, esposa amada, principal responsável pelo apoio incondicional e pela partilha completa da vida.

Se a epígrafe se refere a lugares, Julia merece um só para ela, um parágrafo especialmente a ela dedicado entre todos os 850 que compõem essa dissertação.

Devo agradecer ao lugar que tem sido casa nos últimos 11 anos de minha vida. Ao completar seus 50 anos, agradeço à Universidade Estadual de Londrina por tudo que proporcionou e a todas as pessoas que me fez encontrar, fosse em sala de aula, nos projetos de extensão e pesquisa, bibliotecas e salas de estudo.

Aos professores do Programa de Mestrado, reservo o elogio pelo afinho e dedicação aos seus pesquisadores, reservando à pessoa do Prof. Elve Miguel Cenci, nosso coordenador, e ao Prof. Miguel Etinger de Araújo Júnior, caro orientador, os mais sinceros agradecimentos.

Aos amigos que estiveram ao longo dessa caminhada, na impossibilidade de nomear cada um deles, reservo espaço especial à Guilherme Cavicchioli Uchimura – na pessoa de quem agradeço a tantos outros –, irmão de tantas caminhadas sobre chão batido com caderno nas mãos, que talvez seja o único que conseguirá compreender a profundidade de algumas palavras e delírios reais apresentados nessa dissertação.

Por fim, devo um agradecimento especial aos alunos e alunas, que renovam minha inquietação pelo aprender e a ânsia de ensinar. Meu mais especial agradecimento pelos alunos, funcionário e coordenadoras da Faculdade do Centro do Paraná-UCP e da Universidade do Norte do Paraná – UNOPAR, onde me fiz e faço professor a cada dia.

¿Qué tal si deliramos por un ratito?
¿Qué tal si clavamos los ojos más allá de la
infamia para adivinar otro mundo posible?

El derecho al delirio,
Eduardo Galeano

RESUMO

SANTOS, Rodolfo Carvalho Neves dos. **Uma releitura da política de desenvolvimento urbano pelo uso judicial da gestão democrática da cidade.** 2021. 133 f. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu de Mestrado e Doutorado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina – UEL. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

Tem como objetivo demonstrar que a gestão democrática da cidade como diretriz de política urbana, além de um aspecto político, também possui um aspecto judicial. A gestão democrática da cidade costuma ser reconhecida por seu eixo político, o qual se expressa pelos espaços de discussão pública e de participação popular nas decisões de política urbana, porém, pouco ou quase nada se fala sobre um possível aspecto judicial desta diretriz de política urbana. A institucionalização de práticas participativas mediadas pelo consenso são reconhecidamente um avanço no âmbito político de atuação dos movimentos sociais urbanos, porém, incapazes de enfrentar as tendências estruturais segregacionistas do processo de urbanização na periferia do capitalismo, aqui chamado de dialética da urbanização dependente. Neste passo, investiga-se as condições de possibilidade de exercício da gestão democrática da cidade no campo judicial. Isso é, pretende-se responder ao seguinte problema: o uso de ações judiciais em casos paradigmáticos de violação de direitos fundamentais também seria uma forma de gestão democrática da cidade, nos termos do art. 2º, inc. II do Estatuto da Cidade? Analisa-se se o uso do litígio estratégico no Poder Judiciário, pode influenciar a formulação de planos, programas e projetos de política urbana, além de controlar sua execução, os quais podem ser viabilizados por meio de negócios jurídicos públicos a serem firmados com organizações da sociedade civil. É utilizada técnica de revisão bibliográfica e documental. Bibliograficamente, faz revisão da escola marxista francesa da sociologia urbana, especificamente Henry Lefebvre, Manuel Castells e Jean Lojkine, das teorias do subdesenvolvimento e da dependência – influenciadoras do movimento acadêmico social chamado de Nova Escola do Urbanismo brasileiro e do Direito Insurgente –, protagonistas do processo de constitucionalização da política urbana. Também se analisa o estado da arte acerca do litígio estratégico na América Latina e discorre sobre as vias de uso do negócio jurídico na execução de políticas de desenvolvimento urbano. Apresenta, ao final, a presença de um aspecto judicial na gestão democrática da cidade decorrente da proposta original de Emenda Popular à Constituição apresentada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, bem como da interpretação sistemática das leis que compõem a chamada nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. Ademais, propõe pistas do uso político e jurídico da gestão democrática da cidade por meio do litígio estratégico e dos negócios jurídicos como vias de influência na formulação, execução e acompanhamento da política de desenvolvimento urbano.

Palavras-chave: gestão democrática da cidade; litígio estratégico; negócios jurídicos; política urbana; urbanização.

ABSTRACT

SANTOS, Rodolfo Carvalho Neves dos. **A Review Of The Urban Development Policy Through The Judicial Use Of The City's Democratic Management.** 2021. 133 p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu de Mestrado e Doutorado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina – UEL. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

It aims to demonstrate that the democratic management of the city as a guideline for urban policy, in addition to a political aspect, also has a judicial aspect. The democratic management of the city is usually recognized for its political axis, which is expressed through spaces for public discussion and popular participation in urban policy decisions, however, little or nothing is said about a possible judicial aspect of this urban policy guideline. The institutionalization of participatory practices mediated by consensus is recognized as an advance in the political sphere of action of urban social movements, however, incapable of facing the segregationist structural tendencies of the urbanization process on the periphery of capitalism, here called the dialectic of dependent urbanization. In this step, the conditions for the possibility of exercising the democratic management of the city in the judicial field are investigated. That is, the intention is to respond to the following problem: the use of lawsuits in paradigmatic cases of violation of fundamental rights would also be a form of democratic management of the city, under the terms of art. 2nd, inc. II of the City Statute? It analyzes whether the use of strategic litigation in the Judiciary can influence the formulation of urban policy plans, programs and projects, in addition to controlling their execution, which can be made possible through public legal deals to be signed with organizations of the civil society. A bibliographic and document review technique is used. Bibliographically, it reviews the French Marxist school of urban sociology, specifically Henry Lefebvre, Manuel Castells and Jean Lojkine, the theories of underdevelopment and dependency – influencing the social academic movement called the New School of Brazilian Urbanism and Insurgent Law –, protagonists of process of constitutionalization of urban policy. It also analyzes the state of the art regarding strategic litigation in Latin America and discusses the ways of using the legal business in the execution of urban development policies. Finally, it presents the presence of a judicial aspect in the democratic management of the city resulting from the original proposal for a Popular Amendment to the Constitution presented by the National Movement for Urban Reform, as well as the systematic interpretation of the laws that make up the so-called new legal-urban order in the Brazil. Furthermore, it proposes clues for the political and legal use of the democratic management of the city through strategic litigation and legal transactions as ways of influencing the formulation, execution and monitoring of urban development policy.

Keywords: democratic management of the city; strategic litigation; legal business; urban policy; urbanization.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Fase “dualista” do conceito de subdesenvolvimento.....	50
Tabela 2 – Fase “pessimista” do conceito de subdesenvolvimento	53
Tabela 3 – Eixos da Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição.....	75
Tabela 4 – Recursos em Ações Cíveis Públicas no Tribunal de Justiça do Paraná.....	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACP	Ação Civil Pública
AJP	Assessoria Jurídica Popular
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe ou Comissão Económica para a América Latina
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
MDA	Movimento Direito Alternativo
MNRU	Movimento Nacional da Reforma Urbana
MPC	Modo de Produção Capitalista
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
PPEPC	Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição
RE	Recurso Extraordinário

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A CONTRIBUIÇÃO DA SOCIOLOGIA URBANA NA COMPREENSÃO DO ESPAÇO URBANO	15
2.1	A ESCOLA FRANCESA DE SOCIOLOGIA URBANA E A NOVA ESCOLA DE URBANISMO BRASILEIRO.....	15
2.2	HENRY LEFEBVRE: A INDUSTRIALIZAÇÃO E A SUBURBANIZAÇÃO.....	18
2.3	MANUEL CASTELLS: A POLÍTICA, O POLÍTICO E A URBANIZAÇÃO DEPENDENTE.....	24
2.4	JEAN LOJKINE: POLÍTICA ESTATAL, POLÍTICA URBANA E SEGREGAÇÃO SOCIAL.....	33
3	A DIALÉTICA DA URBANIZAÇÃO DEPENDENTE E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO	44
3.1	A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO, SUBDESENVOLVIMENTO E DEPENDÊNCIA NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA.....	44
3.1.1	O Discurso Do Desenvolvimento Como Colonialidade do Saber	44
3.1.2	Desenvolvimento e Desigualdade Social.....	47
3.2	A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO	67
3.3	O DIREITO INSURGENTE E OS USOS POLÍTICOS DO DIREITO PELO MOVIMENTO NACIONAL DA REFORMA URBANA	79
4	O USO POLÍTICO E JUDICIAL DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE	87
4.1	O USO COMBATIVO DO DIREITO NA CONSTITUINTE: PISTAS PARA UMA RELEITURA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	87
4.2	A NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA E AS DIRETRIZES GERAIS DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO	93
4.3	O ASPECTO POLÍTICO E JUDICIAL DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E O USO RELIDO DO DIREITO	100

4.4	O USO DO LITÍGIO ESTRATÉGICO E DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE	107
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	129

1 INTRODUÇÃO

As inovações legislativas decorrentes da constitucionalização do direito à cidade em 1988, representaram grandes avanços na proteção da ordem urbanística e na efetivação dos direitos dela decorrentes. Teve-se, como produtos dessas inovações, a reserva da política urbana capítulo próprio junto a Constituição Federal, fruto de uma Proposta de Emenda Popular ao Projeto de Constituição durante a Assembleia Nacional Constituinte pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, bem como sua regulamentação por meio do Estatuto da Cidade em 2001, com a publicação da Lei Federal n. 10257/2001, prevendo, como diretrizes gerais de política urbana, a gestão democrática da cidade (art. 2º, inc. II).

A abertura de espaços de planejamento dialógicos, com a direta participação direta da população como, por exemplo, através de órgãos colegiados, debates, audiências, consultas públicas, conferências e projetos de lei de iniciativa popular – instrumentos previstos no art. 43, do Estatuto da Cidade – possibilitaram o desenvolvimento de uma forma específica de urbanização do Brasil, país periférico inserido no sistema-mundo capitalista dependente.

Fato é que, a participação popular nesses processos, por via direta ou por meio de representação, não conseguiu afetar diretamente os limites estruturais da tendência segregacionista do processo de desenvolvimento urbano e da consequente espoliação urbana. Maricato (2007, p. 17), inclusive, ressalta que a abertura dos espaços de discussão e participação da sociedade civil passou a ser encarada sob a “hegemonia do participativismo”, que levou a “buscar melhores condições de vida, compondo um cenário dividido e fragmentado, tomando a parte pelo todo, contidos nos limites de um horizonte restrito, sem tratar do presente ou do futuro do capitalismo”. Isso é, deve-se encarar a existência de uma limitação das práticas participativas mediadas pelo consenso em enfrentar as tendências estruturais segregacionistas do processo de urbanização na periferia do capitalismo, aqui chamado de dialética da urbanização dependente.

Desse modo, a gestão democrática da cidade, que costuma ser reconhecida por seu aspecto político, representado por esses espaços de discussão pública e de participação popular nas decisões de política urbana, deve ser repensado desde suas origens. É esse impasse que justifica a presente pesquisa, que pretende demonstrar

que a gestão democrática da cidade além de um aspecto político também possui um aspecto judicial.

Busca-se fazer uma releitura da gestão democrática da cidade, a fim de identificar a possibilidade de seu exercício pelas vias judiciais, não só mediante controle ou defesa de situações pontuais que exijam o tradicional controle do judiciário, mas, também, buscando implementar mudanças estruturais no processo de urbanização mediante a influência judicial na formulação, execução e acompanhamento das políticas de desenvolvimento urbano somadas à atuação política.

Surge, assim, o problema de pesquisa, qual seja: o uso de ações judiciais em casos paradigmáticos de violação de direitos fundamentais também seria uma forma de gestão democrática da cidade, nos termos do art. 2º, inc. II do Estatuto da Cidade? Adota-se como possível resposta a esse problema a tese de que o uso do litígio estratégico no Poder Judiciário, pode influenciar a formulação de planos, programas e projetos de política urbana, controlar socialmente sua execução, e serem executados por meio de negócios jurídicos públicos a serem firmados com organizações da sociedade civil.

Utilizou-se a técnica de revisão bibliográfica e documental.

Bibliograficamente, revisou-se a escola marxista francesa da sociologia urbana, especificamente Henry Lefebvre, Manuel Castells e Jean Lojkine, dedicando-se o primeiro capítulo a essa tarefa. A revisão bibliográfica da sociologia urbana da escola francesa, possibilitou compreender a constituição do espaço urbano e da política urbana como relação social que reproduz, em seu âmago, as relações de produção capitalista.

Feita essa constatação, no capítulo seguinte, buscou-se identificar como os movimentos sociais responderam ao processo de urbanização na América Latina, em especial, no Brasil, o qual foi fortemente marcado pelas tendências desenvolvimentistas de industrialização e pela relação campo-cidade, intensificou a desigualdade social mediante a impossibilidade de acesso à moradia e trabalho. Para tanto, realizou-se revisão bibliográfica das teorias do subdesenvolvimento e da dependência, ambas influenciadoras do movimento acadêmico social chamado de Nova Escola do Urbanismo brasileiro e do Direito Insurgente, protagonistas do processo de constitucionalização da política urbana.

Por fim, no terceiro capítulo, tem-se uma maior proximidade com o objeto do trabalho, buscando identificar a possibilidade de uma teoria do direito que respondesse a essa situação de espoliação urbana e buscasse, através da práxis e a possibilidade de mudança social através do uso político do direito, especificamente, pelo uso da técnica do litígio estratégico e dos negócios jurídicos públicos na formulação, execução e acompanhamento das políticas de desenvolvimento urbano.

2 A CONTRIBUIÇÃO DA SOCIOLOGIA URBANA NA COMPREENSÃO DO ESPAÇO URBANO

2.1 A ESCOLA FRANCESA DE SOCIOLOGIA URBANA E A NOVA ESCOLA DE URBANISMO BRASILEIRO

A chamada “Nova Escola do Urbanismo” brasileiro, denominação atribuída por Ermínia Maricato ao movimento acadêmico-social que se verificou no Brasil a partir da década de 1970, trouxe grandes avanços no campo teórico a respeito do pensamento crítico sobre a cidade capitalista periférica, proporcionando uma efetiva mudança na forma como a cidade era lida, percebida, analisada e interpretada (MARICATO, 2011, p. 106).

Segundo Maricato (2011, p. 11-12), esse movimento acadêmico foi influenciado tanto pelos teóricos os marxistas franceses que se propuseram a estudar a influência do Estado na construção do espaço urbano e das relações sociais que se criam na cidade; quanto pelos intérpretes brasileiros que destacaram a especificidade do capitalismo brasileiro, periférico, diante da uma situação de subdesenvolvimento/dependência.

Este trabalho adotará ambas as escolas como marco teórico investigativo, primeiro, os teóricos marxistas que influenciaram ou compuseram a escola francesa; posteriormente, no capítulo subsequente, analisa-se a bibliografia de autores brasileiros que sofreram forte influência desta tradição sociológica.

É bem verdade que a tradição teórica da sociologia urbana do século XX caminhou para dois lados opostos (MARICATO, 2011, p. 121). De um lado, via-se a academia americana filiada ao estudo das demandas de mercado no que dizia respeito às questões urbanas e que se manteve como forte tradição teórica da sociologia urbana desde 1920.

De outro lado, havia a chamada “escola francesa da sociologia urbana”, desenvolvida na França a partir de 1968 – tardia em relação à americana – porém, de expressiva influência no campo da sociologia da urbanização. A tradição francesa, em que pese ter sido influenciada pelo legado americano em grande parte do século XX, assume, a partir de 1968, uma nova roupagem, preocupando-se agora com a explicação da realidade em si, como ela é e não como deveria ser (MARICATO, 2011, p. 122).

Os marxistas da Escola Francesa de Sociologia Urbana foram os responsáveis por contribuir com a concepção do espaço urbano como relação social, analisando-o pela lógica da acumulação capitalista além da produção e apropriação do valor. Esta concepção foi fortemente recebida no Brasil, onde “ocupou um espaço de influência privilegiado” (MARICATO, 2011, p. 121).

Não há consenso entre quais autores efetivamente fizeram parte da chamada escola francesa, Maricato (2011, p. 124), por exemplo, informa que Henri Lefebvre (1901-1991) estava “desvinculado da Escola Francesa, embora a tenha precedido” com sua obra “Direito à cidade”, publicada pela primeira vez em 1968; ao passo que outros estudos ora o colocam como integrante da referida escola (GUSSO, 2012, p. 250) junto de Manuel Castells, Jean Lojkine, Cristian Topalov, Alian Lipietz e Preteceille e Coing (MARICATO, 2011, p. 122) ou ora como neomarxista (SOUZA, 2005).

Aborda-se, nesse capítulo, a influência de três expoentes dos teóricos franceses de inspiração marxista: Henri Lefebvre, Manuel Castells e Jean Lojkine.

A escolha se justifica na medida em que é Henri Lefebvre quem apresenta inicialmente uma perspectiva do que viria a ser o direito à cidade, ainda que, naquele momento, o tenha feito a partir de uma construção filosófica para, anos depois, passar a ser efetivado e reconhecido como direito subjetivo (CARVALHO; RODRIGUES, 2016, p. 3).

Por outro lado, Manuel Castells, apesar de ser espanhol, também tem sido considerado como um dos expoentes e influenciadores dos estudos brasileiros sobre urbanismo na segunda metade do século XX no Brasil, inclusive pela sua crítica marxista apresentada na obra “A questão urbana”, publicada inicialmente em 1972. Também é Castells que revela o aspecto da dependência, cunhando o termo “urbanização dependente”, o que será de grande relevância para compreensão do debate em torno do processo de desenvolvimento econômico no Brasil nas décadas de 80 e 90 sob a tônica da industrialização e como isso impactou diretamente a produção do espaço urbano.

Ao final, há de ser lembrado Jean Lojkine como um daqueles que, ao lado de Topalov, Lipietz e Preteceille e Cong, “mais tiveram influência na formação de muitos brasileiros” (MARICATO, 2011 p. 122). Seu estudo sobre a teoria da urbanização capitalista em “O Estado Capitalista e a Questão Urbana” (1981) apresenta os delineamentos da política urbana com os quais se pretende trabalhar ao longo do

trabalho.

Por esta razão, com a intenção de se manter a familiaridade teórica da pesquisa, o aprofundamento de questões como a relação entre Estado e Política Urbana será realizado a partir da perspectiva de Jean Lojkine (1981), Manuel Castells (2000) e Henri Lefebvre (2011), para então compreender a necessária atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) na conquista de espaços durante o período constituinte.

Não se nega que em outra oportunidade já se abordou o referido assunto (SANTOS; ARAÚJO JR., 2021), contudo, naquela oportunidade, faltava o elo que ligasse as práticas de direito insurgente manifestado no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, como havíamos verificado de forma insipiente. Faltava saber, também, como o Direito Insurgente influenciou e ainda influencia as gerações seguintes de juristas que se debruçaram sobre a questão do direito à cidade.

Maricato (2011) foi responsável por apresentar este elo, indicando que a Nova Escola do Urbanismo (da qual os autores utilizados naquele ensaio são parte integrante) foi diretamente influenciada pela análise marxista da criação do espaço urbano francês e que, por outro lado, influenciou aqueles que alçaram a bandeira do Direito Insurgente a partir da denúncia das injustiças que a própria lei colocava à questão urbana: a segregação social. Segundo a autora:

Nesse período, meados dos anos 1970, ganha importância ainda no Rio de Janeiro, como ação de resistência à ditadura, uma produção teórica de profissionais da área do Direito. Uma coleção de pequenas brochuras da série "Direito Insurgente", promovida pelo Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis (CDDH), procurava traduzir para integrantes de movimentos sociais, especialmente aqueles ligados às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica, por meio de análises marxistas, quais eram as bases e origens do direito burguês e da propriedade privada tentando desmistificá-los como instituições abstratas universais. Miguel Baldez e Jacques Távora Alfonsín estiveram entre aqueles que iniciaram uma corrente de novos estudiosos operadores do Direito que deu sequência a esse esforço ao longo das décadas seguintes. [Em nota de rodapé, a autora cita:] Sonia Rabelo, Nelson Saule Junior, Betânia Alfonsín, Edésio Fernandes, Leticia Marques Osório, entre outros. (MARICATO, 2011, p. 117-18)

Passa-se, assim, ao estudo da tradição marxista, buscando-se traçar as primeiras balizas teóricas que servirão de interpretação da política urbana no Brasil a partir de sua constitucionalização. Isso é, uma forma específica de política urbana no texto constitucional que pressupõe uma abertura do Estado na realização desta

política e assemelha a crítica marxista dos franceses sobre a dialética de produção do espaço urbano.

2.2 HENRY LEFEBVRE: A INDUSTRIALIZAÇÃO E A SUBURBANIZAÇÃO

Qual teria sido, portanto, a influência dos autores vinculados a Escola Francesa aos autores brasileiros da “Nova Escola do Urbanismo”? Assim como fizera Lefebvre em seu livro seminal, pode-se traçar como ponto de partida o processo de industrialização como motor das transformações na cidade (LEFEBVRE, 2011, p. 11).

Deve-se lembrar que a cidade é reconhecidamente anterior ao processo de industrialização. Tão somente a partir do excedente de produção agrícola é que se tem uma nova concepção a respeito da cidade como um efetivo centro de circulação de mercadorias e acúmulo de riquezas: a cidade se transforma em “centros de vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras” (LEFEBVRE, 2011, p. 12)

Percebe-se que, desde o início da construção do conceito de cidade em Lefebvre há o elemento do valor inserido na sua dinâmica de produção, porém, com a industrialização, ganha-se uma nova filosofia em torno da cidade.

Se antes mesmo da industrialização, as obras, a arte, as festas, os centros, os monumentos (valores de uso) atribuíam à cidade a função de local de consumo voltado à mobilização de riquezas (valores de troca), com a chegada do processo produtivo industrial, abre-se uma nova perspectiva sobre a compreensão da cidade.

A partir desse momento, a vida em torno da cidade compreendida como valor de uso é colocada em oposição ao seu valor de troca, quais sejam, “os espaços comprados e vendidos, o consumo dos produtos, dos bens, dos lugares e dos signos” (LEFEBVRE, 2011, p. 35). Passa-se, então, tanto a um processo intensificado de urbanização quanto o processo de industrialização que instala seus polos produtivos fora das cidades, próximos às matérias primas e fontes de energia. Esse é o chamado “duplo processo” que Lefebvre indica como noção preliminar para compreensão da problemática urbana.

Em linhas gerais, Lefebvre (2011, p. 29) considera a existência de três momentos específicos do processo de urbanização decorrente da industrialização: o primeiro, relacionado à perda da realidade e consciência urbana ao isolar e distanciar

o proletariado dos centros produtivos; o segundo, aquele em que ocorre a ampliação desse processo de urbanização; por fim, o terceiro, no qual se aponta a possibilidade de reconstituição da realidade urbana.

Nesta perspectiva, a análise crítica pode distinguir três períodos [...]: Primeiro período – a indústria e o processo de industrialização assaltam e saqueiam a realidade urbana preexistente, até destruí-la pela prática e pela ideologia, até extirpá-la da realidade e da consciência. Conduzida segundo uma estratégia de classe, a industrialização se comporta como um poder negativo da realidade urbana: o social urbano é negado pelo econômico industrial. Segundo período (em parte justaposto ao primeiro) – a urbanização se amplia. A sociedade urbana se generaliza. A realidade urbana, na e por sua própria destruição, faz-se reconhecer como realidade socioeconômica. Descobre-se que a sociedade inteira corre o risco de se decompor se lhe faltarem a cidade e a centralidade: desapareceu um dispositivo essencial para a organização planejada da produção e do consumo. Terceiro período – Reencontra-se ou reinventa-se [...] a realidade urbana. Tenta-se restituir a centralidade. Teria desaparecido a estratégia de classe? Não se sabe ao certo. Ela se modificou. As centralidades antigas, a decomposição dos centros é por ela substituídas pelo centro de decisão. [...] Este período traz uma nova racionalidade, diferente da racionalidade elaborada pelos filósofos desde a Grécia (LEFEBVRE, 2011, p. 29)

O que Lefebvre apresenta é a urgente necessidade de uma nova ciência, que se volte ao estudo da cidade, mas não como “totalidade mal fundamentada ou legitimada”, isso é, que como doutrina ou ideologia que fazem uma interpretação parcial do urbano e o totaliza como se geral fosse (2011, p. 47-49), impedindo a real investigação da cidade ao nível mais concreto. Tais teorias, para o autor, eram “antes ideologias do que conceitos e teorias” (2011, p. 51).

A proposta de Lefebvre (2011, p. 54) compreende a apresentação da cidade em dois momentos: o da “realidade prático-sensível” (morfologia material) e o das “relações sociais” (morfologia social). Quer dizer, a compreensão da cidade como produto histórico deve partir de sua concepção como realidade sensível, “presente, imediata, dado prático-sensível, arquitetônico” para chegar-se a sua compreensão de realidade social, “composta de relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento”, para a qual o autor chama de “o urbano”, em contraposição à primeira, considerada como “a cidade”. Mas o autor alerta, este urbano “não é uma alma, um espírito, uma entidade filosófica”, ao contrário, a compreensão do urbano não pode dispensar uma “base prático-sensível, uma morfologia”. (2011, p. 55).

Em verdade, para Lefebvre, os termos urbano e urbanização vão além dos limites que cidade impõe. A urbanização, seria, pois, um processo social e espacial

que permitiu a manutenção e reprodução das relações essenciais do capitalismo. (LIMONAD, 1999, p. 72).

Diz-se espacial, pois proporcionou a construção de um modelo de cidade pautado na descentralização dos espaços urbanos motivado pelo estabelecimento de indústrias fora das cidades, o que desencadeou uma formação de novos centros urbanos como aglomerações industriais; e social, pois, também neste espaço se reproduzem as relações sociais de produção e suas contradições (LIMONAD, 1999; LEFEBVRE, 2011).

É o que se lê no trecho a seguir, em que Lefebvre compara a cidade com a fábrica, ambas como espaços de reprodução das relações sociais de produção:

A indústria nascente tende a se implantar fora das cidades. [...] se instala perto de fonte de energia (rios, florestas, depois carvão), de meios de transporte (rios e canais, depois estradas de ferro), de matérias-primas (minerais), de reservas de mão-de-obra (o artesão camponês, os tecelões e ferreiros fornecem uma mão-de-obra já qualificada). [...] Ao mesmo tempo, as velhas cidades são: mercados, fontes de capitais disponíveis, locais onde esses capitais são gerados (bancos), residências dos dirigentes econômicos e políticos, reservas de mão-de-obra (isto é, locais onde pode subsistir 'o exército de reserva do proletariado', como diz Marx, que pesa sobre os salários e permite o crescimento da mais-valia'). Além do mais, a Cidade, tal como a fábrica, permite a concentração dos meios de produção num pequeno espaço: ferramentas, matérias-primas, mão-de-obra. As concentrações urbanas acompanharam as concentrações de capitais no sentido de Marx. Desde então, a indústria devia produzir seus próprios centros urbanos, cidades, aglomerações industriais [...] (LEFEBVRE, 2011, p. 15)

A questão da aglomeração espacial será retomada¹ em Lojkine, que a apresentará como um novo valor de uso do solo responsável pelo processo de segregação urbana (LOJKINE, 1991). Fato é que, essa aglomeração, segundo Lefebvre, não se reserva mais apenas ao aspecto das relações de produção – o aglomerar para produzir –, ao invés, a aglomeração espacial traz consigo a reprodução das relações sociais próprias do capitalismo, fator essencial para que o sistema capitalista pudesse “ampliar sua existência através da manutenção e disseminação socioespacial de suas estruturas” (LIMONAD, 1999, p. 73).

A transformação da cidade e a industrialização também são motores do processo de suburbanização, criados com a intenção de responder ao processo de industrialização e do fluxo migratório criado pelo êxodo rural. Lefebvre aponta que o processo de suburbanização, apesar de desorientado da perspectiva de

¹ Ao leitor, recomenda-se a leitura do item 1.4 desta dissertação.

planejamento, foi bem “orientado por uma estratégia”. O que se pretendia, segundo o autor, era moralizar a classe operária através do acesso à propriedade, ao consumo, criando-se, assim, “uma outra função, outra condição, outros papéis, que não aqueles ligados à condição de produtores assalariados. Pretendiam conceder-lhes assim uma vida cotidiana melhor que a do trabalho” (LEFEBVRE, 2011, p. 24).

Eis aqui uma relação social que ultrapassa o âmbito da fábrica e se instala no cotidiano da cidade, no consumo, na cultura e na forma como a força de trabalho se reproduz mediante o consumo individual e final de bens e serviços.

Castells, diferentemente, não admitia o urbano como um “estilo de vida”, e reduziu a análise da cidade à esfera do consumo e da política urbana, para ele, admitir esse aspecto seria “admitir o papel da cultura, da superestrutura, na conformação das relações sociais e obscureceria os problemas sociais que se manifestavam nas cidades [...], pois o econômico seria o determinante em última instância” (LIMONAD, 2011, p. 76).

Essa questão do consumo aliado ao processo de urbanização, principalmente do fornecimento dos meios de consumo coletivo, também será objeto de investigação por Lojkin (1981), contrapondo-se à Castells, ao afirmar “o urbano enquanto o lugar da produção e da circulação necessário para a reprodução das relações sociais de produção onde interviriam diversos agentes, em particular o Estado” (LIMONAD, 2011, p. 76). Lojkin observará este processo de urbanização e descentralização pela ótica da reprodução da força de trabalho, através da necessidade de se criar os chamados bens de consumo coletivos nestas áreas (moradias, escolas, transportes, lazer etc.), os quais recebem pouca atenção do capital produtivo, derrogando ao Estado a tarefa de aperfeiçoamento desses espaços.

De antemão, percebe-se um imbricamento entre Lojkin e Lefebvre, quando apresentam o urbano como espaço de reprodução das relações sociais próprias do capitalismo, mas não deixa também de se alinhar a Castells, na medida em que os três se opunham às concepções ideológicas em torno do urbano até então existentes e resgataram o aspecto da divisão social do trabalho à questão urbana.

Relembre-se que a própria dicotomia entre a cidade e o campo representa, no seu âmago, “as primeiras e fundamentais divisões do trabalho” (LEFEBVRE, 2011, p. 36). Desse modo, se industrialização está intrinsecamente ligada ao processo de descentralização das cidades, a suburbanização o intensifica, não apenas no aspecto urbanístico, mas também no aspecto do pertencimento do proletário à cidade, pois

“afastado dos locais de produção, disponível para empresas esparsas a partir de um setor de habitat, o proletariado deixará se esfumar em sua consciência a capacidade criadora. A consciência urbana vai se dissipar.” (LEFEBVRE, 2011, p. 25).

Sendo assim, por que não considerar a descentralização das cidades em decorrência da industrialização como uma nova morfologia da divisão do trabalho?

Tal denúncia é feita tanto por Lojkine (1981, p. 167), que traz a hipótese de que a “a segregação do espaço urbano é determinada, em última instância, pela divisão monopolista do trabalho”, a qual implicará formação de tipos específicos de segregação – apresentados mais a frente – e limites impeditivos ao planejamento urbano; quanto por Lefebvre (2011, p. 42) ao identificar que a cidade é representada por uma filosofia do seu tempo que não correspondia às suas problemáticas e não apresentava esta imanente divisão:

Aliás, um certo número de pensadores contemporâneos meditou sobre a cidade. Pretendem ser filósofos da cidade, de modo mais ou menos claro. Com este título, esses pensadores desejam inspirar os arquitetos e urbanistas e estabelecer a ligação entre as preocupações urbanas e o velho humanismo. Mas estas filosofias carecem de amplitude. Os filósofos que pretendem pensar a cidade e trazer uma filosofia da cidade ao prolongar a filosofia tradicional discorrem sobre a “essência” da cidade ou sobre a cidade como “espírito”, como “vida” ou “élan vital”, como ser ou “todo orgânico”. Em suma, ora como sujeito, ora como sistema abstrato. O que não leva a nada. Donde uma dupla conclusão. Primeiramente, a história do pensamento filosófico pode e deve ser retomada a partir de sua relação com a cidade (condição e conteúdo desse pensamento). É uma das perspectivas dessa história. Em segundo lugar, esta articulação figura na problemática da filosofia e da cidade (conhecimento, formulação da problemática urbana, noção desse contexto, estratégia a ser concebida). Os conceitos filosóficos não têm nada de operatório e, no entanto, situam a cidade e o urbano – e toda a sociedade – como uma unidade, aquém e além das fragmentadas analíticas. O que se diz aqui da filosofia e de sua história poderia também ser afirmado em relação à arte e sua história.” (LEFEBVRE, 2011, p. 42)

Relaciona-se esse giro de compreensão proposto por Lefebvre e a crítica ao academicismo da época em torno da cidade como muito parecido àquele vivenciado no Brasil antes e depois da produção teórica da nova escola do urbanismo. Segundo Maricato (2011, p. 106) se, por um lado, a produção teórica deste movimento proporcionou a criação de efetivas propostas de políticas públicas, por outro lado, no âmbito teórico, as discussões proporcionadas por essa escola causaram efetiva mudança, principalmente relacionadas à alteração de consciência sobre a questão da justiça espacial no âmbito das favelas (MARICATO, 2011, p. 107).

Uma questão determinante quanto à pesquisa social foi a alteração do estigma

relacionado ao sujeito morador das favelas. Segundo a Maricato (2011, p. 109), perdeu-se a unanimidade em se estigmatizar o morador de favela, pois, se anteriormente “o morador da favela era confundido com o marginal como ideia absolutamente dominante, mais tarde, nas décadas de 1980 e 1990 se dissemina a constatação de que a maioria dos que ali habitam é de trabalhadores”. O que confirma a concepção de Lefebvre quanto ao fato da cidade representar uma nova morfologia da divisão social do trabalho, agora, no âmbito espacial da cidade.

Nesse ponto, Lefebvre (2011, p. 137) é enfático na tese de que a questão da moradia, a questão da organização industrial (trabalho) e da planificação “ocultaram os problemas da cidade e da sociedade urbana” na medida em que, em razão do crescimento econômico e pela produção industrial, criaram uma morfologia da cidade tradicional, assentando o processo de urbanização sobre esta forma sem se perceber que o crescimento econômico não ocorria paralelamente a um desenvolvimento social. Segundo o autor:

A experiência prática mostra que pode haver crescimento sem desenvolvimento social (crescimento quantitativo, sem desenvolvimento qualitativo). Nessas condições, as transformações na sociedade são mais aparentes do que reais. O fetichismo e a ideologia da transformação (por outras palavras: a ideologia da modernidade) ocultam a estagnação das relações sociais essenciais. O desenvolvimento da sociedade só pode ser concebido na vida urbana, pela realização da sociedade urbana. (LEFEBVRE, 2011, p. 137)

Como se analisará a seguir, Castells (2000) também apresenta essa ideologia em torno do desenvolvimento, correlacionando os processos de industrialização e urbanização questionando por que altas taxas de urbanização em países periféricos não levaram à altas taxas de industrialização. Sem adentrar ao campo de investigação destinado a outros capítulos, fato é que Lefebvre acertadamente apresenta a industrialização como um dos principais fatores que deram força ao processo de urbanização: tanto pelo aumento da produção e a necessidade do respectivo consumo, quanto pelo processo migratório da cidade para o campo.

Não é de hoje, portanto, que se reconhece a intrínseca relação entre trabalho, moradia e justiça social. Pode-se dizer que, na França lefebvrina, à função matemática cujos fatores são industrialização e suburbanização, somou-se o que hoje compreende-se como espoliação (KOWARICK, 2009) que tem, entre um de seus elementos, o acesso à habitação de baixo custo, de aspecto funcional e de rápido

acesso e construção, que pouco prestigiavam o direito humano à moradia – já reconhecido nas Declarações de Direitos Humanos – mas não factível.

Castells segue linha contestatória parecida, porém, com as reservadas críticas à Lefebvre que posteriormente também serão encampadas por David Harvey (LIMONAD, 2011). Em seu livro “A questão urbana”, originariamente publicado em francês no ano de 1972, Castells enfrentou as representações ideológicas acerca do “urbano”. Segundo o autor, sua intenção não se reservou a identificar a ideologia presente no discurso sobre o urbano, ao contrário, “uma vez estabelecidos os contornos do discurso ideológico sobre o “urbano”, a transposição deste discurso não pode decorrer de uma simples denúncia; ela exige a análise teórica das questões da prática social que ela conota” (CASTELLS, 2000, p. 26).

Nesse aspecto, Castells surge como um dos grandes expoentes da sociologia urbana marxista da década de 70, se negando a realizar trabalho unicamente teórico sobre a questão urbana, tarefa essa já realizada pelas tradicionais sociologias urbanas de sua época, inclusive daquelas cujas propostas se alinhavam ao aspecto da prática social, mas, que se reservaram a apenas a “análises, descrições, observações de situações concretas”, e que não apresentaram grande expressividade. (CASTELLS, 2000, p. 28).

Ousa-se, portanto, a estabelecer um possível diálogo entre Lefebvre e Castells, já que ambos apontam que estado geral da arte de seu tempo não ultrapassa essa questão ideológica. Castells, inclusive, observa de que as escolas da sociologia urbana francesas, italiana, latino-americana, polonesa e soviética acabaram sendo “cópias ruins das pesquisas empíricas e dos temas teóricos da sociologia americana”, a qual, como já mencionado por Maricato (2011, p. 121) ao lado da tradição francesa tratou de ser a grande influenciadora da pesquisa sociológica urbana.

2.3 MANUEL CASTELLS: A POLÍTICA, O POLÍTICO E A URBANIZAÇÃO DEPENDENTE

Castells terá como ponto de partida o acervo sociológico já existente no ramo da sociologia urbana e as especificidades de situações concretas já estudadas, aproximação que merece uma nova abordagem dado o “predomínio quase absoluto dos elementos ideológicos” que não foram profundamente analisados sob o ponto de vista do marxismo que marginalmente enfrentara tais questões nas obras de Engels

sobre a habitação e de Marx em Ideologia Alemã. (CASTELLS, 2000, p. 27-28).

A importância do resgate do processo histórico de urbanização se dá com a intenção de evitar o evolucionismo linear da construção do espaço. Segundo o autor, uma análise histórica deve “partir da relação entre as forças produtivas, classes sociais e formas culturais (dentre as quais o espaço)” para, então, “explicar situações históricas específicas, bastante ricas para que apareçam as linhas de força do fenômeno estudado, a organização do espaço” (CASTELLS, 2000, p. 36).

Castells (2000, p. 81) indica que a forma específica de urbanização dos países subdesenvolvidos não possui “equivalência histórica possível” e traça o caminho para compreensão desta urbanização como algo relacionado ao específico estado atual do capitalismo, trazendo, ao invés de uma linearidade histórica, uma a materialidade histórica ao dialético processo de urbanização e desenvolvimento.

Importante mencionar que a crítica de Castells dirigida à “tradição ideológica” pode esbarrar naquilo que Lefebvre apresentou como análise da produção capitalista do espaço. Como afirma Ester Limonad (1999, p. 79), “o althusserianismo de Castells levou-o a rechaçar Lefebvre e atribuir-lhe uma fetichização do urbano” ao tirar o foco da questão essencialmente econômica como foco da luta política. No ensejo, Limonard comenta que a intenção de Lefebvre não era fetichizar o urbano, mas de apresentar uma crítica mais ampla em torno da necessidade de se realizarem lutas políticas que também abordassem os aspectos da produção social do espaço. Segundo a autora:

Harvey e Castells convergem em sua crítica a Lefebvre e ao procurarem delimitar a análise espacial enquanto uma reação à aparente excessiva centralidade e autonomia conferida por Lefebvre à problemática do espaço urbano, a qual lhes parecia relegar a um segundo plano as relações sociais de produção (produção e circulação, reprodução) e do capital industrial, submersas pelas relações sociais espaciais da produção e do capital financeiro. Ambos, todavia, reconhecem a contribuição de Lefebvre para a compreensão da organização do espaço como produto material e do conteúdo ideológico do espaço social. [...] Lefebvre em sua obra sobre a produção do espaço, entretanto, não coloca a luta de classes e as relações de produção num plano secundário em relação às relações espaciais de produção, mas num mesmo plano, e não limita a reprodução geral das relações sociais de produção apenas a uma esfera (da produção, da circulação ou do consumo). (LIMONAD, 1999, p. 76)

Verifica-se, assim, que o autor teve como pretensão enfrentar e transpassar o discurso ideológico sobre o urbano e correlacionar as práticas sociais atreladas a esse discurso resgatando o aspecto da luta de classes e da luta operária frente à questão

urbana, inclusive – e principalmente – em seu aspecto histórico. Segundo o autor:

[...] tentando romper esta capa ideológica e reinterpretar as questões concretas que ela contém, as análises sobre a estrutura do espaço urbano propõem uma primeira formulação teórica o conjunto da questão, mas demonstram, ao mesmo tempo, a impossibilidade de uma teoria que não esteja centralizada na articulação da questão “urbana” com os processos políticos, isto é, relativos ao aparelho do Estado e à luta de classes. O texto, portanto, resulta num tratamento teórico e histórico da “política urbana”. (CASTELLS, 2000, p. 31).

Observa-se que, em Castells, o conceito de política urbana deve correlacionar tanto a forma como o Estado intervém na produção do espaço – o que Lojkin enfrentará a partir da categoria “política estatal”, porém com críticas ao estruturalismo althusseriano de Castells neste ponto (LOJKINE, 1981, p. 57-69) –, quanto a forma como os atores sociais participam dessa disputa de poder pela produção do urbano (CASTELLS, 2000, p. 31). Como se verá mais a frente, tanto Castells, quanto Lojkin, acrescentam à compreensão de política urbana o aspecto da luta de classes através dos movimentos sociais urbanos.

Diante disso, o autor condensa o estudo da política urbana em dois grandes campos analíticos: o da planificação urbana (intervenção do Estado na organização do espaço e sobre as condições sociais da reprodução da força de trabalho) e o da luta política dos movimentos sociais urbanos (CASTELLS, 2000, p. 375-377).

A planificação urbana refere-se à:

[...] intervenção do político sobre a articulação específica de diferentes instâncias de uma formação social no âmago de uma unidade coletiva de reprodução da força de trabalho, com a finalidade de assegurar a sua reprodução ampliada, de regular as contradições não antagônicas, assegurando assim os interesses da classe social no conjunto da formação social e a reorganização do sistema urbano, de forma a garantir a reprodução estrutural do modo de produção dominante. (CASTELLS, 2000, p. 377)

Por sua vez, o movimento social urbano se caracteriza como:

[...] sistema de práticas resultando da articulação de uma conjuntura do sistema de agentes urbanos e das outras práticas sociais, de forma que seu desenvolvimento tende objetivamente para a transformação estrutural do sistema urbano ou para uma modificação substancial da relação das forças na luta de classes, quer dizer, em última instância no poder do Estado. (CASTELLS, 2000, p. 377)

Percebe-se que Castells trata da questão da política urbana como grande ênfase nas relações de poder que lhe constitui, manifestas tanto no âmbito do

planejamento “de modo a garantir a reprodução estrutural do modo de produção dominante”, quanto no aspecto da luta política dos movimentos sociais urbanos. Isso se deve ao fato de que Castells coloca as categorias “urbano” e “poder” como os dois grandes núcleos da política urbana. Para Castells, diferentemente do que a expressão “política urbana” costuma indicar, não se está diante apenas de dois elementos constitutivos como “a política” e “o urbano”, mas, sim, diante de três elementos constitutivos: “o político, a política e o urbano” (CASTELLS, 2000, p. 371).

“O político” se refere à forma como uma sociedade se articula para tratar das “as contradições e defasagens das diferentes instâncias que a compõe, e reproduz as leis estruturais ampliando-as e assegurando assim a realização dos interesses da classe social dominante” (CASTELLS, 2000, p. 371).

Sob outra ótica, “a política” se refere ao “sistema de relações de poder”, esse, entendido como “a capacidade de uma classe social em realizar seus interesses objetivos específicos à custa dos outros”, ou seja, garantir o “predomínio dos elementos estruturais (que definem, por sua combinação, uma classe) sobre os outros elementos que estão em contradição”. (CASTELLS, 1981, p. 374).

Enfim, como noção do “urbano”, o autor revela sua relação específica ao processo de desenvolvimento capitalista e da sua relação à industrialização. Desse modo, o urbano como produto do desenvolvimento capitalista nos países europeus apresenta características distintas do urbano como produto do desenvolvimento capitalista nos países latino-americanos.

Pode-se afirmar que o processo de urbanização de determinada cidade está estritamente ligado ao modo como esse espaço urbano se insere no sistema geral econômico marcado pela dependência. Essa observação é essencial, pois permite um giro paradigmático na forma como o desenvolvimento urbano é encarado. Antes, marcado pela tendência evolucionista do espaço dirigido “à cultura das sociedades modernas” sendo esta a questão ideológica presente no processo de urbanização que impede a correlação deste processo agora sob uma nova ótica, a de que, possivelmente, o desenvolvimento urbano se caracteriza por transformações sociais e estruturais, já que inseridos em uma relação de dependência, sem que isso represente qualquer desenvolvimento social ou econômico efetivo. O autor, inclusive, chega a cunhar um termo próprio para essa relação: a “urbanização dependente” (CASTELLS, 2000, p. 81).

Esse é um ponto essencial em Castells para a investigação desse trabalho,

afinal, o autor inova ao ter como foco de estudo outras realidades que não as europeias. Veja-se que tanto Lefebvre, quanto Lojki, estudam a realidade parisiense e, a partir dela – mais especificamente, a partir dos problemas urbanos lá identificados – totalizam suas teorias de política urbana e cidade, conduta teórica que o próprio Lefebvre já denunciava.

O que Castells faz é correlacionar os problemas urbanos a partir de uma perspectiva extraterritorial, ou seja, não se limitando apenas ao seu espaço de manifestação, mas também pela determinação simultânea de vários fatores interligados entre si, utilizando, o autor, a expressão “seu lugar” para alocar os problemas urbanos dentro de um sistema maior, especificamente influenciado pela estrutura geral do processo de produção – a nível global –, dos aparelhos ideológicos do Estado, das relações político-jurídicas não só a nível local, pela organização social (“formas sociais historicamente dadas”), etc. (CASTELLS, 2000, p. 376).

Esta é a problemática apresentada por Castells (2000, p. 51), correlacionando urbanização, desenvolvimento e dependência.

[...] qual é o processo de produção social das formas espaciais de uma sociedade e, por sua vez, quais são as relações entre o espaço constituído e as transformações estruturais de uma sociedade, no interior de um conjunto intersocial caracterizado por relações de dependência? (CASTELLS, 2000, p. 51)

Ao se pensar em uma política de desenvolvimento urbano, a tradição teórica acostumou-se a conceber uma estreita relação entre taxa de urbanização e desenvolvimento econômico. Castells apresenta estudos que, em tese, comprovariam esta correlação, citando, por exemplo, os trabalhos de Brian J. L. Berry e Gibbs e Martin responsáveis por correlacionar o aumento da urbanização e o aumento do desenvolvimento econômico de determinados países (CASTELLS, 2000, p. 78).

Contudo, estas pesquisas não justificaram uma constatação importante que correlaciona a urbanização dos países subdesenvolvidos² e o desenvolvimento nessas regiões, colocando em xeque as pesquisas que correlacionavam tais indicadores de forma homogênea a todos os países. Segundo Castells:

² Termo que o autor já deixa claro considerar ser utilizado de forma equivocada para tais países, como abordará no capítulo seguinte.

Se estas pesquisas constatarem uma covariação historicamente dada, entre nível técnico-econômico e nível de urbanização, não fornecem uma explicação do processo e, sobretudo, vão de encontro a uma outra constatação importante, a da aceleração do crescimento urbano nas regiões “subdesenvolvidas”, com um ritmo superior à arrancada urbana nos países industrializados, e isto, sem crescimento concomitante. (CASTELLS, 2000, p. 78) (grifos do original).

A essa problemática se relaciona uma hipótese apresentada por Castells (2000, p. 79), a de que seria um erro considerar que a urbanização seja uma “consequência mecânica” do crescimento econômico e da industrialização, afinal, como demonstrado nas pesquisas de Kingsley Davis e Hilda H. Golden (1954, apud CASTELLS, 2000, p. 80), existiriam taxas de urbanização excessivamente altas desacompanhadas de correspondente industrialização ou crescimento econômico.

A esse fenômeno foi atribuído o conceito de hiperurbanização, onde o nível de urbanização dos países “subdesenvolvidos” assume níveis superiores aos patamares de industrialização esperados quando comparados aos países “desenvolvidos”. (CASTELLS, 2000, p. 79)

A partir dessa perspectiva, a dificuldade do crescimento econômico desses países poderia ser explicada de tal modo que a hiperurbanização fosse considerada como uma causa impeditiva ao desenvolvimento. Em tese, com a hiperurbanização, ter-se-ia a necessidade de direcionar recursos para investimentos não produtivos. Se o crescimento econômico decorre do emprego do trabalho morto no processo produtivo, o investimento não produtivo teria como destino o trabalho vivo, isto é, a necessidade de reprodução da força de trabalho, haveria, pois, uma possível relação com o que Lojkine caracterizará como segregação urbana decorrente da ausência de investimentos aos meios de consumo coletivos voltados à reprodução da força de trabalho e não efetivamente ligados à produção em si como, por exemplo, investimentos em habitação, transporte, educação. (CASTELLS, 2000; LOJKINE, 1981).

A hiperurbanização traria consigo um aumento dos aglomerados urbanos a necessidade de investimento em meios de consumo coletivo voltados à reprodução da força de trabalho, elementos que não poderiam ser negligenciados pelo Estado na medida em que “são necessárias à criação e à organização da população, enquanto estas não se justificam como centros de produção” (CASTELLS, 2000, p. 79).

Porém, aceitar-se-ia que o capital produtivo negligenciasse tais questões, pois o investimento em meios de consumo coletivo não gera uma rentabilidade direta

(LOJKINE, 1981). Em conclusão, a própria segregação urbana (LOJKINE, 1981), decorrente do processo de hiperurbanização, causaria a criação de duas cidades: a cidade “geradora” e outra “parasitária” (B. F. HOSELITZ, 1953, p. 195-203 apud CASTELLS, 2000), esta, serviria de impeditivo ao crescimento econômico e social por dirigir recursos a investimentos não produtivos (reprodução da força de trabalho, trabalho vivo).

Mas há um detalhe, uma entrelinha, que a categoria da hiperurbanização traz consigo e que, quando evidenciada, apresenta uma nova forma de se compreender o processo de urbanização dos países periféricos, qual seja: a carga eurocêntrica que ela carrega (CASTELLS, 2000, p. 80).

Ora, qualquer relação entre um possível patamar de menor urbanização – que se propõe chamar de suburbanização – ou de maior urbanização, nominado de hiperurbanização, indicaria, em tese, um estado de anormalidade em relação a outro estado de normalidade.

A urbanização seria, pois, a correspondência média entre uma taxa de urbanização e uma taxa de industrialização compreendida como aceitável. Fato é que este suposto estado de normalidade teria como indicadores os processos de industrialização e urbanização dos países centrais, “desenvolvidos”.

Em outras palavras, a forma como se relaciona a taxa de urbanização e industrialização nos países periféricos, “subdesenvolvidos” ou hiperurbanizados, não pode ser considerada como anormal, como erro de trajeto, como um ponto fora da curva, da maneira como a categoria hiperurbanização dá a entender quando comparada à normalidade da urbanização e desenvolvimento europeu. Ao contrário, este fenômeno de altas taxas de urbanização e baixos níveis de industrialização ou crescimento econômico deve ser considerado como uma forma específica de urbanização própria à complexa divisão social e territorial do trabalho dos países periféricos e da forma como eles se inseriram na mecânica da economia global.

Mais tarde, Castells, aliado à Aníbal Quijano cunharia o termo “marginalidade” para explicação da elevada taxa de crescimento urbano na América Latina. A marginalidade se associa à industrialização dependente desses países na fase imperialista e monopolista do capitalismo e proporciona um acelerado processo de urbanização sem a respectiva base produtiva equivalente, motivada pela baixa empregabilidade dos trabalhadores migrantes (ARANTES, 2009).

Abre-se caminho, assim, para se pensar uma relação existente entre os países

então chamados de desenvolvidos e os subdesenvolvidos, uma relação que vai além de uma simples etapa que esses devem superar para chegarem ao estágio de urbanização, industrialização e crescimento econômico daqueles. Uma relação que se caracteriza pela dialética dos papéis que cada região ou país incorpora dentro do processo produtivo de divisão internacional do trabalho:

Ora, é claro que esse termo [subdesenvolvimento], que alude a uma questão de nível de crescimento, é equívoco, na medida em que só designa uma das partes de uma estrutura complexa em relação com o processo de desenvolvimento. Não se trata de sequências diferentes de um desenvolvimento único, mas de formas de expansão de uma estrutura histórica dada, o sistema capitalista avançado, no qual as formações sociais diferentes preenchem funções diversas e apresentam traços característicos correspondentes a estas funções e à sua forma de articulação. [...] Estes efeitos são produzidos pela inserção diferencial destes países numa estrutura, transbordando as fronteiras institucionais e organizada em torno de um eixo principal de dominação e dependência com relação ao desenvolvimento. Quer dizer, se todas as sociedades são interdependentes, suas relações são assimétricas. (CASTELLS, 2000, p. 82)

Tem-se, pois, a configuração de uma nova forma de se compreender a sociedade, já não mais a partir de uma lógica dual entre subdesenvolvimento e desenvolvimento, mas, ao contrário, por uma relação dialética entre sociedades dependentes configurada por uma assimetria derivada das relações de poder existentes entre essas sociedades. Teria-se, assim, uma sociedade dependente.

Uma sociedade é dependente quando a articulação de sua estrutura social, em nível econômico, político e ideológico, exprime relações assimétricas com uma outra formação social que ocupa, frente à primeira, uma situação de poder. Por situação de poder, entende-se o fato de que a organização das relações de classe na sociedade dependente exprime a forma de supremacia social adotada pela classe no poder na sociedade dominante. (CASTELLS, 2000, p. 82).

Em arremate, Castells apresenta sua conclusão sobre o processo de urbanização latino-americano, apontando sua especificidade histórica essencial e rompendo com a pretensa ideologia de desenvolvimento urbano e industrial da região, de tal forma que “a urbanização na América Latina, não é a expressão de um processo de “modernização”. Ao contrário, revela que a forma como o sistema capitalista mundial se estrutura influencia diretamente na função que as cidades periféricas terão e na forma como o processo de urbanização ocorrerá. (CASTELLS, 2000, p. 106)

A urbanização seria “a manifestação, a nível das relações socioespaciais, da

acentuação das contradições sociais inerentes a seu modo de desenvolvimento [...] determinado por uma dependência específica no interior do sistema capitalista mundial.” (CASTELLS, 2000, p. 106)

Sendo assim, se Castells compreende a política e o político da política urbana como relações de poder, manifesta tanto no Estado, quanto nos atores sociais, tem-se que a própria planificação urbana e os movimentos sociais urbanos estão sujeitos a esta dependência. Chega-se, assim, a um ponto importante dessa pesquisa, onde se abrem duas formas de se enxergar essa conclusão.

Por um lado, compreendendo-a como um rompimento à ideologia da sociologia urbana, tão criticada por Castells, denotando novas oportunidades e formas de se encarar o processo de urbanização, planejamento e luta política; por outro, é possível compreender a existência de um caráter funcionalista ou estruturalista à crítica de Castells, o que carregaria um tom de inelutabilidade frente aos problemas urbanos, já que vinculados a relações de poder que lhes determinam.

Essa crítica foi devidamente apontada por Lojkine (1981) em seu trabalho, e será aprofundada ainda neste capítulo.

Fato é que, como já prenunciado por Maricato (2011), se verifica uma grande relação entre a pesquisa de Castells e o debate brasileiro travado entre as teorias do subdesenvolvimento e da dependência no âmbito da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – nos anos 1960 e 1970. Inclusive, o próprio Castells chega a referenciar os trabalhos de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto na bibliografia de seu trabalho (CASTELLS, 2000, p. 82/107) e foi ele quem organizou o livro “Imperialismo e urbanização na América Latina”, o qual contou com a participação de quatro brasileiros do CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, entre os quais, Paul Singer, Fernando Henrique Cardoso, Lúcio Kowarick, Cândido Ferreira de Camargo e Milton Santos (ARANTES, 2009).

Nesta dissertação, a questão da dependência será igualmente enfrentada para compreensão de formas pelas quais a gestão democrática da cidade se insere nessa relação de poder assimétrica e contribui para o processo de urbanização. Para tanto, no segundo capítulo será feita uma análise da urbanização no Brasil sob a perspectiva da dependência também a partir das contribuições de Celso Furtado e Ruy Mauro Marini, debate que será incorporado pela Nova Escola do Urbanismo (MARICATO, 2011) e por advogados e advogadas no âmbito do direito insurgente.

2.4 JEAN LOJKINE: POLÍTICA ESTATAL, POLÍTICA URBANA E SEGREGAÇÃO SOCIAL

Como alertou Maricato (2011), a tradição marxista francesa possibilitou uma compreensão do Estado como produto das relações sociais. Lojkine se mantém nessa linha e denuncia as teorias idealistas que concebem o Estado como algo exterior à sociedade, como se fosse fetichizado. Ao invés, o percebe como socializador das relações de produção (LOJKINE, 1981, p. 87).

Para compreender o Estado a partir do materialismo histórico, Lojkine apresenta postulados para contrapor aquilo que as teorias funcionalistas e estruturalistas (entre as quais incluía Castells) tomavam ora como premissa, ora como conclusão e que considera inexato:

Proposição 1: O Estado não se define por uma relação de exterioridade com a estrutura social; “sociedade civil” e “Estado da sociedade civil” são noções pré-científicas que se apoiam num duplo postulado: - a redução das relações sociais a uma adição de átomos livres (as vontades individuais); - a metamorfose do Estado em “agente da vontade geral” acima das vontades particulares”. [...]

Proposição 2: A superestrutura estatal não é nem o produto da superposição de um sistema sobre outro ou ao lado de um outro (teoria das instâncias) e nem uma organização autônoma ligada a um “meio” exterior (funcionalismo da sociologia das organizações).

Proposição 3: A política estatal não é constituída por uma série de “decisões” ou de “estratégias” de atores autônomos”. (LOJKINE, 1981, p. 84)

Percebe-se que, assim como Lefebvre e Castells, Lojkine também se coloca comopositor à ideologia em torno da sociologia urbana da época. Fato é que, curiosamente, Lojkine se colocará, em certas vezes, em oposição à Castells, indicando que apesar de seus avanços, não abandonou uma visão funcionalista da questão urbana.

Uma compreensão materialista do Estado deve concebê-lo como produto da relação social e não deve ser tido mais como elemento exterior à sociedade, onde “o Estado aparece não mais como um organismo exterior as relações de produção”, ao invés, o Estado estará estritamente ligado ao processo de “socialização do processo de trabalho e a apropriação privada dos meios de produção e do produto do trabalho.” (LOJKINE, 1981, p. 85), o que ocorrerá, especificamente através de seu papel na urbanização capitalista.

Marques e Bichir (2001, p. 10) apontam que o modelo teórico acerca do papel do Estado proposto pela literatura marxista da sociologia urbana apresenta o Estado

como “o responsável pela reprodução geral da dinâmica capitalista”, a quem caberia a contraditória tarefa de, a um só tempo, realizar investimentos produtivos para produção e reprodução do capital (bens e equipamentos de consumo coletivo), ao mesmo tempo em que também deveria realizar gastos públicos improdutivos voltados à legitimar a sociedade capitalista garantindo condições de vida para reprodução da força de trabalho dos trabalhadores.

Essa seria a dinâmica constitutiva da cidade capitalista, para Lojkine, que a considera constituída por dois polos principais: a concentração dos meios de consumo coletivo e a aglomeração dos meios de produção e reprodução das formações sociais capitalistas. Esses elementos, segundo o autor (1981, p. 124), inserem-se naquilo que Marx chama de condições gerais de produção quando aborda, no livro “O Capital” os modos de produção capitalista.

Retomando Marx, o autor afirma que a socialização das forças produtivas ocorre sob dois paradigmas: o processo imediato de produção, do qual erige a categoria unidade de produção em Marx; e o processo global de produção, onde se inserem as condições gerais de produção. Segundo o autor, a respeito das condições gerais de produção e da relação com o processo de urbanização:

A hipótese que vamos desenvolver quanto ao lugar da organização na teoria marxista baseia-se muito nesse conceito; eis porque achamos que convém analisar, do modo mais rigoroso e exaustivo possível, o seu real alcance. Quando Marx se refere a isso, não parece com efeito dar-lhe um sentido que possa ser logo aproximado ao fenômeno urbano: ‘A revolução no modo de produção da indústria e da agricultura exige uma revolução nas condições gerais do processo de produção social, isto é, nos meios de comunicação e de transportes.’ Contudo, essa limitação do alcance do conceito parece-nos hoje discutível por causa do aparecimento de fatores também importantes que são outras tantas condições necessárias à reprodução global das formações capitalistas desenvolvidas. Trata-se de, de um lado, dos meios de consumo coletivos que se vêm juntar aos meios de circulação material; de outro lado da concentração espacial dos meios de produção e de reprodução das formações sociais capitalista. (LOJKINE, 1981, p. 123).

Em um primeiro momento, portanto, haveria uma relação específica entre os meios de consumo coletivo e as condições gerais de produção e desta com a aglomeração urbana.

Com esse debate, percebe-se que a intenção de Lojkine é demonstrar as contradições sociais existente na política de urbanização capitalista, onde se verifica uma exigência do capital em se colocar os meios de consumo coletivo de forma complementar ao processo produtivo e de consumo (consumo produtivo e consumo

individual) sendo que estes trarão um valor de uso próprio, difuso e complexo, porém, visto de forma antagônica, oposta a um processo de produção do capital, já que não se traz efeitos sociais imediatos ou quantitativos na força produtiva do trabalhador e, por isso, são negligenciados pelo investimento privado.

Diante desse quadro, o planejamento urbano enfrenta limites em proporcionar às periferias bens de consumo coletivo de qualidade, sendo esse o primeiro limite apontado por Lojkine, o qual se somará ao limite imposto pela própria divisão social do trabalho como impedimento de um planejamento urbano menos segregacionista, de tal modo que o espaço urbano é construído de acordo com a lógica da acumulação capitalista e não com a da necessidade de solução dos problemas sociais.

A cidade desempenha, pois, fundamental papel econômico no desenvolvimento do capitalismo, mas, inversamente, a urbanização é moldada, modelada, de acordo com as necessidades da acumulação capitalista” (LOJKINE, 1981, p. 163).

Entre as formas de limitação impostas ao planejamento urbano à divisão social do trabalho é possível de se elencar a concorrência espacial entre as empresas quanto ao seu local de estabelecimento, critério determinante para definição de geração de empregos e definição do valor de uso daquela região da cidade.

Lojkine destaca que as novas empresas não seguem necessidades do planejamento, tem, ao invés, uma concorrência própria e anárquica em buscar melhores infraestruturas para se estabelecerem. As exigências do capital quanto ao espaço no qual se estabelecerão implicam no modelamento da urbanização de acordo com essas exigências. A tendência do planejamento, portanto, não é voltada ao esfacelamento da segregação social, mas à tendência da acumulação capitalista. Segundo o autor:

Ora, percebe-se hoje cada vez mais que os critérios de implantação espacial das grandes firmas capitalistas entram em contradição com as necessidades tecnológicas e sociais de um verdadeiro planejamento territorial, isto é, de uma cooperação desenvolvida em termos de território nacional” (LOJKINE, 1981, p. 162)

Esses dois exemplos demonstram que a divisão social e espacial do trabalho aumenta a segregação dos locais em que há pouca infraestrutura – pois não é objeto de especulação pelo capital – e, ao contrário, aumentam a aglomeração de onde já há infraestrutura.

Conjugados os dois limites apresentados, percebe-se a tendência das periferias estarem cada vez menos amparadas de meios de consumo coletivo e cada vez menos equipadas de infraestrutura, pois fora da área de interesse delimitada pela divisão social e espacial do trabalho. O planejamento urbano, pois, deveria dirigir na contramão desse fluxo.

Contudo, ainda há um terceiro limite a ser enfrentado: o imposto pela propriedade privada. Não são apenas aspectos estruturais que determinam ou limitam a forma de urbanização, os proprietários fundiários também se juntam como influenciadores desse processo de desenvolvimento desigual. Para definição da forma como os proprietários fundiários impõem limites ao planejamento urbano, Lojkine relembra quais são os valores de uso do solo definidos por Marx em “O Capital”.

Em Marx o autor verifica a definição de dois valores de uso para o solo: o de “instrumento de produção” fornecendo matéria prima para produção como minas, águas, terra, etc., ou servindo de “simples suporte passivo” dos meios produtivos – como indústrias -, dos meios de circulação, a exemplo dos armazéns e bancos, e dos meios de consumo, como as moradias. Porém, Lojkine aponta um terceiro valor de uso, a “capacidade de aglomerar” combinando socialmente os meios de produção e reprodução capitalista. (LOJKINE, 1981, p. 163-64).

Ao apresentar esses três valores de uso decorrentes do solo, conclui que a forma como as classes os acessa definirá a forma como a segregação se moldará, isso, pois, a capacidade de não só instalar, mas de aglomerar os meios de produção e reprodução também possibilitam a definição da rentabilidade daquele espaço, ou seja, tem-se acesso aos valores de uso a partir do acesso ao preço da terra.

Neste aspecto, Ermínia Maricato (1988a, s/p) considera a cidade como valor de uso ao capital imobiliário, na medida em que “ela é o próprio objeto da extração dos lucros, rendas e juros”. Assim, a renda fundiária derivada da propriedade do solo se manifesta espacialmente como segregação através da formação dos preços e pela divisão social e espacial do trabalho.

Soma-se, assim, a questão da renda fundiária e da concorrência de instalação das firmas ao fator preço e ao fator divisão social e espacial do trabalho como determinantes na segregação urbana. Tal segregação se revelará em tipos específicos: a segregação centro x periferia, definindo preços mais altos do solo no centro do que na periferia; a segregação moradias e moradias populares, separando as zonas de moradias reservadas a classes mais privilegiadas – e melhor equipadas

de bens de consumo coletivo – àquelas destinadas à população com menor renda; e a segregação decorrente do esfacelamento das funções urbanas em zoneamentos, ponto em que o autor aponta a “racionalização” do uso do solo pela política urbana, criando zonas especializadas em funções urbanas (LOJKINE, 1981, p. 167).

Segundo Marques e Bichir (2001, p. 10), a lógica da produção do espaço urbano atrelada a essa dinâmica da acumulação e da capacidade do solo em aglomerar, como proposto por Lojkine, e de sua inserção na dinâmica global do sistema econômico, como apresentado por Castells, explicariam a ausência de intervenções públicas em espaços periféricos.

Sendo assim, o papel do Estado na urbanização capitalista, para Lojkine, se apresenta ora como instrumento de regulação social, como tentativa de atenuar as crises provocadas pelo desenvolvimento capitalista, ora como interventor contraditório sobre a socialização das forças produtivas (LOJKINE, 1981).

Para tanto, correlaciona o papel do estado (política estatal) junto à urbanização, transformando esta política em política urbana. A política urbana haveria de ser “contra tendência produzida pelo próprio MPC [modo de produção capitalista] para regular, atenuar, os efeitos negativos do nível do funcionamento global das formações sociais de segregação e mutilação capitalista dos equipamentos urbanos” (LOJKINE, 1981, p. 169)

Importante mencionar que, diferentemente, para Castells, a política urbana estaria compreendida entre dois elementos: a planificação urbana, que não seria apenas uma vontade a-histórica racional, mas sim os reais e efetivos interesses dominantes da classe dominante, além de outra constituição por parte dos movimentos urbanos (política urbana = planificação urbana + movimentos urbanos). Lojkine concorda com esta crítica de Castells à teoria funcionalista, mas discorda da função sociológica dessa política por ele proposta. (LOJKINE, 1981)

Nesse ponto, a crítica de Lojkine tem como foco a concepção de Castells em que “a política urbana é identificada à planificação urbana como modo de intervenção do estatal no sistema urbano” (LOJKINE, 1981, p. 176). Diferentemente do proposto por Castells, para Lojkine, a intervenção do Estado não se resume à planificação urbana, ou aos planos de regulação e coordenação do espaço. Haveria, também, outras questões jurídicas e econômicas que igualmente estariam afetadas à política urbana e que não se reservariam apenas a planificação do espaço, mas formas de se proporcionar, por exemplo, seu acompanhamento e controle (LOJKINE, 1981, p. 176).

O que Lojkine tenta indicar é uma semelhança entre o que Castells apresenta e a teoria funcionalista sistemática ainda em voga sobre os estudos da política estatal e urbana. Critica-se, assim, a indicação de Castells quanto a existência de uma “vontade” estatal, colocando o Estado em duplo papel: válvula de segurança e entidade subjetiva, consciente, materializada pela instância planificadora” (LOJKINE, 1981, p. 176-178).

Para Lojkine, a “chave de análise de uma política urbana está numa interpretação completamente diferente do Estado e “da” política, no modo de produção capitalista, e mais especialmente no atual estágio monopolista”. (LOJKINE, 1981, p. 179). O Estado e a política urbana não seriam, pois, objetos de uma única vontade geral, mas decorrente de uma série de contradições que relaciona a segregação urbana, o estágio monopolista do capitalismo e os diferentes segmentos estatais na realização da tarefa de socialização dos meios de produção e reprodução do capital.

Vale destacar que o autor sinaliza que esta leitura é feita a partir da política estatal realizada nos países desenvolvidos e aponta que esta teve grande papel em evitar a anarquia dos processos de desenvolvimentos urbanos se levados apenas em guia pelo capitalismo. Segundo o autor, a política urbana estatal teve como grande influência a intervenção em três aspectos principais da crise urbana capitalista: o financiamento público dos meios de comunicação e de consumo coletivo; a planificação urbana com a criação e de leis para coordenar a ocupação e utilização do solo e a tentativa de coletivização do solo a evitar o avanço da renda fundiária privada. (LOJKINE, 1981, p. 169)

Porém, também adverte o autor, essa abordagem não apresenta qualquer dimensão histórica, pois, a forma como o estado interveio na urbanização ao longo do estágio clássico do capitalismo, não é o mesmo que realiza no estágio monopolista. No estágio monopolista, o Estado se vê menos atuante ou em contraposição ao avanço do capital, sendo mais flexível em termos de regulamentação e socialização do solo adaptando-se “às exigências do desembaraço rápido do capital monopolista” (LOJKINE, 1981, p. 170)

Se o estágio monopolista apresenta uma nova forma de atuação do Estado frente a questão urbana, por certo que a política urbana decorrente deste Estado trará, em sua essência, a mesma correlação entre capitalismo e socialização das forças produtivas. Isso se revela como um caráter contraditório das políticas urbanas capitalista, as quais, não servem apenas como uma adaptação da estrutura capitalista

às contradições sociais, longe disso, em verdade, a política urbana através da “socialização estatal da reprodução da força de trabalho”, além da “reprodução dos meios de comunicação e aglomeração espacial, conservará, pois, todas as taras da relação social capitalista” (LOJKINE, 1981, p. 171). Segundo o autor:

Longe de suprimir com a contradição entre meios de reprodução do capital e os de reprodução da força e trabalho, a política urbana vai exacerbá-la tornando-se um instrumento de seleção e dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamentos urbanos, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital. Contradição reforçada no estágio monopolista pelo fracionamento da classe capitalista e refletida no nível estatal pela constituição do que chamamos de uma política “monopolista”, ou seja, a instauração de instrumentos jurídicos, ideológicos e financeiros a serviço exclusivo da fração monopolista do capital”. (LOJKINE, 1981, p. 171)

Logo, a política urbana capitalista exacerba a segregação quando colocada de modo que mantem a socialização estatal das condições de produção capitalista. O Estado assume o papel do agente principal de distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos, e nesta tarefa, refletirá “as contradições e as lutas de classe geradas pela segregação social dos valores de uso urbanos”, momento em que o próprio Estado cria em si uma série de contradições internas, seja entre os segmentos centrais e locais do aparelho de Estado (LOJKINE, 1981, p. 171) ou de segmentos locais que representam as classes dominadas, vítimas da segregação, com segmentos locais que representam os interesses do capital monopolista (LOJKINE, 1981, p. 172).

Esses seriam, pois, os espaços de conflitos políticos e jurídicos sob os quais a gestão democrática da cidade poderá incidir, inclusive pela via judicial.

Percebe-se, então, que a política urbana em Lojkine - diferentemente daquela apresentada por Castells – se apresenta em três dimensões: a planificadora, a operacional e a urbanística. Inicialmente, rechaça a ideia de vontade, vontades ou decisões gerais, as concepções de política urbana que se limitaram esses dois elementos não apresentam os efeitos concretos de tal planificação e das efetivas operações de urbanismo que ocorrem na cidade. Apresenta, pois, o conceito de unidade espacial da reprodução da força de trabalho (o lugar ou os lugares de reprodução das forças de trabalho de determinada região econômica) e o efeito das aglomerações dos meios de produção, troca e reprodução da força de trabalho. (LOJKINE, 1981, p. 180-181)

Mas, para nós, o “produto” que é a política urbana – produto de contradições urbanas, de relações entre diversas forças sociais opostas quanto ao modo de ocupação ou de produção do espaço urbano – não pode ser reduzido à “planificação urbana”. Ele se compõe de três dimensões:

1. Uma dimensão “planificadora” (voltaremos para dizer em que sentido usamos esse qualificativo).
2. Uma dimensão “operacional”, que é o conjunto das práticas reais pelas quais o Estado central e os aparelhos estatais locais intervêm financeira e juridicamente na organização do espaço urbano.
3. Uma dimensão propriamente urbanística que condensa, materializa e mede, por isso mesmo, os efeitos sociais – no espaço – do par planificação urbana/operações de urbanismo.

A hipótese que formulamos de uma política urbana coerente não remete, portanto, nem à suposta existência de uma “vontade” (que seria o poder de Estado ou um indivíduo particular) ou de uma decisão, nem à de um “projeto” – materializado por um plano e realizado por um conjunto de práticas estatais coercitivas” (LOJKINE, 1981, p. 180-181)

Em linhas gerais, Lojkine busca concatenar ao conceito política urbana os efeitos do específico modo de produção capitalista, afinal, ainda que tomasse a política urbana como decorrente de processos decisórios, denotando a importância da planificação e da concepção de Castells em torno da subjetividade do Estado e sua vontade, ainda assim, segundo Lojkine (1981, p. 181) “pode acontecer que os agentes do poder de Estado não tenham nenhuma consciência da política urbana real que eles ajudam a pôr em funcionamento”, sendo que tal ausência de consciência decorra “não de uma necessidade inelutável mas sim de um tipo de sociedade histórica e geograficamente determinada, limitada” (LOJKINE, 1981, p. 181).

Essas considerações são traçadas a partir do estudo dos planos de renovação urbanística parisienses de 1960 e 1970, onde questionou qual a eficácia desses planos, considerados como meros documentos, que não se fazem coerentes com as fragmentadas operações urbanas que se via na cidade. Os planos de renovação demonstravam um paradoxo entre a planificação e as operações e efeitos realizados em nível regional, tendo identificado três principais: a) a terciarização da região de Paris, e conseqüentemente a sua desindustrialização; b) segregação das atividades econômicas e dos locais de moradia; e c) a subordinação dos meios de transporte a essa segregação (LOJKINE, 1981, p. 183).

Segundo o autor, para que um plano de urbanismo tivesse eficácia, deveria ser articulado com as práticas jurídicas, que eram consideradas como “ponto de junção político” entre a “globalidade e a coerência espacial do plano e a fragmentação das operações feitas de uma em uma”. (LOJKINE, 1981, p. 183). Isto é, apesar de

criticar a política urbana de Castells, que a considerou como planificação urbana, o autor não desconsidera a importância desta planificação, mas apenas de tal forma que seja conjugada com articulação jurídica as operações urbanas nelas programadas, assim, a globalidade do plano se alinharia à fragmentação das operações a serem realizadas.

Há aqui uma ideia a se desvendar nessa dissertação, afinal, também se defende que a política urbana seja acompanhada de um controle não só político, mas também jurídico, no âmbito do que se assume como gestão democrática da cidade.

Segundo Lojkine, esse seria o ponto nevrálgico da crítica à Castells, pois este teria deixado de lado em sua obra, *“La renovation urbanie a Paris”*, a análise do processo institucional e financeiro da renovação, o que apontaria a “extrema diversidade dos agentes de renovação”, os quais seriam integrantes ou vinculados ao Estado (organismo públicos, sociedades e economia mista, controlados por bancos ligados à divisão administrativa da cidade de Paris) (LOJKINE, 1981, p. 184).

Ao analisar os planos de urbanização e os efetivos investimentos realizados em equipamentos urbanos e equipamentos coletivos junto à cidade de Paris, Lojkine apresenta a tendência de uma “lógica global da política urbana”, ressaltando a essencialidade da questão do financiamento, ou do orçamento, nas efetivas práticas decorrentes dos planos elaborados. Segundo o autor, a comparação entre os orçamentos e os planos demonstra a “seleção urbanística que privilegia o equipamento de algumas zonas urbanas de que se apropriou a fração de classe dominante [...] em detrimento dos equipamentos coletivos que deveriam beneficiar outras camadas sociais”. (LOJKINE, 1981, p. 219)

Em capítulo destinado ao estudo da política urbana e das lutas de classes, Lojkine apresenta uma pergunta central a sua hipótese e enaltece a existência de contradições no próprio Estado que desmistificam a existência de uma vontade geral inelutável.

O autor questiona: o Estado deve ser caracterizado como dominado exclusivamente pela força do capitalismo monopolista³ ou, por ter sido verificada a existência de concessões, flexibilizações aos interesses do capital, não revela que há

³ Segundo Horácio Gonzalez, a fase monopolista do capitalismo é aquela em que “os capitais se organizam em grandes unidades produtivas assistidas por novas formas de coação sobre o mercado, alta mobilidade financeira a escala internacional e exportação de relações sociais capitalistas (parques industriais e tecnológicos) às periferias subdesenvolvidas” (GONZALEZ, 1984, p. 45).

uma coexistência de forças no interior do Estado? Posto de outro modo, o autor questiona: “se damos um conteúdo político e social real às concessões políticas feitas pelo Estado, não está aí a prova irrefutável de que ele não pode ser identificado como os interesses apenas da fração de classe economicamente dominantes?” (LOJKINE, 1981, p. 258).

Em linhas de conclusão, diante da segregação inerente ao processo de política urbana capitalista, Lojkiné aposta na necessidade de se formar uma contra hegemonia a partir dos movimentos sociais urbanos (LOJKINE, 1981, p. 292).

No âmbito urbano, tais movimentos devem ter a compreensão de que este não se limita ao aspecto da reprodução da força de trabalho, como propunha Castells, e cuja noção se limitaria à exigência de moradia e equipamentos sociais. O movimento social urbano, para Lojkiné, deve ampliar essa noção de urbano a contestar “diretamente, não só o poder econômico da classe dominante, mas também o modo de reprodução do conjunto, da formação social (LOJKINE, 1981, p. 301), o que se vê é a necessidade de somar a luta de dentro da fábrica - “mundo da produção” - com a luta do econômico e social do urbano – “mundo da reprodução da força de trabalho” – (LOJKINE, 1981, p. 315), que seja amplamente capaz de enfrentar os três tipos de segregação inerente à política urbana daquele momento histórico erigindo o conceito de contra política urbana:

Se lembrarmos que a atual política urbana foi por nós definida como o estabelecimento - consciente ou não - de uma tripla segregação social e espacial: - entre atividades (indústria/escritórios); - entre residências e atividades; - entre tipos de residência e modos de acesso aos equipamentos coletivos; podemos, de fato, aqui definir o esboço de uma contra política urbana, cuja realização - e em primeiro lugar a realização financeira - supõe ante de tudo a supressão do motor econômico determinante da atual segregação urbana, ou seja, o poder econômico e político dos grupos monopolistas multinacionais” (LOJKINE, 1981, p. 317).

Se outrora, a política urbana francesa exigia uma contra política urbana capaz de acabar com a segregação urbana dela decorrente, atualmente, tem-se que a política urbana já é qualificada como política de desenvolvimento, pressupondo, em tese, a diminuição das desigualdades e segregações no urbano.

Porém, há uma contradição a esse adjetivo. Por muito tempo o Brasil adotou uma política desenvolvimentista voltada à superação do assim chamado “subdesenvolvimento”. Resta saber como o desenvolvimento é encarado: se voltado ao desenvolvimento e superação de uma condição subdesenvolvimentistas

(colocando em xeque, inclusive, o próprio conceito de subdesenvolvimento ou colocando-o como igualmente responsável pelo aumento da segregação urbana no Brasil), ou se tem como norte “o desenvolvimento equilibrado das regiões” que enfrenta a segregação desenvolvimentista e proporciona “um real equilíbrio espacial entre as atividades e qualificações, entre as residências e atividades e entre as diferentes camadas sociais tendo um acesso cada vez mais igual aos diversos meios de consumo coletivos”? (LOJKINE, 1981, p. 317).

Viu-se, nesse capítulo, que a tradição marxista da sociologia urbana traz à tona a antiga e, ao mesmo tempo, atual necessidade de se revisitar as teorias sobre o urbano, resgatando o aspecto da divisão social e espacial do trabalho no processo de urbanização dos países, em especial, nos países de capitalismo tardio, que apostaram na industrialização como a tônica do desenvolvimento.

Toma-se, então, a compreensão em torno dos efeitos da industrialização como motor da urbanização de Lefebvre; da inserção do processo de urbanização ao sistema global de produção dependente de Castells; e da crescente segregação social alinhada à política estatal em Lojkine para se investigar qual a materialidade histórica implícita no termo “política de desenvolvimento urbano” posto na Constituição da República Federativa do Brasil.

3 A DIALÉTICA DA URBANIZAÇÃO DEPENDENTE E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

3.1 A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO, SUBDESENVOLVIMENTO E DEPENDÊNCIA NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

3.1.1 O Discurso Do Desenvolvimento Como Colonialidade do Saber

Constatou-se, no capítulo anterior, como a tradição marxista da sociologia urbana proporcionou uma forma específica de compreensão do espaço urbano como fator e produto das relações sociais capitalistas, especificamente das relações de produção e reprodução da força de trabalho.

Chamou-se de política urbana a forma como a sociedade, organizada ou não na forma estatal (LOJKINE, 1981) e os movimentos sociais urbanos (LOJKINE, 1981; CASTELLS, 2000), interferem na produção desse espaço e na reprodução dessas relações sociais (LEFEBVRE, 2011) dentro das condições de possibilidade que as relações de produção globalmente compreendidas conferem aos países até então chamados de subdesenvolvidos (CASTELLS, 2000).

O escopo deste capítulo será compreender como essa política urbana foi incorporada ao contexto jurídico e político brasileiro por influência da chamada Nova Escola do Urbanismo (MARICATO, 2011).

Com base em Lojkine (1981, p. 180-181) e Castells (2000, p. 371) é possível verificar que a política urbana tem um objetivo específico no contexto capitalista. Primeiramente, serve como socialização das relações de produção, possibilitando a efetiva instalação de meios de consumo coletivo e infraestrutura capazes de manter estáveis as relações sociais capitalistas. Ademais, também serve como denúncia e prática contra hegemônica à segregação e desigualdade decorrente do avanço do capital em detrimento das condições de reprodução da força de trabalho humana.

Se considerados esses pressupostos sociológicos da tradição marxista, com a experiência brasileira de discussões e práticas que perduraram durante a década de 60 até a primeira década do século XX (MARICATO, 2011), questiona-se se a política urbana prevista na Constituição brasileira apresenta também essa ambivalência, isto é, a necessidade de manutenção das relações de produção e ao mesmo tempo a necessidade de superação das condições de desigualdade.

A tradição brasileira referida acima foi diretamente influenciada não só pela escola marxista da sociologia urbana estudada, mas também por uma leva de autores brasileiros que se destinavam a conhecer a realidade do país no século XX, mais especificamente, que tinham como intenção pensar em rotas de saída para a situação de grande desigualdade social aqui vivenciada (MARICATO, 2011).

Maricato (2011, p. 9) afirma que o Brasil experimentou um ciclo de debates e práticas políticas que colocaram a questão urbana na centralidade do debate político brasileiro, período que tem início durante a ditadura militar e que tem como apogeu a criação do Ministério das Cidades (Lei Federal nº 10.683 de 2003), durante o governo Lula, do qual a autora foi secretária executiva. Chamou de fim de um ciclo o momento em que as políticas neoliberais conseguiram reafirmar a “herança marcada pela condição capitalista periférica”, pondo fim ao período que “prenunciava reformas urbanas, em especial a reforma fundiária e imobiliária”.

Tem-se, assim, que a primeira década do século XXI foi marcada pela perda da expressividade de questões que deram a tônica à crítica dirigida à forma como a política de desenvolvimento urbano era aplicada – como a própria gestão democrática e os movimentos sociais urbanos.

Sendo assim, já na segunda década do século XXI, abre-se uma nova possibilidade de participação democrática que mimetize, com os devidos acentos, conquistas legislativas e institucionais de outrora, ocorridas durante o período em que o debate acerca da política urbana se intensificou. Afinal, fora nesse período que a própria Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade em 2001 e o Ministério da Cidades em 2003 foram conquistados e, que agora, regulam novos desafios socioeconômicos e acentuam cada vez mais a desigualdade social e que exigem um pensar de novas configurações de gestão democrática que deem conta de balizar a política urbana voltada ao desenvolvimento.

Mas, afinal, qual desenvolvimento?

A leitura do texto constitucional apresenta a política urbana brasileira como “política de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 1988). A adjetivação aposta ao termo exige uma compreensão em torno do que representa o desenvolvimento enquanto política, ou melhor, o que se compreende por política de desenvolvimento.

Eliane Tomazi Paulino (2019) apresenta a questão do desenvolvimento a partir de uma categoria central: a colonialidade do saber.

Sobre a colonialidade, parte-se do pressuposto teórico de que essa se difere

daquilo que se conhece por colonialismo, eis que a colonialidade se trata de um padrão de poder atual, não limitado às relações coloniais de outrora. Para Maldonado-Torres (2007, p. 31), não existe colonialismo sem colonialidade; por seu turno, a colonialidade não exige a coexistência de uma relação formal de dominação, sobrevivendo, portanto, ao colonialismo.

Aníbal Quijano (2000) define a colonialidade como integrante de um padrão de poder oriundo da modernidade, estabelecida por diversos eixos, entre os quais: (a) a ideia de raça como padrão universal de classificação social (colonialidade do ser); (b) o capitalismo, como padrão universal de exploração social e o Estado-Nação, como forma hegemônica central de controle da autoridade coletiva (colonialidade do poder); e, (c) o eurocentrismo como forma hegemônica de controle da subjetividade, intersubjetividade e controle do modo de produção do conhecimento (colonialidade do saber).

Quijano alinha à colonialidade o discurso da modernidade. Para Dussel (1994), a modernidade tem início em 1492 e é possuidora de um lado obscuro que lhe é constitutivo (MIGNOLO, 2009). A colonialidade seria o lado obscuro da modernidade, “uma dimensão inescapável do discurso moderno” (MALDONADO-TORRES, 2007, p. 132) e “justificador da violência” (DUSSEL, 1992, p. 7).

Portanto, as relações de poder do capitalismo também se expressam através do conhecimento produzido e de seus discursos enquanto colonialidade do saber, o que também é apresentado por Leda Paulani (2005), que defende que os discursos econômicos apenas podem ser analisados e conhecidos em suas raízes se levados em consideração os locais e necessidades materiais do contexto histórico em que foram produzidos, quando, então, será possível compreender sua conotação ideológica (PAULANI, 2005).

O que Paulino (2019) faz, portanto, é compreender o termo desenvolvimento a partir de um giro descolonial, isto é, a partir da “des-colonização” do saber. Para compreensão deste conceito, utiliza-se do mesmo jogo sintático, mediante a divisão da palavra em seu sufixo, colocando-o como “des-envolvimento”.

O discurso do desenvolvimento, está intrinsecamente ligado à ausência de justa distribuição dos ônus e bônus dos processos econômicos. Paulino (2019) apresenta essa compreensão a partir da polissemia da palavra “desenvolver” e, de forma didática, a separa de seu sufixo apresentando a ideia de que o “des-envolver” é o antônimo do “envolver”. O envolvimento dá a noção de união e solidariedade, o des-

envolvimento, ao contrário, coloca a barbárie como horizonte de sociedade, já que antagoniza com os ideais de solidariedade próprios do envolvimento.

Com isso, uma das consequências do desenvolvimento pode ser o aumento da vulnerabilidade social, ou seja, “pode haver crescimento sem desenvolvimento social (crescimento quantitativo, sem desenvolvimento qualitativo)”, como o próprio Lefebvre (2011, p. 137) já alertava, denunciando, inclusive, o caráter ideológico deste discurso na medida em que “as transformações na sociedade são mais aparentes do que reais”.

Relembrando o fim do ciclo anunciado por Maricato, também se percebe a presença do mesmo discurso, pois, se, durante esse ciclo, houve um período de centralidade da questão urbana nas políticas estatais, segundo a autora, a conclusão é de que ao final desse período houve um declínio da centralidade da discussão em torno da terra urbana e do direito à cidade culminando na “piora das condições gerais, sociais, ambientais e de vida nas cidades durante as últimas três décadas”. Ainda, a partir de 2004 os investimentos passaram a ter como foco saneamento e habitação, mas deixam “intocada a base fundiária urbana”, o que, segundo a autora “compromete a noção de desenvolvimento urbano” (MARICATO, 2011, p. 10).

Posto isso, a construção de um novo saber em torno do que se compreende como política de desenvolvimento urbano deve pressupor: (a) a necessidade de justa distribuição dos ônus e bônus desse processo (PAULINO, 2019); (b) o enfrentamento às condições estruturais do aspecto urbano, como a questão fundiária (MARICATO, 2011); a diminuição da vulnerabilidade social criada pelo processo de urbanização mediante desenvolvimento qualitativo das condições sociais (LEFEBVRE, 2011).

3.1.2 Desenvolvimento e Desigualdade Social

Lúcio Kowarick (2009) demonstrou que a problemática da exclusão poderia ser retratada a partir da ideia de “desenvolvimento excludente”, fenômeno que mostra que os benefícios do desenvolvimento não eram integrados a uma parcela considerável da população.

Segundo o autor essa questão foi analisada de forma profunda pelo “debate áureo” ocorrido entre as décadas de 60/70 pelas teorias sociais do subdesenvolvimento e pelas teorias da dependência, cabendo a essas últimas os debates mais relevantes (KOWARICK, 2009, p. 70).

Os estudos sobre desenvolvimento ganharam espaço após a Segunda Guerra Mundial, quando “a maioria das nações do globo, [...] toma consciência do abismo que as separa de um grupo de países que concentram a riqueza e o conhecimento técnico-científico”. Nesse contexto internacional, organismos internacionais passam criar comissões especiais voltadas à elaboração de teorias que explicassem tais desigualdades (MARINI, 1992, p. 214).

Durante a década de 50, a categoria subdesenvolvimento parecia ser aquela que melhor explicava a situação de desigualdade social experimentada pelos países periféricos. Esse termo, inclusive, foi usado tanto por Castells (2000) quanto por Lojkin (1981) para expressar a ausência de crescimento econômico nos países periféricos, não industrializados e, segundo Horácio Gonzalez, representou “em grande medida a história dos últimos vinte anos de pensamento social latino-americano” (GONZALEZ, 1984, p. 33).

3.1.2.1 As Teorias do Subdesenvolvimento e a Crítica à Razão Dualista

No âmbito das ciências sociais, diversas teorias se apropriaram do conceito de subdesenvolvimento na tentativa de explicar os motivos que levava a esta condição, bem como problematizaram hipóteses acerca de como superá-la.

As teorias sobre o subdesenvolvimento podem ser divididas didaticamente em duas fases: uma inicial, entre as décadas de 1950 e meados de 1960 e, posteriormente, a fase de crítica ao respectivo conceito, onde se cunha a expressão dependência em substituição (GONZALEZ, 1984)

[...] durante os primeiros trechos da década a palavra “subdesenvolvimento” teve seu momento áureo, quando parecia poder circunscrever, por sua simples invocação, o estudo e a ação sobre os problemas que afetavam os povos menos favorecidos, devido à existência de “capitais sociais básicos”, “estreiteza do mercado”, “carência de indústrias de base”, “desproporção na distribuição dos frutos do trabalho social”, “injustiças na estrutura do comércio nacional”, “transparência dos recursos sociais aos setores latifundiários”. Esses e outros conceitos reluziram em infinidade de publicações, nas quais a palavra subdesenvolvimento era realçadamente semeada. [...] Esses e outros conceitos, essas e outras frases, ficaram arraigados às linguagens públicas da época, embora cada vez menos aceitos pela geração seguinte de militantes e de pensadores econômicos e sociais, que suspeitavam neles a omissão da responsabilidade histórica pela pobreza das nações, que coube ao capitalismo clássico” [...]. Foi o momento, então, para que as teorias da dependência tivessem também uma rápida acolhida nos meios políticos e acadêmicos progressistas da América Latina. (GONZALEZ, 1984, p. 22-24).

No âmbito da América Latina foi criada a comissão econômica regional das Nações Unidas denominada de CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe –, cuja produção teórica se voltava a explicar a condição de subdesenvolvimento como uma etapa prévia a um outro estágio de desenvolvimento pleno. Para os cepalianos (ou cepalinos), o subdesenvolvimento de determinado país era resultado de transferências desiguais de valor no plano das relações comerciais internacionais: em troca de bens de baixo valor agregado, como matérias primas, estes países importavam bens industrializados com maior valor (MARINI, 1992, p. 214).

Ao denunciar o cenário de trocas desiguais no âmbito do comercial internacional, a teoria cepaliana forneceu as bases de consolidação da crítica à teoria das vantagens competitivas de David Ricardo, porém, não se tratava efetivamente de uma teoria evolucionista, pois, influenciados por Weber, tratou-se de uma singularidade histórica que atribuiu às antigas colônias, agora periféricas, a tarefa de fornecer meios de acumulação de capital no centro. (GONZALEZ, 1984; COSTA, 2015; OLIVEIRA, 2013).

A teoria das vantagens competitivas justificava uma divisão internacional do trabalho fundada em trocas desiguais. Assim, o subdesenvolvimento nos países, principalmente de economias exportadoras, seria uma condição para que essa morfologia da divisão internacional não fosse superada (COSTA, 2015). A denúncia à clássica teoria das vantagens competitivas é assim apresentada por Horácio Gonzalez:

O lugar que os clássicos pensaram como essencialmente racional e justo, o mercado internacional, era na verdade uma fonte de coações que manipulavam persistentemente as economias dos países não industrializados. O subdesenvolvimento não era outra coisa que um produto dessa manipulação, que levava a desvalorizar progressivamente a produção dos países predominantemente agrários. (GONZALEZ, 1984, p. 89)

O que se viu, portanto, foi avanço inicial das teorias do subdesenvolvimento na década de 1950, que, inicialmente, apostavam no desenvolvimento econômico mediante a intensificação do processo de industrialização conjugada a um protecionismo estatal como elementos centrais do processo de superação do estágio de subdesenvolvimento e, por isso, foram conhecidas como teorias desenvolvimentistas (MARINI, 1992, p. 215).

Entre os teóricos que se dedicaram à questão do subdesenvolvimento no âmbito da CEPAL, um dos que tiveram mais destaque foi Celso Furtado (COSTA, 2015; GONZALEZ, 1984).

O conceito de subdesenvolvimento em Celso Furtado pode ser apreendido em dois momentos principais, o que se considerou chamar em um momento dualista e outro pessimista (COSTA, 2015).

O primeiro momento se vincula à fase de meados de 1950 e início de 1960. Nesta fase, escreve o seu livro mais famoso, Formação Econômica do Brasil (1975), momento em que está em uma "euforia desenvolvimentista", pensando em estratégias concretas de fomento ao desenvolvimento econômico no Brasil (COSTA, 2015).

Nesse primeiro momento, o conceito de subdesenvolvimento estava diretamente ligado às seguintes características (COSTA, 2015):

Tabela 1 - Fase “dualista” do conceito de subdesenvolvimento

Aspectos	Características
Quanto às relações internacionais:	<ul style="list-style-type: none"> • divisão internacional do trabalho; • dualidade: países desenvolvidos x países subdesenvolvidos;
Quanto ao mercado externo:	<ul style="list-style-type: none"> • dependência externa; • o que um país produz o outro consome; • trocas comerciais desiguais; • crítica à teoria das vantagens competitivas;
Quanto ao desenvolvimento:	<ul style="list-style-type: none"> • periodização da economia em estágios: <ol style="list-style-type: none"> 1. economia exportadora; 2. incentivo industrial; 3. crescimento mercado interno; 4. saída do subdesenvolvimento.
Quanto à saída da condição de subdesenvolvimento:	<ul style="list-style-type: none"> • industrialização do país;

Fonte: Costa, 2015.

Percebe-se que a teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado, nesse primeiro momento, tinha como proposta o viés desenvolvimentista como grande chave de superação das desigualdades sociais. Isso é, propunha que a saída do

subdesenvolvimento se daria através da industrialização, desenvolvendo o país.

Segundo Furtado (1975), a saída deste estágio de subdesenvolvimento, cuja economia do país estaria altamente vinculada ao mercado externo ocorreria em duas etapas de desenvolvimento, as quais, sob as críticas de Francisco de Oliveira (2013, p. 127), esse processo foi conceituado como “industrialização por substituição de importações”.

O primeiro seria marcado pelo desestímulo e contração do mercado externo. Ao proporcionar uma regressão da economia e a tendência de se reverter a economia interna à subsistência. Essa fase seria marcada por uma forte relação e interdependência entre o estímulo externo (procura por bens primários) e o desenvolvimento interno, estágio vivenciado no Brasil de forma intensa até a Primeira Guerra Mundial (FURTADO, 1975, p. 233).

O segundo estágio seria marcado por uma diminuição progressiva da participação do comércio exterior na renda do país exportador, ao mesmo tempo em que se utilizaria deste mercado para fins de intensificação do processo de formação de capital, mediante “aumento relativo das inversões no setor industrial e serviços conexos, cresce rapidamente a procura por equipamentos mecânicos” (FURTADO, 1975, p. 234).

A superação do primeiro estágio seria a transformação estrutural mais importante para o Brasil para o período final do século XX, segundo o autor:

A transformação estrutural mais importante que possivelmente ocorrerá no terceiro quartel do século XX será a redução progressiva da importância relativa do setor externo no processo de capitalização. Em outras palavras, as indústrias de bens de capital – particularmente as de equipamentos – terão de crescer com intensidade muito maior do que o conjunto do setor industrial. Essa nova modificação estrutural, que já se anuncia claramente nos anos cinquenta, tornará possível evitar que os efeitos das flutuações da capacidade para importar se concentrem no processo de capitalização. É essa uma condição essencial para que a política econômica se permita visar ao duplo objetivo de defesa do nível de emprego e do ritmo de crescimento. Somente assim alcançará o sistema econômico uma maior flexibilidade, e estará em condições de tirar maiores vantagens do intercâmbio externo, pois poderá mais facilmente adaptar-se as modificações da procura que exerce nos mercados internacionais. (FURTADO, 1975, p. 236).

Na perspectiva de Furtado (1975), principalmente em suas conclusões a respeito da saída brasileira sobre a crise cafeeira em 1930 - mediante controle de preços do café por compra da produção excedente e formação de estoques -, o desenvolvimento econômico estaria vinculado à forma como a produção se alinhava

às demandas do mercado externo e com os países responderiam a essas demandas incentivando a produção interna e o consumo do excedente.

Por pressupor que as sociedades eram polarizadas, chamou-se essa concepção de desenvolvimento como “dualista” (GONZALEZ, 1984, p. 92), o qual será fortemente criticado por, entre outros, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto (2010), além de Francisco Oliveira em seu célebre livro “Crítica à Razão Dualista” (2013). O próprio Francisco de Oliveira localiza a crítica de seu livro em face aos cepalinos:

A Crítica à razão dualista tenta apanhar esses caminhos cruzados: como crítica, ela pertence ao campo marxista, e, com especificidade, ao campo cepalino. [...] É cepalina e marxista no sentido de mostrar como a articulação das formas econômicas subdesenvolvidas incluía a política, não como externalidade, mas como estruturante. Furtado havia tratado disso quando interpretou a resolução da crise de superprodução de café nos anos da grande crise, mas depois abandonou essa grande abertura [...] (OLIVEIRA, 2013, p. 128)

Em verdade, Francisco de Oliveira criticou as teorias de subdesenvolvimento cepalinas, atribuindo-lhes a responsabilidade por não ter sido criada uma formação teórica sobre capitalismo no Brasil, colocando o conceito de subdesenvolvimento como discurso ideológico populista que contribuía, inclusive, para consolidação da ditadura no país com o projeto de modernização do país (BRAGA, 2016)⁴. O discurso da modernidade e sua outra face, a colonialidade (DUSSEL, 1994; MIGNOLO, 2009), usava da máscara do subdesenvolvimento, o que já não foi mais preciso no futuro que a década de 60 reservava ao Brasil (OLIVEIRA, 2013).

Com seus estereótipos “desenvolvimento autossustentado”, “internalização do centro de decisões”, “integração nacional”, “planejamento”, “interesse nacional”, a teoria do subdesenvolvimento sentou as bases do “desenvolvimentismo” que desviou a atenção teórica e a ação política do problema da luta de classes, justamente no período em que, as condições objetivas daquela se agravam. A teoria do subdesenvolvimento foi, assim, a ideologia própria do chamado período populista; se lá hoje não cumpre esse papel, é porque a hegemonia de uma classe se afirmou de tal modo que face já não precisa de máscara. (OLIVEIRA, 2013, p. 34)

Após o golpe militar de 1964 e de sua saída das instâncias políticas do governo, Celso Furtado iniciou um período de estudo sobre as experiências práticas de industrialização havidas na América Latina ao longo da última década, verificando que

⁴ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=IWbKMLvSGbk&ab_channel=TVBoitempo

essas práticas não trouxeram as mudanças que ele havia imaginado quando afirmava a existência de um dualismo.

Verifica-se, aqui, a existência de uma nova fase no próprio conceito de subdesenvolvimento para Celso Furtado. Se antes, ele explicava a realidade brasileira a partir da ideia de uma divisão internacional do trabalho, da dependência externa e de uma periodização da economia que seria suprida pela industrialização, nesse segundo momento, Furtado, já não aposta mais nessa transição implementada tão somente pela industrialização.

Por isso, essa segunda fase da teoria de Furtado foi considerada como “pessimista” se comparada à primeira compreensão sobre subdesenvolvimento apresentado pelo autor. A partir desse pessimismo, as características essenciais do subdesenvolvimento se alteram (COSTA, 2015):

Tabela 2 - Fase “pessimista” do conceito de subdesenvolvimento

Aspecto	Características
Quanto às relações internacionais:	<ul style="list-style-type: none"> • Capitalismo se consolida como fato histórico; • Desigualdade entre as nações como produto da expansão capitalista; • “Capitalismo bastardo”;
Quanto ao mercado externo:	<ul style="list-style-type: none"> • Dualismo estrutural (forma capitalista x pré-capitalista) como causa dependência;
Quanto ao desenvolvimento:	<ul style="list-style-type: none"> • Dependência impede desenvolvimento; • Industrialização não é a saída; • Estágios de subdesenvolvimento: nações exportadoras x nações industrializadas;
Quanto à saída da condição de subdesenvolvimento:	<ul style="list-style-type: none"> • Ganho de autonomia decisória pelos países;

Fonte: Costa, 2015

Furtado não traz mais o otimismo da industrialização ou da superação dessa fase exportadora como a grande saída do subdesenvolvimento, qualificando-se, segundo Costa (2015), como sua fase pessimista. Diante desse pessimismo, haveria,

portanto, uma possibilidade de saída do subdesenvolvimento?

Segundo Costa (2015), Furtado enxergava como condição de superação a tomada de decisões pela coletividade, ou seja, o ganho de "autonomia decisória" da coletividade que está inserida em países subdesenvolvidos. Contudo, a crítica que foi feita é que Celso Furtado não explica bem quais seriam estas questões de decisão, aliás, quais seriam as efetivas possibilidades de tomada de decisão e o que se consideraria como tomada de autonomia decisória nestes países.

Igualmente, também se criticou que não bastava o ganho de autonomia decisória em relação ao plano internacional se mantida a relação estrutural dependência entre as classes e estruturas internas do país (CARDOSO; FALLETO, 2010; OLIVEIRA, 2013).

Fato é que a contribuição teórica de Celso Furtado influenciou diretamente a chamada Nova Escola do Urbanismo no Brasil (MARICATO, 2011). Justifica-se, assim, o estudo das teorias do desenvolvimento na medida em que, se a Nova Escola do Urbanismo, sob influência do debate teórico de Celso Furtado, contribuiu diretamente para a constitucionalização da política urbana no texto constitucional como política de desenvolvimento urbano, por certo, a questão do subdesenvolvimento-dependência está presente no texto constitucional.

Segundo Maricato (2011), a segunda fonte de influência teórica para interpretação da cidade brasileira se deu através de autores nacionais que estudaram as especificidades do capitalismo periférico e as raízes da formação social brasileira, entre os quais se destacam: Otilia Arantes e Paulo Arantes, na revisão bibliográfica de Caio Prado Jr., além de Celso Furtado, Raymundo Faoro e Antonio Cândido e de Francisco de Oliveira, esse, em especial, sendo aquele que proporcionou a "chave" metodológica mais eficaz para explicação da cidade brasileira (MARICATO, 2011, p. 126-127).

Como já mencionado, a crítica de Francisco de Oliveira (2013) foi dirigida ao pensamento cepaliano, inclusive naquilo que vinculava a questão do desenvolvimento com a reestruturação do espaço e território brasileiro, em especial, na forma como a relação campo x cidade se estabeleceu e como o processo de urbanização foi diretamente influenciado pela grande oferta de alimentos no mercado e pelo processo de industrialização.

Como já se observou, o processo de desenvolvimento proposto por Furtado (1975, p. 241) em sua fase inicial implicaria num crescimento econômico e

modernização tanto do campo – mediante aumento da produtividade e oferta de alimentos – quanto das cidades, afinal, “a industrialização vem sempre acompanhada de rápida urbanização, que só pode efetivar-se se o setor agrícola responde com uma oferta adequada de alimentos”.

Isso, pois, a relação campo-cidade não se dá tão somente pela necessidade de oferta de alimentos em quantidade, mas pela consequência que o aumento da oferta e alimentos causa nas condições gerais de produção: a redução de seus preços e do valor da mão de obra (FURTADO, 1975, p. 241).

Furtado já apresentava a questão da alta da oferta de alimentos pelo campo e da diminuição do valor da mão de obra como uma via de saída para o Nordeste, que também deveria deixar a monocultura para dedicar-se à produção de alimentos:

Tratando-se de regiões integradas num mesmo sistema monetário, o que determina a rentabilidade industrial é a relação entre a produtividade por operário e o salário pago a este. Ora, como o salário monetário está condicionado pelo preço dos alimentos, a vantagem que tem o Nordeste de “mão-de-obra barata” é tanto menor quanto menos adequada é a oferta de alimentos produzidos na própria região. (FURTADO, 1975, p. 241-242)

Para que isso fosse possível, o país, além de intensificar o processo de industrialização, também deveria modernizar as técnicas de exploração do campo exigindo “a ruptura de formas arcaicas de aproveitamento de recursos em certas regiões” (FURTADO, 1975, p. 242).

Francisco de Oliveira inverteu a lógica apresentada por Furtado. Para Oliveira, a respeito da função da agricultura de subsistência, “a Cepal, Prebisch e Furtado haviam empacado com a tese do setor atrasado com obstáculo ao desenvolvimento”, pois, ao contrário do que defendido, foi esse modo de produção de alimentos que garantiu “uma taxa secular de crescimento desde o século XIX, que não encontra paralelo em nenhuma outra economia capitalista do mundo”. (OLIVEIRA, 2013, p. 129).

Desse modo, Oliveira (2013, p. 129) demonstrou como a alta oferta alimentos tem a ver com o processo de urbanização e de desvalorização da força de trabalho, porém, o fizera com outro viés, o da exploração da força de trabalho nas cidades como vetor das desigualdades e vulnerabilidades urbanas:

Aliás, o próprio Furtado, ao estudar as culturas de subsistência tanto no Nordeste quanto em Minas, viu sua “função” na formação do fundo de

acumulação e na expansão dos mercados a partir de São Paulo. Sustentei, então, que a agricultura atrasada financiava a agricultura moderna e a industrialização. [...] Apontei, então, que as culturas de subsistência tanto ajudavam a baixar o custo de reprodução da força de trabalho nas cidades, o que facilitava a acumulação de capital industrial, quanto produziam um excedente não revertível em si mesmo, que se escoava par financiar a acumulação urbana. [...] Esse conjunto de imbricações [...] havia deixado de ser percebido pela teorização cepalino-furtadiana, em que pese seu elevado valor heurístico (OLIVEIRA, 2013, p. 129-130)

O ponto em comum – da diminuição do valor da força de trabalho – também será explorada por Ruy Mauro Marini (2011), apresentando a categoria “superexploração” da força de trabalho, como caracterizador da dependência entre países periféricos e centrais por acentuar a troca desigual e o aumento da lucratividade do trabalho.

Porém, já em Furtado e Oliveira era possível compreender como a inserção dos países periféricos no mercado internacional na qualidade de fornecedores de alimentos trazia ao mercado uma redução do valor da força de trabalho em razão da alta oferta de bens primários. Por sua vez, a redução do valor da força de trabalho impedia o próprio acesso do trabalhador urbano aos bens de consumo de subsistência na cidade. Surge, então, o processo de criação dos exércitos de reserva nas cidades ilegais, informais e das moradias autoconstruídas, como parte dos “expedientes de rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho urbana” (OLIVEIRA, 2013, p. 130).

Pelo que se vê, já em conclusão, autores como Francisco de Oliveira e Celso Furtado proporcionaram uma nova interpretação da sociedade brasileira, apresentando categorias importantes para compreensão da cidade periférica. Para os autores não há que se falar em modernização mediante integração dos setores atrasados ao processo de industrialização – Celso Furtado defende essa ideia em seu “segundo momento” —, pois a condição de subdesenvolvimento não decorreria de polarização ou um atraso em estágio (MARICATO, 2011, p. 128-130), ao invés:

O subdesenvolvimento finalmente é a exceção sobre os oprimidos: o mutirão é a autoconstrução como exceção da cidade, o trabalho informal como exceção da mercadoria, o patrimonialismo como exceção da concorrência entre os capitais, a coerção estatal como exceção da acumulação privada, keynesianismo *avant la lettre*. (OLIVEIRA, 2013, p. 131).

Ao se verificar que a forma como desenvolvimento econômico era proposto pelas teorias do subdesenvolvimento não necessariamente implicavam em menos

desigualdade social, ao contrário, poderiam agravá-lo – como prenunciado pela compreensão do desenvolvimento como “des-envolvimento” (PAULINO, 2019) –, ganhou espaço as teorias da dependência, que revelavam o aspecto estrutural da desigualdade no capitalismo.

Essas teorias (no plural) indicavam a fase inicial do capitalismo clássico de acumulação do capital como determinante histórica para a situação de dependência (GONZALEZ, 1984) e cuja intensificação de exploração não decorria apenas das estruturas do mercado externo, mas que eram reforçadas por “*determinadas* classes e grupos sociais da América Latina com interesses de classes e grupos sociais *fora* da América Latina⁵ (OLIVEIRA, 2013 p. 33).

3.1.2.2 As Teorias da Dependência e a Dialética da Urbanização Dependente

As teorias da dependência surgem como crítica à teoria cepaliana do desenvolvimento e “se propuseram a [...] buscar novas interpretações para as causas do subdesenvolvimento e da exploração capitalista na América Latina” (TRANSPADINI; STEDILE, 2011, p. 17).

Fernando Henrique Cardoso, em prefácio à 9ª edição do livro “Dependência e desenvolvimento na América Latina”, expõe o debate acadêmico existente em torno do subdesenvolvimento e da dependência entre a virada de décadas (2010, p. 6):

Na época havia o embate entre duas visões sobre o desenvolvimento econômico. A da Cepal (com Prebisch, Furtado, Aníbal Pinto, etc., colocando acento no progresso técnico para aumentar a produtividade, e na industrialização, como requisito para escaparmos da lei de bronze da perda constante de valor dos produtos agrários e minerais exportados em comparação com os preços dos bens manufaturados e equipamentos importados. [...] A outra visão, disseminada nas universidades e nos movimentos políticos, acentuava que as economias subdesenvolvidas só cresceriam se houvesse uma transformação mais radical nas sociedades e nos sistemas econômicos, seja com a vitória do socialismo, seja pela intensificação do nacionalismo “terceiro-mundista”, para romper os laços de dependência colonial ou de submissão ao imperialismo. Nos dois casos havia algo que se poderia qualificar como “economicismo e, talvez, como voluntarismo político”

Entre os pesquisadores que integraram essa escola, destacam-se, de um lado, a vertente liderada por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto, responsáveis pela realização da “crítica benevolente dos cepalianos” (GONZALEZ, 1984, p. 89); e, por outro lado, a vertente que tem em Ruy Mauro Marini outra forma de se compreender

⁵ Grifos no original.

a dependência, em oposição à Cardoso e Falleto. Segundo Marini:

Reinando absoluta nos anos de 1950, a teoria desenvolvimentista da Cepal foi posta em xeque quando, em princípios dos anos de 1960 e após um grande esforço de industrialização, os países latino-americanos mergulharam em uma grave crise econômica, que não tardou em dar lugar a perturbações políticas. Foi nesse contexto que surgiram as ditaduras militares, que se davam como objetivo de resolver os problemas econômicos à custa das liberdades políticas. E foi também quando, insistindo sobretudo nos problemas financeiros e tecnológicos criados pela desnacionalização de nossas economias, se constituiu a teoria da dependência. (MARINI, 1992, p. 214)

As teorias dependencistas, no geral, enxergam na América Latina “um capitalismo sui generis, que só adquire sentido se o contemplamos na perspectiva do sistema em seu conjunto”, desse modo, suas ideias definem o capitalismo como “um sistema unitário e bipolar, configurado a partir da exploração da periferia pelo centro”, em que “os países periféricos não possuem dinamismo próprio e sua estrutura interna é apenas produto das relações que os vinculam ao sistema mundial”. Esta seria a relação de dependência e subordinação, constitutiva do próprio capitalismo como sistema-mundo. (MARINI, 2011, p. 132; ROUGIER, 2016, p. 685)

Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto se opuseram à teoria cepaliana de desenvolvimento, e defendiam que a industrialização não romperia com esse caráter de dependência existente no comércio exterior entre as nações, na verdade, o incentivo a uma industrialização criaria um desenvolvimento, mas ainda manteria a situação de dependência.

Para os Cardoso e Falleto (2010, p. 35), através do conceito de dependência “busca-se estabelecer [...] as relações que tornam inteligíveis as situações empíricas em função do modo de conexão entre os componentes estruturais internos e externos”. A partir dessa compreensão, ressignificam o conceito de dependência das teorias do subdesenvolvimento cepalianas a fim de compreendê-la por suas manifestações internas, isto é, “entre grupos e classes sociais no âmbito das nações subdesenvolvidas” (CARDOSO; FALLETO, 2010, p. 35):

Horácio Gonzalez (1984, p. 120) ressalta que, com essa perspectiva, Cardoso e Falleto resgatam o crivo histórico à teoria desenvolvimentista, lembrando “[d]a necessidade de estudar as estruturas das relações entre os homens”, não bastando a compreensão da situação de exploração apenas pela etapa ou estágios em que as nações se encontram, mas a partir da posição distinta que passaram a ocupar no

sistema global capitalista. Não haveria, pois, uma diferença de etapas, mas de “função ou posição dentro de uma mesma estrutura econômica internacional de produção e distribuição” (CARDOSO; FALLETO, 2010, p. 38-39):

A criação desta relação funcional entre os países é importante para qualificar o processo de desenvolvimento nas nações periféricas. A partir dessa perspectiva, a industrialização, a migração do campo para cidade, a urbanização não representariam uma forma de se “repetir a fase evolutiva das economias nos países centrais (CARDOSO; FALLETO, 2010, p. 44); representariam, pois, condições históricas diferentes e processos distintos de consolidação das relações de classe internamente onde “as decisões que afetam a produção ou o consumo de uma economia dada são tomadas em função da dinâmica e dos interesses das economias desenvolvidas. (CARDOSO; FALETTTO, 2010, p. 39).

Há, aqui, um ponto de semelhança na compreensão de urbanização apresentada por Castells (2000). A abordagem inicial de Castells se constitui pela análise das realidades históricas e conceituais em torno do chamado “fenômeno urbano”, cuja definição do que é urbano e o que é processo de urbanização, teoricamente, não poderia se apegar a critérios estatísticos de definição de densidade de ocupação espacial (CASTELLS, 2000, p. 40), o que efetivamente traria a precisão conceitual em torno do urbano seria a análise de “relações estabelecidas historicamente entre o espaço e a sociedade que nos permitirá fundamentar objetivamente nosso estudo”. (CASTELLS, 2000, p. 41).

Castells (2000, p. 47) atrela a noção de urbanização – ou, como prefere chamar, de “produção social das formas espaciais” – à problemática do desenvolvimento. O autor enfrenta a noção do desenvolvimento como se fosse um simples processo de acumulação das transformações estruturais de recursos técnicos e materiais da sociedade, pois tal noção representa uma função ideológica em que se assume o processo evolutivo e progressivo capaz de organizar de forma inevitável a sociedade para um nível superior quando da existência de excessos de tais recursos (CASTELLS, 2000, p. 47). Em outras palavras, também critica uma concepção etapista de desenvolvimento.

Sob esse enfoque, assimilando o conceito de cidade como expressão de um espaço de trocas exteriores, e do processo de urbanização como produção de determinada formação social, e o de desenvolvimento como a capacidade de transformação social de uma sociedade liberando-a para novos patamares de

“acumulação progressiva (relação investimento/consumo”)), Castells, entre os autores estudados, foi o pioneiro a correlacionar o aspecto do desenvolvimento como a questão da dependência (CASTELLS, 2000, p. 49). Segundo o autor:

Se a noção de desenvolvimento se situa com referência à articulação das estruturas de uma dada formação social, ela não pode ser analisada sem referência à articulação de um conjunto de formações sociais (escala dita “internacional”). Para isto, nós temos necessidades de um segundo conceito: o de dependência, caracterizando as relações assimétricas entre formações sociais de modo que a organização estrutural de uma delas não tenha lógica fora de sua inserção o sistema geral. (CASTELLS, 2000, p. 49).

Fato é que, a partir desse ponto de vista, Castells qualificará aquela forma específica de urbanização dos países “subdesenvolvidos” como uma “urbanização dependente”. Esta urbanização englobaria três específicas formas de dominação: (a) dominação colonial, pela qual se explora os recursos e a afirmação da soberania política de países periféricos; (b) dominação capitalista-comercial, que se dá no campo das trocas, de tal modo que os países dominante adquirem matérias primas abaixo do seu valor e exporta manufaturas por preços acima de seu valor, a exemplo da gestão do excedente de produção agrícola e mediante o fornecimento de serviços à classe dominante ; (c) dominação imperialista industrial e financeira, em que grupos empresariais internacionais, através de movimentos especulativos e por criação de indústrias locais, controlam os movimentos de importação dos países (CASTELLS, 2000, p. 83).

Percebe-se, assim, necessidade de compreensão do processo de urbanização na América Latina também como algo próprio da fase industrial do capitalismo. Sendo próprio, a razão dualista que separa as nações em desenvolvidas e subdesenvolvidas não representa as relações sociais nelas estabelecidas. Por essa razão, tanto Castells (2000, p. 82), quanto Cardoso e Falleto (2010, p. 39), reprimem o uso desses termos.

Em face da argumentação apresentada, o esquema de “economias centrais” e “economias periféricas” pode parecer mais rico de significação que o esquema de economias desenvolvidas e economias subdesenvolvidas. Nele pode-se incorporar de imediato a noção de desigualdade de posições e de funções dentro de uma mesma estrutura de produção global. [...] A noção de subdesenvolvimento caracteriza um estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo – apesar de, como vimos, isso implicar em algumas “consequências” (sic) sociais – sem acentuar as pautas de controle das decisões de produção e consumo, seja internamente (socialismo, capitalismo etc.) ou externamente (colonialismo, periferia do mercado mundial, etc.). (CARDOSO; FALLETO, 2010, p. 39-40).

Partindo dessas considerações, Lucio Kowarick atribui à teoria da dependência de Cardoso e Falleto o nome de “desenvolvimento dependente” (KOWARICK, 2009), e se coloca em oposição à teoria da dependência proposta por outros teóricos como Ruy Mauro Marini. Em verdade, o próprio Fernando Henrique Cardoso, em prefácio à 9ª edição do livro escrito em companhia do já falecido Enzo Falleto, aponta que sua concepção de dependência representava “uma das primeiras caracterizações do que se designa hoje “globalização”, pois apresentou de forma incipiente “o processo de integração financeira e a dispersão em escala mundial do processo produtivo” (CARDOSO; FALLETO, 2010, p. 10-11).

Aparentemente, Kowarick concorda com as teorias desenvolvimentistas dependentes, colocando-a como “único caminho possível de ser trilhado”. (KOWARICK, 2009, p. 70), porém, não deixa de apresentar a crítica feita por Ruy Mauro Marini, indicando ser esse um dos principais argumentos que justificariam a oposição à tese de Fernando Henrique Cardoso e Falleto, qual seja: o desenvolvimento dependente estaria vinculado ao processo de superexploração do trabalho, combinando extração de mais valia absoluta com mais valia relativa e, com isso, aumentando a desigualdade social através do “rebaixamento salarial, aumento da jornada de salário, desemprego e subemprego crônicos, concentração de renda aparentemente contraditória em relação ao grau de desenvolvimento e diversificação da economia”. (KOWARICK, 2009, p. 71).

Ao lado de André Gunder Frank, Theotônio dos Santos e Vânia Bambilra, Ruy Mauro Marini fez parte de um grupo de intelectuais da década de 1960 que também integraram a chamada Escola da Dependência. Sua primeira publicação em livro, “*Subdesarrollo y revolución*”⁶, abriu espaço para crítica dos “ideólogos contrários ao marxismo, cujo representante máximo foi Fernando Henrique Cardoso”, e serviu para apresentar, pela primeira vez, “conceitos de economia política e da luta de classes, de forma tão dogmática, para explicar a exploração produtiva, cultural e política desenvolvida no continente”. Esses conceitos foram, posteriormente, mais bem desenvolvidos em outro livro “*Dialéctica de la dependencia*”, também publicado no México em 1973 (TRASPADINI; STEDILE, 2011, p. 9).

Para Marini, a relação de dependência é fundamentada em dois elementos centrais de exploração que possibilitam, aos países de economia central, o

⁶ O título em espanhol se dá em razão da publicação ter se realizado durante seu exílio, no México, durante o período da ditadura militar entre 1964 e 1969.

deslocamento do eixo de acumulação da mais valia absoluta para mais valia relativa. Um no momento da produção do capital e outro no momento da circulação, respectivamente, a (a) superexploração do trabalho nos países periféricos e (b) a troca desigual de mercadorias (MARINI, 2011).

A integração da América Latina ao mercado internacional se deu no estrito papel que lhe cabia na divisão internacional do trabalho, qual seja, a de “prover aos países industriais alimentos exigidos pelo crescimento da classe operária”, com isto, os países de economia central tributaram a subsistência e reprodução de sua força de trabalho ao mercado externo. Ocorre que o aumento da quantidade de oferta de bens-primários no mercado mundial ocasionou uma depressão nos seus preços, de jeito que os componentes do valor real da força de trabalho do operário – os bens-salário – causaram, simultaneamente, uma diminuição de seu preço de compra e uma redução “do valor real da força de trabalho nos países centrais” (MARINI, 2011, p. 140).

Trata-se do fenômeno já antecipado por Furtado (1975) quando da análise da relação da Região Sul como fornecedora de alimentos à região Nordeste, ainda com agricultura “arcaica”; bem como da análise de Oliveira (2013) quando da análise da relação campo como fornecedora de alimentos à cidade, para compreensão da produção do espaço urbano pela autoconstrução em mutirão, dada a dificuldade de acesso do trabalhador aos bens salário como moradia dada a baixa no valor da mão de obra. E, agora, com base em Marini (2011) a alta oferta de alimentos singularizava a relação de dependência entre países de economia central e países de economia periférica, já que a redução do valor da força de trabalho não ocorreu de forma equânime entre os países.

Para a teoria do valor, segundo Marini, apenas a redução do valor social das mercadorias implica na modificação da taxa de mais-valia em sentido favorável ao capitalista, ou seja, “mediante o aumento do trabalho excedente sobre o necessário” (MARINI, 2011, p. 140).

A explicação sobre a influência da oferta de bens salários no mercado mundial pela América Latina e a conseqüente redução do valor social do trabalho é mais bem explicada por Pazello e Neto (2015):

A redução do valor-social dos bens-salários nos países centrais (dada a participação da América Latina no mercado mundial como produtora de alimentos) traduziu-se em menor tempo de trabalho necessário e, por

consequente, na extensão do trabalho excedente por meio da extração de mais-valia relativa. Assim a especialização produtiva latino-americana proporcionou, no longo prazo [...] o deslocamento do eixo de acumulação das economias centrais da extração de mais-valia absoluta para a acumulação de mais-valia relativa” (PAZELLO; NETO, 2015, p. 181).

Com base nesse cenário, a troca desigual de mercadorias entre países centrais e periféricos, reside no fato de que, no âmbito da circulação, há um rompimento com a teoria da troca de equivalentes, baseado tanto no aumento da produtividade do trabalho, quanto no monopólio da produção (MARINI, 2011).

No primeiro cenário, uma maior produtividade de trabalho poderá ocasionar uma redução no custo de produção em relação a seus concorrentes, sem que isso afete o preço final da mercadoria, favorecendo, à nação altamente produtiva, um lucro extraordinário (MARINI, 2011, p. 145).

O outro mecanismo se dá pelo monopólio da produção de bens manufaturados que outras nações não produzem, o que lhes possibilita a venda de suas mercadorias a preços superiores ao seu valor, configurando, assim, uma troca desigual. Segundo Marini, esse seria o momento em que ocorreria uma verdadeira transgressão da lei do valor, onde as nações desfavorecidas, no momento da circulação, “devem ceder gratuitamente parte do valor que produzem e que essa cessão ou transferência seja acentuada em favor daquele país que lhe venda mercadorias a um preço de produção mais baixo, em virtude a maior produtividade” (MARINI, 2011, p. 145).

A questão determinante para a caracterização da dependência se dá, pois, para enfrentamento da exploração baseada na cessão gratuita de valor para o centro, “o capitalista periférico recorre a um mecanismo de compensação na esfera da produção: a violação da lei do valor da força de trabalho”, o que foi categorizado na expressão superexploração do trabalho (MARINI, 2011, p. 145).

Enquanto mecanismo de compensação da perda de mais-valia na circulação de mercadorias, numa tentativa de neutralizar total ou parcialmente a perda de valor, há uma tendência de se aumentar a taxa de extração da mais-valia na produção, o que não é feito mediante avanço tecnológico ou aumento da produtividade (mais valia relativa) como nos países centrais.

Ao invés, no capitalismo periférico, explora-se ainda mais (superexplora-se) a mais-valia absoluta por meio da intensificação do trabalho, da prolongação de jornada (forma clássica de extração da mais valia absoluta) e expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho.

A partir deste debate, o conceito de “dependência” é apresentado como aquele que poderia explicar o que a categoria “subdesenvolvimento” não alcançara: a explicação das desigualdades sociais deve ser feita a partir das relações de produção e de como ela é distribuída entre os países (GONZALEZ, 1984).

Esse crivo da dependência diante da superexploração do trabalho talvez tenha sido o motivo pelo qual a teoria da dependência liderada por Marini tenha “engolido” sua compreensão a noção de desenvolvimento, expressão usada pelo próprio Fernando Henrique Cardoso quando da escrita do Prefácio à 9ª edição do célebre livro coescrito com Falleto:

Pois bem, propusemos neste livro um esquema de interpretação com ênfase na dinâmica política entre as classes e grupos sociais, no interior de cada país. [...] Ocorre que a palavra dependência, na época, era mágica. Ao invés de se ler o livro nos termos acima, ele foi lido no contexto de vários outros trabalhos políticos e acadêmicos que martelavam a noção de dependência quase como um sinônimo da relação imperialista. [...] Enzo e eu levamos a anos a fio para tentar convencer nossos leitores e críticos que não partilhávamos desse simplismo [...]. O prefácio à 1ª edição em inglês deste livro, de 1979, contém uma complicada (e, aos olhos de hoje, desnecessária) explicitação do método utilizado. Quem reler aquele texto verá que voltamos à Introdução do livro sobre capitalismo e escravidão no Brasil Meridional, e que o resgate do marxismo de sua versão vulgar se fez saturando os conceitos de historicidade. Em vão. Os ventos eram outros nos anos setenta e em boa parte dos oitenta. [...] André Gunder Frank, com seu livro sobre desenvolvimento do subdesenvolvimento, se tornou referência fácil. Estes livros, junto com as publicações de Rui Mauro Marini, Teotônio dos Santos, e tantos outros, foram consolidando a “escola dependentista”. Estes trabalhos, conjuntamente, nos engoliram. (CARDOSO; FALLETO, 2010, p. 8-10)

Diante dessa consolidação teórica em torno do subdesenvolvimento e da dependência e retomando-se o debate inicial do primeiro capítulo acerca da produção do espaço urbano e da reprodução da força de trabalho, tem-se que a superexploração da força de trabalho também orienta a produção do espaço.

Segundo Maricato, a introdução da nova forma de se conceber países desenvolvidos e países subdesenvolvidos não como polos independentes, mas que se “retroalimentam” (MARICATO, 2011, p. 119) permitiu, “crescer a consciência de que a autoconstrução, praticada nas periferias urbanas, não é uma escolha calcada nas raízes do coletivismo rural, mas uma determinação dos baixos salários urbanos” (MARICATO, 2011, p. 119-120).

A relação entre moradia precária, autoconstrução e processo reprodução da força de trabalho também é relacionado pela pesquisa de dois autores: Sergio Ferrero

e Nilton Vargas. Sergio Ferro dá início às reflexões do “tema da moradia pela ‘chave’ metodológica da produção do espaço envolvendo o processo de trabalho”; Nilton Vargas, desmistifica o processo produtivo, antes qualificado como atrasado – sendo possível de se fazer uma correlação com a matriz teórica combatida por Francisco de Oliveira acerca das teorias dualistas do subdesenvolvimento –, para uma racionalidade própria que envolve a precariedade e degradação da força de trabalho, situando o processo de trabalho no centro da análise. (MARICATO, 2011, p. 111-113)

Essa é a grande contribuição de Francisco de Oliveira e demais autores para interpretação do urbano, segundo Maricato (2011, p. 129), as cidades deveriam ser estudadas a partir da perda de valor da força de trabalho, impulsionado pelos baixos salários, pelos alimentos originários da agricultura de subsistência e da moradia precária autoconstruída aos finais de semana, durante o período de “descanso”:

Oliveira fornece uma chave explicativa específica para o contexto urbano, que daria uma nova base para o estudo das cidades periféricas: o rebaixamento do preço da força de trabalho, resultado dos alimentos providos da agricultura de subsistência e da autoconstrução da moradia operária é determinante para o sucesso do processo de acumulação industrial. Um universo urbano produzido pelas mãos de seus moradores, ao longo de muitos anos, nas horas de “folga”, com as parcas e controladas economias, sustenta o simulacro da cidade de primeiro mundo com seu consumo conspícuo. Isso acaba explicando também (em parte) o mercado residencial (formal) restrito ou travado – mercado de luxo – que atende apenas de 15% a 30% da população dependendo das características das cidades e regiões do país. (MARICATO, 2011, p. 129)

Maricato (2011) compreende o conceito de moradia precária como o mais preciso para definição daquilo que entende como cidade periférica. Isso, pois, compreender a cidade periférica em todas as suas nuances vai além de compreender a periferia da cidade (MARICATO, 2011, p. 104-105). Tem-se que o pensamento crítico sobre a cidade periférica desejou estudar a metrópole na periferia do capitalismo (MARICATO, 2011, p. 102), logo, não se tratou apenas de levantar o véu da pobreza urbana como denúncia (MARICATO, 2011, p. 103), mas apresentar o espaço urbano como relações sociais (MARICATO, 2011, p. 105).

Segundo a Maricato (2011, p. 105), “parte-se do princípio marxista de que o espaço urbano, como qualquer mercadoria, é uma produção social e envolve relações”. E por esse motivo que as moradias precárias enquanto objeto seria o mais estratégico para demonstração dos elementos constitutivos desta cidade periférica.

Se Maricato (2011) entende que a moradia precária seria, estrategicamente, o

objeto que revelaria com maior precisão os contornos daquilo que se entende por cidade periférica, é porque, através das moradias precárias, periféricas (como bairros pobres e longes dos centros urbanos) ou não (a exemplo dos cortiços centrais, por exemplo), se desvelaria a abstração da produção do espaço urbano como “a cidade dos baixos salários e da informalidade estrutural”, mas que também denunciam essa dualidade aos responsáveis: o Estado, “com suas políticas socialmente regressivas” e ao capitais, “que abusa da renda fundiária e imobiliária, a ‘super exploração da força de trabalho no canteiro de obras que conforma o desenvolvimento das forças produtivas” (MARICATO, 2011, p. 106).

Em guisa de conclusão, percebe-se que o processo de urbanização brasileiro decorreu de uma intensa relação dialética entre trabalho e moradia sob a lógica da dependência.

Diante da relação de dependência, o processo de urbanização dos países de economia periférica emerge de uma política de baixos salários e de dificuldade de acesso aos bens de consumo individual e coletivo pelos trabalhadores (CASTELLS, 2000; LOJKINE, 1981), que no mesmo movimento, necessitam se utilizar da própria força de trabalho, organizada em mutirões, para ter acesso a estes bens de informalmente e precariamente, às margens da cidade “real” (OLIVEIRA, 2013; MARICATO, 2011; KOWARICK, 2009). Tal cenário decorre da diminuição do valor da força de trabalho provocada, tanto pela alta oferta de alimentos, quanto pelo grande movimento migratório às cidades (LEFEBVRE; 2011; CASTELLS; 1983; OLIVEIRA, 2013; FURTADO, 1975). As cidades passem a reproduzir socialmente as estruturas das relações sociais capitalistas no âmbito dos países de economia periférica (LEFEBVRE, 2011; CARDOSO; FALLETO, 2010), que, no bojo do processo produtivo, superexplora a força de trabalho da classe trabalhadora mediante aumento da mais-valia absoluta (MARINI, 2011), reiniciando-se assim a dialética da urbanização dependente por ausência de acesso aos bens de consumo individual e coletivo.

Resta saber, portanto, como esse debate foi incorporado ao texto constitucional brasileiro, já que o discurso presente na letra da lei resgata a polissemia do desenvolvimento, ao adjetivar a política urbana brasileira como política de desenvolvimento urbano. E mais, se a dependência também se revela como subordinação, onde “os países periféricos não possuem dinamismo próprio e sua estrutura interna é apenas produto das relações que os vinculam ao sistema mundial”

(MARINI, 2011, p. 132; ROUGIER, 2016, p. 685), deve-se questionar qual o papel do Direito – como “estrutura interna” deste país periférico – no âmbito da concretização de uma política de desenvolvimento urbano.

3.2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A conjuntura política e econômica do país a partir da década de 1960 propiciou a ebulição de novas práticas políticas pelos movimentos sociais e governos municipais na gestão, produção e regulação do espaço urbano.

Maricato (2011, p. 99-101) destaca que o contexto autoritário e centralizador característico do período do Regime Militar proporcionou uma nova interpretação para as assim chamadas “cidades periféricas” através do que a autora chama de Nova Escola do Urbanismo.

Em breve síntese é possível afirmar que os estudos realizados pela Nova Escola do Urbanismo, entre o período de 1970 e 1980, proporcionaram a conclusão de que a cidade ilegal e informal é a regra na realidade brasileira. (MARICATO, 2011, p. 111).

A produção acadêmica desse período aprofundou-se em diversos campos dos saberes, tais como Arquitetura, Urbanismo, Direito, Ciências Sociais, entre outros. Maricato destaca que, no Direito, também se percebe esse mesmo movimento de denúncia, também sendo a legislação um elemento constitutivo dessa cidade ilegal como regra, logo, elemento constituinte da cidade periférica.

A partir da década de 1960 percebeu-se, no Brasil, uma nova forma de se conceber a produção do espaço urbano a partir de uma “vigorosa” intervenção estatal na cidade mediante emprego de políticas públicas voltadas à industrialização e incentivo à construção civil (BALDEZ, 1986, p. 6).

As escolhas afetas às políticas públicas centralizaram-se institucionalmente junto ao BNH, que passou a ser o grande símbolo da política estatal de urbanização, proporcionando acesso à habitação para a classe média, gerando empregos na construção civil urbana, e acelerando o processo migratório, já que a força de trabalho empregada na construção civil era eminentemente oriunda de imigrantes (BALDEZ, 1986; MARICATO, 2011).

Ocorre que, apesar da política pública dirigida à promoção de moradia, Gabriel Bollaffi (1982, p. 53), Miguel Baldez (1986), entre outros, apresentam a temática da

política estatal de habitação popular como ideologia de incentivo ao consumo e acumulação de capital privado mediante utilização de recursos públicos do FGTS.

Segundo Bolaffi (1982, p. 53), “a orientação que inspirou todas as operações do BNH foi a de transmitir todas as suas funções à iniciativa privada”, o que era realizado mediante a captação de recursos financeiros do FGTS para, em seguida, dirigi-los à indústria da construção civil, também transferindo para iniciativa privada também a decisão sobre localização e localização das habitações que seriam construídas. Essa terceirização do processo decisório ao setor privado está diretamente ligada à forma como o capital imobiliário extrai o valor da cidade (LOJKINE, 1981; MARICATO, 1998a)

A produção e a distribuição da moradia relacionam-se com os investimentos públicos feitos na cidade. A orientação desses investimentos, por meio das políticas públicas, orienta também, em parte, a valorização imobiliária e, particularmente, a valorização fundiária. Os interesses políticos envolvidos na produção da moradia e do espaço urbano, como se pode perceber, são muitos e poderosos. O crescimento urbano, aparentemente natural, tem por trás de si uma lógica que é dada pelos interesses em jogo e pelo conflito entre eles. (MARICATO, 1988a, s/p)

Marcada pela precariedade de habitação e pela ausência de políticas públicas que efetivamente garantam acesso à moradia adequada, tem-se nas favelas a grande opção de moradia para a população que, hoje, vive e trabalha na informalidade. (KOWARICK, 2009). Segundo Bonduki e Rolnik (1982, p. 118) “a proliferação de loteamentos periféricos só pode ser entendida se percebermos a sua importância para a acumulação de capital e para reprodução da força de trabalho na etapa recente de expansão do capitalismo no Brasil”.

A grande questão é que esta realidade é resultado de um processo de urbanização excludente que conserva muitas raízes da sociedade patrimonialista e clientelista própria do Brasil pré-republicano”, marcado pela: (a) industrialização dos baixos salários, onde “o custo da reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria habitação, fixado pelo mercado privado”; (b) uma tradição de investimentos regressivos pelas gestões locais, em que “as obras de infraestrutura urbana alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para moradia”; (c) uma “legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei” (MARICATO, 1999, p. 10).

Tem-se, assim, que durante o período do regime militar a dialética da

urbanização dependente deu a tônica ao processo de urbanização brasileiro. Somado ao trabalho informal, à má remuneração e o alto risco e acidente de trabalho proporcionado pela construção civil (MARICATO, 1988) além do direcionamento de recursos públicos à iniciativa privada e de uma legislação ambígua no que tange a regulação das relações urbanas (MARICATO, 1999), a questão da moradia e da superexploração do trabalho são colocadas como componentes essenciais da dificuldade brasileira em expandir os direitos de cidadania.

Segundo Fiorillo e Marques (2019, p. 91), o direito à moradia, em verdade, é o direito que dá acesso a outros direitos, pois, estabelece o “ponto de partida na estrutura das cidades na medida em que qualquer pessoa humana necessitará ter acesso aos bens fundamentais destinados à sua sobrevivência”, exigindo-se a moradia como condição de possibilidade de consumo, inclusive, para alienação de sua força de trabalho para que tenha acesso a esses bens e serviços oferecidos pela cidade.

As condições precárias e informais de habitação e acesso à cidadania contribuem, inclusive, para o aprofundamento da desigualdade na medida em que se converter, para o capitalismo, como um capital morto, sem circulação e sem atenção estatal (SOTO, 2001)

Como destaca Soto (2001, p.39), aos que vivem na informalidade

só lhes resta a alternativa de viver e trabalhar fora da lei oficial, utilizando seus próprios acordos informais de compromisso na proteção e mobilização de seus ativos. Esses acordos são o resultado de uma combinação de regras seletivamente emprestadas do sistema legal oficial, improvisações e costumes trazidos *ad hoc* de seus locais de origem ou localmente elaboradas.

A informalidade da moradia e trabalho implica, pois, em evidente espoliação na medida que não se dá a terra ou à moradia a segurança da posse ou propriedade, bem como não se dá ao empregado(a) a proteção normativa laboral, superexplorando-a ainda mais sua força de trabalho.

Em verdade, a proposta de desenvolvimento desse período acentuava as desigualdades sociais, conforme a crítica dirigida às teorias do subdesenvolvimento analisadas no item anterior que propunham a necessidade de primeiro fazer o bolo crescer, para, então, dividi-lo. Gabriel Bolaffi (1982, p. 37) aponta a ideologia por trás do discurso, ao afirmar que:

[...] o salto qualitativo, ou pelo menos aquele salto qualitativo anunciado pelos autores da Teoria da Torta, parece que deu chabu. O valor atingido pela renda *per capita* em 1978 indica que desde o ano da criação do BNH até o presente, pelo menos em termos nominais, a torta da riqueza nacional nesse país cresceu cinco vezes. Só que em vez de reparti-la, os donos da casa já começavam a falar em coibir-lhe o excessivo crescimento.

A questão é que, como alerta Maricato (1988a, s/p), contra essa situação de exclusão e precariedade de moradia e trabalho, a proposta de reforma agrária e luta por melhores salários não é suficiente, afinal, “na cidade, além do capital em geral, o trabalhador enfrenta o capital imobiliário que, articulado a outros setores capitalistas (serviços públicos principalmente) orienta os investimentos públicos”.

É por este motivo que o período do regime militar se caracterizou como de forte repressão às propostas voltadas a trazer maior participação dos segmentos da sociedade nas decisões da esfera pública. Durante o período militar, o processo de urbanização dependente tem um novo elemento constitutivo, a política urbana estatal excessivamente tecnocrática, centralizada e burocrática, dando destaque a incentivos voltados para habitação, saneamento, transporte e urbanização, porém, sem a devida escuta a necessidade da população. (MARICATO, 2011).

Para Maricato, se um dos elementos centrais para compreensão das cidades periféricas são as moradias precárias, outro elemento importante para explicação da sociedade brasileira e da realidade urbanística é a existência de uma “burguesia retrógrada” vinculada ao processo de urbanização do Brasil, principalmente por intermédio do aparelho estatal, mantendo-se as raízes da sociedade escravocrata, patrimonialista, patriarcal e clientelista (MARICATO, 2011, p. 130).

Essa explicação política da sociedade, principalmente em razão da existência inflada desta burguesia e da ocupação dos espaços políticos, determinará a forma como a legislação urbanística é aplicada no Brasil.

Segundo Maricato (2011, p. 134), enquanto a legislação e órgãos regulatórios se caracterizam como uma “parafernália normativa e burocrática”, na medida em que há diversos órgãos, cargos e gabinetes dedicados para planejamento e regulação do uso e ocupação do solo, porém, o mesmo não ocorre com “as tarefas operacionais ou de fiscalização para o cumprimento das leis de uso e ocupação do solo”. Isso é, enquanto a burocracia para regulação e planejamento é gigantesca, não se vê o mesmo empenho para tarefas de fiscalização, onde se vê um aparato estatal frágil, com salários baixos, realizando tarefas menos prestigiadas onde “não raramente, uma

pequena corrupção aí acontece”.

Essa oposição entre o aparato regulatório inflado e as operações fiscalizadoras frágeis são explicadas pela imagem do chamado “elegarça” figura de elefante com pernas de garça criado pela autora e Fernando Mendes Castro, em que tentam explicar o distanciamento entre teoria e prática, entre gestão e planejamento, entre regulação e fiscalização, dualidades presentes no âmbito das cidades periféricas:

[...] construímos uma imagem para expressar este Estado: um corpo de elefante – superdimensionado nos gabinetes, nas tarefas normativas, nas assessorias, nas consultorias, na avaliação de projetos, nos controles burocráticos – sustentado por pés de garça – operação precária, gestão ineficaz, fiscalização insuficiente, despreparada, desequipada e desarticulada. Enfim, a operação não tem importância (porque não tem pessoal, orçamento, equipamento, poder), senão quando determinada por interesses clientelistas ou capitalistas. (MARICATO, 2011, p. 134-135).

É por esta razão que a expressão ideias fora do lugar e lugar fora das ideias se revelam como tão identitárias dessa realidade. Apesar do prestígio da legislação urbanística, parece que esta não foi pensada para a realidade que pretende intervir, ou melhor, não é aplicada nos lugares que dela mais necessitam. Enquanto se verifica o crescimento expressivo de um mercado restrito de serviços e equipamentos urbanos, por outro lado, verifica-se uma intensificada informalidade e ausência de fiscalização ou proteção voltada à ocupação de solos ambientalmente frágeis, sem segurança de posse e que não estão sob a mira da valorização do mercado ou sobre a aplicação da lei. Segundo a autora, trata-se de um cenário de “faz de conta geral, onde a legislação, urbana e ambiental é bastante detalhada e avançada (até para o contexto internacional), mas aplicada de acordo com as circunstâncias e apenas a uma parte do território” (MARICATO, 2011, p. 133).

O estudo realizado por Boaventura de Sousa Santos na comunidade de Pasárgada retrata a ilegalidade como regra de subjetividade da periferia, isso é, “a ilegalidade em relação à posse da terra parece fornecer frequentemente uma base para que a exclusão se realize em sua globalidade” (MARICATO, 1996, p. 60)

Como denúncia a esse caráter excludente da lei, a autora destaca a produção independente das brochuras do “Direito Insurgente”⁷, coleção de textos promovidas pelo Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis (CDDH), do qual

⁷ Esse movimento será abordado mais a frente, no Capítulo 3, quando será colocado como um dos pilares para compreensão da gestão democrática da cidade em seu aspecto também jurídico.

participavam ativamente Miguel Baldez e Jacques Távora Alfonsín, autores e advogados que serviram de inspiração para uma série de outros deram sequência à crítica jurídica nas décadas seguintes, entre os quais, Sonia Rabelo, Nelson Saule Junior, Betânia Alfonsín, Edésio Fernandes e Leticia Marque Osório. (MARICATO, 2011, p. 117).

Fato é que, a união entre teoria e a prática proporcionou um apanhado de reflexões que foram centralizadas sob a bandeira da Reforma Urbana e de seu Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e pela constituição do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), processo político responsável por pautar o processo de constitucionalização da política urbana durante a Assembleia Nacional Constituinte da Constituição Federal de 1988.

A reforma urbana foi, portanto, produto da crítica realizada à realidade das cidades brasileiras na década de 60/70 pela assim chamada Nova Escola do Urbanismo e pelos Movimentos Sociais Urbanos.

Surge como uma "nova ética social" que ao mesmo tempo em que denunciava a desigualdade social e buscava a necessidade de implementação das demandas imediatas, propunha uma plataforma de integração dos movimentos através da qual pudesse se pensar em "novos valores básicos que devem orientar a vida na sociedade" (QUEIROZ RIBEIRO, 1986, apud SILVA, 1991, p. 7-8).

Mais que uma vontade, a unificação de um movimento urbano de nível nacional passava a ser uma necessidade de resistência e existência do trabalhador frente à superexploração do trabalho pela apropriação da mais-valia absoluta. Tal condição foi chamada por Lucio Kowarick como espoliação urbana:

Trata-se, em suma, de um capitalismo tecnologicamente moderno, mas que guardou inúmeras modalidades de extração da mais-valia na sua forma absoluta, ocasionando acentuado aumento das jornadas e o ingresso, também significativo, de outros membros da família no mercado de trabalho. [...] Baixos salários, o desgaste decorrente das longas jornadas de trabalho do período de expansão econômica ou o desemprego são causas que têm levado à enorme dilapidação da energia física e mental dos trabalhadores. [...] um conjunto de situações que pode ser denominado de espoliação urbana: é a somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta. (KOWARICK, 2009a, p. 21-22).

A espoliação urbana, como produto do da dialética da urbanização dependente

tem, no Estado, elemento fundamental, afinal, “o investimento que injeta no tecido urbano é fator de intensa valorização diferencial da terra, aparecendo como ator importante no processo de especulação imobiliária e segregação social (KOWARICK, 2009a, p. 23).

Em uma revisitação ao conceito original de espoliação urbana, Kowarick (2009a, p. 107), o apresenta como produto histórico e afirma que a noção de espoliação se refere a negação contínua de direitos à determinada parcela da população. Porém, o autor afirma que sua crítica não está ligada a uma ausência de lei positiva, “mas no sentido de uma percepção coletiva segundo a qual existe legitimidade na reivindicação por um benefício que sua negação constitui injustiça, indignidade, carecimento ou imoralidade”, afinal, segundo o autor, “o legítimo pode institucionalizar-se e até transformar-se em norma jurídica”.

Via-se, pois, na década de 80 uma oportunidade de expansão da cidadania e disputa política contra essas situações de injustiça, também no âmbito jurídico-legislativo. É o que ressalta Maricato (1988a, s/p)

A crescente submissão da terra urbana ao capital imobiliário, combinada ao arrocho salarial e a depauperação das massas (excluídas do mercado imobiliário privado e ignoradas pelas políticas públicas), conduz a situação das cidades a um impasse. Milhares de pessoas vêm se reunindo, em milhares de movimentos em todo o país, para oferecer resistência à espoliação urbana. Insubordinam-se contra o capital (representado muitas vezes pelo Estado) também nos locais de moradia e não apenas nos locais de trabalho: num caso como no outro, está presente a tendência de controle sobre o cotidiano ou sobre o modo de vida dos trabalhadores.” (MARICATO, 1988a, s/p)

Com essa perspectiva unificadora, o MNRU conseguiu reunir-se frente às dinâmicas liberais que se apresentavam à política de desenvolvimento nacional, agora afetadas também pelo fenômeno da globalização. As pautas de moradia, transporte, saneamento, agora passaram a ser agenda única daquilo que se chamou Reforma Urbana, que deu nome ao movimento – Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e, após a promulgação da Constituição Federal, em 1987, batizou o espaço de discussão criado com o propósito de ser uma plataforma comum para união das pautas urbanas, tratou-se do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). (MARICATO, 2009, p. 201).

O que o MNRU desejava era uma legislação que impedisse a especulação imobiliária de imóveis não utilizados ou subutilizados, desejava também modificar a

concepção de direito à propriedade do texto constitucional e regularizar os direitos que o proprietário possui, além disso, tinha como intenção criar espaços de participação popular nos espaços democráticos, não limitando-se a participação em conselhos, mas, também, mediante uso de vetos legislativos e o direito de submeter propostas legislativas (MARICATO, 1988, p. 137-138).

Essa pauta se tornou viável a partir da possibilidade de propostas de emendas de iniciativa popular dirigidas à Assembleia Nacional Constituinte de 1986 (SILVA, 1991, p. 5-6; MARICATO, 1988, p. 137). Diante de tal oportunidade, o MNRU engajou-se na elaboração de uma emenda que representasse os anseios populares pela reforma urbana (SILVA, 1991), e teve como pedra de torque o acúmulo de conhecimento social existente desde a desarticulação do BNH, o que permitiu que o espaço “técnico burocrático” anteriormente ocupado pela instituição fosse politicamente ocupado “por força sociais que tinham sua referência política nos movimentos sociais urbanos e nas propostas de democratização da cidade.” (COELHO, 1996, p. 281).

Criou-se, assim, a nominada "Emenda Popular pela Reforma Urbana" que contou com cerca de 140/150 mil assinaturas no país, contou com a representação de 77 entidades de classe, segmentos e associações e fora defendida perante a Comissão de Sistematização da Constituinte por Ermínia Maricato em 27 de agosto de 1987. (SILVA, 1991, p. 6; COELHO, 1996, p. 283).

A Emenda Popular foi recebida em 19/08/1987 no Plenário da Constituinte, recebendo numeração de PE00063-6/PE1P20743-6 (BRASIL, 1987).

Sobre a Emenda, Maricato reitera seu aspecto histórico como proposta contra hegemônica às políticas e dinâmicas capitalistas sobre o urbano das últimas décadas:

Uma nova proposta de reforma urbana, elaborada em 1987, fez-se em novo cenário e com novos protagonistas. O processo de urbanização do país avançou muito e o estágio de acumulação do capital é, por sua natureza, urbano.” [...] A nova proposta de reforma urbana surgiu nesse contexto. Surgiu também da possibilidade de apresentação de emendas de iniciativa popular à Assembleia Nacional Constituinte, ou seja, emendas com 30 mil assinaturas de eleitores de todo o país. A emenda popular de reforma urbana é uma plataforma resultante das forças sociais que participaram de sua elaboração mais que uma emenda à Constituinte. Daí sua importância. Sua formulação seria inviável se não fosse precedida de um certo acúmulo de proposições e reflexões, realizadas por entidades vinculadas às lutas urbanas: mutuários, inquilinos, posseiros, favelados, arquitetos, geógrafos, engenheiros, advogados etc. Profissionais de classe média, vinculados de forma mais ou menos efetiva às lutas populares, e entidades representativas de movimentos de massa, reuniram-se para, em curto espaço de tempo, redigir uma proposta. (MARICATO, 1988a, s/p).

Segundo Franklin Coelho (1996) a Emenda Popular pela Reforma Urbana⁸ - possibilitou a consolidação de uma nova concepção de direito urbano a partir de seu conteúdo, que pode ser estruturado nos seguintes eixos:

Tabela 3 - Eixos da Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição

Eixo	Proposta
Direitos Urbanos (arts. 1º e 2º)	<p>- Declarar como direitos urbanos e o obrigar o Estado a garantir o direito:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) a condições de vida urbana digna (art. 1º, caput); b) à justiça social (art. 1º, caput); c) ao acesso à moradia (art. 1º, inc. I) d) ao transporte público (art. 1º, inc. I) e) ao saneamento (art. 1º, inc. I) f) à energia elétrica (art. 1º, inc. I) g) à iluminação pública (art. 1º, inc. I) h) à comunicação (art. 1º, inc. I); i) à educação (art. 1º, inc. I); j) à saúde (art. 1º, inc. I); k) ao lazer e segurança (art. 1º, inc. I); l) à preservação do patrimônio ambiental e cultural (art. 1º, inc. I); m) à gestão democrática da cidade (art. 1º, inc. II) <p>- Condicionar o direito à propriedade ao direito às condições de vida urbana digna e subordiná-lo ao princípio do estado de necessidade (art. 2º)</p>
Da Propriedade Imobiliária (art. 3º a 11º)	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitar a desapropriação com títulos da dívida pública com prazo de 20 anos (art. 5º, 6º, 7º e 9º); - Coibir lucros especulativos com instrumentos específicos, tais quais: imposto progressivo (art. 3º, § único, 9º), imposto sobre valorização (art. 8º); - Promover a regularização fundiária mediante instrumentos específicos, tais quais: usucapião especial urbano (art. 11º), discriminação das terras públicas (art.

⁸ Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a3o-1988.pdf>

	<p>10º), concessão de direito real de uso (art. 3º, inc. VII);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Controlar o uso do solo mediante instrumentos específicos, tais quais: urbanização compulsória, proteção urbanística e prevenção ambiental, tombamento (art. 3º, art. 9º)
<p>Da Política Habitacional (art. 12º a 15º)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Atribuir responsabilidades do Estado na promoção pública da habitação mediante promoção (art. 12º): <ul style="list-style-type: none"> i) da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas; ii) de programas públicos de habitação; iii) de regulação do mercado imobiliário e proteção do inquilinato com vinculação de teto ao valor inicial dos aluguéis residenciais; iv) de assessoria técnica para produção da casa própria; - Viabilizar recursos para programas de habitação o de interesse social (art. 13º) - Eliminar agentes privados nos programas habitacionais populares (art. 13, § único); - Municipalizar políticas habitacionais (art. 14º) - Fixar equivalência salarial nos reajustes de aluguéis e prestações da casa própria (art. 15º).
<p>Do Transporte e Serviços Públicos (art. 16º e 17º)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar o lucro privado na exploração dos serviços públicos (art. 16º); - Eliminar tarifas compatíveis com salário-mínimo (art. 17º); - Garantir a participação dos trabalhadores dos órgãos do Estado na formulação das políticas públicas (art. 18º).
<p>Da Gestão Democrática da Cidade (art. 18º a 23º)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir a participação popular na elaboração de planos urbanos (art. 18º); - Possibilitar a iniciativa popular para apresentação de projetos e para o veto a projetos legislativos apresentados (art. 19º e 20º); - Garantir o amplo acesso à informação sobre planos urbanos e de serviços públicos (art. 21);

	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir o acesso ao Judiciário para tornar eficaz norma constitucional em caso de omissão legislativa sobre questão urbana (art. 22º) - Atribuir responsabilidade a administração pública no cumprimento dos preceitos previstos na emenda (art. 23º)
--	---

Fonte: MARICATO, 1988a, s/p; MNRU, 1987; BRASIL, 1987

Ana Amélia da Silva destaca que a grande contribuição da Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição (PPEPC) foi a possibilidade de se abarcar, no texto constitucional, os chamados “direitos de cidadania”, os quais seriam brigadas dos “direitos à cidade ou direitos urbanos” (SILVA, 1991, p. 15). Essa concepção de direitos da cidadania permite um novo olhar sobre o que se concebe por “direito à cidade”, pois, segundo Silva, não há que se falar de um direito à cidade no singular, mas de vários direitos à cidade, que tiveram a atribuição de “direitos urbanos” na proposta de emenda popular.

Fato é que, com a redemocratização do país, o processo de elaboração de uma nova Constituição mediante participação democrática, possibilitou uma efetiva participação de movimentos e setores da sociedade em torno da questão urbana, culminando na proposta de uma Emenda Constitucional Popular que trazia consigo necessidade de futura regulamentação daquilo que se definiu como política urbana.

Em sua redação final, a Constituição não apresentou a inclusão dos 23 artigos propostos na emenda de forma linear e sistematizada. Na verdade, percebe-se que o próprio MNRU estava ciente dessa possibilidade ao colocar o requerimento “inclua-se na Constituição Brasileira onde couber” (MNRU, 1986).

Promulgada a Constituição, teve-se o capítulo de Política Urbana reduzido a dois artigos. Fato que não deve ser compreendido com pessimismo, haja vista que foi “a primeira vez na história constitucional do país em que ela é tratada em um capítulo especial” (SILVA, 1991, p. 17).

O grande destaque, todavia, fica para a forma como a política urbana ficou constitucionalizada através do adjetivo “desenvolvimento” no art. 182 da Constituição Federal, bem como à localização do Capítulo II que trata da Política Urbana, que foi inserido no Título VII da Constituição, sob a rubrica “Da ordem econômica e financeira” (BRASIL, 1988).

Sendo assim, percebem-se indícios da imediata correlação da política urbana

com às teorias desenvolvimentistas trabalhadas no capítulo anterior, como apresentado e criticado por Benício Viero Schmidt (1983, p. 36). Contudo, o que se defende nesse trabalho é a necessidade de se descolonizar tal expressão, assim como Paulino (2019) propusera, as teorias da dependência também o fizeram e, como se verá adiante, também se propõe através do direito insurgente (PAZELLO, 2018)

Ademais, lembre-se que a constitucionalização da política urbana não tem como marco histórico tão somente a promulgação do texto constitucional, em verdade, todo o processo vivenciado ao longo da década de 80 junto Movimento Nacional pela Reforma Urbano é o grande fato histórico.

Dessa forma, tem-se que o texto constitucional traz em seu bojo, de forma esparsa, não só previsões de onde podem ser inferidos os conteúdos normativos da proposta (por exemplo, “Princípios Fundamentais”, “Direitos e Garantias Fundamentais”, “Da Ordem Econômica e Financeira”, “Da Ordem Social”, “Da Política Urbana”, entre outros), mas, também, toda a compreensão sobre a urbanização brasileira apresentada pela Nova Escola do Urbanismo e das práticas sociais dos movimentos sociais urbanos, que estão, de modo ou outro, cravados no texto constitucional historicamente (BRASIL, 1988).

Ademais, a Constituição Federal trouxe a previsão da política urbana, mas exigiu a elaboração de lei específica que a regulasse. Isso exigiu um grande esforço político de acompanhamento, fomento e incentivo de discussões, além de muita pressão política para regulamentação do capítulo da Constituição sobre política urbana, processo político que teve como grande conquista a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Defende-se, pois, que o Estatuto da Cidade foi responsável em resgatar o tom denúncia ao passado fortemente marcado por uma centralização da política e por um incentivo econômico às políticas desenvolvimentistas e o fizera ao positivar, em seu art. 2º, o objetivo e as diretrizes da política de desenvolvimento urbano.

Ao atribuir seu objetivo revela no *caput* do art. 2º que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais” (BRASIL, 2001).

Por seu turno, ao apresentar as diretrizes da política urbana, apresenta chaves interpretativas capazes de descolonizar o termo desenvolvimento, mediante a atribuição de direitos sociais fundamentais como moradia, saneamento, transporte, serviços públicos, lazer e trabalho dentro do conceito de “garantia do direito a cidades

sustentáveis” (inc. I); a necessidade de que ocorra a efetiva participação popular organizada ou não no planejamento urbano, no uso e ocupação do solo e na gestão da cidade (inc. II, III, VI XIII, XVI, XIX); efetiva oferta de equipamentos urbanos para viabilizar o efetivo gozo dos direitos fundamentais (inc. V, VIII); a correlação e integração do campo e cidade a fim de possibilitar o desenvolvimento (inc. VII); prática de justiça ambiental (inc. IX); adequação das contas públicas e dos investimentos (inc. X), justiça social mediante recuperação de mais valia (inc. XI); preservação do meio ambiente (inc. XII, XVII); regularização fundiária e práticas de facilitação do acesso à terra (inc. XIV, XV) e garantia prioritária de acesso à energia, telecomunicação, água e saneamento (inc. XVIII). (BRASIL, 2001)

De certo modo, em conclusão, com base no que se debateu no capítulo primeiro, quando se constatou a influência da tradição marxista da sociologia urbana à escola do urbanismo brasileiro, e, ao se definir, nos tópicos iniciais deste capítulo que as teorias sobre o desenvolvimento, especialmente às críticas feitas à razão dualista representam o processo dialético de urbanização dependente que justificou a elaboração de uma combativa produção prática e teórica em torno da política urbana brasileira entre as décadas de 40 a 80 consolidadas no que se chamou de MNRU, tem-se a possibilidade da política de desenvolvimento urbano abordada na Constituição e no Estatuto da Cidade ser compreendida de forma descolonial, buscando um efetivo crescimento qualitativo das funções sociais da cidade a fim de afastar a condição de espoliação urbana.

3.3 O DIREITO INSURGENTE E OS USOS POLÍTICOS DO DIREITO PELO MOVIMENTO NACIONAL DA REFORMA URBANA

Até aqui, buscou-se compreender como o espaço urbano e a política urbana se constituíram a partir das teorias sociológicas sobre o processo de urbanização, momento em que se resgatou a questão da divisão social e espacial do trabalho decorrente do processo de industrialização como evidência da crescente segregação social alinhada à política estatal e urbana de desenvolvimento.

Demonstrou-se que, contra o avanço dos efeitos espoliativos sociais das políticas desenvolvimentistas, a sociedade civil, através do Movimento Nacional da Reforma Urbana, logrou êxito em garantir a constitucionalização do direito à cidade mediante a inclusão da política urbana no texto constitucional.

Uma vez constitucionalizada, resta saber quais são as balizas colocadas pelo direito à política de desenvolvimento urbano, a fim de se compreender se o seu principal instrumento normativo – o Estatuto da Cidade – e uma das principais diretrizes de política urbana que ele desenha – a gestão democrática da cidade – podem ser usadas de forma contra hegemônica. E mais, cabe averiguar se poderia o Direito ser capaz de proporcionar mudanças sociais colocando-se em contraposição à lógica capitalista de produção do espaço urbano.

Edésio Fernandes (2006, p. 5) apresenta como causa do processo de segregação socioespacial um conglomerado de fatores históricos, entre os quais se destacam as “dinâmicas informais do mercado de terras; centralização político-institucional; autoritarismo político-social; burocratização político-administrativa; e corrupção endêmica”.

Somado a esses fatores, tem-se que o processo de crescimento das cidades ocorreu sob a vigência de uma ordem jurídica civilista, sem correspondência à complexidade do processo de urbanização brasileiro (FERNANDES, 2006, p. 7) e que se fundamentava na corrente do positivismo jurídico, reafirmando o monopólio estatal na produção da ordem jurídica mediante a forma de representação democrática excluindo grande parte da população dos processos de decisão (FERNANDES, 2006, p. 9)

Relembrando Castells (2000), para quem uma das faces da política urbana é o planejamento (“planificação”), e percebendo, a partir de Fernandes (2006, p. 5), que a urbanização brasileira foi fortemente marcada por um processo de “centralização”, “autoritarismo” e “burocratização” das instituições políticas, possuindo uma “natureza elitista”, uma nova proposta de política urbana para a realidade brasileira do século XXI exigia, também, um repensar das esferas político-administrativas.

Até então, o planejamento urbano também correspondia à tendência positivista da racionalização e tecnicidade, percebendo-se que o planejamento urbano nas décadas de 70 e 80 caracterizava-se como “planejamento tecnocrático, geralmente baseado em regras urbanísticas que desconsideram as realidades socioeconômicas de acesso ao solo urbano e à moradia”, incapaz de realizar uma fiscalização de seu cumprimento “dada à falta de capacitação dos órgãos públicos sobretudo a nível local” (FERNANDES, 2006, p. 9).

Porém o problema já estava dado, o processo de industrialização, já havia incentivado a urbanização e o período pós-industrial do capitalismo se reconfigurava

de tal modo que as taxas de crescimento urbano não iam mais continuar em crescimento no século XXI (FERNANDES, 2006, p. 3).

Neste aspecto, Fernandes (2006, p. 5) também aponta que a tradição acadêmica e os movimentos urbanos no Brasil que, desde a década de 60 – a que se chamou de Nova Escola do Urbanismo (MARICATO, 2011) –, começam a ganhar espaço e relevância, passam a ter no campo jurídico um espaço de luta por reformas normativas que enfrentasse e reformulasse os processos institucionais historicamente forjados no século XX a fim de se concretizar uma reforma urbana comprometida com princípios como o da inclusão socioespacial e da sustentabilidade ambiental (FERNANDES, 2006, p. 5-6).

É importante ressaltar a contribuição da Nova Escola do Urbanismo, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e, neste ponto, a atuação de advogados e advogadas que passam a enxergar o direito como ferramenta de mudança social e teórica sobre o Direito: o direito insurgente.

Uma abordagem mais recente sobre o direito insurgente é apresentada por Ricardo Prestes Pazello (2018), que o apresenta a partir de dois principais pilares: a crítica jurídica marxista/marxiana e as teorias críticas da América Latina.

Segundo o autor “entre a crítica macroestrutural ao sistema social e a crítica que considere o que é específico ao fenômeno jurídico, encontra-se a mediação necessária do ponto de partida geopolítico, que tem na dependência seu crivo” (PAZELLO, 2018, p. 1560). Propõe, assim, uma aproximação entre a crítica descolonial e o direito insurgente.

Pazello busca a crítica ao direito no próprio Marx e sua especificidade no contexto latino-americano. Tem como pergunta central, num primeiro momento, “qual o lugar do direito no materialismo histórico?”, e, no próprio “O Capital” de Marx, encontra 959 citações a respeito do direito em seus seis diferentes sentidos:

“a) direito como relação jurídica, ou seja, referências própria e estritamente jurídicas; b) direito como legislação e aparelho legislativo; c) direito como sistema judiciário estatal; d) princípios de justiça (via de regra, em sentido negativo, quer dizer, de injustiça); e) referências a leis científicas ou ideológicas, naturais ou sociais; f) referências a todo tipo de regularidade e normalidade.” (PAZELLO, 2018, p. 1566).

O que o autor chama de direito achado n’O capital é a referência feita por Marx aos diversos sentidos do fenômeno jurídico capitalista entendidos no seu tempo histórico, isto é, “o direito só tem seu apogeu na forma jurídica burguesa”, onde

“aparece como relação jurídica que é inata ao processo de circulação de mercadorias” (PAZELLO, 2018, p. 1566).

Contudo, tal especificidade histórica, não impede que ainda haja abertura para os diversos usos desse direito. Retomando a leitura do livro “Questão Judaica”, de Marx, encontra outro elemento da crítica marxiana ao direito, circunscrita no debate acerca da luta por direitos dos judeus: a questão da emancipação política. (PAZELLO, 2018, p. 1570).

A emancipação política (e sua luta por direitos) é uma emancipação insuficiente para resolver, inclusive, o problema dos judeus (tema central do texto). Mas nem por isso Marx coloca-se em oposição a não se garantir que os judeus tenham seus direitos reconhecidos ainda que não se desconvertem do judaísmo (como queria Bruno Bauer, autor do texto criticado por Marx). (PAZELLO, 2018, p. 1570)

Por seu turno, no livro “Crítica ao Programa de Gotha”, de Marx, Pazello reconhece que Marx resgata a compreensão do direito como essencialmente desigualdade. Segundo Pazello (2018, p. 1570), “dessa forma, o direito é potencialmente extinguível, já que Marx raciocina mirando para a superação do capitalismo”.

A crítica marxiana ao Direito que tem n’O Capital, na Questão Judaica e na Crítica ao Programa de Gotha, revelará as bases para o que se chamou de usos tático e estratégico do direito e que podem ser extraídos da crítica marxista ao direito.

Não se trata de um anacronismo pensar que a crítica marxista e marxiana não reconheça ao direito um caráter instrumental vinculado aos movimentos sociais. Quer dizer, se o projeto político marxista se assenta na extinção do direito, pois umbilicalmente ligado às relações capitalistas de circulação, isso não significa que a luta política de movimentos sociais não corresponda, em alguma medida, à possibilidade de uso político deste mesmo direito para reivindicar direitos.

A essa correlação que o autor nomeia de uso estratégico e uso tático. Segundo Pazello (2018, p. 1573), o “uso estratégico tem a ver com o que Engels e Kautsky escreveram sobre ‘O socialismo jurídico’, [...] trata-se de uma aposta no direito para mudar a sociedade, abrindo mão de um processo revolucionário”. Por sua vez, o uso tático, seria único uso “coerente com o marxismo”, voltado à superação do capitalismo.

As variadas formas de uso político do direito revelam-se nas trincheiras entre duas posições polarizadas sobre o direito nas teorias marxistas: o socialismo jurídico

e o antinormativismo anarquista. Como se lê:

O direito é, como já dito, uma relação entre a igualdade jurídica e o intercâmbio de mercadorias e admite apenas, dentro dos marcos do projeto político que o marxismo avaliza, um uso tático. Logo, a solução ao uso estratégico do direito – portanto, da posição do socialismo jurídico – não pode ser uma postura de abstenção quanto ao direito, mas de uso tático, já que as relações mercantis permanecerão mesmo nas fases iniciais dos futuros processos revolucionários. Assim, existem duas posições insuficientes: a do “socialismo jurídico” (ideal jurídicista de acesso às riquezas produzidas pela sociedade burguesa sem revolucioná-la) e a do “antinormativismo anarquista” (postura de abandono e negação da luta política ou político-jurídica). [...] É, portanto, irresponsabilidade negar o direito diante da necessidade de dele lançar mão frente a disputas e criminalizações. No entanto, é excessiva ingenuidade afirmar e acreditar que este é um caminho linear para modificar as relações sociais de opressão e exploração próprias do capitalismo” (PAZELLO, 2018, p. 1577).

É dentro desses marcos que surge o direito insurgente que considera o uso político do direito, mas não se limita ao socialismo jurídico. Segundo Pazello (2018, p. 1580-82), o direito insurgente possui quatro dimensões: (a) a fenomênica ou sociológica, “entendido como ação coletiva que tem por objetivo a intervenção explícita na realidade, mas que não é um fim em si, e sim uma mediação potente”; (b) a dimensão originária e histórica, que resgata o materialismo histórico como motor de crise, acentua o caráter geopolítico como definidor do crivo de análise e indica a práxis dos movimentos populares como fator histórico; (c) fundamental ou filosófica, pela qual se busca as categorias filosóficas que fundamentam a insurgência; (d) normativa ou (anti)jurídica, responsável pela mediação insurgência e direito e encontrada do chamado “debate jurídico-crítico latino americano” que teve em Oscar Correas e Jesús Antonio de la Torre Rangel os grandes marcos teórico paradigmático que servem de régua para análise de outras perspectivas críticas, inclusive a brasileira, de onde se revela o direito insurgente: na assessoria jurídica popular.

À contribuição da crítica jurídica latina-americana, acresço a crítica jurídica brasileira que também é relevante, dado o fato da grande difusão das ideias críticas no Brasil. Assim, apesar de não paradigmático, o debate brasileiro talvez seja o mais versátil e rico em termos de correntes e autores. É aqui, aliás, o lugar do direito insurgente, a partir da prática da assessoria jurídica popular (AJP) – reserva crítica que ainda pode ser resgatada. (PAZELLO, 2018, p. 1584).

O que se chama de direito insurgente nasce a partir da experiência da assessoria jurídica popular realizada principalmente no âmbito do instituto AJUP (Apoio Jurídico Popular), no Rio de Janeiro, do qual fazia parte três grandes

expoentes: Miguel Pressburguer, Miguel Baldez e Jacques Távora Afonsin, que souberam alinhar a crítica jurídica marxista e a prática de assessoria jurídica popular na utilização do direito com seus fins políticos.

Segundo Pazello (2018, p. 1593), o direito insurgente é

a mediação possível para uma crítica marxista e marxiana à estrutura da forma jurídica, admitindo, desde uma perspectiva dependentista, descolonial e comprometida com os movimentos populares, usos táticos para o direito em contextos de ainda não revolucionamento social.

Desta correlação, Pazello (2018, p. 1592-93) propõe seis diferentes tipos de usos políticos do direito:

a) um uso combativo do direito (quando se reivindica a forma jurídica para dar respostas imediatas a problemas que o direito se põe, formalmente, a resolver – caso de defesas contra criminalizações ou ações ofensivas baseadas no aparato legal-judicial); b) um uso relido do direito (em que se reinterpreta a forma jurídica, extraindo dela consequências não pretendidas em favor das classes populares); c) um uso assimétrico do direito (o qual permite contrastividade entre a forma jurídica estandardizada e as formas análogas ou parcialmente equivalentes encontradas no seio das classes subalternas, movimentos populares e povos e comunidades tradicionais); d) um uso dual do direito (significando o confronto direto entre a forma jurídica e seus usos políticos insurgentes, em contextos revolucionários); e) um uso negativo do direito (aprofundando o horizonte estratégico da superação do direito no bojo da superação das formas sociais do capital); e, por fim, f) o novo, sobre o qual pouco se pode teorizar, ainda que possa dizer respeito àquilo que o imaginário contemporâneo corresponda aos elementos de organização comunitária e regulação da intersubjetividade, no contexto de uma sociedade mais avançada. (PAZELLO, 2018, p. 1593).

Pelo que se tem como objetivo neste capítulo – verificar o aspecto judicial da gestão democrática da cidade e como ele se revela em um uso político do direito – a teoria que se desenvolve em torno do direito insurgente serve de marco teórico de investigação das condições de possibilidade do problema.

Como já mencionado anteriormente, o Movimento Nacional de Reforma Urbana sofreu forte influência de advogados e advogadas que estiveram à frente deste movimento chamado Direito Insurgente, responsáveis por realizar o resgate da teoria crítica do marxismo jurídico e o conjugá-lo com elemento da práxis dos movimentos sociais, razão pela qual assume uma postura ímpar frente às demais teorias críticas do direito brasileiro.

A teoria crítica do direito no Brasil tem numa primeira geração de juristas que se dedicam à crítica à ditadura militar. Neste período, tem-se Roberto Lyra Filho, Luis

Alberto Warat, Luiz Fernando Coelho, Roberto Aguiar e João Batista Herkenhoff como expoentes. (PAZELLO, 2018, p. 1584)

Uma segunda geração de juristas se apoia no movimento de transição democrática e reconstitucionalização do país com estudos e práticas voltadas ao que se chamou de Movimento de Direito Alternativo (MDA), o qual, “revela um gradativo abandono do marxismo e da práxis dos movimentos populares”. Nesse período, duas foram as correntes que disputaram o *locus* paradigmático do movimento do direito alternativo: a teoria do direito alternativo e o pluralismo jurídico, esse sob o marco teórico do novo constitucionalismo latino-americano; aquele no garantismo constitucional (PAZELLO, 2018, p. 1585).

Neste espaço de transição entre a teoria clássica e a nova geração de juristas que se chamada de Movimento de Direito Alternativo, destaca-se a teoria de Roberto Lyra Filho como grande destaque de novas correntes da crítica jurídica que retomavam o aspecto da práxis ao campo teórico. Aqui se destacam as correntes do direito achado na rua, que apesar de adotar no marxismo um referencial teórico, “apresenta uma lacuna considerável em sua produção, qual seja, a de não enfrentar o cerne da proposta dos primeiros juristas soviéticos, notadamente Pachukanis” (PAZELLO, 2018, p. 1585).

O resgate ao marxismo jurídico é feito pela obra de Márcio Bilharino Naves, Celso Naoto Kashiura Júnior e Alysson Leandro Mascaro, corrente esta que, segundo Pazello (2018, p. 1587), “também apresenta seus limites, dentre os quais se destaca a não preocupação com a dimensão tática para o uso do direito”.

Nesse sentido, para o autor “a experiência histórica da assessoria jurídica popular (AJP) é o complemento definitivo para se falar em insurgência (anti)jurídica. É, portanto, na assessoria jurídica popular que a insurgência encontra o jurídico”. Nessa corrente fizeram parte, dentre outros, Miguel Pressburger, Miguel Baldez e Jaques Távora Alfonsín.

Como indicado por Maricato (2011), a tradição da Nova Escola do Urbanismo, responsável por dar o impulso teórico e prático daquilo que foi concebido futuramente como Movimento Nacional pela Reforma Urbana, teve o apoio de advogados e advogadas populares que compuseram o chamado Direito Insurgente. Cita-se, novamente, trecho em que tal correlação é apontada:

Nesse período, meados dos anos 1970, ganha importância ainda no Rio de Janeiro, como ação de resistência à ditadura, uma produção teórica de profissionais da área do Direito. Uma coleção de pequenas brochuras da série “Direito Insurgente”, promovida pelo Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis (CDDH), procurava traduzir para integrantes de movimentos sociais, especialmente aqueles ligados às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica, por meio de análises marxistas, quais eram as bases e origens do direito burguês e da propriedade privada tentando desmistificá-los como instituições abstratas universais. Miguel Baldez e Jacques Távora Alfonsín estiveram entre aqueles que iniciaram uma corrente de novos estudiosos operadores do Direito que deu sequência a esse esforço ao longo das décadas seguintes. [Em nota de rodapé, a autor cita:] Sonia Rabelo, Nelson Saule Junior, Betânia Alfonsín, Edésio Fernandes, Leticia Marques Osório, entre outros. (MARICATO, 2011, p. 117-18)

A indicação de Miguel Baldez e Jacques Alfonsín se revelam como indicativos de que a prática e teoria de ambos serviram diretamente na concretização do trabalho da constituinte. Miguel Baldez⁹, por exemplo, apresentava o paradigma da insurgência a partir da experiência das “ocupações coletivas e nos conselhos populares” (PAZELLO, 2018, p. 1589). Alfonsín, por outro lado, “parte da defesa de um direito à terra, com critério evidentemente pautado pela práxis dos movimentos populares” (PAZELLO, 2018, p. 1589).

É a partir da relação entre o marxismo jurídico e a teoria e prática do movimento da AJP que nasce, segundo Pazello (2018, p. 1589), o direito insurgente:

Do encontro entre marxismo jurídico e AJP (com seus usos políticos do direito) nasce o direito insurgente, não só como práxis taticamente ajustada, mas como proposição teórica fundamentada. Eis, assim, a viabilidade de reconstrução da teoria crítica do direito pelo direito insurgente.

Cabe, portanto, indagar, a qual tipo de uso político do direito o Movimento Nacional da Reforma Urbana tinha como prática. Isso é, a tentativa de constitucionalização do direito à gestão democrática da cidade caracterizou-se a qual tipo de uso político do direito segundo tipologia anteriormente apresentada? E mais, é possível falar sobre uma mutação do uso político do direito para os tempos atuais? É o que se abordará no capítulo seguinte.

⁹ Já apresentamos a relação entre a crítica do direito de Baldez e sua relação com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana em outra oportunidade, para a qual remetemos o leitor: SANTOS; ARAÚJO JR., 2021.

4 O USO POLÍTICO E JUDICIAL DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

4.1 O USO COMBATIVO DO DIREITO NA CONSTITUINTE: PISTAS PARA UMA RELEITURA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Verificou-se no Capítulo 2, que, entre os eixos integrantes da Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição (PPEPC), a gestão democrática da cidade foi inserida como um dos pilares fundamentais daquilo que se considerava “Reforma Urbana”.

Em sua proposta original, a PPEPC (MNRU, 1986) buscava constitucionalizar a gestão democrática em cinco aspectos: (1) a garantia de participação popular na elaboração de planos (art. 18º); (2) a possibilidade apresentação de leis por iniciativa popular e utilização de vetos legislativos em projetos apresentados (art. 19º e 20º); (3) a garantia do amplo acesso à informação sobre planos urbanos e serviços públicos (art. 21); (4) a garantia de acesso ao Judiciário para tornar eficaz norma constitucional em caso de omissão sobre questão urbana (art. 22º); (5) a atribuição de responsabilidade à administração pública no cumprimento dos preceitos previstos na emenda (art. 23º). Como se lê, abaixo:

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 18º - Na elaboração e implantação de plano de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão dos serviços públicos, o poder municipal deverá garantir a aprovação pelo legislativo e a participação da Comunidade através de suas entidades representativas, utilizando-se de: audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo, conselhos comunitários e plebiscito ou referendo popular.

Art. 19º - Fica assegurada a iniciativa popular de leis no âmbito municipal, relativas à vida urbana, mediante proposta articulada e justificada de cidadãos eleitores em número equivalente a 0,5% do colégio eleitoral.

Art. 20º - É assegurado a um conjunto de cidadãos, que representa 5% (cinco por cento) do eleitorado municipal, suspender, através de veto popular, a execução de lei urbana promulgada que contrarie interesses da população.

§ único – A lei, objeto de veto, deverá, automaticamente, ser submetida a referendo popular.

Art. 21º - Fica assegurado o amplo acesso da população às informações sobre planos de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão dos serviços públicos.

Art. 22º - Na falta da lei, que trate da questão urbana, para tornar eficaz uma norma constitucional, o Ministério Público ou qualquer interessado poder **requerer ao Judiciário** que determine a aplicação

direta da norma, ou, se for o caso, a sua regulamentação pelo Poder Legislativo.

Art. 23º - O descumprimento dos preceitos estabelecidos neste capítulo sujeitará a administração pública à ação própria, e implicará na responsabilidade penal e civil da autoridade a quem se possa imputar a omissão.

(grifo nosso)

A partir dessas breves considerações, verifica-se que o MNRU, ao apresentar a proposta de Emenda, dedicou à temática da gestão democrática da cidade não só um aspecto político, mas também um aspecto judicial, conforme redação do art. 22º.

O destaque que se dá não é para previsão da ação, em espécie, que está indicada no art. 22º acima transcrito, a grande contribuição que a forma como o texto foi apresentado, abre a possibilidade de compreensão do uso do direito e acionamento do Poder Judiciário também como um instrumento de gestão democrática da cidade, não lhe reservando apenas um aspecto político de participação social, mas também um controle judiciário por provocação popular de “qualquer interessado” como forma de participação no desenvolvimento urbano.

Trata-se, pois, de uma tentativa de uso combativo do direito, como apresentado por Pazello (2018, p. 1583), “quando se reivindica a forma jurídica para dar respostas imediatas a problemas que o direito se põe, formalmente, a resolver – caso de defesas contra criminalizações ou ações ofensivas baseadas no aparato legal-judicial”.

Essa intenção é confirmada a partir leitura das notas taquigráficas da Audiência Pública do dia 06/05/1987 realizada junta à Subcomissão da Questão Urbana e Transporte da Assembleia Nacional Constituinte, publicadas no Diário da Assembleia Nacional Constituinte do dia 23 de julho de 1987, oportunidade em que integrantes do MNRU apresentaram à Subcomissão um esboço do que viria a ser a PPEPC.

Segundo o Regimento Interno da Constituinte (Resolução, nº 2, de 1987), a Assembleia Nacional Constituinte iniciaria os trabalhos de sistematização das propostas de redação da Constituição através de Comissões Temáticas (8), incumbidas de elaborar o projeto de constituição, as quais se subdividiram em Subcomissões Temáticas (24), entre as quais estava a Subcomissão da Questão Urbana e Transporte da Assembleia Nacional Constituinte.

Cada Subcomissão elaboraria um anteprojeto referente às propostas e debates tidos no âmbito de seus respectivos órgãos, o qual passaria por sessão de deliberação, apresentação de emendas e votação. Uma vez votado, seria este

anteprojeto encaminhado à Comissão Temática, que passariam por nova apreciação (votação e emendas) e, sendo aprovados os anteprojetos, seriam encaminhados à Comissão de Sistematização, responsável por compatibilizar as matérias aprovadas nas Comissões e concluir o Projeto de Constituição.

O Projeto de Constituição seria apresentado ao Presidente da Assembleia, que o colocaria na Ordem do Dia da sessão seguinte, para discussão em primeiro turno, no qual ainda poderia ser objeto de emendas tanto pelos Constituintes (art. 23, §1º) quanto pela sociedade civil, desde que “subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas” e protocoladas junto à Comissão de Sistematização, onde seria possível a realização de defesa oral da proposta pelos seus signatários (art. 24, Resolução nº 2, de 1987).

Os integrantes do MNRU participaram ativamente do procedimento acima mencionada, tanto nas Comissões e Subcomissões Temáticas, quanto na defesa da PPEPC.

No que diz respeito ao objeto deste trabalho, verifica-se que desde as discussões havidas na Subcomissão da Questão Urbana e Transporte da Assembleia Nacional Constituinte – quando a PPEPC ainda não havia sido apresentada regimentalmente – percebe-se a existência do aspecto judicial da gestão democrática das cidades. É o que se lê da exposição feita por Nabil Georgis Bonduki, Franklin Coelho, Luis Paulo Pereira e Sérgio Andréa:

O SR. NABIL GEORGIS- Vou iniciar, na verdade, a apresentação de um conjunto de entidades, a nível nacional, que vêm discutindo já há alguns meses uma proposta sobre a reforma urbana; intitulado Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que tem como objetivo formular uma iniciativa popular que será passada para a população de todo o País, defendendo a Reforma urbana de acordo com os pressupostos que vamos apresentar aqui, em uma sequência de 12 expositores. [...] Porque se impõe, hoje uma reforma urbana no Brasil? A Constituição atual praticamente não estabelece nada que diga respeito à questão urbana. Entretanto, hoje, no Brasil, 70 por cento da população, mais de 2/3 da população, a maioria absoluta da população mora nas cidades. E sofre em consequência de morar na cidade, os efeitos de a cidade ser produzida de uma maneira que não a atenda. Parece-nos fundamental que a nova Constituição crie um capítulo específico sobre a questão urbana, um capítulo intitulado "Da Reforma Urbana", que seja capaz de criar uma relação entre aqueles que consomem a cidade e aqueles que produzem a cidade. [...] Vou concluir esta apresentação inicial, colocando 4 pontos básicos que orientam a proposta, para que o companheiro Franklin Coelho possa dar continuidade e apresentar o nosso documento. Os 4 pontos básicos são os seguintes: [...] E, em quarto lugar, **garantir uma gestão democrática da cidade, ou seja, a participação da comunidade no processo de desenvolvimento urbano.** Eu passaria a palavra ao Franklin

Coelho, para que ele continuasse. (Palmas.)

[...]

O SR. FRANKLIN COELHO - Sr. Vice-Presidente, Constituinte Manoel Castro, quero dizer que estou aqui falando em nome do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que considero um dos avanços que o movimento popular conseguiu ao começar a trabalhar a questão da Constituinte e elaborar as propostas no sentido de tentar uma proposta mais global para a questão urbana. [...] E, por fim, uma questão essencial para a garantia de uma ampla reforma urbana, que é a gestão democrática da cidade. **Mecanismos que permitam a participação popular no processo de elaboração e produção do planejamento urbano e que garantam uma participação efetiva em todo processo de elaboração e decisão política, a nível do planejamento urbano.**

[...]

O SR. LUÍS PAULO PEREIRA – Sr. Presidente da Mesa, Constituinte Manoel Castro, Srs. Constituintes, meu nome é Luís Paulo, sou de São Paulo e participo do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que hoje faz a traz a defesa de um documento para esta Subcomissão, para ser examinado e, futuramente, será também objeto de uma proposta de iniciativa popular, a nível nacional. [...] É necessário, no processo de ordenamento da nova sociedade, a participação da comunidade, inclusive na elaboração das leis. **Os poderes constituídos têm de participar junto com a comunidade no novo ordenamento social.** Só assim será possível mudar as regras do jogo. Do contrário, iremos ter explosões sociais gravíssimas, que, de uma certa forma, já estão acontecendo. [...] Reafirmamos que o nosso projeto de participação popular e de construção democrática da cidade é no sentido de colocar a comunidade junto aos poderes constituídos no ordenamento do sistema urbano em geral. Obrigado. (BRASIL, 1987b, p. 97)

[...]

O SR. SÉRGIO ANDRÉA – Sr. Presidente da Subcomissão, Constituinte Dirceu Carneiro; Srs. Constituintes, representantes das entidades aqui presentes: Represento a Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro, a FAMERJ, e faço parte, também, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. [...] **É preciso repensar a administração da cidade.** Gestão democrática da cidade não é só um Legislativo funcionando mais e melhor, pois este funciona mal, desde as Câmaras municipais, que aprovam leis, como por exemplo, de zoneamento urbano, resultado da pressão dos donos da cidade: construtores, incorporadores, banqueiros, donos de terras; e aprovam leis de zoneamento urbano à revelia e ao arrepio do interesse do conjunto da população. [...] Gestão democrática de uma cidade significa acabar, de uma vez por todas, com a impunidade, que vem ao longo de tantos anos sem ser resolvida, sequer equacionada. [...] A gestão democrática da cidade significa o acesso à informação, ter direito a saber o que vai acontecer na sua Cidade, na sua vila, no seu bairro, no seu Estado; o que vai ser construído para o desenvolvimento da cidade. Não para ter participação exclusiva, mas para ter direito à participação. [...] Finalmente, **é preciso que, quando o representante do Poder Executivo, em qualquer nível, descumprir a lei, a população tenha uma forma de questioná-lo judicialmente. Isso deve estar expresso no controle social.** Esse representante deve dar conta, ao povo, da utilização de recursos públicos, porque ele foi colocado lá pela população. E não pode ser só ao final de 4 anos, mas num processo democrático, pois a democracia não deve ser só representativa: tem de ser participativa. Na prestação de contas, reduziremos muito a impunidade reinante.

[...]

A SRA. CONSTITUINTE MYRIAM PORTELLA. Gostaria, neste momento, de manifestar a minha alegria e a minha felicidade de ver como os movimentos populares estão organizados, como eles estão falando uma mesma língua, como existe um consenso entre eles, pelo menos foi o que pude sentir na parte da tarde. [...] O nobre Constituinte Manoel Castro tem manifestado uma

preocupação muito grande na gestão democrática da cidade, mas eu também me preocupo com ela. **O povo tem de estar dentro da administração e tem de estar dentro de várias formas desde o planejamento até a execução e a fiscalização.**

[...]

O SR. NABIL GEORGIS - Gostaria de fazer uso da palavra, antes de concluir esta reunião para, em primeiro lugar, reafirmar que hoje, na verdade, foi a primeira aparição pública deste Movimento Nacional pela Reforma Urbana, porque o nosso trabalho está apenas começando

Pelo teor das exposições, percebe-se que havia uma intenção de que a participação popular na gestão democrática da cidade ocorresse no interior dos “poderes constituídos” – como alertou Luis Paulo Pereira (BRASIL, 1987b, p. 97) –, colocando-se, assim, as vias da participação popular não só no Poder Legislativo, mas também no Poder Judiciário, principalmente quando do controle do Poder Executivo

Os trabalhos da referida subcomissão resultaram na elaboração do Anteprojeto da Subcomissão que consolidava suas discussões e apresentava à Comissão Temática sua proposta de projeto.

Em seu bojo, o Anteprojeto abordou a questão da gestão democrática de forma incipiente, resumindo-se à iniciativa popular para apresentação de projetos de lei de “interesses específicos do bairro, da cidade ou da região a que pertençam” (BRASIL, 1987c), conforme justificativa apresentada pelo Relator:

A participação da comunidade na gestão de aspectos da cidade mereceu referência dos Constituintes Roberto Freire e do ilustre Presidente desta Subcomissão - Senador Dirceu Carneiro - através das Emendas nos 72 e 319. Estas Emendas foram parcialmente adotadas em nosso Substitutivo em seu artigo 16. (BRASIL, 1987c)

O art. 16 mencionado, tinha a seguinte redação:

Art. 16. As populações locais, através da manifestação de pelo menos 5% (cinco por cento) de seu eleitorado, poderão ter a iniciativa de projetos de lei de interesse específico do bairro, da cidade ou da região a que pertençam, conforme se disporá em Lei Complementar. (BRASIL, 1987c, p. 106)

No âmbito da Comissão da Ordem Econômica, na qual a Subcomissão da Questão Urbana e Transportes se submetia, o anteprojeto elaborado retirou a discussão em torno da gestão democrática da cidade ou participação na política urbana. O 1º Anteprojeto de Constituição igualmente não trouxe qualquer previsão relativa à participação social ou política urbana no texto constitucional, retirando-se, inclusive, a proposta do art. 16 do Anteprojeto da Subcomissão.

Por essa razão se tornou ainda mais relevante a PPEPC apresentada à Comissão de Sistematização, apresentada em 12/08/1987, recebida como número PE063-6/1P20743-6, assinada por 133.068 eleitores, onde novamente a pauta da reforma urbana e da gestão democrática da cidade foi apresentada para inclusão no texto constitucional.

A Emenda Popular foi apresentada à Comissão de Sistematização, cuja defesa fora feita por Ermínia Maricato em 27/08/1987, em tom de denúncia, Maricato apresentou a realidade urbana do Brasil que se fazia cada vez mais urbano e cujas políticas públicas das décadas anteriores, aliadas ao capital especulativo, não conseguiram resolver os principais problemas urbanos daquela época: moradia e transporte. Em seu apelo, Maricato resgata a participação na gestão urbana como elemento central para implementação de políticas urbanas e habitacionais efetivas:

A SRA. ERMÍNIA MARICATO: [...] Estamos propondo, Srs. Constituintes, a eliminação do lucro privado na exploração dos serviços públicos, como se faz na maior parte dos países capitalistas centrais: a participação na gestão urbana, entre outros instrumentos, com a possibilidade de apresentação de projetos e vetos. Os movimentos de reforma urbana, até agora, mantiveram-se dispersos e desarticulados. **A possibilidade de apresentação de emenda por iniciativa popular colocou os engenheiros, os arquitetos, os geógrafos, os advogados, através de suas entidades representativas, favelados, mutuários, posseiros urbanos, participantes de movimento de transportes, juntos, nessa proposta de reforma urbana.** Tenho certeza de que os Srs. Constituintes vão ouvir falar muito desse movimento de hoje em diante no Brasil. A questão urbana é séria e veio para ficar. O que estamos pedindo é o fim da especulação imobiliária. Acreditamos que a especulação imobiliária deve ser varrida do cenário brasileiro, assim como o empreguismo, a ineficácia administrativa, a corrupção e o latifúndio agrário. O que queremos é um País do século XX. Queremos eliminar o que é arcaico neste País. Era o que tinha a dizer. (Palmas.)

Ocorre que a gestão democrática da cidade não foi introduzida na norma constitucional, foi incluída como diretriz de política urbana quando da regulamentação do art. 182 da Constituição Federal pela Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que em seu art. 2º, inc. II, apresenta o seguinte (BRASIL, 2001):

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II – 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;

Não obstante não ter sido aprovada a proposta, deixando-se de constitucionalizar a gestão democrática, é possível extrair pistas de que a gestão democrática da cidade, quando pensada originariamente, trazia uma das vias de seu exercício o controle judicial da política urbana por via de ação.

Sendo assim, pode-se afirmar que o aspecto político da gestão democrática da cidade foi positivado no âmbito do art. 2^a, inc. II da Lei 10.257/2001, ao passo que o aspecto judicial pode ser extraído da interpretação sistemática do texto constitucional e, principalmente, da motivação histórico-teórica que fez com que, ao ser pensada enquanto conceito, a gestão democrática da cidade possuísse esses dois aspectos.

Ademais, viu-se em Maricato (2011) que o MNRU foi composto por juristas que integraram o movimento do Direito Insurgente, fato que comportou a constatação de uma prática jurídica insurgente no próprio movimento de constitucionalização do direito à gestão democrática da cidade, convertendo-se como um “uso combativo do direito”, segundo Pazello (2018). É por essa razão que se propõe que, há um direito insurgente na constituinte, que se apresenta como uso político do direito para garantia da gestão democrática da cidade.

Fato é que, uma vez constitucionalizada a política urbana e promulgada a lei que a regulamenta – Estatuto da Cidade – o uso político do direito deve mudar, principalmente em razão da deliberada opção de retirada do direito à gestão democrática da cidade como um direito constitucional.

Sendo assim, resta questionar: é possível extrair um uso judicial da gestão democrática da cidade? Ainda estaria esta prática dentro do que se compreende por direito insurgente? Se sim, seria possível caracterizá-lo como um uso político-judicial do direito à gestão democrática?

4.2 A NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA E AS DIRETRIZES GERAIS DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A esse processo de conquistas normativas, institucionais e teóricas, Edésio Fernandes atribui a expressão “nova ordem jurídico-urbanística” brasileira, que tem na abertura política do país, na redemocratização, na promulgação da Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001 seus grandes marcos legais (FERNANDES, 2006, p. 6) e, nas diretrizes gerais instituídas pelo Estatuto da Cidade, os grandes princípios definidores da política urbana, a qual se volta à proteção das

funções sociais da cidade e do direito à cidade sustentável.

Segundo Fiorillo e Marques (2019, p. 58), buscar a implementação das funções sociais da cidade significa dizer que essa deve proporcionar aos seus habitantes não só os direitos e liberdades individuais, mas, principalmente, garantir “a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais [...] constitucionais fixados no art. 6º, da CF”.

Em busca desta implementação, Edésio Fernandes (2013, p. 220) ressalta que o Estatuto da Cidade não deve ser visto como um marco legal isolado nesta tarefa, ao contrário, “se insere em amplo processo de reforma jurídica que tem sido promovido no Brasil há pelos menos três décadas”, em que se verifica a elaboração de vários textos normativos voltados à proteção da ordem urbanística, em que se destacam as Leis Federais de Parcelamento do Solo Urbano, da Ação Civil Pública, a própria Constituição Federal, a Emenda Constitucional nº 26/2000 que inclui o direito à moradia no rol dos direitos sociais, entre outras. Para o autor:

A mera listagem dessas leis e outras normas federais em vigor deixa claro que uma nova ordem jurídico-urbanística, articulada e compreensiva, sofisticada mesmo, se constituiu no Brasil nas últimas três décadas, inclusive com o reconhecimento constitucional do Direito Urbanístico como ramo autônomo de Direito Público que tem como princípios paradigmáticos próprios as “funções socioambientais da propriedade e da cidade” e a “gestão democrática das cidades”. Diretamente comprometida com a agenda sociopolítica da reforma urbana – e etapa crucial na construção nacional e internacional do tão clamado direito à cidade –, a ordem jurídica brasileira já mudou significativa e estruturalmente. (FERNANDES, 2013, p. 220).

Em complemento, Fiorillo e Marques ressaltam que a defesa do meio ambiente artificial - compreendido pelos autores como o espaço urbano – feita pelo Estatuto da Cidade, também deve incorporar outros dois subsistemas normativos, o laboral (direito do trabalho) e do consumo, sendo estes, “os três grandes campos na área jurídica que o profissional de direito terá de enfrentar no sentido de bem compreender as diretrizes gerais adaptadas aos objetivos da política urbana” (FIORILLO; MARQUES, 2019, p. 91)

Por certo que desta rede normativa, o Estatuto da Cidade é o grande impulsionador do novo paradigma de compreensão da política de desenvolvimento urbano que se postula defender nessa dissertação, especialmente em razão das diretrizes gerais de política urbana apresentados no art. 2º da referida lei.

Para Carvalho Filho (2013, p. 27), as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade

são um “conjunto de situações urbanísticas de fato e de direito a serem almejadas pelo Poder Público no intuito de constituir, melhorar, restaurar e preservar a ordem urbanística, de modo a assegurar o bem-estar das comunidades em geral. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 27)

Fiorillo e Marques (2019, p. 58), ressaltam que os art. 1º e 2º do Estatuto da Cidade são seus artigos mais importantes, pois estabelecem os contornos interpretativos e operacionais de todos os demais artigos desta lei ao apresentarem os objetivos e diretrizes gerais do Estatuto da Cidade.

Carvalho Filho (2013, p. 32) classifica em cinco grupos as diretrizes gerais de política urbana:

(a) Diretrizes governamentais: sendo aquelas que o Poder Público necessita adotar uma postura positiva para sua efetivação (inc. IV, V, VII, VIII, XII e XVI);

(b) Diretrizes sociais: sendo aquelas que “visam proporcionar algum tipo de benefício direto à coletividade [...] ou que admitem a participação da comunidade no processo de urbanização”, onde se incluiria a gestão democrática da cidade (inc. II) mediante a “participação democrática de coletividades e de associações representativas na formulação e fiscalização de planos e programas de desenvolvimento urbano” (2013, p. 31), além de outras diretrizes (inc. I, III, IX e XIII);

(c) Diretrizes econômico-financeiras: relativas à alocação de recursos e investimentos visando o desenvolvimento urbano (inc. X, XI)

(d) Diretrizes relativas ao solo urbano: vinculados ao processo de uso e ocupação do solo (inc. VI, XIX); e

(e) Diretrizes jurídicas: sendo aquelas que “têm pertinência com a área jurídica em geral, seja na produção seja na execução das normas”, porém, o autor cita apenas o inc. XV como indicativo desse rol de diretrizes.

Verifica-se, em Carvalho Filho (2013, p. 32) que a gestão democrática da cidade se insere no rol de diretrizes que institui um direito transindividual da coletividade participar da elaboração dos planos e programas de desenvolvimento urbano e controlá-los. Todavia, o autor esquece de referenciar a possibilidade de execução destes planos, programas e projetos, sendo esse outro direito positivado no âmbito do inc. II, do art. 2º, do Estatuto da Cidade.

Deixa, pois, a execução de normas para a diretriz jurídica em geral, mas alerta que, nessa classificação didática, “os agrupamentos não são círculos estantes e isolados [...] haverá necessário e inevitável inter-relacionamento pela natureza das

diretrizes”, o que possibilita reconhecer que a existência de diretrizes jurídicas e diretrizes sociais podem se interrelacionar, de modo a possibilitar a formulação, execução e fiscalização (acompanhamento) do desenvolvimento urbano de forma democrática, inclusive pelas instâncias judiciais, o que aproxima-se do nosso objeto de estudo.

Há, ainda, uma imediata correlação entre a gestão democrática da cidade e as diretrizes governamentais. Afinal, é a partir delas que o Poder Público fica obrigado a atender à função urbana através da atuação do Poder Legislativo e Executivo de forma conjunta na elaboração do planejamento de desenvolvimento das cidades.

Segundo Carvalho Filho (2013, p. 34) o planejamento urbano se caracteriza como o processo de formulação de “projetos para implementar uma política de transformação das cidades com a finalidade de alcançar o desenvolvimento urbano e a melhoria das condições de qualquer tipo de ocupação dos espaços urbanos”. Planejamento esse que, seguindo as diretrizes da nova ordem jurídico-urbanística (FERNANDES, 2006), não se trata de um planejamento meramente técnico.

O planejamento urbano ocorre através da elaboração de planos urbanísticos, a nível federal, regional e local, os quais deverão estar voltados ao desenvolvimento das cidades, à distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município.

Aqui se verifica, portanto, a utilização da expressão desenvolvimento. Consideradas as críticas apresentadas ao termo desenvolvimento a partir das teorias do subdesenvolvimento e da dependência¹⁰, exige-se, pois, uma alusão ao desenvolvimento apresentado no Estatuto da Cidade a partir de uma perspectiva descolonial.

Segundo Carvalho Filho (2013, p. 35), o desenvolvimento das cidades proposto no Estatuto das Cidades está diretamente ligado à transformação deste espaço, em especial, das funções que a cidade possui. Revela, pois, a necessidade de se desenvolver os campos sociais, políticos e econômicos da cidade, a fim de eliminar ou atenuar “os fatores negativos que normalmente se vêm acumulando por anos e anos, desde o processo da própria formação da cidade”.

A ideia de planejamento presente no Estatuto da Cidade alinha-se, portanto, a noção de justiça ambiental (ASCERALD, 2009). Isso, pois, traz o desenvolvimento

¹⁰ Vide capítulo 2.

ligado à transformação do espaço urbano mediante a diminuição das injustiças ambientais e das externalidades negativas do processo de desenvolvimento brasileiro das últimas décadas.

A partir de Ascerald (2009), se distribuição desproporcional da sujeição aos riscos ambientais caracteriza-se como injustiça ambiental e que o local para que isso ocorra é a periferia do mundo - como anunciado naquilo que se chamou de dialética da urbanização dependente -, deste local deve emergir um novo conceito: a justiça ambiental, pautada em construir um horizonte onde a dimensão de injustiça social presente na questão ambiental venha a ser superada. Segundo o autor, a ideia de justiça ambiental revela um direito a um meio ambiente seguro (questão ambiental), mas, também, o direito de todo trabalhador a um meio ambiente de trabalho sadio (questão social):

A noção de justiça ambiental implica, pois, o direito a um meio ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, onde o “meio ambiente” é considerado em sua totalidade, incluindo dimensões ecológicas, físicas construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas [...] preservando, respeitando e realizando plenamente as identidades individuais e de grupo, a dignidade e a autonomia das comunidades. A noção de justiça ambiental afirma, por outro lado, o direito de todo trabalhador a um meio ambiente de trabalho sadio e seguro, sem que ele seja forçado a escolher entre uma vida sob o risco e o desemprego. Afirma, também o direito dos moradores estarem livres, em suas casas, dos perigos ambientais provenientes das ações físico-químicas das atividades produtivas. (ASCERALD, 2009, p. 16-17)

A ideia de justiça ambiental passou a fazer parte da realidade brasileira a partir da experiência trazida dos Estados Unidos pelo Movimento de Justiça Ambiental¹¹ em 1998, tendo sido, mais tarde, criada a Rede Brasileira de Justiça Ambiental que, desde então, adaptou as noções de justiça ambiental e injustiça ambiental à realidade de um país periférico. Os conceitos de injustiça e justiça ambiental assumem, pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental, um viés teórico-prático. Por *injustiça ambiental* passou-se a entender:

o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis (ASCERALD, 2009, p. 41).

¹¹ Sobre o Movimento de Justiça Ambiental dos Estados Unidos, criado em 1980 através da unificação de pautas sociais, territoriais, ambientais e de direitos civis, veja: ASCERALD, 2009, p. 17-38.

Por sua vez, justiça ambiental passou a ser considerada como um conjunto de princípios e práticas que (a) asseguram que nenhum grupo social suporte de forma desproporcional as consequências negativas decorrentes de operações econômicas, decisões políticas, programas governamentais ou omissão de políticas públicas no que tange à matéria ambiental; (b) “asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país”; (c) asseguram acesso à informação sobre uso dos recursos naturais e a destinação de seus rejeitos, bem como da localização de fontes de riscos ambientais e de processos democráticos e participativos para definição de políticas, planos, programas que sejam de seus interesses; (d) favoreçam a constituição de organizações coletivas, como sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares que se tornem protagonistas de novos modelos de desenvolvimento voltados à democratização do acesso aos recursos e sustentabilidade de seu uso. (ASCERALD, 2009, p. 41)

Além disso, em obediência à diretriz governamental disposta no inc. IV, do art. 2º, do Estatuto da Cidade, o Poder Público deve, através de seus planos, distribuir espacialmente a população e as atividades econômicas “os fatores negativos que normalmente se vêm acumulando por anos e anos, desde o processo da própria formação da cidade”. (BRASIL, 2001)

Para Carvalho Filho (2001, p. 35) a distribuição espacial da população tem como objetivo a “organização dos espaços urbanos habitáveis ou daqueles destinados aos demais usuários da cidade, de forma a proporcionar-lhes o máximo de bem-estar no que tange à circulação, à salubridade, à funcionalidade e à segurança”, portanto, tem como finalidade a busca pela diminuição da espoliação urbana.

Segundo o autor, o desenvolvimento das atividades econômicas deve ocorrer de forma a se “organizar o zoneamento e desenvolver os setores de infraestrutura, como saneamento, transportes urbanos, iluminação pública, tudo enfim que possa dar suporte à atividade econômica”, revelando assim a direta obrigatoriedade do Estado assumir a direção da forma como os meios de consumo coletivos são incorporados ao espaço urbano. (CARVALHO FILHO, 2001, p. 35)

Retoma-se, assim, a crítica à dialética da urbanização dependente, na qual moradia e trabalho são os grandes objetos da espoliação urbana e que devem corresponder à prioridade de proteção pelas práticas de política urbana, vislumbradas a partir das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, além dos direitos e garantias fundamentais constitucionais.

E neste sentido que as assim chamadas diretrizes governamentais colocam ao Poder Público o dever de implementar uma política de desenvolvimento que promova a justiça ambiental, por outro lado, as diretrizes sociais atribuem à coletividade a titularidade de um direito coletivo e/ou individual à cidade sustentável (CARVALHO FILHO, 2013, p. 45-46).

O direito à cidade sustentável está previsto no inc. I, do art. 2º, do Estatuto da Cidade e garante à população em geral “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”. (BRASIL, 2001).

É neste direito que as diretrizes governamentais de ação do poder público em relação à política urbana e as diretrizes sociais de titularidade do direito subjetivo ao meio ambiente equilibrado convergem, descolonizando o conceito de desenvolvimento até então em voga. Segundo Carvalho Filho (2013, p. 46):

O direito a cidades sustentáveis é, de fato, o direito fundamental das populações urbanas. Daí podermos assegurar que é esse direito que deve configurar-se como alvo prevalente de toda a política urbana. Como a urbanização é um processo de transformação da cidade com vistas à melhoria das condições da ordem urbanística, exige-se que o processo não perca de vista essa garantia atribuída à coletividade. [...] Não basta o desenvolvimento urbano isoladamente considerado, pois que há providências que só aparentemente espelham evolução, mas que, na verdade, não trazem qualquer benefício à coletividade, e algumas vezes até lhe causam sérios gravames. Por outro lado, o bem-estar tem que ser geral, coletivo, não se podendo aquinhoar pequenos grupos com o benefício de sua exclusiva comodidade em detrimento do desenvolvimento da cidade. A cidade sustentável é exatamente a que observa o mencionado equilíbrio.

É desta relação jurídica entre Poder Público e população em geral que surge o dever de se elaborar planos, projetos e/ou programas voltados à solução de problemas sociais como moradia precária¹². Visando garantir que a elaboração destes programas espelhe a realidade local e reflita a necessidade da população que ocupa o espaço, garantiu-se, através do Estatuto da Cidade, a participação da sociedade civil nas etapas de formulação, execução e acompanhamento de tais planos, programas e projetos. Trata-se da gestão democrática da cidade.

¹² Carvalho Filho (2013, p. 45) aponta que em 2010, apenas 10,4% dos Municípios possuíam algum programa ou planejamento voltado à regularização fundiária.

4.3 O ASPECTO POLÍTICO E JUDICIAL DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E O USO RELIDO DO DIREITO

Se outrora a política urbana de planejamento tecnicista e sem participação da população era um dos grandes responsáveis pela segregação sócio-espacial (FERNANDES, 2006), a nova ordem jurídico urbanística trouxe, portanto, vias institucionais e mecanismos próprios para assegurar que houvesse efetiva participação nos processos decisórios, como, por exemplo, “direito coletivo ao planejamento das cidades” e o “direito coletivo à participação democrática no processo decisório da ordem urbanística”, direitos esses que ficaram compreendidos no que se chamou “gestão democrática da cidade”.

O direito coletivo ao planejamento das cidades, segundo Edésio Fernandes, (2006, p. 11) é o “direito de todos terem suas cidades planejadas em processo de ordenamento territorial definido de acordo com critérios socioeconômicos e socioambientais”, por seu turno, o direito coletivo à participação nos processos decisórios, se revela como o direito de que todos possam “individualmente, por intermédio de representantes, eleitos ou por meio de outras formas de organização de interesse coletivo” participar da gestão das cidades (FERNANDES, 2006, p. 11)

Ocorre que, o que se defende nessa dissertação, é que além da possibilidade de participação direta nas decisões políticas, também se criaram vias de influenciar tais decisões, ainda que indiretamente, mediante atuação judicial.

O próprio direito coletivo à participação nos processos decisórios, segundo conceito apresentado por Edésio Fernandes (2006, p.11) pode se dar tanto diretamente e individualmente (mais comum nas vias de atuação política), quanto por “outras formas de organização de interesse coletivo”, organizações que também passaram a possuir competência funcional para ajuizamento de ações coletivas em matéria de direito urbanístico, a exemplo da Ação Civil Pública (art. 5º, inc. V, Lei nº 7.347/1985 com previsão dada pela Lei nº 11.448/2007).

Sendo assim, a gestão democrática da cidade deve ser compreendida a partir de seus limites e possibilidades, dentro e fora das instâncias de atuação política, critérios que são apresentados pelo próprio Estatuto da Cidade quando eleva, em seu inc. II, do art. 2º, a gestão democrática da cidade ao patamar de diretriz geral de política urbana e possibilita a influência direta da sociedade civil nas políticas de

desenvolvimento urbano por meio da formulação, execução e acompanhamento de seus planos, programas e projetos¹³.

A diretriz geral da gestão democrática da cidade nos remete a um triplo olhar: sobre as formas de participação (direta ou indireta), suas vias (formulação, execução e acompanhamento e seus meios (planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano). Como se defende desse trabalho, o aspecto judicial da gestão democrática da cidade está presente nesses três elementos, em que pese ser o elemento político-participativo aquele mais enaltecido.

O Estatuto da Cidade assegura que a gestão democrática seja feita por intermédio não só do Poder Público, mas também pela oitiva e participação direta ou indireta da sociedade civil.

Por via de participação direta entende-se o clássico exercício democrático em que a população pode apresentar opiniões, contestar os agentes políticos, e se envolver no debate relativo à política urbana (CARVALHO FILHO, 2013 p. 48). Para tanto, o art. 43 do Estatuto da Cidade garantiu instrumentos de participação direta por intermédio de órgãos colegiados estaduais e municipais de política urbana, realização de debates, audiências e consultas públicas, além da execução de conferências sobre assuntos da ordem urbanística, elaboração de projetos de lei iniciativa popular de projeto, bem como de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (MUKAI, 2019, p. 113)

Curiosamente, o capítulo do Estatuto da Cidade reservado à gestão democrática esgota, no rol de instrumento do art. 43, as vias diretas de gestão participativa. Defende-se, contudo, que isso não significa que não existam outras vias além destas, sendo, pois, um rol meramente exemplificativo.

Essa tese é defendida pela existência de vias de participação indireta da população na política urbana. Para Carvalho Filho (2019, p. 43), a participação será indireta quando ocorrer por via de associações de interesse geral ou específico, sendo que “as primeiras atuam em nome da população em geral e visam à proteção da cidade num todo; as últimas representam interesses de certos segmentos da cidade,

¹³ Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:[...]

II – 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 (BRASIL, 2001)

como o de moradores, de comerciantes, de industriais, de defensores do meio ambiente, de pais de alunos etc.”. Em complemento, Fiorillo e Marques (2019, p. 215) entendem que “o art. 43 não impede a utilização de outros instrumentos de controle ambiental, a exemplo das ações coletivas visando a tutela jurisdicional em defesa do meio ambiente”.

Inclusive, por ocasião da alteração da Lei da Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347/1985) pelo art. 6º da Medida Provisória n. 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, em vigor por força do art. 2º da Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001, que incluiu a ordem urbanística como matéria passível de ser objeto de proteção via Ação Civil Pública (matéria anteriormente prevista no art. 53, do Estatuto da Cidade), inclusive por associações (inc. V, do art. 5º, da Lei 7.347/1985), questiona-se se o ajuizamento de ações coletivas desta natureza podem ser compreendidos como uma forma de gestão democrática da cidade, por via de participação indireta através de organizações da sociedade civil, sejam de interesses específicos ou gerais, conforme previsto em diretriz geral da política urbana (inc. II, art. 2º, do Estatuto da Cidade).

Isso se deve ao fato de que as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e os demais instrumentos nele previstos criaram verdadeiros direitos transindividuais relacionados à ordem urbanística, a exemplo da gestão democrática da cidade, os quais são passíveis de defesa judicial. Conforme lição de Carvalho Filho (2013, p. 29-30):

Trata-se, desse modo, de inegável avanço no plano do urbanismo, permitindo-se que grupos de moradores, usuários e empresários defendam seus interesses e discutam com as autoridades a respeito de inovações ou alterações urbanísticas que, se realizadas unilateral e impunemente pelo Poder Público, poderiam provocar danos à coletividade. E o que é mais garantido: a viabilidade de recurso ao Poder Judiciário no caso de vulneração de semelhantes interesses. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 29-30)

Também se verifica pela lição de Fiorillo e Marques (2019, p. 230), a saber:

Adotando idêntica visão daquela estabelecida pela Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), o Estatuto da Cidade, por força da aplicação da Lei 7.347/1985 (Lei dos Direitos Difusos), garante, em face do que estabelece a lei em vigor, a defesa dos direitos individuais e metaindividuais, que poderá ser exercida em juízo individualmente ou a título coletivo. [...] Sempre que houver lesão ou ameaça à ordem urbanística caberá a utilização de ações coletivas em face de danos patrimoniais, morais ou à imagem que possam ocorrer [...] Aplicam-se, portanto, ao Estatuto da Cidade não só as normas

descritas na Lei 7.347/1985, como os dispositivos previstos na esfera material e instrumental da Lei 8.078/1990, especificamente em face dos arts. 81 a 90 (FIORILLO; MARQUES, 2019, p. 230)

Fato é que a gestão democrática da cidade não se trata apenas de um direito transindividual passível de ser defendido, quando violado. O que se investiga é que o próprio exercício deste direito engloba um aspecto judicial. É dizer: a via da judicialização de conflitos também se consubstancia em meios de se formular, executar e acompanhar de programas, planos e projetos de desenvolvimento urbano, como anunciado no inc. II, do art. 2º, do Estatuto da Cidade.

Conforme classificado acima, as formas de participação – logo, de exercício da gestão democrática – tem como elementos a “formulação, a execução e o acompanhamento” de programas, projetos e planos de política urbana.

Carvalho Filho (2019, p. 49), define que estas são “três fases da política urbana” em si, onde, na fase de formulação, tem-se a realização de “estudos preliminares, pareceres e a projeção das ações e estratégias urbanísticas”; a fase executiva é aquela em que “as ações são efetivamente implementadas, concretizando as ideias concebidas na fase anterior”; e, por fim, a etapa de acompanhamento tem como determinante “a fiscalização a ser exercida quando em curso a fase de execução, em ordem a verificar a adequação entre esta e a formulação inicial”.

No que diz respeito aos meios de execução da política urbana, tem-se que os planos se constituem como “o instrumento básico no qual terão suporte os programas e projetos. É o caso, por exemplo, do plano diretor do Município”, os programas, por sua vez, “comporta a particularização de certos setores integrantes dos planos, sendo normalmente destinados a fins específicos. Nesse sentido, pode falar-se em programa habitacional ou programa de plantação de árvores nas vias urbana”; por fim, os projetos, “corresponde às ideias concebidas para fins urbanísticos, de modo que sua exteriorização vai integrar os planos e programas” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 49).

No âmbito da formulação de planos, projetos e programas, verifica-se que os instrumentos previstos no art. 43, do Estatuto da Cidade, se mostram como as formas mais evidentes de participação direta e política. Idêntica situação se deve em relação ao acompanhamento, eis que o trabalho de instâncias políticas - como conselhos - se atrela ao controle social das políticas públicas executadas pelo Poder Público.

Estas são, sobretudo, as vias mais conhecidas de exercício da gestão democrática das cidades, porém, como se vê, são insuficientes para englobar toda a

sua pretensão, afinal, não é tão evidente quais formas políticas de execução dos programas, projetos e planos e, muito menos, quais são as vias judiciais de formulação, execução e acompanhamento das políticas urbanas, as quais – como aqui defendido – também existem.

Fato é que, como mencionado, a utilização da Ação Civil Pública consubstancia o controle preventivo ou repressivo dos planos, programas e projetos, porém, sua utilização se converte muitas vezes na defesa de situações de violações específicas e pontuais da ordem urbanística, sendo insuficiente para influenciar nos núcleos da “formulação” e “execução”. Além disso, verifica-se que a via do litígio é pouco explorada pelas “associações representativas dos vários segmentos da comunidade” como mencionado na diretriz geral prevista no inc. II, do art. 2º, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

A título de exemplo, em busca feita perante o portal de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná usando-se das palavras chaves “ordem urbanística” e “ação civil pública” (ambas entre aspas e ligadas pelo conectivo “e” a fim de se garantir a exatidão dos termos na busca), teve-se como resultado as seguintes decisões proferidas em 2º grau de jurisdição em recursos interpostos em face de decisões proferidas em Ações Cíveis Públicas, abaixo analisadas:

Tabela 4 - Recursos em Ações Cíveis Públicas no Tribunal de Justiça do Paraná

	Autos	Matéria	Autor	Município
1	0005411-08.2020.8.16.0000	Licenciamento Ambiental. Empreendimento Residencial.	Ministério Público	Campo Largo, PR
2	0057757-33.2020.8.16.0000	Irregularidades em alvará de funcionamento de oficina mecânica.	Ministério Público	Carambeí, PR
3	0050257-47.2019.8.16.0000	Licenciamento Ambiental.	Segredo de justiça	Campo Largo, PR (Comarca)
4	0044556-08.2019.8.16.0000	Licenciamento ambiental. Condomínio.	Segredo de justiça	Campo Lago, PR (Comarca)
5	0054937-12.2018.8.16.0000	Loteamento irregular.	Ministério Público	Bocaiúva do Sul, PR
6	0047613-68.2018.8.16.0000	Edificação em área de preservação permanente.	Ministério Público	Pinhais, PR
7	0045152-26.2018.8.16.0000	Loteamento irregular	Ministério Público	Toledo, PR
8	1583955-7	Edificação em área de preservação permanente.	Ministério Público	Campo Largo, PR
9	1545400-3	Edificação em área de preservação permanente	Ministério Público	Campo Largo, PR
10	1419941-4	Loteamento irregular	Ministério Público	Tijucas do Sul, PR
11	1626959-1	Poluição	Associação de	Paranaguá,

			Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte-APROMAC	PR
--	--	--	---	----

Como se verifica, dos onze recursos encontrados com julgamento proferido pelo Tribunal de Justiça do Paraná, oito deles se tratava de ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Paraná, sendo que em dois casos não foi possível se verificar o polo ativo da ação dado o segredo de justiça, porém, em razão do tema principal, parece terem sido ajuizadas pela entidade ministerial.

Não se nega a relevância do instrumento ou a atuação da entidade na defesa da ordem urbanística. Contudo, para efeitos do objeto dessa dissertação, torna-se relevante o fato de que apenas um dos recursos em Ação Civil Pública teve como autor uma associação civil voltada à defesa da ordem urbanística (nº 11).

E mais, do teor do julgado, verifica-se que a ação foi julgada extinta sem resolução do mérito, por não restar caracterizada a ausência de interesse de agir da instituição. Leia-se, a seguir, a ementa de julgamento:

APELAÇÃO CÍVEL. Ação civil pública para reparação de dano ao devido processo administrativo e prevenção de dano ao ambiente e à ordem urbanística c/c pedido liminar. Indeferimento da petição inicial. Associação. Estatuto social da empresa apelante. Fim social genérico. Ausência de pertinência temática. Ilegitimidade ativa configurada. Ausência de interesse de agir. Sentença mantida. Recurso de apelação conhecido e negado provimento. (TJPR; ApCiv 1626959-1; Paranaguá; Quarta Câmara Cível; Relª Desª Astrid Maranhão de Carvalho Ruthes; Julg. 06/06/2017; DJPR 21/06/2017; Pág. 278)

Desta breve análise, duas conclusões prévias podem ser extraídas.

A primeira, que a defesa da ordem urbanística, no Judiciário, tem sido majoritariamente exercida em decorrência da atribuição institucional do Ministério Público, mas não em decorrência do exercício da gestão democrática da cidade pela via indireta mediante de representação por associação civil.

A segunda, em que pese a negativa de legitimidade ativa em relação ao caso relacionado como nº 11, fato é que a ilegitimidade teve como fundamento a ausência de aderência temática entre os objetivos da instituição previstos em seu Estatuto e o objeto da ação civil; contudo, o acórdão reconhece a existência de legitimidade em abstrato de associações para defesa da ordem urbanística, bastando o preenchimento dos requisitos legais de tempo de constituição e pertinência temática, como se lê:

[...] A associação, segundo disposição do texto legal supra, é legitimada extraordinária para ajuizar a ação civil pública, como substituta processual, desde que esteja constituída há pelo menos 01 (um) ano, não se fazendo necessária autorização assemblear, conforme vem se manifestando a mais atual jurisprudência, assim como o art. 82, inc. IV do Código de Defesa do Consumidor (Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: (...) IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.) **Entretanto, além do preenchimento de tal requisito formal, deve se atender ao requisito subjetivo de pertinência temática, consistente na demonstração de relação dos fins institucionais da associação com a questão de fundo debatida na ação por ela aforada. Trata-se de um interesse de agir especial exigido da associação, verificável com a análise do estatuto social e demais elementos fáticos que corroborem a relação exigida.** O atesto da pertinência temática demanda que os objetivos da associação, sejam específicos para que, de sua leitura, reste demonstrado que o direito buscado na demanda se relaciona com os anseios da classe albergada pela entidade [...]. (grifo nosso).

Desta forma, constata-se que, no caso de ajuizamento de ações civis públicas por associações, uma vez preenchidos os requisitos legais de legitimidade ativa, ter-se-á uma situação de exercício da gestão democrática da cidade pela via judicial.

Isso, pois, se a gestão democrática da cidade tem como vias de exercício a formulação, a execução e o acompanhamento de políticas de desenvolvimento urbano, seu exercício pela via judicial deve corresponder aos seus três momentos, e não apenas ao momento de acompanhamento, como verificado acima nos exemplos de controle e proteção da ordem urbanística pela utilização da ação civil pública.

Fato é que constatar uma possibilidade da via da “execução” ter um aspecto judicial se mostra um grande desafio, haja vista que a execução de projetos ou programas de desenvolvimento se dão pela via administrativa de competência do Poder Executivo.

Desse modo, o objetivo desse trabalho se desdobra já não mais para apenas confirmar a existência do aspecto judicial da gestão democrática, mas para demonstrar que o exercício judicial deste direito transindividual, quando utilizado de forma política e alinhada à uma ação em rede, pode apresentar medidas de formulação, execução e acompanhamento/controle da política urbana.

O que se faz, portanto, é uma releitura do direito posto com o objetivo de proporcionar novas linhas de defesa daqueles que sofrem os efeitos da dialética da urbanização dependente. Se outrora buscava-se a regulamentação desses direitos, exigindo-se o uso combativo das instâncias jurídicas; atualmente, o que se faz é usá-lo de forma relida em que se busca resgatar a possibilidade de utilização judicial da gestão democrática da cidade, indesejada no âmbito da constituinte.

Trata-se, pois, de um uso relido do direito “no qual se reinterpreta a forma jurídica, extraindo dela consequências não pretendidas em favor das classes populares” (PAZELLO, 2018, p. 1593).

Para isso, afirma-se que uso político do direito mediante o emprego da técnica do litígio estratégico, somada à atuação política via proposição de negócios jurídicos públicos a serem realizadas por cooperação público-privada, podem caracterizar uma via de defesa da política urbana em prol da diminuição da espoliação urbana.

4.4 O USO DO LITÍGIO ESTRATÉGICO E DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Para Evorah Lusci Costa Cardoso (2012, p. 56), não há um consenso em torno do conceito de litígio estratégico, razão pela qual tem sido chamado de “discurso-prática”, já que sua compreensão é obtida a partir da sistematização de experiências relatadas pelas entidades que utilizam dessa prática e o promovem.

Moreno e Obed (2020, p. 9), também comungam da dificuldade de se conceituar precisamente o litígio estratégico, não havendo consenso no âmbito do estado da arte em razão das diversas culturas jurídicas relacionadas aos locais e práticas utilizadas pela via do litígio estratégico. Porém, segundo os autores, o que há de consenso é o objetivo em torno da prática, qual seja, a pretensão de “*generar un impacto a nivel de políticas públicas o de escala social y en la promoción de los derechos humanos*”¹⁴. (MORENO; OBED, 2020, p. 9)

Cristosal (2020, apud Moreno; OBED, 2020, p. 10) apresenta um conceito prático do litígio estratégico, indicando ser a utilização de “*demandas para avanzar en procesos de cambio legal, social u otro cambio de derechos humanos que va más allá de los objetivos inmediatos del demandante*”¹⁵.

Diante da variedade de conceitos, Coral-Díaz et al. (2010, p. 53-54) apresenta uma tipologia entre as práticas de litígio estratégico classificadas segundo:

(a) conceitos que privilegiam a defesa judicial dos direitos humanos e do interesse público, os quais buscam maior acesso à justiça e uso de ferramentas

¹⁴ Em tradução livre: “gera um impacto a nível de políticas públicas ou de escala social na promoção dos direitos humanos”.

¹⁵ Em tradução livre: “demandas para avançar em processos de mudança legal, social ou mudanças de direitos humanos que vão além dos objetivos imediatos do demandante”.

judiciais para defesa de direitos humanos;

(b) conceitos que se centram no resultado de alto impacto, no qual se coloca como objetivo principal a atuação voltada para uma mudança social estrutural mediante o uso de ferramentas jurídicas, políticas e sociais;

(c) conceitos que se centram no momento de intervenção: preventivo, voltado a evitar danos e baseada no princípio da precaução; ou, corretivo, que se coloca quando já ocorrido o dano;

(d) conceitos que se centram segundo os direitos humanos que pretendem proteger, cujas técnicas e ferramentas variam de acordo com o grupo especial a ser protegido (direitos das mulheres, direitos dos indígenas, direitos ambientais etc.).

No ensejo, Coral-Díaz et. al (2010, p. 71), formula sua própria concepção em torno do litígio estratégico, destacando não só seus objetivos e métodos, mas também os atores envolvidos, como instituições internacionais, acadêmicas, ongs, entre outros.

El litigio estratégico se proyecta como un instrumento para la prevención y la protección de los derechos humanos. El aporte de instituciones internacionales y académicas, ONG y otros organismos de movilización se evidencia en un acompañamiento y asesoramiento ante las cortes, el acompañamiento a las víctimas, la promoción de los derechos humanos y el ejercicio de acciones con proyección social¹⁶.

Cardoso (2012) assume o litígio estratégico como um método ou técnica que, quando aplicado, tem como fim último a realização de transformações e impactos sociais, porém, além desse escopo, também assume distintos objetivos e resultados nos campos político e jurídico. No mesmo sentido instrumental do litígio estratégico se filiam Bohmer e Salem (2010, p. 2), que conceituam como uma *“a herramienta que promueve la consecución de reformas estructurales con el cumplimiento y efectivo goce de derechos en la sociedad a través de la intervención del Poder Judicial”¹⁷*.

Trata-se, portanto, de um método utilizado por entidades e organizações sociais que pretendem obter mudanças sociais através da apresentação de casos

¹⁶ Em tradução livre: “O litígio estratégico se projeta como um instrumento para a prevenção e proteção dos direitos humanos. O apoio de instituições internacionais e acadêmicas, ONG e outros organismos de mobilização se evidencia em um acompanhamento e assessoramento perante as cortes, o acompanhamento das vítimas, a promoção dos direitos humanos e o exercício de ações com projeção social”.

¹⁷ Em tradução livre: “ferramenta que promove a consecução de reformas estruturais com o cumprimento e efetivo gozo de direitos na sociedade através da intervenção do Poder Judicial”.

paradigmáticos ao Poder Judiciário, buscando, pelo “uso do judiciário” a transformação da jurisprudência, a formação de precedentes e a provocação de mudanças nas vias legislativas e no campo das políticas públicas. (CARDOSO, 2012, p. 41).

Para Moreno e Obed (2020, p. 12), o litígio estratégico

*es una herramienta que se aplica de manera planificada requiriendo al menos de recursos financieros, técnicos y comunicacionales —en especial si se enmarca dentro de una campaña— que se caracteriza por ser impredecible al sistema y que como resultado **incidirá en la arena de la formulación de políticas públicas (en los hacedores y tomadores de decisión)** y/o en la manera de aplicar la norma jurídica, así como en la conciencia del colectivo de manera que se generé apropiación de un derecho o una injusticia¹⁸. (grifo nosso)*

A questão do uso do judiciário é essencial, pois, como pontuado por Coral-Díaz et al. (2010, p. 54-55), nem toda ação social pode ser reconhecida como estratégica. Para se configurar como litígio estratégico e deixar de ser apenas uma ação social há que existir a ênfase no uso político do direito, isso é, *“aunque las acciones con proyección social llegan a tener un alto impacto social, generalmente no se valen de estrategias jurídicas a través de casos paradigmáticos para lograr sus objetivos”¹⁹*. Sendo assim, para ser considerado um litígio estratégico, a ação deve vir acompanhada de uma séria de estratégias de alto impacto e não apenas a simples apresentação do conflito ao Poder Judiciário.

Maneiro e Pulcinelli (2017, p. 194) destacam o caráter constitucional do direito a ser protegido pela via do litígio estratégico enfatizando, igualmente, as ferramentas processuais de vinculação de precedentes como importantes vias do uso estratégico. Segundo as autoras, o litígio estratégico tem como objetivo a veiculação de questões “constitucionais que não tenham recebido o devido tratamento pelo poder público, e que, por envolver uma tática de transformação da realidade social, possui ponto de contato com a vinculação de precedentes”.

¹⁸ Em tradução livre: “é uma ferramenta que se aplica de maneira planejada requerendo ao menos recursos financeiros, técnicos e comunicativos – especialmente se for enquadrado dentro de uma campanha - que se caracteriza por ser imprevisível para o sistema e que, como resultado, afetará a arena da formulação de políticas públicas (nos tomadores de decisão) e/ou na forma de aplicação da norma legal, bem como na consciência do coletivo de tal forma que se gerasse uma apropriação de um direito ou uma injustiça.”

¹⁹ Em tradução livre: “Embora as ações com projeção social tenham alto impacto social, geralmente não utilizam estratégias jurídicas por meio de casos paradigmáticos para atingir seus objetivos.”

As autoras ressaltam também o caráter dialógico proporcionado pelo litígio. Apresentam, pois, um conceito de litígio estratégico onde este é definido pela “utilização do espaço judicial como arena de deliberação política, a fim de oportunizar o debate público acerca de algum tema constitucional atrelado a direitos fundamentais”, sendo seus elementos principais “(i) o redirecionamento das reivindicações sociais; (ii) a tematização do assunto; e, (iii) o mecanismo dialógico de devolução do debate à sociedade” (MANEIRO; PULCINELLI, 2017, p. 194). Segundo as autoras:

A terceira e última característica, diz respeito ao uso do litígio estratégico como mecanismo dialógico de devolução do debate aos canais democráticos, a fim de que ocorra a abertura ou reabertura do debate público e político. Para tanto, a depender da hipótese sob exame, o Judiciário poderá adotar uma postura mais proativa ou mais contida, mas sempre com o potencial de estabelecer posteriores interações em constante deliberação entre as instituições políticas e sociais; ou seja, uma atuação permanente de provocações recíprocas a aprimorar o sentido e efetividade do texto constitucional. (MANEIRO; PULCINELLI, 2017, p. 194)

Contudo, percebe-se a partir de Moreno et. al. (2020, p. 10), que o foco no âmbito jurídico se trata de algo próprio da tendência latino-americana de uso do litígio estratégico. Segundo os autores, “*en relación a la literatura anglosajona, los conceptos son menos jurídicos y se decantan por elementos de incidencia, discusión y transformaciones en el ambiente político*”²⁰.

O que é comum, todavia, é a compreensão de que os efeitos almejados pelo litígio estratégico extrapolam as fronteiras do judiciário, buscando, como menciona Moreno e Obed (2020, p. 11), um impacto em nível sistêmico. Em verdade, segundo Maneiro e Pulcinelli (2017, p. 195) o “ponto nodal” para diferenciar o litígio comum do estratégico é saber “se a via judicial foi utilizada como meio de reivindicação política, visando efeitos externos ao processo (impacto que a sentença possa gerar na sociedade), ou se foi utilizada como pretensão direta e exclusiva de garantia do direito fundamental *in natura*”

Diante desse diálogo institucional das esferas políticas (legislativo e executivo) e jurídica, segundo Cardoso (2012, p. 56), o litígio estratégico “tem como endereçados não apenas os órgãos judiciais, mas também os tomadores de decisão (*decision*

²⁰ Em tradução livre: “em relação à literatura anglo-saxônica, os conceitos são menos jurídicos e favorecem elementos de incidência, discussão e transformações no ambiente político.”

makers), os formuladores de políticas públicas (*policy makers*) e a sociedade em geral” (CARDOSO, 2012, p. 56).

É essa diversidade de atores e destinatários da prática que resume o seu caráter estratégico. Segundo (CORAL-DÍAZ; LONDOÑO-TORO; MUÑOZ-ÁVIÇA, 2010, p. 71), “*lo estratégico del litigio está en la complementariedad que suministran no sólo las herramientas interdisciplinarias, sociales y políticas sino la diversidad de actores que pueden intervenir en este ejercicio*”²¹.

É por esse motivo que nem sempre o resultado positivo de uma prática de litígio estratégico estará vinculado a um resultado favorável em um processo judicial.

Sendo positiva a atuação, espera-se que, entre os resultados obtidos, provoque-se uma decisão judicial que determine o Estado a concretizar ações voltadas a satisfazer algum direito; cause avanços na jurisprudência quanto a interpretação sobre determinado direito, somando novos elementos ao debate político; e incorporar o assunto na agenda política (MORENO; OBED; 2020, p. 11).

Porém, segundo Cardoso (2012, p. 56) muitas vezes, “mesmo quando não há decisão judicial ‘favorável’, ou quando o caso paradigmático não tem chances de ser implementado, outros objetivos podem manter o propósito de levá-lo adiante”. Entre esses objetivos destacam-se: (a) a possibilidade de tornar mais clara a interpretação de determinado direito para casos futuros; (b) a oportunidade de pautar temas perante os tribunais de modo a treinar os juízes e os próprios advogados à linguagem protetiva dos direitos humanos; (c) registrar a ocorrência de violações de direitos humanos; (d) promover a *accountability* das ações governamentais; (e) influenciar a opinião pública; (f) proteger grupos minoritários.

Essa questão também é pontuada por Moreno e Obed (2020, p. 23), ao afirmarem que o litígio estratégico “*no implica únicamente ganar casos [...] sino que es una herramienta que ha de permitir generar cambios a escala social e impactos en la vida de las personas o colectivo ante un derecho o injusticia*”²².

Isso se aplica mesmo em situações nas quais o Poder Judiciário é conservador ou refratário à questão colocada em juízo, situações em que o litígio estratégico

²¹ Em tradução livre: “o aspecto estratégico do litígio reside na complementaridade proporcionada não só pelos instrumentos interdisciplinares, sociais e políticos, mas também pela diversidade de atores que podem intervir neste exercício.”

²² Em tradução livre: “Não implica apenas ganhar casos [...], mas é uma ferramenta que deve gerar mudanças em escala social e impactos na vida de indivíduos ou grupos diante de um direito ou de uma injustiça”.

cumprir um papel importante. Segundo Cardoso (2012, p. 60):

Um caso 'perdido' judicialmente pode ser um 'ganho' em termos de tematização social. Por vezes, uma resposta judicial negativa pode gerar debate suficiente a ponto de provocar ações futuras do próprio judiciário, mudando a sua interpretação em outros casos, ou de outras instituições, como criação de uma lei e mudança de uma política pública. Estes resultados independem de qualquer capacidade direta de intervenção do judiciário na esfera de outras instituições, decorrem sim da sensibilização e mobilização social e da mídia para o tema a partir do caso litigado" (CARDOSO, 2012, p. 60).

Não se nega que, sendo o litígio estratégico uma evidente forma de gerar impactos simultâneos nos campos político e jurídico para, além do próprio impacto, estabelecer um diálogo entre essas instâncias, por certo que obstáculos institucionais serão verificados, como, por exemplo, questões afetas à separação de poderes, judicialização da política ou ativismo judicial. É o que aponta Osório (2019, p. 585)

A separação de poderes diz respeito à exigência de que o judiciário limite o escopo dos julgamentos para evitar infringir as funções dos outros poderes de governo. Reconhecendo esses limites institucionais, os juízes têm buscado medidas criativas voltadas à superação dessas fragilidades e garantindo o cumprimento das decisões judiciais, ao mesmo tempo em que tomam o cuidado de não ultrapassar seu papel de juiz ao decidir sobre questões políticas. Muitas vezes, o próprio julgamento fornece uma explicação de como a decisão se enquadra no escopo da função judicial, que é proteger e garantir a efetiva realização de direitos. Navegar nessa seara tornou-se cada vez mais complexo, tanto para o judiciário quanto para o executivo. (OSORIO, 2019, p. 585)

Diante desse cenário, em regra, segundo Cardoso (2012, p. 57), as objeções se resumem à afirmação de que "cortes não podem decidir sobre políticas públicas e cortes não podem criar direito." (CARDOSO, 2012, p. 57).

Contra essa crítica, Cardoso (2012) apresenta práticas que demonstram a superação dessas objeções. Cita, por exemplo, o caso "Viceconte" da ONG CELS da Argentina, na qual se buscou pela via do litígio estratégico a determinação judicial para que o Estado elaborasse vacinas para evitar a proliferação de uma nova febre hemorrágica. Segundo o relatório da ONG Cels (2008, p. 72-73 *apud* Cardoso, 2012, p. 57) esse tipo de atuação demonstrou que o processo judicial deve ser considerado como um "*espacio de diálogo entre los ciudadanos y el Estado*"²³, na medida em que se trata de um instrumento pelo qual os cidadãos controlam os assuntos de natureza pública.

²³ Em tradução livre: "espaço de diálogo entre os cidadãos e o Estado".

No Brasil, há jurisprudência dos Tribunais Superiores que reconhecem a inexistência de violação à separação de poderes em casos paradigmáticos de violação de direitos fundamentais. Veja-se, por exemplo, o Recurso Extraordinário (RE) 658.171-AgR, julgado pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, em que se reconheceu ser “possível ao Judiciário, em situações excepcionais, determinar ao Poder Executivo a implementação de políticas públicas a fim de garantir direitos constitucionalmente assegurados, sem que isso implique ofensa ao princípio da separação dos Poderes”²⁴. Ou então RE 634.643-AgR, julgado pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, em que se determinou que o Poder Executivo efetivasse política pública de fornecimento de abrigo para moradores de rua, reconhecendo que “não ofende o princípio da separação de poderes a determinação, pelo Poder Judiciário, em situações excepcionais, de realização de políticas públicas indispensáveis para a garantia de relevantes direitos constitucionais”²⁵.

Isso também se deve ao fato de as causas que merecem a atuação direta pela via do litígio estratégico são aquelas onde se tem o descumprimento de alguma norma que proteja direitos humanos; quando há dissonância entre uma norma internacional protetiva de direitos humanos e uma norma interna; quando a aplicação dos direitos nos tribunais nacionais ainda é incerta; e, por fim, quando existem restrições legais para o pleno exercício do direito. (CORAL-DÍAZ; LONDOÑO-TORO; MUÑOZ-ÁVIÇA, 2010, p. 57-58),

²⁴ É possível ao Judiciário, em situações excepcionais, determinar ao Poder Executivo a implementação de políticas públicas a fim de garantir direitos constitucionalmente assegurados, sem que isso implique ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Nesse sentido, vejam-se precedentes de ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal: “Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Ação civil pública. Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Insuficiência orçamentária. Invocação. Impossibilidade. Precedentes. 1. A Corte Suprema já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. 2. Assim, pode o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias desse direito, reputado essencial pela Constituição Federal, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 3. A Administração não pode justificar a frustração de direitos previstos na Constituição da República sob o fundamento da insuficiência orçamentária. 4. Agravo regimental não provido” (RE 658.171-AgR, rel. Min. Dias Toffoli, 1.a Turma).

²⁵ Recurso extraordinário. Ação civil pública. Abrigos para moradores de rua. Reexame de fatos e provas. Súmula 279 do STF. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Inexistência. Agravo regimental desprovido. Incabível o recurso extraordinário quando as alegações de violação a dispositivos constitucionais exigem o reexame de fatos e provas (Súmula 279/STF). Esta Corte já firmou entendimento no sentido de que não ofende o princípio da separação de poderes a determinação, pelo Poder Judiciário, em situações excepcionais, de realização de políticas públicas indispensáveis para a garantia de relevantes direitos constitucionais. Precedentes. Agravo regimental desprovido” (RE 634.643-AgR, 2.a Turma, rel. Min. Joaquim Barbosa).

Duque (2014, p. 10), adverte, todavia, que o litígio estratégico “*no se lo utiliza para todos los casos y, probablemente, no sea en necesario en todos los casos interponer una demanda para alcanzar un objetivo*”²⁶. Existindo, portanto, uma inefetividade de determinada lei seja por omissão estatal ou por ação violadora de determinado direito (âmbito executivo) ou uma ausência de legislação ou norma que possibilite o exercício de determinado direito (âmbito legislativo), o litígio estratégico reclama, através de um caso paradigmático, mediante a defesa de determinada organização ou entidade, pelo uso do (e não simplesmente “ao”) Poder Judiciário a alteração desta realidade.

Um destaque a ser dado para essa técnica é a orientação dada para sua utilização. No litígio estratégico verifica-se que seu uso não se limita à solução do caso concreto, advocacia essa considerada como “*client oriented*”²⁷ na qual o uso do judiciário se dá para solução do problema individual do grupo ou comunidade assessorado; ao contrário, o litígio estratégico também atua com uma orientação voltada à demanda, considerada como “*policy oriented*”²⁸, na qual “se busca o impacto social que o caso pode trazer, como o avanço jurídico de determinado tema, aplicando o método do litígio estratégico”(CARDOSO, 2021, p. 42).

Para esse tipo de atuação, a escolha do caso a ser posto em juízo se faz essencial, pois, diferentemente da forma tradicional de advocacia – na busca da solução privada do problema – não é a organização que se alinha ao problema a ser resolvido, ao contrário, a organização já possui uma pauta de atuação e busca ou se alinha à eventual problema social, alguma demanda, de tal modo que necessitam clientes para encampar eu objetivo. (CARDOSO, 2012, p. 42).

Segundo Cardoso (2012, p. 43) a advocacia “*policy oriented*” se constitui como

[...] uma advocacia temática, voltada a mudanças sociais em determinadas áreas: discriminação racial, meio ambiente, mulheres, etc. Diante da escassez de recursos, é feito um raciocínio de custo-benefício para seleção dos casos paradigmáticos, que gerem o máximo de impacto dentro dos objetivos traçados pela entidade e beneficie uma coletividade ampla” (CARDOSO, 2012, p. 43)

A dificuldade na escolha dos casos se alinha à dificuldade de se obter direta

²⁶ Em tradução livre: “Não é utilizado em todos os casos e, provavelmente, não é necessário em todos os casos entrar com uma ação judicial para atingir um objetivo”

²⁷ Em tradução livre: “Voltada ao cliente”

²⁸ Em tradução livre: “Voltada à causa”.

mudança social em caso de eventual vitória judicial. Segundo Weissbrodt (1984, p. 31, *apud* Cardoso, 2012, p. 44), o processo de reforma é lento e necessita de uma série de decisões estratégicas em cada estágio.

Moreno e Obed (2020, p. 15-19) apresentam uma proposta de passos a serem adotados pelas organizações para escolha do caso e atuação estratégica via litígio, mas informa não existir consenso entre as práticas, que acabam se alterando conforme a realidade e necessidade de cada organização e região.

A partir da proposta de sistematização da Comisión Internacional de Juristas (2019), Moreno e Obed (2020, p. 16) estruturam 7 passos iniciais para um litígio estratégico:

(1) “*construir una red o coalición*”²⁹, na criação de “*una red entre la organización, la sociedad civil y el grupo afectado por una injusticia o en su derecho*”³⁰, a qual auxiliará a “*compartir esfuerzos a nivel de asesoría legal, compartir o identificar recursos financieros y compartir estrategias de colaboración y organización*”³¹. (MORENO; OBED, 2020, p. 16)

(2) o segundo passo é seleção de um caso, que representará uma oportunidade para atingir os objetivos almejados pelo litígio, em especial, servirá para “*clarificar, desarrollar o fortalecer la ley, [...] homologar la ley local con el derecho internacional y que la ley local avance hacia los estándares internacionales*”³², bem como “*aumentar el cumplimiento de una ley [...] o arrojar luz sobre un problema particular*”³³. Para seleção do caso é importante que esse represente uma séria infração a lei e que o caso seja respaldado pela sociedade civil e possa ser objeto de litígio estratégico. (MORENO; OBED, 2020, p. 16). Esse seria um dos principais passos na elaboração da estratégia de litígio e, segundo Londoño (2015 *apud* MORENO; OBED, 2020, p. 18), na escolha do caso deve-se assegurar que (a) o interesse público apareça com clareza e nitidez, para se evitar que a organização seja obrigada a tomar partido em relação a direitos privados; (b) se trate de casos paradigmáticos, que sirvam de modelos para outros casos; (c) que seja possível de detectar no casos problemas

²⁹ Em tradução livre: “criar uma rede de coalização”.

³⁰ Em tradução livre: “uma rede entre a organização, a sociedade civil e o grupo afetado por uma injustiça ou por seu direito”.

³¹ Em tradução livre: “compartilhar esforços no nível de assessoria jurídica, compartilhar ou identificar recursos financeiros e compartilhar estratégias de colaboração e organização”.

³² Em tradução livre: “esclarecer, desenvolver ou fortalecer a lei, [...] harmonizar a lei local com a lei internacional e avançar a lei local em direção aos padrões internacionais”.

³³ Em tradução livre: “aumentar o cumprimento de uma lei [...] ou lançar luz sobre um problema específico”.

legais de tal forma que o litígio possa promover mudanças; (d) que seja previsível a possibilidade do caso trazer impacto público; (e) que seja possível utilizar dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos; (f) que haja um compromisso institucional com a defesa assumida; (g) que o caso seja plausível perante os tribunais e que sua tramitação e admissibilidade seja viável.

(3) o terceiro passo é a obtenção da prova, que significa “*obtener toda aquella evidencia legal y factual, es decir basada en datos*”³⁴ (MORENO; OBED, 2020, p. 17).

(4) o quarto passo é a avaliação dos riscos, que reserva especial importância, pois é nesta fase em que se deve “*asistir o brindar soporte a los involucrados en el litigio estratégico [...] habiendo examinado entre todas las partes involucradas los posibles riesgos previos a entablar el litigio*”³⁵ (MORENO; OBED, 2020, p. 17). Importante ressaltar que, na avaliação dos riscos, deve-se verificar a possibilidade de se gerar resultados ainda mais negativos, como alerta Osório (2019, p. 571), “a litigância estratégica também pressupõe a decisão de não litigar, para evitar precedentes nocivos, ou mesmo utilizá-la como mecanismo de pressão a instituições e governos contra os quais a demanda se dirige”.

(5) o quinto passo é a escolha da Corte em que será apresentada a demanda, garantindo-se a apresentação da causa a um tribunal independente e imparcial (MORENO; OBED, 2020, p. 17).

(6) O sexto e penúltimo passo se trata da “*preparación del brief legal*”³⁶, que nada mais é do que “*preparar la estrategia meramente legal a partir de las alternativas existentes*”³⁷, como, por exemplo “*amparos, medidas cautelares, pruebas, audiencias, sentencias, involucramiento de los jueces, ejecución de sentencias y acciones complementarias que busquen generar conciencia e instalar en la agenda pública la problemática que originó el litigio*”³⁸ (MORENO; OBED, 2020, p. 17). Além de uso de ferramentas políticas como “*acceso a la información pública (como fin en sí mismo) y el análisis presupuestario, audiencias, [...] acciones complementarias tales como: generación de conciencia, instalar en la agenda pública una problemática que generó*

³⁴ Em tradução livre: “obter todas aquelas provas jurídicas e factuais, ou seja, com base em dados”

³⁵ Em tradução livre: “ajudar ou fornecer suporte para aqueles envolvidos em litígios estratégicos, [...] tendo examinado entre todas as partes envolvidas os possíveis riscos antes de iniciar o litígio”

³⁶ Em tradução livre: “preparação da medida judicial”

³⁷ Em tradução livre: “preparar a estratégia puramente legal a partir das alternativas existentes”

³⁸ Em tradução livre: “amparos, medidas cautelares, provas, audiências, sentenças, envolvimento de juízes, execução de sentenças e ações complementares que busquem conscientizar e colocar na agenda pública o problema que originou o contencioso”

*el litigio estratégico, seminarios, campañas en los medios de comunicación, etc*³⁹ (PODER CIUDADANO, 2016; BOHMER, 2010 apud MORENO; OBED, 2020, p. 18).

(7) Por último, o sétimo passo é a criação de uma campanha de publicidade, a qual “pretendería establecer una estrategia de comunicaciones, de manera que se genere conocimiento público del caso y se obtenga como contribución el soporte del público.”⁴⁰ (MORENO; OBED, 2020, p. 17).

A partir dessas etapas, percebe-se um melhor delineamento do objetivo deste trabalho. Afinal, se o que se propôs é demonstrar que o litígio estratégico e os negócios jurídicos públicos podem servir de ferramentas contra-hegemônicas ao processo de dialética da urbanização dependente, resta saber qual a forma de se utilizar tais ferramentas.

Sendo assim, propõe-se que, diante de um caso paradigmático que comporte a envergadura de um litígio estratégico como, por exemplo, a violação sistêmica ao direito de moradia, somada à ausência de uma política de regularização fundiária ou de amparo social temporário à residência (aluguel social, projetos de amparo e abrigo, etc.), sejam utilizadas das vias políticas e jurídicas, não somente para solução do caso – o que se limitaria a uma atuação *client oriented* –, mas que possa potencializar uma mudança na forma como a política habitacional é desenvolvida na cidade.

Partindo-se desse exemplo e dialogando com o que se propôs como nessa dissertação, isto é, investigar a possibilidade do uso judicial nos momentos de formulação, execução e acompanhamento de uma demanda, tem-se no litígio estratégico essa ferramenta.

No âmbito do acompanhamento, o caráter repressivo do caso judicializado poderia realizar a defesa da ordem urbanística na medida em que denunciaria a ausência de uma política pública efetiva de garantia ao direito à moradia e, conseqüentemente, ao direito à cidade sustentável (FIORILLO; MARQUES, 2019). Por consequência, a tutela jurisdicional serviria para eventual condenação do Poder Público ante a ausência da respectiva política pública, o que representa uma violação às diretrizes gerais de política de desenvolvimento urbano.

Fato é que, como se verificam em casos análogos de demandas que envolvem

³⁹ Em tradução livre: “acesso à informação pública (como fim em si) e análise orçamentária, audiências, [...] ações complementares como: sensibilização, colocação de um problema na agenda pública que gerou litígio estratégico, seminários, comunicação de campanhas na mídia, etc.”

⁴⁰ Em tradução livre: “visaria estabelecer uma estratégia de comunicação, de modo que o conhecimento público do caso seja gerado e o apoio do público seja obtido como uma contribuição”

direito à moradia e discute-se ausência de políticas públicas, o Estado costuma se utilizar da via de defesa da “reserva do possível”, ou alegar a insuficiência de recursos financeiros para adoção de determinada política. Em verdade, a política urbana “redunda normalmente em despesas muito elevadas para o erário e, com frequência, implica a fixação de restrições à iniciativa privada e ao setor econômico” (CARVALHO FILHO, 2013, P. 49). Contudo, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, já existem precedentes que impedem a alegação de cláusula de reserva do possível quando inviabilizada a implementação de políticas públicas definidas na Constituição, a saber:

A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. (...) a noção de ‘mínimo existencial’, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1.o, III, e art. 3.o, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, **o direito à moradia**, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (artigo XXV)” (ARE 639.337-agR, 2.a Turma, j. 23-8-2011, rel. Min. Celso de Mello, DJe 15-9-2011). (grifo nosso)

Frente a isso, o trabalho de litígio estratégico seria de resgatar a agenda de violação ao direito fundamental à moradia e, conjuntamente, em ação política, fornecer possíveis respostas ou alternativas ao poder público para exercício da respectiva política, com a intenção de se causar uma mudança estrutural no âmbito social mediante a formulação e execução de uma nova política pública.

Essa seria, pois, as fases “6” e “7” dos passos de um litígio estratégico, que ao separar as ações do “*legal brief*” (MORENO; OBED, 2020, p. 16) incluiria a possibilidade de publicização de determinadas atividades às organizações da sociedade civil através de contratos de fomento (negócios jurídicos públicos) nos termos do inc. VIII, do art. 2º, e art. 17, da Lei 13019/2014.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **propostas pelas organizações da sociedade civil**, que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Art. 17. O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho **propostos por organizações da sociedade civil** que envolvam a transferência de recursos financeiros. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Alinha-se a essa proposta, em determinada medida, àquilo proposto por Bresser-Pereira (2012, p. 261-262) em sua reforma gerencial. Para o autor, a reforma da gestão pública passa ideia básica de que as atividades que utilizam o poder do Estado devem ser desenvolvidas dentro da organização do Estado; as atividades sociais, culturais e científicas que envolvam externalidades e lidem com os direitos humanos básicos devem ser predominantemente financiadas pelo Estado, apesar de executadas por organizações públicas não-estatais.

Tais medidas implicariam em tornar a organização do Estado mais eficiente, além de melhorar a governança pública em todo processo de atuação estatal, institucional, da sociedade civil e do mercado, os quais passarão a fazer parte do debate de questões públicas e controlar a atuação das demais instituições (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 264). Perspectiva que, segundo Carvalho e Filho (2013, p. 49), deve ser levada em conta pela gestão democrática da cidade “modo a obter-se uma relação custo-benefício, alcançando-se o máximo de satisfação com o mínimo de sacrifício”

Entre as estratégias básicas, poderiam ser avaliadas a contratação de organizações públicas não-estatais de serviços (organizações sociais – atualmente denominadas OSC – Organizações Sociedade Civil – pela Lei 13.019/2014) para execução de serviços sociais, científicos e de direitos humanos básicos, as quais serão financiadas pelo Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 266-267), o que também é defendido no âmbito do litígio estratégico por Duque (2014, p. 13), que ressalta ser um dos objetivos do litígio “*abrir nuevas vías de participación, fortaleciendo la capacidad de acción de las organizaciones*”, e por Carvalho Filho (2013, p. 51) que ressalta a existência da diretriz geral de cooperação entre o setor

público e privado no Estatuto da Cidade:

A ideia central dessa diretriz é a parceria a ser firmada entre os órgãos públicos e as pessoas privadas. O regime de parceria tem sido ampliado para alcançar muitas finalidades de interesse público, particularmente as que não visem ao lucro, como meio de resolver o problema da falta de recursos das pessoas públicas e incentivar o desempenho de serviços de utilidade pública por entidades privadas, que frequentemente também se deparam com a escassez de verbas. O objetivo da parceria é exatamente obter melhores resultados com o somatório dos esforços oriundos do Estado e da iniciativa privada. No caso em pauta, a parceria pode ser formalizada por convênios, que são ajustes plurilaterais em que os pactuantes cooperam mutuamente entre si buscando fins de interesses comuns a todos. Nessa relação jurídica inexistente contraposição de interesses, como ocorre nos contratos em geral, mas sim justaposição, vale dizer, os interesses são paralelos e comuns aos pactuantes do convênio. Em relação aos “outros setores da sociedade” disposto no inc. III, “é bem verdade que a doutrina tem empregado a expressão entidades do terceiro setor para indicar as pessoas (normalmente privadas) que, em regime de parceria, militam ao lado do Estado no desempenho de atividades de interesse público. Trata-se, no entanto, de realce dado ao fato de que pessoas privadas executam tarefas de interesse público, mediante vínculo formal com o Poder Público. Tais pessoas, de regra, constituem organizações não governamentais, integrantes, portanto, do setor privado.” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 50-51)

Com a mitigação dos procedimentos de controle burocrático institucionais, maior participação da sociedade civil na execução de serviços públicos e atribuição de autonomia decisória ao gestor, o controle social passa a assumir aspecto determinante na reforma gerencial. De fato, essa só é possível em um modelo democrático, que “progride em direção a um modelo republicano de democracia, contando com uma sociedade civil ativa, uma cidadania participativa”. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 268-270).

Aqui reside o cerne da proposta de litígio estratégico mediante o emprego dos negócios jurídicos públicos. Afinal, se um litígio judicial é somado à atuação política e ambos estão voltados à influenciar a decisão do Estado em executar determinada política pública que vise a efetivação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, tem-se que a via da publicização dos serviços não exclusivos estatais via contratos administrativos com organizações do terceiro setor, seria uma via de implementação da gestão democrática da cidade tanto na proposição da política (formulação), quanto em sua execução (negócios jurídicos públicos), mediados por uma via judicial (acompanhamento).

Tal proposição harmoniza-se com a evolução da própria prática do litígio estratégico no Brasil, a qual passou a entrar em pauta após a redemocratização,

quando se traçam práticas jurídicas voltadas ao interesse público na defesa de direitos sociais, econômicos e culturais. Em verdade, a forma atual como litígio estratégico é desenhado, é reflexo do período de ditadura militar, momento em que a crítica jurídica ao direito surgia mediante a apresentação de outras formas normativas frente à legislação estatal. Era o caso dos estudos do pluralismo jurídico e do direito alternativo, que indicavam o caráter contra hegemônico da ação política fora do direito estatal, já que ele próprio era o causador das injustiças.

Com a democratização, contudo, isso se alterou. Segundo Cardoso, (2012, p. 53), após a democratização, “há uma apropriação da linguagem do direito (estatal) pelos atores sociais, vide a positivação de diversos direitos frutos de suas reivindicações”

Porém, ainda não se tinha clara a forma de atuação no judiciário para que tais direitos fossem garantidos, ou que mudanças sociais efetivamente ocorressem a partir das instâncias judiciárias. A redemocratização e constitucionalização dos direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais serviu de mudança de paradigma jurídico, mudando tanto a forma como o direito era utilizado, quanto a forma em que os atores sociais se organizavam.

Segundo Cardoso (2012, p. 54) passou-se a ter de forma mais ampla a atuação de ONGs profissionais, clínicas jurídicas ligadas às universidades e centros de direitos humanos com atuação “*policy oriented*”. Diz-se que houve uma passagem da forma tradicional “de organização comunitária dos movimentos sociais, com ampla filiação, tomada de decisão consensual, financiamento sustentado por seus membros e agenda de atuação política difusa”, para outra forma de estruturação das entidades, o que se chamou de processo de onguização. A partir de então, os movimentos sociais passaram a se organizar de forma mais formatada passando a ter “objetivos de atuação delimitados, poucos membros, financiamento proveniente de agências internacionais, nacionais e órgãos governamentais e políticas de intervenção focadas”

Espaços profissionalizados acabam por ter uma maior facilidade de atuação prolongada, inclusive pelo fator do financiamento privado externo que passa a ser determinante para a manutenção de algumas dessas ONGs, as quais seriam mais capazes de realizar o chamado litígio estratégico e ter impacto através de sua prática, pois, segundo Cardoso (2012, p. 55):

Pela própria natureza de sua agenda de trabalho – incidir sobre o processo político, judicial, legislativo, gerar impacto e transformações sociais -, essas entidades mantêm planos e metas de ação para serem cumpridos em determinado prazo e têm de prestar contas dos seus resultados obtidos e dos gastos empregados às agências financiadoras. [...] Essa nova geração de atores sociais tem sido capaz de ocupar e dialogar de maneira eficiente com diferentes espaços institucionais, governamentais e não governamentais, domésticos e internacionais, na consecução de seus objetivos. Não quero com esta descrição valorar positivamente as transformações dos atores sociais em termos de profissionalização e onguização, mas apenas mostrar que as entidades que trabalham atualmente com “direito de interesse público” e, mais especificamente, com litígio estratégico, têm como modelo de organização esta nova geração. (CARDOSO, 2012, p. 55).

A força de atuação das ongs no contexto do litígio estratégico também é ressaltado por Coral-Diaz et. al (2010, p. 55) e Osório (2019, p. 578), que coordenam as ações estratégicas com emprego de “protestos, advocacy, pesquisas, campanhas de mídia, lobby legislativo e alianças estratégicas”.

Tem-se, assim, definido o campo de atuação em que a gestão democrática da cidade poderá ser exercida tanto nos tribunais – aspecto judicial – como atuação com organizações da sociedade civil na realização de estratégias de impacto social – aspecto político, haja vista que “o litígio opera por meio de complexa relação com estas outras ferramentas e em geral é mais efetivo se utilizado como estratégia complementar ou combinado com outras abordagens” (OSÓRIO, 2019, p. 578).

Sendo assim, diante da nova ordem jurídica-urbanística, caberia àqueles que diariamente trabalham com o Direito, o papel de impulsionar o processo de consolidação das bases desta nova ordem jurídico-normativa (FERNANDES, 2006). Para isso, três grandes passos deveriam ser adotados.

Primeiramente, o Estatuto da Cidade deveria ser estudado a fim de se obter “informação objetiva sobre essa nova ordem jurídica, seus pressupostos, princípios, bem como institutos, mecanismos e processo” (FERNANDES, 2006, p. 7). Por ser fruto de mais de 10 anos de discussão nas esferas político-legislativas, o Estatuto da Cidade nasce cheio de vontades e meios de concretização do assim chamado “direito à cidade”, caberia a esse primeiro momento este estudo, para que, em um segundo momento, fossem realizados espaços de discussão para analisar as “possibilidades dos novos institutos, estratégias, processo de gestão trazidos pelo Estatuto” (FERNANDES, 2006, p. 7-8).

Oportunamente, segundo Fernandes (2006), também há o dever de se “construir uma doutrina e uma jurisprudência consistentes, sólidas, construtivas e

proativas, permitindo que todos os princípios da nova ordem jurídico-urbanística sejam efetivamente materializados” (FERNANDES, 2006, p. 8). Relembre-se, ademais, que Fernandes acentua que o Estatuto da Cidade não pode ser visto como único pilar no emaranhado normativo capaz de garantir e implementar direito à cidade sustentável, havendo outros textos legais que devem ser articulados com o Estatuto (FERNANDES, 2013). Por essa razão, a Lei 13.019/2014 serve de apoio e se integra à nova ordem jurídico-urbanística, inclusive mediante emprego de ferramentas para gestão democrática da cidade.

Para isso, verificou-se que as estratégias de litígio estratégico poderiam contribuir avançar na consolidação do direito à cidade sustentável, pois: mediante a intersecção de ferramentas sociais, judiciais e políticas (CORAL-DÍAZ; LONDOÑO-TORO; MUÑOZ-ÁVIÇA, 2010) provocam a jurisprudência dos Tribunais sobre temas afetos à proteção da ordem urbanística mediante a formação de precedentes (CARDOSO, 2012, p. 41); trazem ao espaço político a discussão em torno de questões afetas ao planejamento da cidade ressaltando o caráter dialógico do litígio ao utilizar do espaço judicial como uma arena para deliberação política (MANEIRO; PULCINELLI, 2017), tematiza assuntos novos e pouco pautados nas instâncias judiciárias e políticas (MORENO; OBED, 2020) e provocam demais poderes à execução de políticas públicas se pressionados pela sociedade civil e pelo Poder Judiciário sem ferir a separação de poderes (OSÓRIO, 2019) cujos delineamento parte da própria sociedade civil organizada (formulação) a qual também ficará responsável por sua execução.

Segundo esse prisma, percebe-se que o Estatuto da Cidade se caracteriza como uma caixa de ferramentas, as quais devem ser aplicadas tanto no campo político, quanto no campo jurídico e, para que não se corra o risco de equívoca compreensão do que se atribui ao campo jurídico – que poderia ser o normativo, por exemplo, mediante a crítica do pluralismo jurídico em face do legalismo, como apontado pelo próprio Edésio Fernandes (2006, p. 10) –, defende-se que há uma necessidade de utilização no campo judiciário, isto é, mediante o uso do direito pela via judicial, influenciando na construção uma jurisprudência assertiva a nova ordem jurídico-urbanística. Assim, os tribunais e as instituições do sistema de justiça também passam a ser reconhecidos como campo de atuação da política urbana (FERNANDES, 2006, p. 10).

É o que defende Maneiro e Pulcinelli (2017, p. 206), ao pontuarem que as

decisões judiciais em casos de litigância estratégica ainda carregam uma alta carga de solipsismo, o que pode comprometer o campo do debate democrático pretendido. Contudo, a utilização de consultas às instituições e a participação ativa dela na realização de “escrutínio do acerto ou não das opções que determinaram as condutas do poder público ou mesmo as suas justificativas para uma eventual omissão” pode ser uma saída para essa dificuldade. (MANEIRO; PULCINELLI, 2017, p. 207). Segundo as autoras:

[...] e há uma insuficiência do modelo institucional do Judiciário brasileiro para lidar com o litígio estratégico, porquanto demonstram as Cortes que não caminham, mas deveriam caminhar, em direção a adoção de práticas que mitiguem o distanciamento da realidade e cambiem não apenas o perfil da sociedade, mas sejam capazes de privilegiar uma adjudicação mais democrática do que autoritária, provimento típico exigido em demandas em que os autores se organizam estrategicamente para buscar a resposta que os outros braços organizados do poder até então lhe negaram. (MANEIRO; PULCINELLI, 2017, p. 215)

Esta via dialógica, segundo Bohmer e Salem (2010, p. 8), é a fórmula que tem alcançado melhores resultados, inclusive mediante estabelecimento de audiências, no processo, para que as partes cheguem a uma proposição que se filie mais adequadamente ao à causa – *policy oriented* – e, por consequência, ao caso, resolvendo, inclusive, algumas das desvantagens do litígio estratégico, entre as quais: como a rara garantia do resultado, a dificuldade de se obter imediata resposta da opinião pública ou não obter o impacto esperado; a dificuldade de controle do litígio por ser voltado ao problema (*policy oriented*); e o risco de se ter uma decisão desfavorável à atuação política desenvolvida. (ERRC; INTERIGHTS; MPG, 2004, p. 43-44 *apud* CARDOSO, 2012, p. 60-61).

É por essa razão que o sucesso da atuação judicial e política da gestão democrática da cidade na formulação, execução e acompanhamento da política de desenvolvimento urbano relaciona-se diretamente “à presença, no processo decisório, de elementos que orbitam outras esferas de poder e outros ambientes sociais, técnicos e econômicos” (MANEIRO; PULCINELLI, 2017, p. 205).

Cabe, pois, à sociedade civil organizada o amadurecimento de tais ferramentas ante o contexto da nova ordem jurídico-urbanística brasileira no combate à espoliação decorrente da dialética da urbanização dependente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Adotou-se como problema inicial de pesquisa a possibilidade de uma releitura da gestão democrática da cidade para o fim de se verificar se o uso de ações judiciais em casos paradigmáticos de violação de direitos fundamentais também seria uma forma de gestão democrática da política de desenvolvimento urbano, nos termos do art. 2º, inc. II do Estatuto da Cidade.

Colocou-se como resposta a esse problema, a possibilidade da utilização do uso do litígio estratégico no Poder Judiciário, poder influenciar a formulação de planos, programas e projetos de política urbana, controlar socialmente sua execução, e serem executados por meio de negócios jurídicos públicos a serem firmados com organizações da sociedade civil.

Para tanto, fazia-se necessária a investigação em tornos dos marcos sociológicos, econômicos e jurídicos da política de desenvolvimento urbano brasileira, eis que os quadros normativos da gestão democrática da cidade decorriam da constitucionalização da política urbana e o objetivo principal desta diretriz geral de política urbana era a diminuição da espoliação urbana.

Sendo assim, em Lefebvre (2011), encontrou-se a denúncia de que o espaço urbano se constituía segundo a própria lógica do capitalismo e que, nem sempre, o processo de urbanização é acompanhado do respectivo crescimento econômico e social, sendo a questão da moradia, do trabalho e do planejamento urbanos os grandes indicadores dessa desigualdade.

O que também se alinhou à contribuição de Manuel Castells para a pesquisa, que identificou a política urbana como relação de poder e, em razão disso, recuperou a necessidade de repensar diretamente a atuação do Estado no planejamento e, principalmente, a forma como os movimentos sociais urbanos se inserem nesse conflito.

Ademais, também foi em Castells que se encontrou o crivo da dependência na produção do espaço urbano em um país periférico, sendo o autor quem cunhou a expressão “urbanização dependente” na qual se incorporou, como proposta dessa dissertação, a inclusão do movimento dialético de produção do espaço urbano decorrente da espoliação urbana. A dialética da urbanização dependente corresponderia o fenômeno de altas taxas de urbanização e baixos níveis de industrialização ou crescimento econômico deve ser considerado como uma forma

específica de urbanização própria à complexa divisão social e territorial do trabalho dos países periféricos e da forma como eles se inseriram na mecânica da economia global.

Caracterizada a específica forma de urbanização em um país periférico, restava compreender a relação entre o Estado e a sociedade civil, principalmente os movimentos sociais, como interventores diretos ao processo de planejamento.

Foi em Lojkin, portanto que se verificou a responsabilidade dos movimentos sociais urbanos na tarefa adotar uma ação política (e judicial) no combate processo de espoliação urbana dentro dos próprios marcos da política urbana estatal.

Sendo assim, para efeitos de considerações finais, a tradição marxista da sociologia urbana demonstrou a atual necessidade de se revisitar as teorias sobre o urbano, resgatando o aspecto da divisão social e espacial do trabalho no processo de urbanização dos países, em especial, nos países de capitalismo tardio, que apostaram na industrialização como a tônica do desenvolvimento.

O processo de urbanização brasileiro foi acompanhado de políticas econômicas desenvolvimentistas, ligadas à concepção do país como subdesenvolvido, onde a superação desta condição estaria na sua industrialização – concepção que ficou reconhecida como razão dualista -, assim como defendido por Celso Furtado e que, posteriormente, foi criticado por Francisco de Oliveira.

Em verdade, a forma como o desenvolvimento brasileiro foi orientado, proporcionou o agravamento da espoliação urbana no âmbito interno e a intensificação da situação de dependência no mercado externo, o qual gerou, segundo contribuição de Ruy Mauro Marini, a superexploração do trabalho. A espoliação urbana decorreria, pois, da intensificação do processo de urbanização num país de econômica dependente, onde a superexploração do trabalho e das relações de trabalho (via baixos salários ou informalidade de trabalho) impossibilitaria o acesso aos bens de consumo coletivos, como moradia.

Frente a essa realidade, viu-se na década de 80 possibilidade de mobilização social em torno de um uso combativo do direito durante a Assembleia Nacional Constituinte, onde o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, da qual se constata a forte influência da Nova Escola do Urbanismo e do Direito Insurgente na tentativa de expansão da cidadania e disputa política contra essas situações de injustiça, também no âmbito jurídico-legislativo contra a espoliação urbana.

Contudo, em que pese a essencial conquista da constitucionalização da política

urbana, percebe-se que esta foi apresentada no texto constitucional como “política de desenvolvimento urbano”, exigindo-se, pois, um repensar sobre a forma como o desenvolvimento urbano foi pautado a partir da década de 90 para que não se caracterizasse como uma retomada da dialética da urbanização dependente verificada nos anos anteriores.

Exigia-se uma descolonização da expressão desenvolvimento urbano. O conceito de desenvolvimento urbano é descolonizado a partir da compreensão do direito à cidade sustentável e das diretrizes de política urbana apresentados no Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, o qual, inclusive, apresenta a gestão democrática da cidade como uma de suas diretrizes essenciais.

Assim a descolonização do conceito de política de desenvolvimento urbano, também corresponde a uma busca das condições de possibilidade do seu uso judicial e político da gestão democrática da cidade.

Um dos resultados parciais encontrados foi a indicação, nos debates realizados perante a constituinte, que ao se apresentar a proposta de Emenda, dedicou à temática da gestão democrática da cidade não só um aspecto político, mas também um aspecto judicial, conforme redação do art. 22. Ocorre que a gestão democrática da cidade não foi introduzida na norma constitucional, foi incluída como diretriz de política urbana quando da regulamentação do art. 182 da Constituição Federal pela Lei 10.257/2001.

A gestão democrática da cidade foi pensada como a possibilidade da sociedade civil participar da formulação, execução e acompanhamento da política de desenvolvimento urbano, sendo esta uma diretriz geral da política urbana.

Nesse sentido, constatou-se que o exercício da gestão democrática da cidade pela via judicial deveria corresponder a esses três momentos, e não apenas ao momento de acompanhamento, por essa razão, o uso político do direito mediante o emprego da técnica do litígio estratégico, somada à atuação política via proposição de negócios jurídicos públicos a serem realizadas por cooperação público-privada, se mostrou se uma via adequada para defesa da política urbana em prol da diminuição da espoliação urbana.

Isso, pois, o litígio estratégico se resume a um método pelo qual a sociedade civil, através de entidades e organizações sociais, buscam, pelo uso do judiciário, transformações sociais nos campos políticos (vias legislativas e de políticas públicas) e jurídicos (jurisprudência e prática forense) através de casos paradigmáticos de

violação de direitos. Desta forma, poderia influenciar na formulação (elaboração) e acompanhamento (controle judicial) de políticas de desenvolvimento urbano.

Por outro lado, o emprego dos negócios jurídicos públicos, para viabilização das políticas públicas formuladas, inclusive, em decorrência do litígio estratégico, possibilitaria a execução de políticas públicas pelas organizações da sociedade civil através da publicização dos serviços não exclusivos estatais via contratos administrativos com organizações do terceiro setor.

Verificou-se, ao fim, que o uso do litígio estratégico e dos negócios jurídicos públicos revelaria, a um só tempo, o aspecto político e judicial da gestão democrática da cidade, pois influenciaria diretamente tanto na proposição da política (formulação), quanto em sua execução (negócios jurídicos públicos), mediados por uma via judicial (acompanhamento).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Pedro Fiori. “Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970”, **Novos estudos CEBRAP**, 83, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, São Paulo, Brasil, 2009, pp.103-127

ASCERALD, Henri. et. al. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. Solo urbano: propostas para a Constituinte. Em: **Coleção Seminários, n. 6**. Rio de Janeiro: Apoio Jurídico Popular/Fase, 1986.

BOLAFFI, Gabriel. O problema e o falso problema. Em: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: MFA-Ômega, 1982.

BÖHMER, Martín; SALEM, Tatiana. Litigio estratégico: una herramienta para que el Poder Judicial tenga voz en políticas públicas clave. **Documento de Políticas Públicas: Análisis**, v. 89, p. 1-15, 2010.

BONDUKI, Nabil., ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. Em: **A produção capitalista da casa (e da cidade) do Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, p. 117-154, 1982.

BRAGA, Ruy. **O Ornitorrinco, de Chico Oliveira**. TV Boitempo. 2016. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=IWbKMLvSGbk&t=262s&ab_channel=TVBoitempo. Acesso em 29 de março de 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda Popular n. PE00063-6/PE1P20743-6**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1987. p. 2239. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-229.pdf>. Acesso em julho-2021

BRASIL. **Linha do tempo**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte. 1987a Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/imagens/linhadotempo_new.png. Acesso em julho-2021.

BRASIL. **15ª Reunião Ordinária da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1987b. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup102anc23jul1987.pdf#page=88>. Acesso em julho-2021.

BRASIL. **Anteprojeto da Comissão de Sistematização**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1987c. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup104anc25jul1987.pdf#page=104>. Acesso em julho-2021.

BRASIL. **14ª Reunião Ordinária da Comissão de Sistematização**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1987d. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist14ord27011988.pdf. Acesso em julho-2021.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa Do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Editora fgv, 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique. FALLETO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 9.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CARDOSO, Evorah. **Litígio estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. **O direito à cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 45, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**, 5ª edição. Grupo GEN, 2013.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2000.

COELHO, Franklin Dias. **História urbana e movimentos sociais: o movimento de reforma urbana (1950-1990)**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, UFF, Niterói. 1996.

CORAL-DÍAZ, Ana Milena; LONDOÑO-TORO; Beatriz. MUÑOZ-ÁVILA, Lina Marcela. El concepto de litígio estratégico em América Latina: 1990-2010. Em: **Vniversitas**. Bogotá, Colombia. N. 121. p. 49-76, julio-diciembre de 2010.

COSTA, Wagner Cabral. Celso Furtado e a formação econômica do Brasil: uma interpretação. **Revista de Políticas Públicas**, v. 2, n. 2, p. 39-59, 2015.

DUQUE, César. ¿Por qué un litigio estratégico en Derechos Humanos? En: **Aportes Andinos No. 35**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Programa Andino de Derechos Humanos, diciembre 2014. pp. 9-23.

DUSSEL, Enrique. **1492: el encubrimiento del otro: hacia el origen del mito de la modernidad**. UMSA: La Paz, 1994.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. Em: *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23

FERNANDES, E. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212–233, 2016. DOI: 10.35699/2316-770X.2013.2681. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681>. Acesso em: 13 out. 2021.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; MARQUES, Renata. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001 – Lei do Meio Ambiente Artificial**. São Paulo: Saraiva, 2019.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 13. ed. São Paulo, Editora

Nacional, 1975

GONZÁLEZ, Horácio. O que é subdesenvolvimento. Brasiliense, 1984.

GUSSO, Ramon José et al. **Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana**. 2012.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Editora 34, 2009.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2009a.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2011.

LIMONAD, Ester. Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização. **GEOgraphia**, v. 1, n. 1, p. 71-91, 1999.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. Martins Fontes, 1981.

MALDONADO-TORRES, Nelson. Sobre la colonialidade del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto. Em: **El giro descolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. CASTRO-GOMEZ, Santiago. GROSFOGUEL, Ramón. (org). Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007. p. 127-167.

MANEIRO, Renata de Marins Jaber; PULCINELLI, Eliana. Litígio estratégico, vinculação de precedentes e abertura ao diálogo constitucional na construção do provimento jurisdicional. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, p. 193-219, 2019.

MARICATO, Ermínia. Direito à terra ou direito à cidade?". **Revista de Cultura Vozes**, v. 89, n. 6, 1985.

MARICATO, Erminia. The urban reform movement in Brazil. In: **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 12, n. 1, p. 137-138, 1988.

MARICATO, Ermínia. A cidade é um grande negócio. **Teoria e Debate**, v. 3, s/p. 1988a.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. Editora Hucitec, 1996.

MARICATO, Erminia. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. **Revista Cultura**, v. 93, n. 6, p. 7-22, 1999.

MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. **Carta maior**, v. 26, n. 11, 2007.

MARICATO, Erminia. Fighting for just cities in capitalism's periphery. In: **Searching for the just city**. Routledge, 2009. p. 214-233.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Editora Vozes Limitada, 2011.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. Em: **Ruy Mauro Marini – vida e obra**. TRANSPADINI, Roberta. STEDILE, João Pedro. (org). 2.ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011. p. 131-173.

MARINI, Ruy Mauro. Desenvolvimento e Dependência, 1992 Em: TRANSPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs). **Ruy Mauro Marini – vida e obra**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011, p. 213-216.

- MARQUES, Eduardo Cesar. BICHIR, Renata Mirandola. Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. **Revista de Sociologia e Política [online]**. 2001, n. 16, pp. 9-28. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782001000100003>>. Epub 08 Out 2002.
- MIGNOLO, Walter. El lado más oscuro del Renacimiento. Em: **Universistas Humanística**. N. 67. Bogotá, 2009. p. 165-203. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/unih/n67/n67a09.pdf>.
- MNRU, Movimento Nacional pela Reforma Urbana. **Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição**. 1986 Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a3o-1988.pdf>. 1987. Acesso em julho-2021
- MORENO, Sandoval. OBED, Wilson. **El litigio estratégico, perspectivas conceptuales y de implementación**. 1. ed. San Salvador, El Savador: FUNDE, 2020.
- MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: anotações à Lei n. 10.257/2001**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. Boitempo editorial, 2013.
- OSORIO, Leticia Marques. Litígio Estratégico em Direitos Humanos: Desafios e Oportunidades para Organizações Litigantes /. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 10, n. 1, p. 571-592, mar. 2019. ISSN 2179-8966.
- PAULANI, Leda. **Modernidade e discurso econômico**. Boitempo Editorial, 2015.
- PAULINO, Eliane Tomiasi. Dinâmicas Territoriais E Desenvolvimento Brasileiro Em Questão. **Geografia**, v. 44, n. 1, 2019.
- PAZELLO, Ricardo Prestes. NETO, Rubens Bordinhão de Camargo. Teoria marxista da dependência e teoria marxista do direito: um possível diálogo entre Marini e Pachukanis. Em: GAXIOLA, Napoleón Conde. (org.) **Teoria crítica y derecho contemporâneo**. Editorial Horizontes: México, 2015.
- PAZELLO, Ricardo Prestes. Direito insurgente: fundamentações marxistas desde a América Latina. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, p. 1555-1597, 2018.
- QUIJANO, Anibal. **Colonialidad del poder, globalización y democracia**. 2000. Disponível em: <http://rrojasdatabank.info/pfpc/quijan02.pdf>. 23p.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. Em: **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. 2005. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf
- ROUGIER, Marcelo. Teoria da dependência. Em: **Enciclopedia latino-americana dos direitos humanos**. SIDEKUM, Antonio. WOLKMER, Antonio Carlos. 2016
- RADAELLI, Samuel Manica. (org.). Blumenau: Edifurb; Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2016. p. 684-686.
- SANTOS, Rodolfo Carvalho Neves dos. ARAÚJO JR, Miguel Etinger de. Da omissão deliberada dos aspectos estruturantes da política urbana a partir do direito: uma abordagem a partir do direito insurgente e do movimento nacional pela reforma urbana. Em: **Constituição, Constitucionalismo e Direitos Fundamentais**. Camila

Cardoso Lima (org.) Londrina, PR: Thoth, 2021. p. 33-60.

SILVA, Ana Amélia da. **Reforma urbana e o direito à cidade**. POLIS-Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, 1991.

SCHMIDT, Benício Vieira. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Editora da Universidade, 1983.

SOUZA, Perci Coelho de. Uma crítica francesa acerca do espaço urbano. **Ser Social**, Brasília, n. 17, p. 59-112, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/149>. Acesso em: julho-2021.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

TRANSPADINI, Roberta. STEDILE, João Pedro. Introdução. In: STEDILE, João Pedro; TRANSPADINI, Roberta (org.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.