



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Marcos Fonseca da Rocha

Políticas públicas e direito à cidade: conflitos sociais e cidadania no Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2010

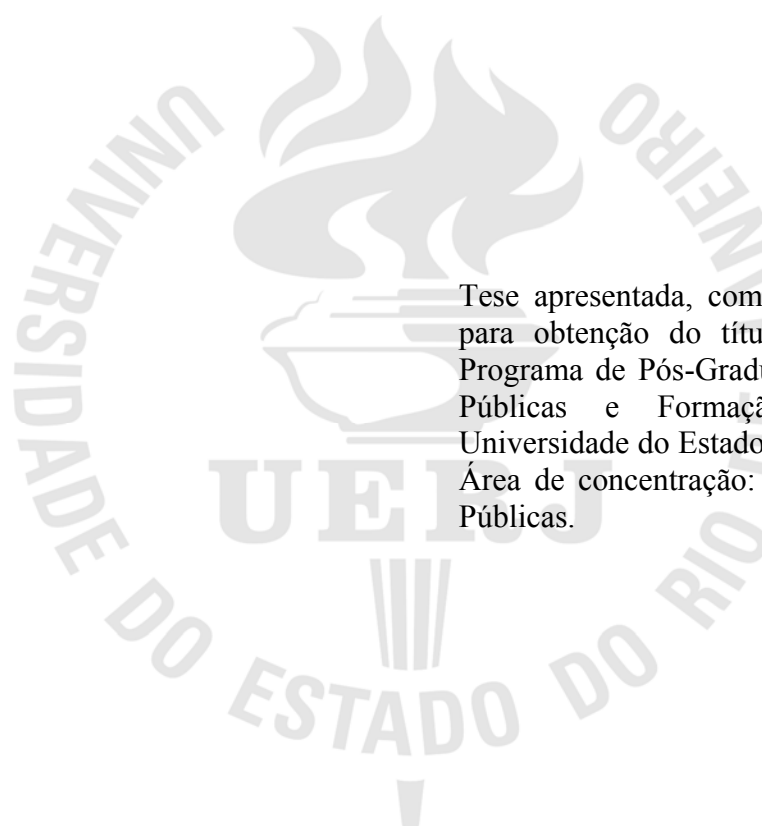
Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Marcos Fonseca da Rocha

Políticas públicas e direito à cidade: conflitos sociais e cidadania no Rio de Janeiro



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Estado e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Emir Simão Sader

Rio de Janeiro

2010

Marcos Fonseca da Rocha

Políticas públicas e direito à cidade: conflitos sociais e cidadania no Rio de Janeiro

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Estado e Políticas Públicas.

Aprovada em 02 de agosto de 2010,

Banca Examinadora:

Prof^o. Dr^o. Emir Simão Sader (Orientador)
Prof. Adjunto da Faculdade de Serviço Social e PPFH da UERJ

Prof^a. Dr^a Vânia Cardoso da Motta
Prof. Adjunta da Faculdade de Educação da UFRJ e PPFH da UERJ

Prof^o. Dr^o. Antonio Carlos de Azevedo Ritto
Prof. Adjunto do CTC e PPFH da UERJ

Prof^o. Dr^o. Eduardo Manuel Val
Prof. Adjunto da Faculdade de Direito da UFF

Prof^a. Dr^a. Graciela Alejandra Hopstein
Pesquisadora associada ao NUPEF da UFF

Rio de Janeiro

Agosto de 2010

DEDICATÓRIA

À Cláudia, companheira dos momentos quase impossíveis e, também, das melhores horas.

À Maria Silvia, Luiza e Ana Carolina, pelas muitas horas de renúncia da convivência afetiva.

Aos queridos amigos que, nas suas possibilidades, contribuíram nessa trajetória.

Aos queridos e dedicados professores que muito deram de si para minha formação.

À Mata Amritanandamayi, por seus constantes estímulos, inspirações e acima de tudo, pelo exemplo de vida do cada um pode fazer para que um mundo pleno de justiça social, compaixão e solidariedade prevaleça como principal valor nos corações e na sociedade.

AGRADECIMENTOS

Ao professor e orientador Emir Sader, pelo constante estímulo para a reflexão crítica e análise dos processos de luta política e social contemporâneos.

Ao professor Gaudêncio Frigotto, por ser a pessoa e o educador que é, dedicado e solidário.

A todos os funcionários do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Felipe, Pedro, Cida, Maria pela atenção e apoio constantes.

Aos professores do Programa de pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da UERJ.

Ao pesquisadores, militantes e demais atores vinculados aos movimentos sociais da Fundação Bento Rubião, Núcleo de Terras da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Movimento Nacional de Luta Pela Moradia (Nacional e Rio de Janeiro), FASE - Rio de Janeiro, Central dos Movimentos Populares, Subprocuradoria de Direitos Humanos e Terceiro Setor do Ministério Público do RJ, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (na pessoa do Desembargador Siro Darlan), Observatório dos Conflitos Urbanos na Cidade do Rio de Janeiro /UFRJ, UCAM e UNIRIO.

A todos que contribuíram para este trabalho.

Se uma árvore quiser atingir o céu, suas raízes devem chegar ao inferno.

Máxima alquímica medieval.

Que todos no mundo possam ser capazes de dormir sem medo, pelo menos por uma noite. Que todo mundo possa ser capaz de comer até se saciar, pelo menos por um dia. Que haja pelo menos um dia em que os hospitais não tenham pessoas internadas por causa da violência. Que pelo menos este pequeno sonho possa ser realizado brevemente.

Mata Amritanandamayi

RESUMO

A tese reflete criticamente sobre o Estatuto da Cidade – lei promulgada em 2001 que regulamenta o capítulo da constituição federal referente à Reforma Urbana – e suas implicações sociais, especialmente em cidades com um percentual elevado de população vivendo em submoradias (favelas, cortiços e autoconstruções).

Nesse quadro, identifica-se uma maior densidade das experiências democráticas de participação popular na gestão urbana (como o Orçamento Participativo) que trouxeram um novo relevo aos seus novos atores e suas novas formas de atuação.

Nessa direção, analisa-se também o novo cenário implementado a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades que reforça uma política de participava na gestão municipal via a criação do Plano Diretor Participativo, instrumento obrigatório estabelecido pelo Estatuto das Cidade.

Identificou-se, no entanto que, apesar do novo marco regulatório urbano e do diagnóstico da situação drástica de grande parte da população pobre nas cidades brasileiras, a agenda das políticas públicas municipais continuava excludente e fechada ao debate mais amplo e politizado de uma efetiva implementação dos direitos sociais para essa população excluída.

A presente tese visa contribuir para com esse debate, trazendo novas questões e novas percepções em torno dos movimentos sociais, da cidadania e do direito à cidade e enfrentando também a discussão acerca da efetividade da Constituição Federal no campo dos direitos sociais.

Discute-se as políticas públicas relacionadas ao papel do Estado, inclusive no que tange às atuações e intervenções do Poder Judiciário e dos movimentos sociais. Adotou-se a metodologia qualitativa e para isso elaborou-se um questionário de entrevistas aplicado a 11 pessoas vinculadas à uma significativa atuação política, legislativa, de pesquisa científica, técnica e/ou jurídica em relação aos conflitos urbanos na cidade do Rio de Janeiro, abrangendo ativistas dos movimentos sociais, do poder judiciário, pesquisadores e legislativo municipal.

Os objetivos dessa tese foram evidenciar as possibilidades de expansão da cidadania via a gestão democrática das cidades, tendo como referência o novo marco legal trazendo esse debate para o campo das políticas públicas concernentes praticadas pelo Poder Executivo e ainda, apontar a existência de espaços de luta para a busca da efetividade dos direitos sociais dentro do judiciário.

Palavras-chave: Reforma Urbana. Movimentos sociais. Cidadania e direitos sociais. Participação democrática. Políticas públicas. Poder Judiciário e lutas sociais.

ABSTRACT

The thesis reflects critically on the City Statute - a law enacted in 2001 that regulates the chapter of the federal constitution regarding the Urban Renewal - and its social implications, especially in cities with a high percentage of population living in submoradias (slums, tenements and autoconstruções) .

In this framework, it identifies a greater density of democratic experiences of popular participation in urban management (such as the Participatory Budget) that brought a new emphasis on its new actors and new forms of action.

In this direction, we analyze the new scenario also implemented from 2003 with the creation of the Ministry of Cities that enforces a policy of participating in municipal management via the creation of the Master Plan Participatory established as a binding instrument by the Statute of the City.

It was identified however that despite the new regulatory urban and diagnosis of a drastic situation of most of the poor in Brazilian cities, the public policy agenda and exclusionary municipal still closed to the wider debate and politicized to an effective implementation social rights for the excluded population.

This thesis aims to contribute to this debate, bringing new issues and new insights about social movements, citizenship and the right facing the city and also the discussion about the effectiveness of the Federal Constitution in the field of social rights.

It discusses public policy related to the role of the state, including those related to actions and interventions of the judiciary and social movements. We adopted a qualitative methodology for this and prepared a questionnaire for the interviews applied to 11 people linked to a significant political action, legislative, scientific research, technical and / or legal status in relation to urban violence in Rio de Janeiro, encompassing social movement activists, the judiciary, and local legislative investigators.

The objectives of this thesis were to demonstrate the possibilities of expanding citizenship via the democratic management of cities, with reference to the new legal framework bringing this debate to the field of public policy concerning practiced by the executive branch and also consider the existence of spaces of struggle Search for the implementation of social rights within the judiciary.

Keywords: Urban Reform. Social movements. Citizenship and social rights. Democratic participation. Public policies. Judiciary and social struggles

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1.	UMA VISÃO HISTÓRICA DO ESPAÇO URBANO: CONTINUIDADES E RUPTURAS	18
1.1	A polis como espaço para a ação e convivência de iguais	20
1.2	Roma: a base conceitual política e jurídica da propriedade e seu ocaso histórico	24
2.	A CONSTRUÇÃO DA IDÉIA DE CIDADANIA	29
2.1	A cidadania numa abordagem histórica	29
2.2	Os direitos da cidadania: constituição para qual cidadão?	32
3.	DA COLONIZAÇÃO À ESTRUTURAÇÃO DA DESIGUALDADE DA REPÚBLICA	49
3.1	Estruturando a urbanização desigual	49
3.2	A urbanização na república oligárquica e patrimonialista	61
4.	A CIDADE E SUAS FORMULAÇÕES DEMOCRATIZANTES	71
4.1	Do liberalismo constitucionalizado à crise do estado do bem estar social	71
4.2	A exacerbação do liberalismo	78
4.3	Entre o estado social e o estado mínimo: democracia em tempos de globalização	83
4.3.1.	<u>O espaço do cidadão e os direitos na nova ordem jurídica institucional</u>	85
4.3.2.	<u>Políticas públicas: consolidando a cidadania no exercício do poder</u>	94
4.3.3.	<u>O espaço do cidadão e movimentos sociais</u>	97
4.4	As formulações democratizantes: as novas formas participação no poder	104
5.	A TEORIA NA PRÁTICA: ATORES URBANOS E OS ESPAÇOS DE ATUAÇÃO	120
5.1.	Bordeando a cerca jurídica: a luta pela efetividade do direito à cidade do Rio de Janeiro	120
6.	A TÍTULO DE CONCLUSÃO: NO LIMITE DA CONSCIÊNCIA POSSÍVEL	143
	REFERÊNCIAS	148
	ANEXO 1	159

1. INTRODUÇÃO: DELIMITANDO O OBJETO DE ESTUDO

O tema dessa tese foi elaborado inicialmente a partir das reflexões sobre o Estatuto da Cidade – lei promulgada em 2001 que regulamenta o capítulo da constituição federal referente à Reforma Urbana – e suas implicações sociais, especialmente em cidades com um percentual elevado de população vivendo em submoradias (favelas, cortiços e autoconstruções).

De maneira específica, na qualidade de docente co-fundador e coordenador de pesquisa do curso de Direito do Centro Universitário da Fundação Serra dos Órgãos na cidade de Teresópolis, participei de grupo de estudo interessado em estudar e refletir mais aprofundadamente sobre esse tema.

Vicissitudes administrativas das instituições de ensino superior privadas à parte, a relevância social do Estatuto da Cidade aliado a um ambiente coletivo de reflexão crítica, trouxe uma maior preocupação a respeito da conexão dos temas cidadania, políticas públicas urbanas e direito à cidade.

Posteriormente, em 2003, verifica-se um novo cenário com a criação do Ministério das Cidades que traçou uma política de implementar nos municípios brasileiros o Estatuto da Cidade estabelecendo a criação do Plano Diretor Participativo. Além disso, as experiências democráticas de participação na gestão urbana (como o Orçamento Participativo) traziam relevo à questão urbana e trazendo a necessidade de uma apreciação mais profunda na ordem de compreender e caracterizar esse novo cenário bem como os seus atores e suas principais formas de atuação.

Essa percepção aliada à experiência profissional anterior como historiador no Departamento Geral do Patrimônio Cultural da Secretaria de Cultura da Cidade do Rio de Janeiro, cujo foco era história urbana, já havia permitido identificar que a história das cidades pode ser, como o é, constantemente reinventada e narrada a partir de diferentes enfoques. Assim, apesar do novo marco regulatório urbano, apesar da situação drástica de grande parte da população pobre nas cidades brasileiras, a agenda das políticas públicas municipais continuava excludente e fechada ao debate mais amplo de emancipação social.

Com a perspectiva de contribuir e trazer novas questões e percepções aos debates em torno dos movimentos sociais, da cidadania e do direito à cidade, é que se considera importante enfrentar a discussão acerca da efetividade no campo dos direitos sociais.

Nesse sentido, coloca-se como essencial a discussão o papel do Estado sobre as políticas públicas relacionada no processo de fortalecimento da cidadania. Importante também é a discussão do impacto das ações na direção da gestão democrática das cidades, como o Orçamento Participativo além da formulação do Plano Diretor Participativo, via a aplicação do Estatuto da Cidade, como políticas públicas de fortalecimento da cidadania, na transformação da realidade social e política das cidades brasileiras.

O impacto acima referido relaciona-se com a discussão de temas recorrentes no pensamento político brasileiro, como:

- A tradição política de base autoritária e cerceadora de direitos na gestão da coisa pública, isto é, na identificação da tradição política patrimonialista brasileira em mitigar o princípio republicano;
- A crise da representação política na democracia liberal;
- As possibilidades dispostas pelo novo marco legal, isto é, o deslinde do Estatuto da Cidade considerando as injunções da doutrina na sua interpretação;
- O grau de “máxima consciência possível” dos atores políticos e sociais envolvidos no processo de luta política e da aplicação da lei, ou seja, da incorporação da percepção de que o exercício da cidadania se realiza também via a apropriação e utilização dos novos instrumentos de gestão democrática dos municípios brasileiros;
- A participação dos movimentos sociais nas políticas públicas municipais de direito à cidade, especialmente no que tange ao direito à moradia;
- Da mudança do conceito jurídico da propriedade;
- Da sistematização e aplicação do Orçamento Participativo;
- Da participação do judiciário na discussão e da aplicação dos direitos sociais.

O tema é complexo, como se pode notar, pois se juntando a esse quadro, existe a crise da representação política, que tem sido objeto de muitas análises e

debates, no que diz respeito aos limites desse modelo e à necessidade de trazer novas formas de participação política.¹

De fato, considerando as graves limitações da representação política o que se aponta é necessidade da requalificação dos seus mecanismos. São demandas políticas antigas, mas que se revestem de nova e ampla intensidade social.

Assim, a direção do debate da questão democrática se coloca vinculada ao marco da efetividade dos direitos. Visto então dessa forma, a questão se inscreve na perspectiva da concretização e da efetividade dos direitos constitucionais.

A problematização da gestão política municipal torna-se essencial pela capacidade que os municípios têm de interferirem mais direta e prontamente na vida da população, especialmente a população mais vulnerável econômica e socialmente, nas favelas e periferias das cidades. Daí o Orçamento Participativo também ter grande relevância nesta análise

Escolheu-se como objeto de Políticas Públicas, a função social da cidade e a gestão democrática como vias de construção da cidadania. Entende-se aqui a *função social da cidade e da propriedade* como expressão de uma Política Pública porque é uma política de restrição ao direito de propriedade.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe grandes temas e, entre eles, a questão da efetividade dos direitos sociais. Entretanto, os debates constitucionais não se concentraram estrategicamente nesse ponto. Percebe-se que não houve um grande questionamento teórico. Por outro lado, o processo de efetivação se encaminhou muito para a discussão de Políticas Públicas; foi aí que se localizou o debate do processo democrático, através da gestão, orçamento participativo, Conselhos, etc.

Trabalha-se aqui com a idéia central de que não foi no espaço da Constituinte que se deu a discussão da efetividade dos direitos e da ampliação das conquistas democráticas. Estes direitos e conquistas se colocam principalmente a partir da execução de políticas públicas e também da decorrência de que elas sejam reguladas por legislações infraconstitucionais.²

¹ AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. In: **Direito Constitucional** – estudos em homenagem a Paulo Bonavides. GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago. São Paulo: Malheiros, 2001. p.19-56.

² PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva 2006. p. 163-176. Aqui o princípio jurídico da participação na Administração Pública é identificado expressamente em uma dúzia de artigos da Constituição Federal (por exemplo, no art. 29, X – com participação de associações representativas no planejamento municipal; art. 10 – participação dos trabalhadores nos colegiados de órgãos públicos de interesse

Entre as enormes dificuldades na realização da democracia – até mesmo no sentido que lhe é dado pela Constituição de 1988, art. 3º, I – como um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária – encontram-se os desafios à funcionalização da cidade e da propriedade em decorrência da concepção privatista da propriedade, pois o judiciário e os setores conservadores não entendem que a propriedade é *“um direito-meio e não um direito-fim, pois que a constituição garante a propriedade não em si mesma, mas como instrumento de proteção de valores fundamentais.”*³

No mesmo entendimento de Silva, para quem a propriedade *“não é um valor-fim, mas o meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem.”*⁴

Assim, faz-se necessário um histórico crítico da função social da cidade procurando-se demonstrar como ela está sendo efetivamente construída no Brasil.

O objetivo principal dessa tese é evidenciar as possibilidades de expansão da cidadania via a gestão democrática das cidades e de apontar a existência de espaços dentro do judiciário, tendo como referência o novo marco legal e as políticas públicas concernentes praticadas pelo Poder Executivo.

Outros objetivos são perseguidos com o presente trabalho:

- a) Identificar, através dos atores dos conflitos urbano no Rio de Janeiro, a existência de uma possível ruptura com os modelos jurídicos e político tradicionais;
- b) Mapear os aspectos relevantes na construção histórica das idéias de cidade, democracia e da cidadania;
- c) Contribuir para uma reflexão na vinculação dos temas da efetividade das normas constitucionais, cidadania e da participação democrática;
- d) Verificar se a efetividade da função social da cidade e da propriedade são cumpridas tendo como parâmetro o Estatuto da Cidade;
- e) Monitorar a judicialização de demandas por direitos sociais na forma de exigência de execução de políticas públicas, bem como as respostas do Judiciário.

profissional ou previdenciário; etc.). É elencado também mais de vinte leis federais que prevêm a participação da sociedade nos processos decisórios da Administração Pública.

³ COMPARATO, F. Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: VARELA, Marcelo D. (org.) **Revoluções no campo jurídico**. Santa Catarina: Oficina, 1998. p. 113-121.

⁴ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 129-130.

A pesquisa ora apresentada teve continuidade e complementou levantamento bibliográfico que se fez necessário a partir do exame de qualificação. Ademais, elaborou-se um questionário que foi aplicado para 11 pessoas vinculadas à luta pelo direito à cidade, com atuação política, técnica e/ou jurídica na cidade do Rio de Janeiro.

Tendo isso em vista, a tese foi estruturada nos seguintes capítulos:

A **Introdução**, onde se apresenta o tema, sua justificativa e problematização, os objetivos, métodos de pesquisa e estrutura.

O **capítulo 1 - Uma visão histórica do espaço urbano: continuidades e rupturas** – traz numa abordagem histórica a problematização do tema cidade a partir das referências clássicas de Grécia e Roma, como base conceitual política e jurídica da democracia e da propriedade dentro da relação essencial entre o público e o privado.

O **capítulo 2, A construção da idéia de cidadania**, traz a discussão das idéias clássicas de cidadania e, numa abordagem histórica e jurídica no Brasil, identifica os seus bloqueios e limites.

O **capítulo 3, Da colonização à estruturação da desigualdade na República**, aborda a questão da cidade brasileira em sua constituição histórica – nos períodos colonial, imperial e republicano – referenciando como recorrente e essencial o autoritarismo, o patrimonialismo e a questão da propriedade *versus* a posse da terra. Além disso, o capítulo caracteriza o desenvolvimento das cidades brasileiras no século XX como um problema – “*a questão urbana*” e apresenta criticamente as visões e formas de intervenções urbanísticas sobre a cidade.

O **capítulo 4, A cidade e suas formulações democratizantes**, expõe o contexto de influência do constitucionalismo e da democracia liberal de maneira geral. De uma maneira específica, analisa a década de 1990, numa perspectiva de eficácia dos direitos sociais e estuda a cidade no quadro de confronto das forças da contra-revolução neoliberal e da constituição brasileira. Nesse quadro, analisa os novos espaços institucionais, o movimento social e a ordem jurídica e as formas de participação no poder. Além disso, identifica e discute novas formas de gestão pública e o papel das políticas públicas democráticas para as cidades e do papel do Estado a partir de formulações democratizantes.

O **capítulo 5, A Teoria na prática: atores urbanos e os espaços do cidadão** discute os temas acima mencionados a partir dos depoimentos em entrevistas com alguns atores atuantes no universo dos conflitos urbanos: lideranças dos movimentos sociais, intelectuais, técnicos e assessores jurídicos ligados à luta pelo direito à cidade, além de agentes

institucionais partícipes desse conflito diretamente ligados ao campo de ação do judiciário (Defensoria Pública, Ministério Público e Magistratura Fluminense). Visa identificar a participação, intervenção e contribuição destes atores na discussão e na realidade urbana.

Por fim, **o capítulo 6, A título de conclusão**, traz algumas conclusões a respeito da pesquisa.

1. UMA VISÃO HISTÓRICA DO ESPAÇO URBANO: CONTINUIDADES E RUPTURAS

Esse capítulo apresenta a cidadania como um problema vinculado à cidade a partir de uma visão histórica. Cumpre esclarecer que o sentido dessa visita histórica não é o de fazer uma arqueologia infinita, mas resgatar elementos das configurações institucionais que se tornaram recorrentes na cultura ocidental. Esses mesmos elementos foram e ainda continuam sendo objeto de análise e reflexão. Certamente a ótica e os valores foram modificados, embora determinados elementos, de certa maneira, ainda permaneçam.

Partindo da percepção histórica da questão afere-se que, apesar de se relacionar o presente e o passado de sociedades muito distantes no tempo assim como muito diferentes na sua estrutura no conjunto de problemas, pode facilitar a compreensão sobre os limites que as instituições podem trazer à convivência social.

Muitos conceitos e valores referentes à cidadania remetem à tradição grego-romana da Antiguidade. Entre eles, a idéia de democracia, participação nas decisões políticas, soberania, liberdade, as instituições, o vocabulário político, etc.

A amplitude do fato urbano traz uma correlata complexidade para a sua análise, vez que esse fenômeno se transformou em objeto multidisciplinar. Assim, muitas abordagens são feitas a partir de diferentes áreas para com a cidade como objeto, pois são nas cidades que se espelham os conflitos, ações, valores, relações as mais diversas, instituições e formas de convivência econômica, política e cultural dos homens entre si e com o meio-ambiente.

Não se afirma que houve um desenvolvimento linear das cidades (político, econômico e social), mas apenas que, a constituição da cidade e a convivência urbana – mesmo considerando as variadas formas de organização e convivência entre os homens – é um fenômeno recorrente à quase todas as fases históricas do homem, após a Revolução Neolítica e assume cada vez maior importância.

Segundo Braudel, a longa duração é uma das possibilidades de linguagem comum com vista a uma confrontação das ciências sociais.⁵ E é exatamente essa a abordagem

⁵ BRAUDEL, Fernand. *A longa Duração*. In: *História e Ciências Sociais*, Lisboa: Presença, 1982, p. 7-39. Onde Braudel conceitua o fenômeno da longa duração na história e que comportaria uma série de traços comuns que permaneceram imutáveis durante muitos séculos, ou seja, apesar de todas as evidentes transformações históricas ocorridas e se

pretendida considerando a natureza do objeto-problema. A percepção de que a cidade como problema é um objeto das ciências sociais cria a possibilidade de vincular sua realidade histórica, social, política, urbana e econômica a uma determinada forma de ocupação espacial, isto é, à sua geografia.

A cidade é produto do trabalho e da ação humana como ponto de convergência dos homens desde tempos imemoriais, designado na História como Revolução Neolítica⁶. Esse início e manutenção da vida urbana através dos milênios indicam que as cidades são um fenômeno histórico de longa duração,⁷ realizado em um processo de generalização de sucessivas construções nas diferentes fases ou eras da história da humanidade.

Como se sabe, a cidade constituiu-se historicamente pela fixação territorial dos grupos humanos, possibilitada em razão do excedente alimentar oriundo da descoberta da agricultura e também da domesticação de animais. Geralmente ocorriam próximas aos grandes rios, configuração que viabilizava a defesa e domínio sobre o entorno geográfico com maior permanência e eficiência. O homem na cidade é mais sujeito às forças da natureza do que no campo.⁸

No entanto, além desses elementos clássicos pode-se assinalar que as cidades foram o resultado de um trabalho articulado coletivamente não apenas sobre o meio-ambiente geográfico de sua localização, mas também de gestão política, social e econômica da vida dos seus habitantes.

As cidades, desde o seu surgimento milenar e durante o seu desenvolvimento – em seus momentos de transformações políticas e sociais mais significativas – foram cenários de processos de construções e alterações das relações entre o público e o privado, elementos esses que ainda vem condicionando o surgimento, mutações e consolidação das cidades.

observar uma série de discontinuidades e rupturas em outros objetos, mantém certa coerência. Quanto à importância desse conceito, Braudel, lembra que: “o segredo do prolongado poder do marxismo vem pelo fato dele ter sido o primeiro a criar verdadeiros modelos sociais a partir da longa duração histórica.”. Na concepção serial ou estrutural é necessária a percepção de que a pesquisa histórica deve se orientar a revelar algo invisível a partir de uma estrutural impessoal.

⁶ CHILD, Gordon. O que aconteceu na História. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. O período Neolítico (compreendido entre 18.000 – 5.000 a. C.) é fase da descoberta da agricultura, domesticação de animais e do início da vida urbana; nesse período é que se verifica o tipo de organização social da chamada comunidade primitiva, na qual a vida econômica se viabilizava pela posse e exploração coletiva do solo.

⁷ Vale observar aqui a crítica de Michel Foucault à visão meramente estrutural, serial e contínua de um objeto analisado historicamente. FOUCAULT, Michel. História e Descontinuidade. In: SILVA, Maria Beatriz Nizza da. Teoria da História. São Paulo: Cultrix, 1978. Foucault menciona que “a análise é feita em camadas sedimentares diversas: da mobilidade política às lentidões da civilização material. Na medida em que se desce para os níveis mais profundos, os ritmos se tornam mais lentos. A velha questão da História – que laço estabelecer entre os eventos descontínuos?” pp. 56-57.

⁸ GILISSEN, John. Introdução Histórica ao Direito. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986, p. 45-46. O autor menciona outros elementos sobre o surgimento das cidades e a gênese de um direito urbano.

Duas importantes tradições, a grega e a romana, são trazidas nesse capítulo como introdução à discussão de problemas relevantes atuais: a questão da democracia e a extensão da igualdade política e a questão do direito de propriedade privada.

1.1 A Polis como espaço para a ação e convivência de iguais

Na Polis ateniense há uma dessacralização e racionalização da vida social. O surgimento das instituições políticas implica na predominância de um pensamento político. As coisas de domínio público são debatidas na Agora. A palavra assume vital importância na medida em que é o principal instrumento da vida política.

Segundo Glotz, a vida política de Atenas equilibrava os direitos individuais e o do poder público. Além disso, assevera:

Orgulhosos de serem cidadãos livres, os atenienses talvez ainda sintam mais orgulhos de serem cidadãos iguais. A igualdade é para eles a condição de liberdade [...] as únicas palavras que, na sua língua, servem para distinguir o regime republicano dos outros são *isonomia*, igualdade perante a lei e *isegoria*, direito igual de falar.⁹

Esses princípios da democracia ateniense, a liberdade e a igualdade, tinham influência peculiar no Estado. O poder do Estado estava a serviço dos cidadãos diminuindo as responsabilidades coletivas destes, típicas do período arcaico, fase histórica anterior.

Péricles¹⁰, em contrapartida da participação ativa dos cidadãos atenienses, com o objetivo de aprofundar esse processo, cria a *mistoforia* (remuneração dos serviços prestados aos cidadãos que renunciavam à sua profissão para exercerem atividades públicas temporárias).

A mistoforia foi o elemento que viabilizou a participação ativa do cidadão nas atividades da Polis, levando-o do nível de participação formal para a participação real e direta na gestão da cidade.

Dá-se atenção aos conceitos de **trabalho** (*homo laborans*), **produção** (*homo faber*) e **ação** em razão de ajudar a distinção entre as esferas pública e a privada.¹¹

⁹ GLOTZ, Gustave. A Cidade Grega. São Paulo: Difel. 1980, p. 107 e ss.

¹⁰ Péricles foi governante de Atenas em sua fase de máximo poder econômico, político e militar, durante os anos de 444-429 a. C.

¹¹ ARENDT, Hannah. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense, 10. ed. 2004.

Isto é, utilizando-se a conceituação de Arendt, percebe-se que a mistoforia foi certamente um dos elementos que viabilizou e deu efetividade à cidadania ao passá-lo da dimensão de *homo faber* para a dimensão da **ação**.

Na fundamentação da pensadora, a *dimensão da produção* se desenrola pela necessidade de produzir objetos duráveis, técnica de produção na qual se compartilha o conhecimento.

A *dimensão da ação* se desenrola no reino da liberdade – a esfera pública e, por isso mesmo, só é possível existir com os humanos em contínua vida em sociedade. A ação e a fala são os instrumentos indicadores característicos desse campo. No dizer de Arendt:

Na ação e no discurso, os homens mostram quem são, revelam suas identidades pessoais e singulares, e assim apresentam-se ao mundo humano, enquanto as suas identidades físicas são reveladas, sem qualquer atividade própria, na conformação singular do corpo e no som singular da voz.¹²

Nesse contexto de convivência entre iguais num espaço público, Vernant remarca que “*o aparecimento da Polis constitui na história do pensamento grego, um acontecimento decisivo cuja originalidade será plenamente sentida pelos gregos*”.

Quais foram os elementos originais criados nesse processo? Na acepção de Vernant, seriam três:¹³

1) A Polis implica na extraordinária *preeminência da palavra sobre todos os outros instrumentos de poder*, se tornando a chave de autoridade do Estado; agora a palavra não é mais a componente de fórmulas religiosas, mas componente dos debates, da discussão e do contraditório. A política passa a ser o exercício da linguagem.

2) *A vida social assume plena publicidade* no que tange ao desenvolvimento das práticas públicas, contrário à prevalência no âmbito dos assuntos privados. O movimento de democratização e divulgação ampliou e levou a todos uma nova influência intelectual, antes só acessível a uma aristocracia guerreira e sacerdotal. Leva-a à praça pública, mas a deixa também sujeito às críticas e às controvérsias. Os argumentos, a discussão e a polêmica tornam-se regras do jogo político. Há um controle da Polis quanto à prestação de contas.

3) *O estabelecimento de uma semelhança entre todos os que compõem a cidade*, por mais diferentes que sejam em suas origens. Esse é um elemento que cria a unidade da Polis e que substitui as relações de submissão e domínio pela de reciprocidade.

¹² *Ibidem.*, p. 192.

¹³ VERNANT, Jean Pierre. *As Origens do Pensamento Grego*. São Paulo: Difel. 1977, p.34- 47

O nascimento das leis assegurou o bem geral. Mas o papel das leis para os gregos em geral – especialmente para os atenienses do século V é de uma contradição singular. Observa Glotz que a lei aparece sob duplo aspecto, pois:

É uma coisa santa e imutável; é uma obra humana – profana diríamos nós - e por conseguinte, sujeita a ser modificada. [...] A velha *thémis* dos *genos* [Oikos] havia se introduzido na *diké* da cidade, transformando as mais augustas *thémistes* no que se denominava *thesmoi*. E esta é a palavra que, nos tempos mais antigos, designava as regras essenciais do direito público.¹⁴

Sendo de origem desconhecida, as *thesmoi* permanecem como fonte e dentro do princípio absoluto de que “*mesmo quando as leis forem emancipadas da tutela divina, far-se-ão novas, mas não se revogarão as antigas*”, acresce Glotz.

Neste momento, o princípio que informava a vida jurídica era o *nomoi* - significando tanto o costume como a lei – de caráter laico. Objetivava limitar o poder da autoridade, pois se entendia que liberdade política era apenas obedecer à lei. Segundo Demóstenes, “*os **nomoi** são uma coisa comum, regulada, idêntica para todos, querendo o justo, o belo, o útil; chama-se **nómos** o que é erigido em disposição geral, uniforme e igual para todos.*”¹⁵

Na estruturação política de Atenas Clássica encontra-se a questão jurídica permeando constantemente a vida de seus cidadãos. As instituições políticas se confundiriam com as instituições jurídicas.

Compreende-se que as instituições da Polis implicam não apenas em um domínio no campo político, mas de um pensamento político complexo no qual implicava na viabilidade concreta da participação de todos os cidadãos em todos os campos da vida da Polis.

Importante, contudo, é discernir que a igualdade e a democracia participativa para os cidadãos atenienses eram conceitos muito restritos especialmente se comparado ao que temos na discussão política presente: eram usufruídos apenas pelos homens livres, isto é, por muito poucos.¹⁶

A constituição da Polis na experiência cultural e política, pela sua singularidade e potência, permanece como marco referencial ideal para o pensamento político relacionado à questão da democracia participativa.

A Polis ou Cidade–Estado assim se transformou em um local de múltiplas atividades humanas Essa percepção foi sistematizada e conceituada em Arendt, em sua obra clássica de

¹⁴ GLOTZ. *Op. cit.* p. 112 *et seq.*

¹⁵ Demóstenes. Discurso contra Timócrates. In: GILISSEN, John. Introdução Histórica ao Direito. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986, p.75-78.

¹⁶ A população de Atenas no ano de 430 a. C. era de 240.000 habitantes, dos quais 40.000 eram cidadãos (atenienses adultos livres); 120.000 mulheres e crianças; 20.000 estrangeiros e 60.000 escravos.

referência.¹⁷ Segundo Arendt o termo público passou a se relacionar a dois fenômenos; um é o conceito de **acesso**, no qual todos podem ver e ouvir o que vem a esse espaço. O outro é a idéia de **mundo comum**, de interesse comum, já que ele passa a ser compartilhado com outros iguais.¹⁸

As fronteiras entre o público e o privado naquele momento tinham contornos especiais. Lembra a pensadora que *“quem quer que vivesse unicamente uma vida privada – o homem que, como o escravo, não podia participar da esfera pública ou que, como o bárbaro, que não se desse ao trabalho de estabelecer tal esfera – não era inteiramente humano.”*¹⁹

Além disso, têm-se clara a percepção de que essa divisão do privado e do público - explicitada na reflexão de Arendt e objeto da atenção de tantos pensadores é elemento essencial na vida em sociedade

Procurou-se apresentar aqui a formação de um pensamento democrático em Atenas está vinculada à construção de uma nova relação entre o público e o privado. Caso contrário, não teria sido o fiador da igualdade, mesmo que para apenas alguns homens.

¹⁷ ARENDT, Hannah. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense, 10. ed. 2004. *passim*.

¹⁸ *Ibidem.*, p.59-68

¹⁹ *Ibidem.*, p.48

1.2. Roma: a base conceitual política e jurídica da propriedade e seu ocaso histórico

Sobre a importância de Roma afirma Pierre Grimal que *“a maior parte dos Estados Modernos, ao menos aqueles em que, direta ou indiretamente foram influenciados pelo pensamento dos filósofos europeus do século XVIII têm uma dívida imensa para com Roma”*

20

É notório que a tradição cultural oriunda de Roma é muitas vezes reputada a uma postura de glorificação de suas virtudes no campo jurídico chegando até a uma pretensa genialidade e perfeição. Firmou-se uma idéia de que essa exaltação vazou os séculos desde a fase clássica do direito romano chegando intacta até os nossos dias.

É bem verdade que o legado jurídico de Roma é inquestionável: cerca de 80% dos artigos do Código Civil Brasileiro tem origem ou foram influenciados pelo direito romano. Além disso a tradição romanística não estaria vigorando entre nós apenas por simples respeito ao passado ou pela importância que os historiadores possam ter dado ao direito romano. Um dos motivos, segundo Cretella, seria que *“os romanos foram os primeiros a organizar o direito, tirando da casuística diária as regras jurídicas, classificando-as e aplicando-as, em seguida, a novos casos”*.²¹

Observe-se que tal equilíbrio teórico conjugado com a praticidade foi produto de uma experiência e desenvolvido ao longo do tempo. Longe, portanto, de ter nascido junto com a cidade de Roma, a cultura jurídica foi construída no decorrer dos séculos de existência e expansão daquela sociedade.

Para melhor compreender esse processo assim como o da força de seus institutos, faz-se necessário observar alguns elementos constituintes dessa potente civilização.

Note-se desde já que não há aqui o intuito de se fazer uma digressão acerca do direito ou civilização romanas e, muito menos, fazer apologia acerca de uma possível continuidade de seus institutos até os dias atuais festejando uma pretensa perícia jurídica dos romanos.

A conhecida precisão, lógica e praticidade do direito romano foi constituída em sua fase clássica e, significativamente, em plena sintonia com uma sociedade profundamente escravocrata, como esclarece Anderson:

²⁰ GRIMAL, Pierre. La Civilization Romaine. Paris: Flammarion. 1981.

²¹ CRETELLA JÚNIOR, José. Curso de Direito Romano: O Direito Romano e o Direito Civil Brasileiro. 24. ed Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 9.

Foi esse período em que a legislação civil romana emergiu em toda a sua unidade e singularidade. Desenvolvido gradualmente de 300 a.C. em diante, o sistema jurídico romano tornou-se essencialmente preocupado com a regulamentação de relações informais de contratos e permuta entre cidadãos. Sua orientação básica reside nas transações econômicas – compra, venda, aluguel, contratos, herança, segurança - e nos agregados familiares – matrimoniais ou testamentários.²²

A mesma percepção se tem com Bloch quando ele explica que os três últimos séculos da República foram marcados também por uma profunda divisão entre os cidadãos de Roma:

A igualdade política e jurídica dos cidadãos era um dos fundamentos da Constituição romana, que, através da luta de classes, foi se modificando. Os plebeus conseguiram que os acórdãos de suas assembleias particulares tivessem caráter legal para todos os cidadãos. No entanto, a diferença econômica ia se acentuando de tal maneira, inclusive entre os próprios plebeus, que rapidamente surgiu uma nova aristocracia. Daí por diante a luta estabelece-se entre esta nova aristocracia, constituída pelos grandes proprietários de terras, auxiliados em determinados momentos pelo cavaleiros ou capitalistas, e os pequenos camponeses e proletários. Estas lutas desenvolvem-se durante os três últimos séculos da República, com as suas alternativas para um e outro lado.²³

Necessário observar que a política militar expansionista do Império Romano se desenrola também nos três séculos finais da fase Republicana (300 a.C a 27 a. d.C.), e viabiliza o objetivo político-econômico da implantação da grande propriedade fundiária escravista, os *latifundia*.

Nesse processo o fluxo de escravos para a Itália foi gigantesco, tal como o expressivo aumento demográfico registra: em 225 a.C. havia uma população livre de 4.400.000 e de 600.000 escravos; em 43 a.C., para o mesmo número de livres já se identificava 3.000.000 de escravos.²⁴

Assim, nesse momento além do enorme crescimento econômico da República, baseado na rápida expansão do trabalho escravo, do aprofundamento da divisão de classes em Roma, existiu a formulação do conceito de propriedade absoluta – *dominium ex iure quiritum*:

Nenhum sistema legal anterior jamais conhecera a noção de uma propriedade particular desqualificada: na Grécia, Pérsia ou no Egito, a propriedade sempre fora relativa, em outras palavras, condicionada a direitos superiores ou colaterais de outras autoridades e partes, ou de obrigações referentes a elas. **Foi a jurisprudência romana que pela primeira vez emancipou a propriedade privada de quaisquer qualificações extrínsecas ou restritivas**, desenvolvendo a nova distinção entre a mera posse – o controle factual dos bens – e a propriedade – o pleno direito legal a eles. (grifo nosso)²⁵

Nesse ponto, é difícil não deixar de questionar se o desenvolvimento do novo *modus vivendi* da civilização romana não estava inextricável vinculado às novas relações econômicas

²² ANDERSON, Perry. Passagens da antiguidade ao feudalismo. São Paulo: Brasiliense, 1991.p. 59 *et. seq.*

²³ BLOCH. Leon. Lutas Sociais na Roma Antiga. 2. ed. Lisboa: Europa-América, 1974. p. 97.

²⁴ BRUNT. *Italian Manpower*. Apud ANDERSON, Perry. Passagens da antiguidade ao feudalismo. São Paulo: Brasiliense, 1991, p. 60

²⁵ *Ibidem.*, p. 64

(de exploração escravista) e que tinham como lastro o direito privado então na fase maior precisão técnica, consolidação e unidade.

Assim o movimento de expansão militar e territorial fundada na exploração do trabalho escravo coincidiu com o reforço do direito privado. Segundo Anderson, o esforço ali realizado não foi, portanto, para uma lei pública ou criminal, mas para uma lei civil administrando a propriedade. No processo de desenvolvimento de uma teoria central jurídica, relegou-se a uma posição secundária ou marginal de importância o vínculo do cidadão com o Estado e o vínculo entre o *pater familias* e seus membros.²⁶

Assim o papel que a família e a propriedade desempenhavam função central na organização social em Roma. Observa Alves: “*que para ser pater familias é preciso apenas que se trate de homem que não esteja subordinado a ascendente masculino, não sendo necessário que tenha mulher e descendência. Pater quer dizer chefe, e não genitor*”²⁷

O direito privado era a base de agregação e hierarquização da sociedade em geral tendo a família como o núcleo específico pelo papel que desempenhava em Roma. A respeito deste núcleo familiar, é interessante notar que o pater familias tinha o poder de decisão sobre todo o patrimônio: pessoas e coisas. A idéia de patrimônio vinculado à propriedade era bastante peculiar.

Como se viu, a propriedade se transformou no centro de gravidade do sistema jurídico e expressava então os poderes absolutos, exclusivos e perpétuos da pessoa sobre a coisa. Esse poder era **absoluto** e **exclusivo**, pois apenas o proprietário tinha o *jus utendi* (direito de usar), o *jus fruendi* (direito de fruir e perceber os frutos e produtos da coisa) e também o *jus abutendi* (direito de abusar, de dispor da coisa como melhor lhe aprouvesse). O poder era perpétuo, pois a coisa pertencia ao seu dono pelo tempo que ele quisesse.²⁸

Os romanos entendiam que o direito de propriedade era o mais extenso que se podia praticar sobre uma coisa. Alves ensina que, embora a propriedade fosse elemento central “os romanos não definiram o direito de propriedade” e ele mesmo a define como: “o conjunto de poderes que o proprietário tem sobre a coisa”.²⁹

Mesmo sendo o mais amplo dos direitos reais (facultava a seu titular a usar, gozar e dispor da coisa) permitindo inclusive a destruição da própria coisa, essas faculdades por vezes

²⁶ ANDERSON, Perry. *op. cit.* p. 63. nota 12

²⁷ ALVES, José Carlos Moreira. *Direito Romano. v.I. Rio de Janeiro : Forense, 10. ed. 1997. p.108.*

²⁸ MOURA, Paulo César Cursino de. *Manual de Direito Romano. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 189 et. seq.*

²⁹ ALVES, José Carlos Moreira. *Direito Romano. v.I. Rio de Janeiro : Forense, 10. ed. 1997. p. 281 et. seq.*

podem sofrer limitações no exercício absoluto desse direito. De uma forma geral estas restrições aconteciam em decorrência de causas naturais e das leis, atuando em duas esferas de restrições: as de interesse da vizinhança (no campo privado) e as de interesse da coletividade (no campo público).³⁰

O interesse da coletividade ainda era, portanto, um dos elementos que delimitava o direito de propriedade. Para a idéia de coletividade, valem as palavras de Cícero, para quem a “República, coisa do povo, considerando tal, não todos os homens de qualquer modo congregados, mas a reunião que tem o seu fundamento no consentimento jurídico e na utilidade comum”.³¹

Mas o fato é que, muito embora sejam consistentes os argumentos acerca da propriedade ter se transformado em absoluta e ao mesmo tempo em que se aferia a existência de alguns limites ao exercício desse direito – ambos apresentados acima –, do ponto de vista da realidade história houve um enfraquecimento das camadas médias e inferiores romanas em proveito dos *latifundia*. Houve um enfraquecimento dos costumes, do *pater familias* e um fortalecimento da grande propriedade bem como da importância que a elite romana deu à proteção da mesma.

Mas a pequena propriedade, assim como o pequeno agricultor entrou em franco processo de decadência. É bem conhecido o passado rural da população romana, dependendo da agricultura para sobreviver. No entanto, o que se verificou nessa fase foi uma terrível opressão sobre esses camponeses, que por diferentes razões os levou à ruína.

A política expansionista de Roma foi o principal obstáculo à manutenção desses camponeses em suas propriedades, pois o estado de guerra permanente e a constante presença no teatro das operações militares faziam com que os camponeses se afastassem por anos a fio de sua propriedade e família. Esse foi o caso, em que milhares de camponeses itálicos permaneceram por seis anos para conseguir submeter a Ibéria (138. a.C. – 132 a. C.).

Por outro lado, com a morte do chefe de família o seu sucessor quando fazia 18 anos também deveria se alistar no exército. Nesse caso não restava alternativa senão vender a propriedade. Como bem explica Bloch:³²

³⁰ *Ibidem.*, p. 285 *et. seq.*; MOURA Paulo César de. *op.cit.* p.189 *et. seq.* São mencionadas as limitações no interesse da vizinhança (*ambitus*, galhos das árvores limítrofes, contenção de águas pluviais, nunciação de obras e caução de dano temido); no interesse da coletividade (dos rios navegáveis, largura das estradas, altura dos edifícios, construção de túmulos, desapropriação).

³¹ CÍCERO. *Da República*. Livro I, XXV. Disponível em: < virtualbooks.terra.com.br/ freebook/ colecaoridendo/ da_republica.htm>. Acesso em 20 set. 2008.

³² BLOCH. Leon. *Lutas Sociais na Roma Antiga*. 2. ed. Lisboa: Europa-América, 1974. p. 125 *et. seq.*

Ainda no caso de os camponeses conseguirem regressar da guerra, muito poucas vezes estavam em condições de resistir às ofertas dos grandes proprietários para que lhes vendessem as terras. [...] Os agricultores converteram-se em soldados profissionais e era freqüente, uma vez terminado o serviço militar, aceitarem a proposta de continuarem voluntariamente no exército e dedicarem-se ao saque de preferência a voltarem ao duro trabalho de arrancarem da terra os meios de subsistência. [...] os camponeses ricos, pelo contrário, mostravam-se pouco inclinados para o serviço militar, do qual por todos os meios tratavam de se libertar. Como a administração do Estado dependia essencialmente deles, não lhes era difícil eximir-se daquela obrigação.

Assim, o processo de expansão territorial e econômica encontrou o seu próprio limite, como a historiografia tradicional já consagrou, na incapacidade de Roma em fazer novas fronteiras, capturar mais escravos e manter o seu modelo produtivo baseado na escravidão e na grande propriedade fundiária.

Nos dois momentos históricos tratados a questão do público e privado transparece como cerne das relações políticas (Atenas) e jurídicas (Roma). Esses elementos aqui apenas pontuados serão, a seguir, desenvolvidos e historicamente contextualizados dentro dos objetivos do presente trabalho.

2. A CONSTRUÇÃO DA IDÉIA DE CIDADANIA

2.1. A cidadania numa abordagem histórica

O presente capítulo aborda a questão da construção da idéia de cidadania com a perspectiva de trazer-lhe coerência histórica e evidenciar aspectos relevantes do problema.

É corrente o entendimento de que o Brasil passa por um processo de consolidação da democracia e aprofundamento da cidadania. No entanto, verifica-se que nas discussões sobre as causas da profunda desigualdade na sociedade brasileira – como expressão da contínua e permanente ineficácia dos direitos sociais, civis e políticos para a sociedade como um todo – sobressai um entendimento bastante diversificado relativo às causas e os meios de soluções existentes. Percepções divergentes, muitas vezes fragmentadas, parecem compor os diagnósticos acerca do aprofundamento da democracia e da cidadania e inclusive do papel do judiciário nesse contexto.

Necessário, portanto, compreender melhor as construções dessas percepções inclusive a partir das subjetivações feitas pelos principais atores envolvidos nos campos jurídico e político da efetividade dos direitos sociais, como foi feito com as entrevistas aplicadas (veja capítulo 5: A teoria na prática: atores urbanos e os espaços de atuação).

Para isso, inicialmente se procedeu uma investigação que alcançou dois momentos claramente diferentes. Esclarece-se que se tratam momentos diferentes, porém complementares. E é exatamente esta complementaridade, alcançada pelo recorte do tempo histórico que permitirá melhor compreender a configuração do problema ora estudado, o qual compreende o período de aproximadamente 1980 a 2008. O primeiro corte proposto tem como datas-limite o início e o final da década de 1980; o segundo corte, de 1990 até quase o final da primeira década deste século, ano de 2008.

O recorte, que não é apenas temporal, abrange 2 diferentes cenários jurídico-políticos

1º. Período: anos 1978–1989 aproximadamente. Identifica-se com a explosão dos movimentos grevistas no ABC, sua expansão e a sequência de lutas e consolidação dos movimentos sociais enquanto atores face à ditadura militar, com as conquistas políticas (eleições para governadores, prefeitos das capitais e presidente da república), civis

(liberdade de imprensa, expressão e reunião), além das conquistas consolidadas no campo político-jurídico com a Constituição de 1988.

2º. Período: compreende o período aproximado de 1990–2008, momento em que o pleno exercício formal das liberdades democráticas trouxe novas e alternativas formas de gestão da coisa pública, com experiências sistematizadas de gestão democrática municipal (caso do Orçamento Participativo em mais de cem prefeituras); e, mais recentemente, a partir da promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, novo marco legal para cerca de 3.000 municípios, obrigatoriamente procederam à formulação de um Plano Diretor Participativo, num processo que contou com amplo apoio político e institucional do Ministério das Cidades, órgão criado em 2003. Coincide com a última legislatura municipal (2005-2008).

Dessa maneira, dividida em dois tempos diferentes, a abordagem focaliza **a construção de uma idéia de cidadania** em um primeiro momento. Nesse primeiro momento, iniciada temporalmente em 1978 com as greves do ABC, verifica-se a criação de um novo sujeito social coletivo³³ e de uma nova idéia de cidadania formada nos debates ocorridos entre amplos setores da sociedade civil no último ciclo de gerais-presidentes do regime militar.

Observe-se que a idéia de sujeito social e de cidadania é discutida a partir de uma realidade cujos contornos não estavam plenamente dados e em cujo devir se projetavam perspectivas.³⁴ Isso ocorreu em torno de negociações, pressões, críticas e combates com os setores autoritários e conservadores da sociedade brasileira. Momento das primeiras eleições “livres” para governadores, depois de quase duas décadas de ditadura militar. Fase também de início das eleições para prefeitos das capitais e normalização do exercício dos direitos políticos no Brasil.

Foi, portanto, momento em que novos atores políticos e sociais se rearticularam e passaram a interagir naquele novo cenário político e social em um novo realinhamento das forças na sociedade.

³³ SADER, Eder, Quando novos personagens entram em cena: *Experiências, Falas e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. No escopo de sua pesquisa, procede à revisão de literatura acerca da utilização da noção e do termo “novo sujeito coletivo” justificando seu uso pelo fato de que os agentes dos movimentos sociais expressam uma insistente preocupação na elaboração de identidades coletivas como forma de exercício de suas autonomias. p.50 e ss.

³⁴ Idem. p. 52-53.

Muito importante nesse momento de abertura política foi a eleição do primeiro presidente civil, depois de cerca de vinte anos de generais-presidentes, fato esse que viabilizou a realização de determinados compromissos da pauta da abertura política.³⁵

Um deles foi o compromisso negociado de convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, cujos trabalhos foram a base da Constituição “cidadã” de 1988. No contexto da Constituinte, se destaca a ascensão dos movimentos sociais e a inserção de muitas de suas bandeiras na Constituição de 1988. Gohn menciona que os anos de 1980 são parte de uma fase movimentalista dos movimentos populares – ações organizadas mais internas – de dentro das comunidades para fora.³⁶

Pode-se considerar que o processo de democratização das instituições no Brasil foi profundamente marcado pela Assembléia Constituinte e por ampla mobilização de setores organizados da sociedade civil, fato que criou progressivamente uma nova agenda política para o país.

Havia naquele momento histórico, um relativo consenso acerca da necessidade de estruturar juridicamente as bases de um país em que determinados valores, direitos e deveres fossem assegurados, especial e convergentemente sintetizados na democratização das instituições políticas, tal como expresso na Constituição de 1988.

2.2. Os direitos da cidadania: constituição para qual cidadão?

³⁵ Mas, é bem verdade que José Sarney, embora eleito por via indireta como vice-presidente no Congresso Nacional, assumiu e cumpriu o mandato completo como presidente da República. Tinha uma trajetória política vinculada aos setores mais conservadores da política brasileira, tendo sido presidente do partido governista da ditadura (ARENA). Por outro lado, o fato de o presidente eleito Tancredo Neves ter sido aceito pelos setores mais duros do regime, para a eleição indireta para Presidente se devia certamente à sua propalada “confiabilidade” pelo regime.

³⁶ GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais e Redes de Mobilizações Cívicas no Brasil Contemporânea. Petrópolis: Vozes, 2010. p.171.

É clássica a idéia de cidadania, como direito a ter direitos, baseada na relação entre o Estado e cidadão, vinculada à visão contratualista da sociedade, entre direitos e obrigações mútuas. A incorporação dessa percepção ocorre no campo jurídico quase que estritamente por via política. Assim, analisadas algumas definições de cidadania feitas por juristas, entre eles os principais constitucionalistas brasileiros, logo se percebe que as conceituações são absolutamente insuficientes para atingir aos requisitos mais amplos sobre o conceito, especialmente os relacionados aos benefícios materiais do Estado do bem-estar, elencados no campo dos direitos sociais. São, portanto, definições incompletas, porque restritas apenas ao âmbito jurídico vinculadas aos direitos políticos.

Para Manoel Ferreira Filho *“A cidadania em sentido estrito é o status de nacional acrescido dos direitos políticos (strictu sensu) isto é, poder de participar do processo governamental, sobretudo pelo voto.”*³⁷

Ou ainda, na definição de um dos doutrinadores mais influentes na Constituinte, José Afonso da Silva:

A cidadania qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. Cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas conseqüências.³⁸

Por fim, para Celso Bastos *“A palavra ‘cidadão’ é voltada a designar o indivíduo de posse de seus direitos políticos. A cidadania, portanto, consiste na expressão dessa qualidade de cidadão, no direito de fazer valer as prerrogativas que defluem de um Estado Democrático.”*³⁹

O conceito de cidadania é, além de plurívoco, também construído em configuração histórica. Cidadania é um termo que, por exemplo, tem na versão do que representou na França na segunda metade do século XVIII, uma visão muito diferente da percepção atual.

³⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p.112.

³⁸ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p.348-349. Professor titular de Direito Constitucional da USP, foi Assessor do Senador Mario Covas na Constituinte..

³⁹ BASTOS, Celso. Dicionário de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1994. p.19.

Representava naquele momento histórico “*uma síntese da liberdade e igualdade de todos e implicava o direito de gozar de todos os benefícios proporcionados pela vida social e de se fazer ouvir em relação a todos os assuntos de natureza comum.*”⁴⁰

Não obstante a ambigüidade do conceito de cidadania aponta-se sua grande relevância jurídica cuja importância é reconhecida na definição constitucional de Estado Democrático de Direito. Esta determinação está no artigo 1º da Constituição de 1988 ao definir que o Brasil como um Estado Democrático de Direito tenha o seu fundamento na cidadania.⁴¹

Existe na abordagem jurídica, uma conexão entre cidadania e Estado Democrático de Direito exprimindo o vínculo entre a cidadania e o Estado. Mesmo que sejam conceitos equívocos e propensos a ambigüidades.

Estado de Direito e Democracia são noções que freqüentemente têm sido colocadas como equivalentes; todavia, é necessário esclarecer que a noção de Estado de Direito foi criada pelo liberalismo visando caracterizar um Estado contido dentro dos limites legais sem a possibilidade de intervir na vida social e econômica.

Inclusive se utilizava na literatura jurídica a expressão “Estado Liberal de Direito”, cujas características eram a submissão ao império da lei; divisão dos poderes; enunciado e garantia dos direitos individuais.⁴² Por isso deve-se ter a clareza histórica de que o surgimento deste conceito foi importante em um momento de superação do Absolutismo e afirmação da supremacia da lei. Afirmando a liberdade do indivíduo perante o soberano em oposição à concentração de poderes no Estado.

O Estado de Direito moderno, como mencionado, tem origem no conflito de afirmação dos direitos naturais da pessoa humana face ao Absolutismo, no século XVIII. Nesse contexto consolidou-se a idéia de um Estado Democrático como um ideal supremo;

⁴⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Estado de Direito e cidadania*. In: GRAU, Eros Roberto e GUERRA FILHO, Willis Santiago (orgs.). *Direito Constitucional: Estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 194-200.

⁴¹ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (grifo nosso)

⁴² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p.117.

e, lastreando esse ideal, o pensamento jusnaturalista de Locke e Rousseau teve forte influência. Mas, não houve proposta por eles da adoção de governos democráticos e inclusive Rousseau manifestou todo o descrédito a este tipo de governo dizendo que “*um povo que governar sempre bem jamais necessitará ser governado; jamais existiu verdadeira democracia. Se existisse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente.*”⁴³

O fato destes conceitos serem plurívocos e, especialmente, pelo fato de a Constituição de 1988 ter lhes dado grande centralidade no sistema, houve uma mitigação de sua força por interpretações marcadas geralmente por uma visão formalista do direito, como as citadas acima. Por isso as críticas ao formalismo jurídico batem na própria legitimidade social dessas visões, pois: “*uma visão que não relaciona a expressão ‘Estado de Direito’ a um conteúdo ético determinado nem expressa a preocupação com a legitimidade do direito, é motivo pelo qual se pode afirmar que não é pelo direito que o Estado se legitima.*”⁴⁴

Para melhor proceder a esta discussão, necessário compreender a categoria cidadania e sua contextualização histórica como manifestação de uma determinada idéia de uma época específica. Nesse quadro, cabe assim discutir algumas percepções da cidadania enquanto um processo de construção histórica.

Sobre a delimitação do conceito de cidadania apresenta-se a obra clássica de T. H. Marshall, que têm como cenário a Europa, mais especificamente, a Inglaterra. Nessa obra, em que se traça uma trajetória da construção da cidadania, é mostrado o conceito dividido em três elementos ou partes: civil, política e social.

O **elemento civil** é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo encaminhamento processual. Isso demonstra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por **elemento político** se deve entender o direito de participar no exercício do poder político... como membro... ou como eleitor. As instituições correspondentes são o parlamento e os conselhos do governo local. O **elemento social** se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais.⁴⁵

⁴³ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 147 e ss.

⁴⁴ Dallari. op. cit. p. 197.

⁴⁵ MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

Na concepção de Marshall, os conflitos sociais modernos são lutas para a eliminação dos obstáculos ao gozo desses direitos (civis, políticos e sociais) que juntos compõem a cidadania plena.

Contextualizando historicamente na Inglaterra essas lutas, Marshall introduz as fases temporais em que houve a conquista de cada um desses elementos formadores da cidadania, ocorrida entre os séculos XVIII e XX.

Os primeiros elementos, sintetizados como **direitos civis** tiveram o seu período de mais denso de formação no século XVIII com a conquista de alguns direitos importantes inclusive para as sociedades contemporâneas, como a lei do *habeas-corpus* em 1679. No decorrer do século seguinte, outras conquistas ou proteção do cidadão face ao Estado foram acrescentadas a este tipo.⁴⁶

Os **direitos políticos** seguiram cronologicamente aos civis e foi uma das principais características do século XIX. Durante essa fase, os direitos políticos que existiam apenas de maneira restrita para parcela da população, foram expandidos progressivamente para novos setores.

Aferiu-se que os direitos políticos no século XVIII ainda eram deficientes não em conteúdo formal, mas na sua distribuição. Eram privilégios limitados às camadas médias da população e à aristocracia. Nesse sentido, só em 1918 há a adoção do sufrágio universal.

Os **direitos sociais**, que historicamente tiveram suas raízes nos grupamentos comunais, guildas e corporações medievais, foram conquistados apenas no século XX. Nesse campo, é interessante constatar que na Inglaterra Moderna, determinados privilégios comerciais, como a proteção contra a concorrência, foram sendo progressivamente dissolvidos até restar apenas a lei dos pobres – *Poor Law* – que era uma forma de assistência pública mesclada com punição aos indigentes. Sobre a reforma dessa lei ocorrida em 1834, Marshall menciona que:

Pela lei de 1834, a *Poor Law* renunciou a todas as suas reivindicações de invadir o terreno do sistema salarial ou de interferir nas forças do mercado livre. Oferecia assistência somente àqueles que, devido à idade e à doença, eram incapazes de continuar a luta e àqueles outros fracos que desistiam da luta admitiam a derrota e clamavam por misericórdia [...] A *Poor Law* tratava as reivindicações dos pobres como não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como alternativa deles... Pois os indigentes abriam mão do direito civil, da liberdade pessoal devido ao internamento na casa de

⁴⁶ Para um maior detalhamento dos atos legais desse momento da Inglaterra: SOARES, Luiz Carlos. *Ciência, Religião e Ilustração: as academias de ensino dos dissidentes racionalistas ingleses no século XVIII*. Revista Brasileira de História. vol. 21, n. 41. 2001. São Paulo, p. 173-200.

trabalho e eram obrigados por lei abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuíssem.

Isto é, a lei tinha um caráter muito rigoroso no sentido de obrigar a seus beneficiários a terem uma vida sob controle além os obrigar renunciarem a determinados direitos. No entanto, a *Poor Law* não era o único exemplo entre divórcio entre os direitos sociais e o status da cidadania; Marshall afirma também que os primeiros *Factory Acts* tinham a mesma tendência:

Pois embora tenham levado à melhoria das condições de trabalho e a uma redução das horas de trabalho em benefício de todos aqueles empregados nas indústrias por elas regidas, negaram-se, meticulosamente, a dar esta proteção diretamente ao homem adulto, o cidadão *par excellence*... Mas, no fim do século XIX... o código industrial se tornou um dos pilares do edifício de direitos sociais.⁴⁷

Além disso, compondo a situação no século XIX, a democracia política necessitava de um eleitorado educado e a indústria e o setor de serviços precisavam de mão-de-obra melhor qualificada, dando ensejo à universalização da educação primária pública. “*Sendo assim, o desenvolvimento da educação primária durante o século XIX constitui o primeiro passo decisivo em prol do estabelecimento dos direitos sociais da cidadania no século XX.*”⁴⁸

Marshall dá especial ênfase ao direito à educação que, embora apropriado pelo Estado, é um serviço de tipo único, “*um direito social de cidadania genuíno*” em razão de que o objetivo da educação é moldar o adulto em perspectiva. E este direito teria sido a base em prol do estabelecimento dos aspectos sociais da cidadania no século XX.

Como síntese do processo de construção da cidadania, Marshall destaca que dois efeitos são essenciais; o primeiro deles foi a separação funcional de cada um dos elementos, de maneira que cada direito seguiu a sua própria trajetória na qual: “*O divórcio entre eles era tão completo que é possível (...) atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX.*”

⁴⁷ MARSHALL, op. cit p. 72 e ss. No entanto, não é unânime esta posição, pois Paul Singer pensa de maneira diferente, considerando que os *Factory Acts* foram os primeiros direitos sociais legalmente adquiridos na era do capitalismo industrial. Essas leis declaravam que a liberdade de contratar não era ilimitada, pois tinham como limite a pessoa humana cuja integridade física e mental deveria ser preservada. SINGER, Paul. *Direitos Sociais: a cidadania para todos*. p. 191-263. In: PINSKY, Jayme e PINSKY, Carla (orgs.). *História da Cidadania*. São Paulo: contexto, 2005. p. 222.

⁴⁸ MARSHALL, op. cit. p. 74.

O segundo efeito foi o distanciamento das instituições com relação aos grupos sociais que elas buscavam servir, ocorrido em razão de seu novo caráter, caráter amplo e de abrangência nacional e que teve como consequência a necessidade de se recriar o mecanismo de acesso as instituições. Nesse processo houve a conexão de cada um dos direitos ligando-o a uma determinada instituição; esse fato reforçou o “*completo divórcio*” referido por Marshall acima.⁴⁹

Por fim, cabe ainda mencionar a distinção entre classe social e cidadania ou *status*. A cidadania é então “*um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status.*”⁵⁰

Neste caso, a cidadania passa a ser uma relação do indivíduo diretamente com o Estado e a ele são conferidos direitos individuais em direção à igualdade de condições com outros membros da comunidade.

Já a classe social “*é um sistema de desigualdade*”. Está relacionada com a posição do indivíduo no mercado de trabalho. Assim, é possível reconhecer que a classe social se fundamenta nas desigualdades inerentes dos indivíduos, enquanto que funciona também como gerador de desigualdades. Nessa direção, *status* e classe social são discrepantes em suas finalidades e correspondem a princípios opostos.

A teoria de Marshall, aqui apresentada parcial e sumariamente, criou uma reflexão sobre a igualdade como produto da universalização da cidadania dentro de um sistema que gera desigualdades, que é a economia de mercado. Sua tese é de que, nos quadros do capitalismo, essa convivência, não só é tensa, mas possível, desejável, como também é necessária.

Interessante notar que a definição dos direitos sociais de Marshall é bem menos precisa do que a dos direitos civis e políticos. Um dos principais problemas identificados é que nessa concepção é, se existe um equilíbrio entre os direitos individuais e coletivos não se aprofunda, como isso poderia ser traduzido em termos de políticas sociais?⁵¹

Dentro da mesma linha temática, contribuindo para ampliar a reflexão sobre a conceituação de cidadania no Brasil, José Murilo de Carvalho também localiza a cidadania como um fenômeno complexo e histórico:

⁴⁹ *Idem.* p. 66 e ss.

⁵⁰ *Idem.* p. 76.

⁵¹ DOMINGUES, José Maurício. *Cidadania, Direitos e Modernidade.* In SOUZA, Jessé (org). *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea.* p. 213 – 242. Brasília: UNB, 2001.

O fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido... O exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como segurança e o emprego... Dito de outra maneira: a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras.⁵²

Retornando a Carvalho, a percepção dessa complexidade ou multidimensionalidade da cidadania é expressa em um questionamento: “*uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no ocidente e talvez inatingível.*”

As definições dos direitos da cidadania aqui apresentadas são as mesmas de Marshall: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Assim, uma possível *cidadania plena* aconteceria apenas quando houvesse a titularidade dos três direitos; caso contrário, seria uma *cidadania incompleta*. Já os *não-cidadãos* seriam aqueles que não se beneficiassem de nenhum dos direitos.

No entanto, Carvalho indica que os percursos são diferentes e que não há uma linha reta, podendo existir desvios e retrocessos imprevistos não considerados por Marshall. Explica ainda que o percurso inglês – base para a teoria de Marshall – foi apenas um entre vários, pois a França, a Alemanha e os Estados Unidos tiveram trajetórias específicas.

Carvalho menciona que a seqüência das conquistas dos direitos não foi apenas cronológica, mas lógica, onde os direitos civis permitiram a conquista dos direitos políticos e estes, por sua vez, permitiram a conquista dos direitos sociais. Contudo, evidencia que no modelo de Marshall houve uma exceção na seqüência dos direitos: a educação popular, pois se ela tem sido definida como um direito histórico, ela foi, na verdade, um pré-requisito na expansão de outros direitos.⁵³

Carvalho considera que no caso da cidadania brasileira não é possível a aplicação do modelo inglês de Marshall; sua utilização é de cunho teórico e pode ser usada numa perspectiva comparativa. Segundo ele existem pelo menos duas diferenças essenciais: uma se refere à ênfase aos direitos sociais em detrimento dos dois outros elementos. A segunda se refere à seqüência com que os direitos foram conquistados, onde o social precedeu os outros.

⁵² CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 8-9.

⁵³ *Idem*. p.11

Aqui primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime.⁵⁴

Vale aqui uma nota histórica. No pós-guerra, enquanto a Europa Ocidental conquista o estado social, os Estados de capitalismo periférico, embora de uma maneira geral tenham adotados constituições sociais, não as aplicam. No Brasil, Vargas diminuiu os direitos políticos, civis; no entanto, no contexto de substituição das importações e o desenvolvimento voltado para o mercado interno firma-se um pacto entre Vargas, a burguesia industrial, classes médias e o movimento sindical. A partir desse rearranjo algumas “*concessões*” foram feitas pela ditadura e se caracterizaram como as expressões dos direitos sociais.

Assim, a Constituição de 1937 define as linhas da política social e confirma direitos trabalhistas existentes na constituição de 1934: salário mínimo, férias anuais e descanso semanal e a Justiça do Trabalho. Houve também maior controle dos sindicatos com o restabelecimento da unidade sindical e a proibição de greves.

Em razão disso é que Carvalho elabora a tese da *pirâmide invertida* apresentada como conclusão de seu trabalho. Na construção da cidadania no Brasil houve uma inversão completa da seqüência proposta por Marshall, onde “*a pirâmide de direitos foi colocada de cabeça para baixo.*”

Com o pressuposto de que “*a desigualdade no Brasil é um câncer muito mais difícil de curar do que foi historicamente a escravidão*”, o que fica evidenciado na apresentação desse modelo invertido é que algumas configurações históricas obstam a plenitude dos direitos no Brasil, aspectos que podem ser listados pontualmente:

- A excessiva valorização do poder executivo, com a cultura política estatista;
- A desvalorização do poder legislativo e seus titulares;
- A visão corporativa dos interesses coletivos prevalecendo num quadro de ausência de organização autônoma da sociedade.

Comparativamente nas análises de Marshall e Carvalho observa-se que, além da diferença de seqüência do surgimento dos direitos, os modelos se diferenciam pela ênfase nos direitos sociais (direitos de segunda geração) comparativamente aos direitos civis e políticos (de primeira geração).

⁵⁴ *Idem.* p. 219-220.

Em sua análise, Carvalho reforçando a historicidade desse quadro, menciona que “o fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão.”

Na mesma direção segue o entendimento Grinberg,⁵⁵ para quem o bloqueio histórico da cidadania tem relação com a demora na criação do Código Civil no Brasil. Aponta ela que um dos principais elementos no impasse para se aprovar o código civil no legislativo foram as disputas sobre o conceito de cidadania.

Na fase colonial, a questão da escravidão que era um problema fundamental – visto sua importância econômica e social – foi “ajustada” do ponto de vista jurídico com novas teorias.

Tratava-se das teorias do direito natural objetivo e subjetivo nas quais várias idéias míticas se conformaram no sentido constante de escamotear determinadas características da realidade. A primeira teoria, a do direito natural objetivo, justificava a escravidão – do negro e do índio – traz a legalidade e legitimidade à dominação do branco superior ao negro e índio inferiores. A teoria do direito subjetivo tinha duas facetas: a inferioridade natural dos índios os motivava a escolher livremente a *servidão voluntária* e por isso legalmente passavam à condição jurídica de escravos; com relação aos negros, se afirmava que eram originariamente prisioneiros vencidos na guerra entre europeus e africanos.⁵⁶

No entanto, a escravidão se prolonga bem além da Independência e mantêm-se como essencial para a produção da riqueza agrária brasileira. A Constituição Imperial outorgada de 1824 determinara a organização “o quanto antes” de um código civil.⁵⁷ A demora em sua edição, que faz parte de nossa história, foi causada por dois motivos; o primeiro se refere à dimensão mesma da tarefa jurídica que é sistematizar racionalmente a vida civil em sociedade, especialmente no início do século XIX quando se passou a considerar a dimensão contingencial no direito.⁵⁸ Mas o principal impasse nas discussões girava em torno do estatuto da cidadania e o sistema de escravidão.

⁵⁵ GRINBERG, Keila. *Código Civil e Cidadania*, 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002,

⁵⁶ CHAUI, Marilena. *Brasil – Mito Fundador e Sociedade Autoritária*. 5. reimpr. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. pp. 57 e ss. Este tema será retomado no próximo capítulo.

⁵⁷ O artigo 179, XVIII, determinava a organização de um Código Civil e Criminal. O fato é o Código Criminal foi editado rapidamente, em 1830. Já o Código Civil, que regula as relações privadas na sociedade, isto é, os direitos civis tais como os direitos e obrigações (e ilícitos civis) nos contratos, propriedade, família, sucessão, foram regulados apenas com a edição do código de 1916.

⁵⁸ No século XIX, com a derrota do jusnaturalismo e a vitória do positivismo jurídico, surgiram os códigos, as constituições e mudava-se da idéia do direito como necessário para contingente, onde a variabilidade de seu conteúdo envolvia a questão do que adotar e o que manter no sistema jurídico.

Como legislar sobre as relações privadas se boa parte da população nem era considerada juridicamente pessoa (isto é, sujeito de direitos e deveres)? A chamada “chaga portuguesa” tinha se adaptado ao sistema de produção no Brasil sustentando a riqueza da lavoura cafeeira.⁵⁹ Como legislar sobre humanos que um dado momento eram “coisas” no sentido jurídico (similar a um animal) e em outro, uma vez liberto, deveria responder como pessoa? Além disso, se liberto, mas demonstrasse “ingratidão” para com seu ex-senhor poderia voltar à condição de escravo.

O escravo não comprava ou vendia em seu nome, não alugava, não herdava nem fazia testamento: não fazia nenhum negócio jurídico. Costume *contra legem* sob os auspícios da Igreja era o casamento nos ritos da Igreja quando então os escravos eram considerados membro de uma “família” e a partir daí nenhum componente poderia ser vendido separadamente.⁶⁰

Considerado por muitos civilistas como o maior jurista brasileiro de todos os tempos, Teixeira de Freitas, estava incumbido pelo governo imperial da tarefa de elaborar a consolidação das leis civis existentes (compilação sistematizada), finalizada em 1854. Após o quê, foi incumbido de fazer um esboço para o Código Civil, tarefa que termina em 1867.

Teixeira de Freitas acreditava que a escravidão era um regime transitório e que o Código civil deveria ser “eterno.”⁶¹ Então não poderia haver disposições sobre escravos. Esse foi o impasse na comissão revisora. A própria constituição de 1824 era omissa quanto ao escravo, embora conferisse ao liberto o grau de cidadão.⁶²

O esboço de Teixeira de Freitas a partir de então (1867) não mais avançou nos trâmites legislativos e políticos até que novo projeto fosse elaborado discutido e votado mais de 40 anos depois (em 1916) para se constituir no primeiro código civil brasileiro.

⁵⁹ Celso Furtado lembra que em 1830 o café já era o principal produto da pauta de exportações.

⁶⁰ Observe-se que, se o escravo não era pessoa do ponto de vista civil, do ponto de vista penal era imputável por todo e qualquer delito que viesse a cometer, respondendo como pessoa. Ver WELLING, Arno. *O Escravo ante a lei civil e a lei penal no Império*. In: WOLKMER, Antônio Carlos. (org.) *Fundamentos de História do Direito*. 3.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.p. 331-349.

⁶¹ Eram ainda resquícios do espírito de uma época na qual o direito (jusnaturalista) tinha o caráter de imutabilidade e era subordinado a uma instância superior (natureza, Deus ou a razão, dependendo da fase). Dentro desse mesmo espírito, Napoleão Bonaparte - que supervisionou diretamente a criação do Código Civil francês de 1804 - dizia que suas vitórias nas batalhas seriam esquecidas, mas o seu código “iria durar para sempre”.

⁶² Art. 6. São Cidadãos Brasileiros:

I. Os que no Brasil tiverem nascido, quer sejam ingênuos [aquele que nasceu livre], ou **libertos**, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação.

O conflito entre uma concepção liberal afrontada por uma realidade escravocrata impediram o consenso das elites imperiais em torno de um projeto de Estado-nação baseado em uma cidadania coletiva e na noção de igualdade.

Não há dúvida de que a abolição trouxe a liberação jurídica da escravidão, isto é, a “liberdade” do ponto de vista formal. Mas esse desfecho já estava sendo planejado há muito, bem antes da abolição, quando ocorre o fim do tráfico externo e se define a entrada dos colonos europeus, a lei de Terras de 1850 é sancionada com o objetivo de impedir o acesso generalizado à terra.

No Brasil, a historiografia tradicionalmente aponta que os conflitos acerca da ambigüidade da formação do Estado-nação se colocaram desde a Independência (1822) e se prolongaram mais agudamente, até o fim da República Velha, com a Revolução de 30.

Retomando a questão das fases históricas dos direitos, Santos apresenta uma tipologia de três gerações dos direitos humanos, em um quadro que embora reconheça ser “*um tanto esquemático*”, a partir da constatação de que “*desde o século XVIII a trajetória da modernidade está vinculada ao desenvolvimento do capitalismo nos países centrais*”.

63

Os direitos humanos de primeira geração, oriundos do contexto histórico do capitalismo liberal que cobre todo o século XIX com **a expansão e consolidação dos direitos civis e políticos**, foram se expandido em razão das lutas dando resultado à componente democrática do estado Liberal.

Os direitos humanos de segunda geração, alcançados numa fase que vai da parte final do século XIX e se prolonga até a década de 1960, **marcado pela conquista dos direitos sociais e econômicos** e lastreado no Estado-Providência ou Estado Social de Direito.

Finalmente, *a terceira geração de direitos humanos*, a qual nos é contemporânea desde a década de 1960, e que consiste na afirmação de **direitos culturais, pós-materialistas** [imateriais – isto é, relativos à propriedade intelectual – tais como patentes, direitos autorais, direitos de software, cultivares, etc.] e **anunciadores de modos de vida alternativos** (ecológicos, feministas, anti-racistas, pacifistas).

Há que se observar, como enfatiza Santos, que nos três períodos as conquistas efetivamente consolidadas estiveram subordinadas diretamente às exigências do

⁶³ SANTOS, Boaventura de Souza. *Os direitos humanos na pós-modernidade*. Boletim Associação Portuguesa de Estudos sobre o Direito em Sociedade - Direito e Sociedade. APEDES. n. 5, 1989. p. 3-12.

desenvolvimento do capitalismo nos países centrais, “*pois visavam confrontar suas conseqüências e não as suas causas.*”

Essa vinculação das lutas pela afirmação dos direitos humanos ao Estado dá causa – entre outras motivações – à necessidade de se repensar a sua própria natureza fundante e histórica. Sobre esse aspecto, Santos lembra que:

Sobre a natureza dos direitos humanos observa-se que antes de mais que o paradigma da modernidade concebeu os direitos humanos como emancipação do direito e este como emanção do Estado. Em conseqüência, só o poder do Estado foi objeto de confrontação com os direitos humanos, só o direito do Estado sofreu o impacto democratizador dos direitos humanos. **Omitiu-se o fato de que na sociedade há vários modos de produção de poder e de direito e que o Estado é apenas um entre eles, ainda que por certo o mais importante.** Omitiu-se, portanto, a questão do pluralismo jurídico, sobretudo no atendimento que lhe deram a sociologia e a antropologia jurídicas nas últimas três décadas... **O fato de os direitos humanos se confinarem ao direito estatal limitou muito o seu impacto democratizador,** pois deixou-os conviver com outros direitos não estatais... Por outras palavras, **o indivíduo titular dos direitos humanos acabou por ser sempre mais cidadão no espaço público do que no espaço familiar ou no espaço da produção,** apesar de passar nestes a maior parte de sua vida. (grifo nosso)⁶⁴

Aqui se clarifica o fato de que a cidadania ocidental – tal como construída desde a fase de expansão da sociedade liberal (fins do século XIX) – em razão de sua própria historicidade, traz em seu bojo como característica fundante uma ação de origem em base estatal. Tal elemento tem sido limitador de suas possibilidades, como é a crítica de Santos, pois “*além de ser um direito de pretensão universal, geral e abstrato, além de estatal, tal como a arquitetura modernista, ele nega o contexto no qual se insere.*”

Além disso, esta concepção limitada de direitos humanos de base estatal que nega seu próprio contexto de existência “*se traduz numa quase exclusiva atenção ao quadro de promulgação de direitos e a conseqüente negligência do quadro de aplicação.*”

Essa configuração é responsável, sem dúvida nenhuma, pela ineficácia do direito por um lado e pela super-especialização da ciência jurídica por outro, levando a um quadro onde conclusivamente se afere que: “*é necessário uma nova concepção do direito,*

⁶⁴ *Idem.* O Pluralismo Jurídico tem como definição a coexistência de vários sistemas jurídicos no seio da mesma sociedade, não se vinculando como direito apenas aquele instituído pelo Estado. No caso de Boaventura de Souza Santos, ele sustenta a existência de seis ordenamentos jurídicos correspondentes às seis formas de poder em exercício: 1) doméstico; 2) direito da produção; 3) direito da troca comercial; 4) direito da comunidade ou grupos sociais; 5) direito estatal; 6) direito das relações internacionais. O Pluralismo Jurídico é, portanto diametralmente contrário à concepção monista e positivista do direito (ou centralismo jurídico), e que vincula o Direito com o Estado – desde a produção de suas normas até as garantias das mesmas; no entanto, esta visão tem quase total aceitação pelos legisladores, juizes e advogados. Conf. SABADELL, Ana Lucia. Manual de Sociologia Jurídica – Introdução a uma leitura externa do Direito. 3. ed. atualizada, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 120 e ss.

uma concepção mais humana de direito. Um direito consciente de sua condição humana.”

Outro aspecto relevante mencionado por Santos é o problema da dinâmica de conquista dos direitos humanos sociedades de capitalismo periférico, pois *“ao contrário do que se passou nos países centrais, não é possível se pensar a luta pelos direitos humanos de modo seqüencial: primeiro pelos direitos civis e políticos e depois pelos direitos sociais e econômicos.”*

Além disso, percebe-se também que, se anteriormente as lutas pelos direitos humanos eram dirigidas face ao Estado Nacional, hoje em razão da internacionalização da economia se reclama por um novo internacionalismo de cidadania. Como síntese para essa questão, Santos finaliza:

Mas tanto no centro como na periferia, o que está verdadeiramente em causa é a criação de novos espaços políticos, a ampliação do espaço público, a criação de novas identidades e de novos sujeitos coletivos capazes de aprofundar a democracia no próprio processo de luta pelo aprofundamento da democracia.

Outra abordagem bastante interessante, mas que não pretende estabelecer nenhuma classificação geral sobre cidadania, é a de Milton Santos. A contribuição pioneira de Santos é vincular cidadania e território, pois que *“o valor de um indivíduo depende do lugar onde está. Em nosso país o acesso aos bens e serviços essenciais, públicos e privados é tão diferencial e contrastante, que a grande maioria de brasileiros, no campo e na cidade acaba por ser privada desses bens e serviços.”*⁶⁵

Segundo Milton Santos, existem nas grandes cidades diferentes ordens de cidadãos, desde aqueles que utilizam os fartos de recursos existentes na metrópole inteira até aqueles que por falta de recursos, a utiliza parcialmente (até como se fora uma cidade pequena). Desta forma, a rede urbana de serviços é real apenas para alguns cidadãos. E são as desigualdades das regiões urbanas é que determinam a desigualdade no valor de cada pessoa considerando que a localização das pessoas no território é, quase sempre, produto da combinação entre forças do mercado e decisões do governo.

⁶⁵ SANTOS, Milton. O Espaço do cidadão. São Paulo: Nobel, 1987. pp. 111 e ss. Este trabalho é considerado o estudo pioneiro sobre cidadania e suas relações com o território.

Aponta que se em um território o arranjo de bens e serviços é deixado para as leis de mercado, então as desigualdades sociais só aumentarão, como é o caso das cidades brasileiras. Para isso, Santos propõe o seguinte:⁶⁶

- 1) Uma repartição espacial não mercantil de bens e serviços baseada exclusivamente no interesse público;
- 2) Considerando o aumento do bem-estar geral, isso seria alavanca para novas atividades;
- 3) O aumento do emprego e da massa salarial representariam a base para novas atividades que por sua vez atrairiam outras mais;
- 4) Os preços seriam mais baratos, graças ao número maior de compradores e estes aumentariam graças ao barateamento dos preços.

Sintetiza os efeitos da proposta:

O círculo vicioso se transformaria em círculo virtuoso, em espiral ascendente e haveria crescimento econômico. Essa mudança de ótica no tratamento dos problemas sociais, de modo a incorporar o dado geográfico, seria eficaz tanto do ponto de vista social como do econômico e mesmo político. O que estamos sugerindo é a implantação de um verdadeiro planejamento estratégico onde as realidades locais sejam o ponto de partida para o raciocínio dos administradores e não apenas o lugar de ações desencontradas e por isso mesmo estruturalmente ineficazes.⁶⁷

Longe de esgotar a discussão sobre o tema, o que se procurou até aqui foi visitar algumas concepções e aferir melhor o instrumental de uso no presente trabalho, como mencionado na introdução, que é discutir a cidadania vinculada à questão urbana.

Assim, considerando e aprofundando a discussão da cidadania em uma geografia, no cenário das cidades, apresenta-se, por fim, a discussão propiciada por Ribeiro.⁶⁸ Com uma abordagem diferenciada, com o foco voltado para a cidadania e a questão da espoliação urbana, Ribeiro lembra que os termos cidade, cidadão e cidadania assumiram historicamente o mesmo sentido numa evolução que se deu a partir de três momentos específicos:

- 1) Na antiguidade clássica, onde cidadania é relacionada a *civitas*, onde os homens vivem em aglomerados urbanos nos quais há um ambiente de respeito

⁶⁶ Muito interessante as semelhanças da proposta de Milton Santos feita em trabalho publicado em 1987 e os efeitos do programa Bolsa Família do governo federal, onde os efeitos na economia, segundo o Centro de Políticas Públicas (CPP) do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), foram de que a expansão do valor total dos benefícios pagos pelo Bolsa-Família entre 2005 e 2006, de R\$ 1,8 bilhão, provocou um crescimento adicional do PIB de R\$ 43,1 bilhões, e receitas adicionais de impostos de R\$ 12,6 bilhões.

⁶⁷ SANTOS, op. cit. p. 116 – 118.

⁶⁸ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Cidade e cidadania: inclusão urbana e justiça social. Ciência e Cultura. 2004, v. 56, n. 2, pp. 43-55.

dos direitos e deveres; além deste significado original, somou-se o de polis onde se afirmou o direito dos moradores participarem dos negócios públicos.

- 2) No século XIX, onde a cidadania se amplia com a proteção dos direitos do moradores face ao arbítrio do Estado.
- 3) Em inícios do século XX, a condição de *societas* é acrescida à idéia de cidadania que expressava os direitos relacionados à proteção social relacionados aos riscos do trabalho assalariado. É a “descoberta do social” caracterizando o momento em que a sociedade percebe a ameaça que o livre jogo do mercado representava.

Ainda segundo Ribeiro, o sentido moderno da palavra cidadania expressa três abordagens: democrática (*polis*), liberal (*civitas*) e social (*societas*). No entanto, observa que no que poderia ser uma sequência histórica – cidadania cívica, cidadania política e cidadania social – ocorreu na realidade uma ruptura na América Latina: “aumenta o *polis*, mas o *civitas* permanece hipertrofiado pela ausência do *societas*.”

Assim, aponta Ribeiro, não apenas existe uma ruptura entre as dimensões da cidadania, expressa como desigualdade, como esta ruptura /desigualdade se projeta e se consolida nas cidades como um padrão. Nesse padrão a dinâmica urbana da cidade latino-americana tem como resultado a “urbanização sem cidades.” Aqui a base é a apropriação privada de várias formas de renda urbana fazendo com que os segmentos já privilegiados desfrutem de maior nível de bem-estar social e riqueza acumulada na forma de patrimônio imobiliário de alto valor; ao mesmo tempo em que grande parte da população – trabalhadores – é espoliada por não terem socialmente reconhecidas as necessidades de consumo habitacional (moradia e serviços coletivos).⁶⁹

Nesse contexto, tem-se que a carência de moradia está no centro do problema urbano: quem está fora do mercado somente tem acesso à moradia marginal da cidade. A urbanização brasileira é caracterizada pelo descompasso do crescimento da cidade e a rápida expansão de suas margens. É um processo mais de desruralização do que de urbanização.

Esse choque entre o urbano e o rural teve a mesma percepção em Davis, onde a urbanização em cidades muito pobres criou uma “paisagem hermafrodita”, um campo parcialmente urbanizado.⁷⁰

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ DAVIS, Mike. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 19

Além disso, Ribeiro lembra que espoliação urbana está associada a mecanismos de vulnerabilização da população. Nesse ponto, a violência em especial nas áreas marginais da cidade, tem em síntese, entre outros efeitos, a desorganização da vida associativa e política das comunidades com a imposição de um regime despótico nas favelas e bairros populares.

Questiona como desenvolver a cidadania na “cidade de globalização periférica” cada vez mais nucleada pela lógica do mercado ao mesmo tempo em que cria uma massa marginal: em uma “modernização realizada pela acumulação liberal, ao mesmo tempo em que promove quebra de laços da integral social.”

Questiona também a exequibilidade de uma democracia participativa, pois se consolidou uma “democracia representativa excludente”. Nas cidades de extremas desigualdades, apenas alguns desfrutam das condições reais de cidadania. Sua proposta alternativa, para conciliar cidade, democracia e justiça social, citando Boaventura de Souza Santos, é *democratizar a democracia*.

Pelo que se observa até aqui, o conceito de cidadania como um status concedido pela autoridade Estatal é bastante questionável. No Brasil esse campo (cidadania) passou a incluir várias lutas políticas e sociais e se situa como esfera de criação e afirmação de direitos. Considerando estes aspectos críticos, a cidadania estaria mais próxima a um processo de luta social no qual os grupos se articulam reivindicando, criando e expandindo direitos.

Além disso, o impacto da mundialização do capitalismo nas últimas décadas trouxe uma maior relativização aos direitos da cidadania, inscrevendo a questão da cidade globalizada ao ambiente internacional, como bem observou Boaventura de Souza Santos, questão que será melhor examinada a seguir.

3. DA COLONIZAÇÃO À ESTRUTURAÇÃO DA DESIGUALDADE DA REPÚBLICA

3.1. Estruturando a urbanização desigual

Nessa parte do trabalho se apresenta o problema da estruturação das cidades brasileiras, ênfase no Rio de Janeiro. As cidades são fundamentalmente, no dizer de Milton Santos, o *locus* de contradições sociais.⁷¹ Com essa dimensão, afasta-se qualquer idéia ou abordagem reificada da cidade, isto é, da cidade vista antes de tudo como coisa, como mero objeto passível de intervenções e planejamentos de ordem técnica, sem a percepção ou consideração das questões sociais, ou de seu sentido humano.

Com esta perspectiva, faz-se apertada síntese dos principais traços da vida no município no Brasil que é uma instituição político-administrativa introduzida logo nos primórdios da colonização do Brasil. Trata-se de um fenômeno histórico de longa duração. Durante os períodos colonial e imperial as cidades brasileiras foram adquirindo crescente importância em razão das ligações comerciais com o exterior, apesar de a base econômica – a produção agrícola – estar no campo.

As cidades no Brasil surgiram dentro do sistema inicial de colonização de Capitânicas Hereditárias. Wehling⁷² apontam que isso ocorreu em razão das dificuldades financeiras de Portugal à época para promover a colonização.

Martim Afonso de Souza, após expedição que percorre toda a costa brasileira, funda em 1532, a Vila de São Vicente e de Santo André da Borda (Piratininga), ambas em São Paulo. São os primeiros núcleos colonizadores no Brasil. *“Estava, assim, iniciada a colonização sistemática do Brasil. As vilas aqui fundadas regulavam-se, como as da*

⁷¹ Existe a necessidade de enfrentar a questão da cidade como problema a partir de uma visão interdisciplinar, objetivando percebê-la em um sentido mais amplo e completo, ou seja, mais do que uma área de contínua ocupação para moradia e trabalho regulada por um sistema de normas dirigida por um ente político. Assim, dentro dos limites do presente trabalho, considerar-se a cidade de acordo o conceito crítico de Milton Santos, qual seja, a cidade como um campo de forças, o lugar primordial das contradições, políticas, jurídicas e sociais. Nessa visão, o futuro das cidades depende de como se enfrentam estas contradições. Conf. Cadernos Le Monde Diplomatique – jan. 2001. n. especial - Um outro mundo urbano é possível. Entrevista com Milton Santos: “Quem está na frente é o povo”. p. 4.

⁷² WEHLING, Arno. WEHLING, Maria José C. M. Formação do Brasil Colônia. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005, p.67 *et. seq.*

Europa, pelas Ordenações do Reino. Os moradores de cada município elegiam os vereadores e os juizes ordinários".⁷³

É bem verdade que o voto nessas eleições, longe de ser universal estava restrito apenas aos "*homens bons*". Os *boni-homines* eram os indivíduos que não tinha título de nobreza, mas possuíam propriedades; pelo regramento das Ordenações Filipinas (1603), tinham seus nomes registrados em livros nos quais constavam também os dados necessários para se verificar sua "*idoneidade*" diante das leis, forais e costumes.⁷⁴

Assim, eram excluídos os trabalhadores manuais, degredados, miscigenados além de todos que pertenciam à classe dos peões; também os "*contaminados*" com a marca da nação, os judeus. Num primeiro momento estavam impedidos de votar também os comerciantes. Além disso, as Ordenações Filipinas restringem os eleitores e eleitos em razão do "*respeito às condições e costumes de cada um, para que a terra seja mais bem governada*".⁷⁵

Havia, portanto, o entendimento de que as eleições nas câmaras municipais – os Concelhos da Câmara – atendiam às conveniências da Coroa. Era um dever do súdito para com a Coroa servi-la nessa função - as Ordenações inclusive proibiam a recusa da aceitação do cargo, caso eleito.⁷⁶

Elegiam-se os três vereadores dos quais o mais votado era o Presidente do Senado da Câmara a tinha função também de ser Juiz da Terra (ou ordinário) com jurisdição cível e criminal. Para isso não precisava ser bacharel em direito e nem alfabetizado.

A área de abrangência da administração das Câmaras Municipais ia até o "termo das vilas" – isto é, a completa extensão territorial do município. O Senado da Câmara cumpria dupla função: a de integrar a população da cidade – até em razão das eleições e a de servir como instrumento de execução das decisões do governador da capitania.

As Câmaras decidiam as ações do município em variada gama de atribuições: as missões de guerra com os índios, abastecimento, fixação dos preços dos alimentos,

⁷³ LACOMBE, Américo Jacobina. **História do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1979. p. 23. Além disso, outro traço político-administrativo de grande duração foram as Capitânicas Hereditárias, que foi implantado a partir das informações enviadas à Portugal por Martim Afonso de Souza; D. João III adota no Brasil o esse mesmo sistema de subdivisão territorial em faixas paralelas já usadas em outras colônias portuguesas. Esse sistema vigerá até meados do século XVIII, quando Marquês de Pombal as extingue; tiveram, portanto, cerca de 300 anos de duração.

⁷⁴ FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político brasileiro**. 2 vols. Porto Alegre: Globo. 1979. Segundo o de Alvará 12/11/1611. p. 184-186.

⁷⁵ **Idem.**

⁷⁶ LEAL Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto – O município e o Regime Representativo no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega. 1975. p. 108 e ss.

vestuário e da manufaturas que vinham do Reino, bem como a fixação de salários e impostos. Podiam prender os funcionários da Câmara e os outros habitantes.

Em razão de estarem sob a égide das Ordenações do Reino – simplesmente trasladadas para cá – as instituições jurídicas e políticas municipais no Brasil eram as mesmas de Portugal. Mas, aqui elas assumiram uma configuração especial em razão do isolamento físico e afastamento prolongado do centro de poder. As soluções de problemas cuja competência extrapolava ao Senado da Câmara eram, aqui, efetivamente realizadas.⁷⁷

Faoro entende que até o momento anterior das invasões holandesas (início do século XVII), havia uma maior liberdade e autonomia dos “Concelhos da Câmara”, com a colonização confiada ao morador. Todavia, os interesses mercantis, a cobiça holandesa e o zelo pelo estatuto colonial deram o sinal de recuo: *“As Câmaras se converteram em simples executoras de ordens superiores. O município com sua autonomia tolerada e medida, estimulada para cumprir os desígnios do soberano”*.⁷⁸

Nessa direção houve o processo de esvaziamento do papel do juiz da Terra – que era o presidente da Câmara – com o surgimento do Juiz de Fora. Esta nova figura do judiciário, necessariamente bacharel em Direito, surge em 1696 no Brasil. Era nomeado diretamente pela Coroa, e colocado acima do Juiz da Terra na hierarquia da administração da justiça, em caso de conflito positivo de competência.

Com estas características político-administrativas funcionou o município no Brasil colonial – cuja base econômica tinha como pilar essencialmente a indústria do açúcar e na exploração da escravidão. A Casa Grande e as senzalas implantadas nas grandes fazendas eram as expressões arquitetônicas dessa relação predominante e central na vida da Colônia. A figura central e patriarcal dessa unidade nuclear da colonização brasileira era o senhor de engenho.

A vida nas cidades coloniais – com as exceções de Salvador, Rio de Janeiro, Recife, São Luís e Belém - era carente e desprovida de intercâmbios e trocas exteriores. As cidades coloniais se apresentavam como uma mera extensão das propriedades rurais e seus patriarcas. No dizer de Oliveira Vianna: *“Formados nos grandes domínios, opulentos senhores de terra é que davam vitalidade às Câmaras do período colonial. Não*

⁷⁷ MARANHÃO, Ricardo *et alli*. Brasil História: texto & consulta. Colônia. vol. I. São Paulo: Brasiliense, 1979. pp. 87-128.

⁷⁸ FAORO. *op. cit.* p. 147 e ss.

*o povo-massa. Este não partilhava no período colonial, da administração nem do governo das câmaras”*⁷⁹

O poder político e econômico maiores e a centralidade das ações estavam na Casa Grande. Havia uma articulação entre a família patriarcal e o Estado Absolutista. O poder se exercia via autoridade patriarcal e patrimonialista por aqueles que possuíam escravos e terras; o que mais contava era não a ocupação da terra, mas a capacidade de produção da terra com o trabalho escravo.⁸⁰

A obra principal da colonização na esfera do município era a distribuição de terras. Para isso utilizava-se do sistema de concessão de sesmarias e *datas* – terras doadas pelo Senado da Câmara a quem requeresse para fins de moradia ou produção.

A propriedade naquele momento foi definida como imperfeita mesmo existindo o título de propriedade da mesma, pois:

Não se impedia que acima dele existisse alguém cujo direito eminente se manifestava através de pensões, tributos, serviços e com intervenção ou consentimento para que o detentor da terra pudesse validamente realizar certos atos jurídicos. Havia uma confusão da propriedade e da soberania, **a flutuação dos limites entre o direito público e o direito privado**, entre os poderes resultantes da soberania, do *imperium* e do direito civil.⁸¹ (grifo nosso)

Como observado, o sistema sesmarial agregado às Capitânicas Hereditárias consolida a colonização no Brasil. O processo colonizador era apoiado na agricultura, procurando fixar a população e criar produtos exportáveis. Por isso, a concessão de sesmarias era fundamental.

A concessão das sesmarias no Brasil tinha as mesmas regras já adotadas em Portugal, existindo cláusula que permitia à Coroa retomar a propriedade em caso de não cumprimento das exigências correntes (produzir na propriedade e pagar tributos). Esses eram os casos das sesmarias caírem em comisso, quando então reverteriam ao patrimônio da Coroa.

Segundo Lira⁸², a incoerência da redistribuição das sesmarias é a fonte da maior parte das terras devolutas no país. Grandes sesmarias não exploradas iriam, no futuro, se constituírem nos latifúndios improdutivos.

⁷⁹ Oliveira Vianna. Instituições Políticas Brasileiras, vol. 1. Rio de Janeiro: Distribuidora Record de Serviços de Imprensa. p. 147. [s.d.] *Apud* ALENCAR, Francisco. et al. História da Sociedade Brasileira. Rio de Janeiro: Ao livro técnico, 1979. p.23.

⁸⁰ MARICATO, Ermínia. Habitação e Cidade. São Paulo: Atual. 2004. p. 10.

⁸¹ MERÊA, Paulo. Resumo das lições de história do direito português. Coimbra: Coimbra, 1925. p. 34-35 *Apud* SANCHES, Marcos Guimarães. Sesmarias: instituto jurídico e instrumento de colonização. Revista de Ciências Humanas, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 177-200, dez 1998.

⁸² LIRA. Ricardo Pereira. Campo e Cidade no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Rio de Janeiro: s.e., s.d.

Por outro lado, com a ampliação do processo de colonização, aparece a figura do posseiro. Embora tivesse (e tem ainda) forte e importante caráter sócio-econômico, a ocupação das terras não tinha nenhum amparo legal.

Além disso, agravando mais o quadro, resolução de dezessete de julho de 1822 abole o regime de sesmarias no Brasil, situação que criou um "vácuo legal" para a aquisição das terras públicas ou, como a doutrina reconhece, *extralegal*:

Depois da abolição das sesmarias o acesso à propriedade através da simples posse - ocupação de terras devolutas - generalizou-se, ampliando-se de zona a zona, à proporção que a civilização dilatava sua fronteira geográfica. Era a ocupação tomando o lugar das concessões do Poder Público.⁸³

Embora estivesse em pleno período extralegal, nem mesmo a primeira constituição do país, outorgada em 1824, aponta alternativas para a questão do acesso a terra e nem na questão da mão de obra. O período extralegal prevalece então, até a lei n. 601 de 18 de setembro de 1850 – a Lei de Terras – que por sua vez só será regulamentada pelo decreto n. 1.318 de 30 de janeiro de 1854.

A lei pela primeira vez define o que é solo público e solo privado no país. A principal consequência foi a consolidação do latifúndio no Brasil. Cria a obrigatoriedade de todos fazerem o registro das propriedades junto aos párocos de cada município do império, informando os confrontantes, dimensões e forma de aquisição, gerando os registros paroquiais de terra. As terras devolutas tiveram muitas dificuldades em serem demarcadas pela força política dos grandes fazendeiros e passaram à esfera privada.

Durante a fase que antecedeu a Lei de Terras, salvo algumas experiências no Sul em que se combinou pequena propriedade e colonização, o acesso à terra esteve bloqueado, a não ser pela simples ocupação. Do ponto de vista do latifúndio, o acesso generalizado à terra pelos trabalhadores rurais inviabilizaria a disponibilidade da força de trabalho, especialmente nas fazendas de café.⁸⁴

Considerando a preocupação com a substituição da força de trabalho escrava pela do imigrante, esse processo não foi acompanhado pela facilidade de acesso à terra. O objetivo que se colocava era a necessidade de fixar o trabalhador estrangeiro nas grandes propriedades. Assim, após a edição da lei, resultou incontornável a obtenção de terras por parte de pequenos agricultores, nacionais e estrangeiros, pois eram descapitalizados. Por

⁸³ PECHMAN, Robert Moses. Formação Histórica da Estrutura Fundiária na Barra da Tijuca e Zona Oeste do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPPUR, 1987. p. 23.

⁸⁴ MARICATO, op. cit. p. 23.

outro lado, os grandes proprietários, especialmente os plantadores de café, adquirem grandes extensões de terra. Isso ocorreu em razão de que:

Com a Lei de Terras é instituída uma nova forma de apropriação da terra: a da mediação pelo mercado. As terras devolutas só poderiam ser apropriadas mediante compra e venda. Os valores de compra de terra foram elevados; os lotes só poderiam ser adquiridos em hasta pública e à vista, com o que o acesso às terras restringiu-se somente àqueles que tivessem dinheiro imediatamente disponível.⁸⁵

Baldez explica que a Lei de Terras exige uma leitura articulada com a lei do mesmo ano de 1850 que extingue o tráfico negreiro, pois o que houve foi a *transferência do cativo do homem para a terra* em razão de que ela ao definir da a compra e venda como principal modalidade para a aquisição da propriedade ela cimentou a consolidação dos latifúndios.⁸⁶

Como se sabe o modelo agrário não estava baseado na pequena propriedade mas no latifúndio. De fato, pode-se vincular essas duas leis mencionadas e a concentração fundiária com a nova configuração do país, na qual importância das cidades era crescente. Entre as décadas de 1850 e 1860, cerca de 14 bancos, 20 companhias de navegação, 23 companhias de seguro, 8 estradas de ferro e 70 novas indústrias foram inauguradas no Brasil.⁸⁷

A urbanização se intensifica juntamente com a indústria que passou a gozar de enorme protecionismo tarifário estatal. Mas, como a economia brasileira ainda se organizava para o mercado exportador havia uma prevalência dos setores agrários, mesmo durante essa fase de surto industrial e urbanístico.⁸⁸

Assim como fazendeiros se convertem em empresários, empresários cuja fortuna originalmente se formou na indústria, reinvestiriam parte de seus lucros em terras, ou se vinculariam por laços de família e amizade aos grupos ligados à grande propriedade.⁸⁹

Tendo praticamente os mesmo protagonistas – o latifundiário-grande empresário – campo e cidade se espelham na idéia de concentração (de capitais e de terras no campo), transferindo-a para as cidades e se ampliando na velocidade crescente da urbanização e industrialização do país.

⁸⁵ PRESSBURGER, Miguel. A propriedade da terra na Constituição. Rio de Janeiro: AJUP, 1986. p. 13.

⁸⁶ BALDEZ, Miguel Lacellotti. Ainda a Reforma Urbana: notas sobre algumas conquistas institucionais: mecanismos de concretização da participação popular. Petrópolis: CDDH, 1991. p.5.

⁸⁷ ALENCAR, Francisco. op. cit. p. 159.

⁸⁸ COSTA, Emília Viotti da. Da Monarquia à República: momentos decisivos. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 194-227.

⁸⁹ Idem. p. 219

As crises que marcaram o Império na década de 1880 indicavam crise na base do apoio político ao sistema de quase todos os setores da sociedade – exército, da Igreja, dos grandes fazendeiros e das camadas médias urbanas. A queda do Governo Imperial expressaram a mudança desse apoio e da base econômica do país ao se fazer a transição de uma sociedade escravista para uma sociedade capitalista.

Mas, que país se desenhava naquele momento? Que projeto nacional se implementava naquelas articulações?

Segundo Caio Prado Junior *“todo povo tem na sua evolução, vista à distância, um certo ‘sentido’.* Este se percebe não nos pormenores de sua história, mas no conjunto dos fatos e acontecimentos essenciais que a constituem num largo período de tempo.”⁹⁰ A exemplo de Fernand Braudel que aplica o conceito de longa duração na história (ou história estrutural) a historiografia brasileira também o vem fazendo para explicar o Brasil sem os riscos porém de cair numa teleologia ideologizada.

No trabalho de síntese histórica relativo ao quinto centenário da “descoberta” do Brasil, Chauí demonstra que a criação e manutenção do **mito fundador** foi essencial para se criar uma ideologia que justifica as injustiças sociais presentes na República, mas gestadas e conformadas desde as fases do Brasil Colônia e Império.

A acepção de mito que Chauí resgata é feita não apenas no sentido etimológico da narração pública de feitos lendários de uma comunidade, mas especialmente no sentido (antropológico) em que essa narrativa é a solução imaginária para tensões, conflitos e contradições que não encontram caminhos para serem resolvidos no campo do real. Assim, o mito fundador é o elemento que vincula o passado com sua origem, mas que nunca cessa de acontecer no presente impedindo a compreensão de diferentes tempos e também do presente.⁹¹

Sinteticamente explica que *“um mito fundador é aquele que não cessa de encontrar novos meios para exprimir-se, novas linguagens, novos valores e idéias, de tal modo que, quanto mais parece ser outra coisa, mais é a repetição de si mesmo.”*⁹²

Esse *“sentido da história”* que se repete indefinidamente, apreendido assim no campo da subjetivação coletiva, apesar do tempo presente, é o que o situa fora da própria história. A ideologia que acompanha ao mito se rerepresenta indefinidamente com

⁹⁰ PRADO JUNIOR, Caio. História. Organizado por Francisco Iglesias, Col. Grandes Cientistas Sociais, n. 26. São Paulo: Ática, 1982. p. 81.

⁹¹ CHAUI, Marilena. Brasil: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Perseu Abramo, 2004. p. 9.

⁹² Idem. p. 9

diferentes roupagens adaptando-se ao momento histórico. Alguns elementos se evidenciaram nessa (re) construção mítica, que se manifesta desde o período colonial.

Entre eles, a sagração da natureza, na qual se observa dois elementos importantes. Em primeiro, a identificação do Brasil com o Jardim do Éden, um reencontro com o Paraíso na terra. Essa imagem é reconstruída seguidamente desde Pero Vaz Caminha e navegantes posteriores assim como em importantes intelectuais como Rocha Pita (1660-1738), Conde Afonso Celso (1860-1938), na poesia nativista romântica, no hino nacional, na explicação da bandeira brasileira, nas poesias cívicas de Olavo Bilac (1865-1918). O sentido mítico da bandeira brasileira quadricolor é que ela expressa a natureza, mas não a dimensão política e nem a história do Brasil. Diferente, portanto, das bandeiras tricolores que após a Revolução Francesa significavam a luta pela liberdade, igualdade e fraternidade. A natureza é o símbolo do Brasil-jardim, Brasil-paraíso.⁹³

Ainda segundo Chauí, um dos principais efeitos trazidos por este mito desde a época colonial foi justificar com teorias jurídicas a escravidão no Paraíso, inspiradas nas teses jurídicas coimbrãs de cunho contra-reformistas do direito natural objetivo e subjetivo.

A teoria do direito natural objetivo pressupõe:

Deus como legislador supremo e afirma haver uma ordem jurídica natural criada por Ele ordenando hierarquicamente os seres segundo sua perfeição e seu grau de poder, determinando as obrigações de mando e obediência entre esses graus, em que o superior naturalmente comanda e subordina o inferior, o qual naturalmente lhe deve obediência.⁹⁴

A teoria do direito natural subjetivo parte de uma premissa diferente, pressupõe uma inferioridade natural dos índios e negros (o que lhes retira o papel de sujeitos de direito) subordinando-os *naturalmente* ao conquistador branco: é o conceito da servidão voluntária.

O projeto hegemônico português se impôs segregando e discriminando as outras etnias (índios e negros) tanto do ponto de vista cultural como jurídico. O modelo jurídico implantado foi marcado pela coexistência a interpenetração de duas formas supostamente hostis de organização humana e social: as formas tradicional (patrimonialista) e a de procedimentos racionais (burocráticos) no que foi denominado de "*abrasileiramento*" do judiciário. Segundo Schwartz:⁹⁵ "*a burocracia e as relações pessoais de parentesco. A*

⁹³ *Idem*, p. 57 e ss.

⁹⁴ *Idem*, p. 64

⁹⁵ SCHWARTZ, Stuart. Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial. São Paulo: Perspectiva, 1979. p. 251 e ss.

sociedade colonial demonstrava incrível habilidade para abraçar os burocratas, isto é, integrá-los dentro dos sistemas existentes de poder e apadrinhamento.”

A naturalização da escravidão faz parte dos elementos de continuidade, de longa duração, do “*sentido*” a que Caio Prado Jr. se referiu e que criou a cultura senhorial e patrimonialista; em síntese, uma sociedade autoritária. Essas foram as idéias que se consolidaram e que constituíram os traços na percepção da nação e do Estado Nacional que se formava.

Além disso, mesmo que aparentemente contraditórios, a manutenção de uma ordem e a construção de um Estado, especialmente pós-independência, se fizeram a partir do reforço de determinados traços. Talvez um dos principais traços deixados no campo da administração pública foi a “*mistura da coisa pública e os negócios privados fundamenta a extensão do controle pessoal a todo patrimônio do Estado.*”⁹⁶

O patrimonialismo é aqui entendido dentro do conceito clássico de Weber, cuja idéia central é uma forma de dominação em que a administração pública é realizada pela autoridade política como se fosse seu patrimônio privado, trazendo a indiferenciação entre as esferas públicas e privadas.

A tradição do patrimonialismo tem suas raízes e consolidação na sua longa trajetória história da colônia e do império e república.⁹⁷ Não que tenha havido uma mesma e única permanente tradição; mas uma resignificação e reconstrução a partir da própria tradição. O patrimonialismo se configura como característica essencial que evolui e se transforma com o tempo, mas permanece imutável em sua essência, não deixando espaço para outras possibilidades.⁹⁸

Essa também é visão de Mattos,⁹⁹ pois mesmo que a emancipação política tenha marcado a construção de um corpo administrativo com identidade política nova, isso foi feito a partir das tradições oriundas da colonização portuguesa.

A consolidação de uma unidade e do Estado nacional foi um processo de toda a primeira metade do século XIX e conjugou as heranças coloniais com as novas questões e

⁹⁶ FRANCO, Maria Silvia de Carvalho. *Homens Livres na Ordem Escravocrata*. 3. ed. São Paulo: Kairós. 1983. p. 121.

⁹⁷ FAORO. *op. cit.* p. 733 e ss. Capítulo - *A viagem redonda: do patrimonialismo ao estamento*. Aqui Faoro expõe em síntese a tese do patrimonialismo estamental onde os mesmos elementos implantados pela colonização que se mantiveram e foram reorganizados durante o Império e a República.

⁹⁸ SCHWARTZMAN, Simon. *Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina Contemporânea*. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf>> Acesso em: 3 maio 2009.

⁹⁹ MATTOS, Ilmar Rohloff de. “Construtores e herdeiros: a trama dos interesses na construção da unidade política”. *Almanack Braziliense*, n. 01, maio/2005, p. 8-26. Disponível em <www.almanack.usp.br>. Acesso em: 13 jul 2009.

experiências impostas por essa construção. As questões novas conjugadas com as antigas ocorreram na direção de assegurar a Ordem e difundir a Civilização:

Garantir a [Ordem] na continuidade das relações entre senhores e escravos, da casa-grande e da senzala; do monopólio da terra pela minoria privilegiada [...] das condições que geravam a massa de homens livres e pobres.

Difundir a Civilização consistia em garantir a adesão a uma Ordem era a adesão a uma ordem que se alicerçava no nexo colonial e na existência da escravidão.

Manter a Ordem e difundir a Civilização – faces complementares do processo de construção de um Estado.¹⁰⁰

A historiografia identifica nesta fase vários interesses conflitantes no projeto de Estado-nação. Schwartz aponta o tensionamento entre os interesses nacionais e internacionais. Segundo ele, as idéias na América Latina não são resultado de orgânico de sua evolução social. Há “*a disparidade entre a sociedade brasileira, escravista, e as idéias do liberalismo europeu.*” Assim, “*sendo embora a relação produtiva fundamental, a escravidão não era o nexo da vida ideológica. O escravismo desmente as idéias liberais.*” São “*as idéias fora do lugar*”.¹⁰¹

Para Sérgio Buarque de Holanda, o predomínio da unidade produtora rural causou a atrofia da socialização abstrata, que se verifica nas cidades no curso do desenvolvimento capitalista e que é responsável pela vida política burguesa. Além disso, as funções mais elevadas cabiam aos senhores de terras – eram os únicos verdadeiros “*cidadãos.*”¹⁰²

No entanto, nessa configuração, transformações urbanas e novas funções foram trazidas à capital do Vice-Reino, especialmente após a chegada da corte portuguesa que redefine as relações comerciais da Metrópole com a Colônia. O Rio de Janeiro mesmo antes da chegada e instalação da corte portuguesa de D. João VI, já vinha experimentando um intenso crescimento de sua importância econômica e administrativa.

Já desde o início do século XVIII a cidade do Rio de Janeiro era o principal ponto de entrada de produtos importados e de escravos, mão-de-obra básica para a exploração

¹⁰⁰ MATTOS, Ilmar Rohloff de. O Tempo Saquarema. São Paulo: Hucitec, 1986. p. 231 e ss.

¹⁰¹ SCHWARTZ, Roberto. As idéias fora do lugar. In Cadernos Cebrap n. 3. São Paulo: CEBRAP, 1973. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/estudos_cebrap_3_as_ideias_fora_do_lugar.pdf>. Acesso em 27 set 2009.

¹⁰² HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969. p. 57 e ss.

das minas. Por outro lado, o Rio também se evidenciara como o principal porto de saída dos metais e pedras preciosas extraídas das Minas Gerais.¹⁰³

A ambigüidade do Estado-nação que se construía não se restringia ao campo político, vez que isso se manifestava no campo jurídico. A Constituição de 1824, nessa mesma direção, não menciona uma única vez a palavra escravo ou cativo: simplesmente ignorou a principal força motriz geradora de riqueza que regulava.

Tratando da aplicação desse projeto ambíguo e “fora do lugar”, do ponto de vista da economia, o Rio de Janeiro já no início do século XIX era o centro das atividades mercantis nos quadros da economia primário-exportadora e a sua maior área cafeeira, o Vale do Paraíba, tinha base escravocrata. As atividades tipicamente urbanas de artesanato e manufatura permaneciam secundárias diante das funções portuárias e mercantis.

Essa característica comercial da cidade definiu as formas de expansão urbanas do século XIX.¹⁰⁴ A ocupação urbana pelas classes mais abastadas – ligadas à lavoura cafeeira – ocorreu inicialmente nas áreas centrais da cidade para depois se deslocar para áreas periféricas, quando se abriram vias e realizaram obras de aterro. Mas o período de maior expansão urbana da cidade só vai ocorrer quando se iniciou a concentração e reprodução de capitais, nacionais e estrangeiros. A partir daí a expansão ocupa novos espaços a partir do papel indutor dos bondes e trens. *“A redistribuição do espaço urbano apresentava [...] o aspecto estabelecido pelas injunções econômicas. Os novos meios de transportes tornando possível a expansão urbana, reforçam a dicotomia núcleo-periferia.”*¹⁰⁵

Na República, o quadro de divisão social se aprofunda e se projeta na estrutura das cidades: a segregação espacial e social estava saindo do campo para a cidade.

Em um esforço de uma síntese da sociedade brasileira condensando a idéia de Estado-nação que mantemos até hoje, Marilena Chauí entende que é a *cultura senhorial* predominante que determina a verticalidade em todos os aspectos da vida social brasileira: as relações sociais são sempre realizadas entre um superior que manda e um inferior que obedece. Pergunta-se ela: quais os traços mais marcantes dessa sociedade autoritária?

¹⁰³ Data desse período as invasões do Rio de Janeiro por corsários franceses; a primeira tentativa feita por Duclerc em 1710 foi fracassada; porém a invasão de 1711, comandada por Duguay-Trouin, conseguiu tomar a cidade e exigir um rico botim como resgate.

¹⁰⁴ LOBO, Eulália Maria. História do Rio de Janeiro (do capital comercial ao capital industrial e financeiro). V. 2, Rio de Janeiro: IBEMEC, 1978. p. 75. Apud CARVALHO, Lia de Aquino. Habitações Populares – Rio de Janeiro: 1886-1906. Biblioteca Carioca. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/ Secretaria Municipal de Cultura/ Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural. 1986. p. 139.

¹⁰⁵ CARVALHO, Lia de Aquino. op. cit. p. 139-140.

Faz operar o princípio formal da igualdade dos indivíduos perante a lei, pois no liberalismo vigora a idéia de que alguns são mais iguais do que outros. As divisões sociais são naturalizadas em desigualdades postas como inferioridade natural (mulheres, trabalhadores, negros, índios...) e essa naturalização esvazia a gênese histórica da desigualdade e permite também a naturalização de todas as formas de violência:

A recusa tácita de operar com os direitos civis e a dificuldade de lutar por direitos substantivos e contra as opressões sociais;

A indistinção entre o público e o privado não sendo considerado como uma falha; encolhimento do espaço público quanto aos direitos e do ponto de vista econômico, um alargamento do espaço privado;

A difusão da idéia de que somos um país com tradição de resolver e bloquear os conflitos sociais, econômicos e políticos mantendo a tradição da imagem de uma sociedade, pacífica e ordeira.¹⁰⁶

¹⁰⁶ CHAÚÍ. *op. cit.* p. 91 e ss.

3.2. A urbanização na República oligárquica e patrimonialista

A partir de meados do século XIX registra-se na Europa casos de grandes transformações urbanas que envolveram demolições em massa, construções e reformulações no planejamento espacial urbano. As descrições sobre as degradantes condições urbanas das cidades europeias são bastante conhecidas, especialmente as cidades inglesas, escocesas e irlandesas, a partir da obra clássica de Engels escrita e publicada na década de 1840.¹⁰⁷ Engels no capítulo “as grandes cidades”, articula a idéia de que a intervenção na organização urbana era um mecanismo que a burguesia empregava para realizar o controle social e econômico.

Bem mais recentemente, um ensaio relata as condições da população de Londres e Paris elaborado a partir da descrição urbana de escritores consagrados do século XIX (Victor Hugo, Baudelaire, Zola, Dickens e Edgar Alan Poe). A análise é feita a partir da representação literária de uma nova realidade econômica e social. Tempo marcado pelo aparecimento das grandes multidões e pobreza urbanas (as *classes perigosas*) em uma nova situação *de ansiedade social* que é considerada na época uma ameaça de retorno ao *estado de natureza*.¹⁰⁸

Essas obras, entre outras, expressam o elevadíssimo custo social do crescimento do capitalismo, fartamente denunciado na literatura clássica. Expressam também uma nova configuração espacial onde os conflitos se desenrolam. Nesse quadro, grandes intervenções urbanísticas são feitas nas grandes cidades, em maior ou menor extensão, ocorreram em Paris com o Prefeito Haussman (1853-1869); Viena (a partir de 1857); Barcelona (1859) e Londres com a instalação do metrô e do sistema de esgotos (1853).

Estas transformações urbanas, chamadas de “haussmanização”, eram originadas por intervenções estatais as quais redefiniram e estratificaram socialmente as áreas de ocupação das cidades, via de regra expulsando os pobres para as áreas periféricas. Estas redefinições foram feitas segundo os interesses das elites políticas e as transformações marcadas por conflitos populares em sua fase de implantação. Esses momentos em que se buscava adaptar as cidades às novas configurações econômicas e sociais são já bem conhecidos e ocorreram não apenas na Europa.

¹⁰⁷ ENGELS, Friedrich. A situação da classe trabalhadora em Inglaterra. Porto: Afrontamento, 1975.

¹⁰⁸ BRESCIANI, Maria Stella. Londres e Paris no século XIX: O espetáculo da Pobreza. 2. ed. (Coleção Tudo é História n. 52). São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 109 e ss.

O processo de urbanização brasileiro se inicia mais fortemente a partir do final do século XIX quando 10% dos 14 milhões de habitantes estavam nas cidades.¹⁰⁹ O Brasil, com a Proclamação da República, estava sendo conduzido dentro de um novo contexto econômico, social, político, em um quadro de efervescência de idéias republicanas e de mudanças no país.

No entanto, as idéias ainda continuavam fora do lugar. O ponto mais relevante da primeira republica é o fato da vida política estar dominada pela oligarquia cafeeira. No campo, o problema da concentração fundiária permanece em sua essência durante todo o período da República, herança direta ainda do período colonial.

Não obstante, as questões sociais que emergiam já no início da República, atingindo a população mais vulnerável econômica e socialmente, estavam sendo tratada da mesma maneira com que tradicionalmente fora tratada historicamente: nenhum apoio do Estado para com os ex-escravos, desempregados, biscateiros e setores pobres da população.

Essa posição está simbólica e efetivamente representada no episódio da declaração do Presidente Washington Luiz, apoiado em sua base de sustentação de coronéis, empresários e políticos, dizendo que “*a questão social era um caso de polícia*”.

Com o surgimento das favelas no final do século XIX, as cidades passam a ostentar, como verdadeiras cicatrizes, as marcas desse conflito. O conflito social que se arrastava há muito, passa a se manifestar na ocupação das cidades brasileiras em sua arquitetura e bem à frente de todos. Já não era mais possível deixar de constatar sua existência visível. Era possível, no entanto tentar escondê-lo.

Foi a fase das grandes reformas urbanas trazendo transformações radicais em cidades como Manaus, Belém, Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro. Foram obras de adequação das cidades à mentalidade republicana. Tinha o caráter higienista de saneamento, de embelezamento e redefinia também as novas áreas de segregação espacial.

No caso específico do Rio de Janeiro, transformou a cidade de ruelas medievais e estreitas – impróprias para o transporte de mercadorias – ampliando o sistema viário, aumentou a capacidade do porto e de armazenamento de mercadorias para viabilizar a sua

¹⁰⁹ SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. São Paulo: Hucitec, 1993. p. 21.

inscrição nos quadros da divisão internacional do trabalho como exportador de produtos agrícolas. Foi a modernização excludente.

Além disso, uma crise habitacional se abatia sobre a cidade do Rio de Janeiro desde a década de 1870, em razão do aumento populacional, afetando especialmente a população pobre. O número de habitantes passa em 1856 de 150.000 habitantes para cerca de 700.000 habitantes em 1900. O aumento populacional, causado pela desarticulação da escravidão com a Abolição, atraiu à cidade levas de libertos saídos do Vale do Paraíba; chegaram também grandes contingentes de imigrantes estrangeiros.¹¹⁰

O decreto legislativo de dezembro de 1882 isentava de impostos de importação materiais de construção e trouxe benefícios às empresas que construíssem *casas populares higiênicas com fossas, dependências de cozinha e lavanderia elevadas do solo e boa recreação*. Só a partir de então é que se constitui uma indústria de construção de moradias populares subsidiada pelo Estado.¹¹¹ Esse processo coincide com a transição da Monarquia para a República, a abolição da escravidão e a explosão populacional do Rio de Janeiro.

No entanto, essas campanhas de moradia fracassaram na medida em que o grande capital não cumpriu a promessa de missão regeneradora. O Código de Posturas (1889) proibiu a construção de cortiços na zona central da cidade assim como a autoconstrução de moradias. Durante a fase escravocrata, os escravos viviam junto aos seus senhores; na República, como os pobres em que se transformaram, são expulsos para a periferia e morros.

Nesse momento o contexto da cidade era o de intenso combate às condições insalubres, visando resistir à febre amarela que tomava conta da cidade, independentemente da classe social. No surto da febre amarela de 1870 morreram mais de 10.000 pessoas (5% da população total).

As ações no campo da saúde pública se confundiram com uma nova proposta urbanística: a vacinação obrigatória – que foi causa da explosão do movimento popular da Revolta da Vacina em 1904 – e as alterações no Centro da cidade abrindo-se a Avenida

¹¹⁰ ZYLBERBERG, Sonia. Morro da Providência: Memórias da “Favela”. (Col. Memória das Favelas). Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/ Secretaria Municipal de Cultura/ Departamento Geral de Patrimônio Cultural. 1992. p. 50

¹¹¹ BENCHIMOL, Jaime Larry. Pereira Passos, um Haussman Tropical: A renovação urbana na cidade do Rio de Janeiro no início do século XX. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1992. p. 153.

Central (Av. Rio Branco) ao preço de desalojar e expulsar daquela área a população que vivia em habitações coletivas conhecidas como cabeça de porco.

Essas transformações foram implementadas pelo Estado no início do século XX, com as atuações de Oswaldo Cruz e do engenheiro e Prefeito (1902-1906) da Capital Pereira Passos.

Esses dois grandes movimentos ocorrem em momento importante de transição da sociedade e, segundo Sevckenko:

Fornecer uma visão particularmente esclarecedora de alguns elementos estruturais que preponderaram em nosso passado recente – repercutindo inclusive nos dias atuais. A constituição de uma sociedade predominantemente urbanizada e de forte teor burguês no início da fase republicana foi acompanhada de movimentos convulsivos e crises traumáticas, cuja solução convergiu insistentemente para um sacrifício cruciante dos grupos populares.¹¹²

A transformação urbana do Rio de Janeiro foi realizada em conjunto com as medidas de saneamento e definiu uma nova distribuição espacial, marcando na cidade geograficamente a exclusão, discriminação e segregação territorial. A adaptação da cidade, então com o seu centro comercial e industrial formados por ruelas e sobrados coloniais e péssimas condições sanitárias, caracterizavam o apelido de Cidade da Morte que o Rio de Janeiro tinha.

Inserir o Rio de Janeiro e o Brasil nos quadros do capitalismo internacional foi também um dos objetivos das reformas de Pereira Passos. Para isso era necessário adequá-la a fim de permitir uma maior circulação de mercadorias, maior racionalidade urbana e embelezamento urbano e superação da insalubridade.

O objetivo da Reforma Pereira Passos foi transformar a cidade com a perspectiva de adequá-la aos interesses econômicos, sociais e até simbólicos (em razão de seu embelezamento inspirado na estética e urbanismo parisiense) da elite da capital da República.

Junto com a nomeação de Pereira Passos pelo Presidente da República foi promulgado decreto federal (n. 939) que alterava a Lei Orgânica do Distrito Federal e suspendia por seis meses o Conselho Municipal, dando ao Prefeito a total liberdade de agir para legislar por decretos, obter créditos e dispor como entendesse do aparato administrativo municipal. As intervenções urbanas efetivas por Pereira Passos só foram

¹¹² SEVCENKO, Nicolau. *A Revolta da Vacina. (Col.Tudo é História n. 89)*. São Paulo: Brasiliense. 1984. p.8.

possível em razão da chamada “Ditadura do Prefeito”, conferindo-lhe poderes inconstitucionais.

A especulação imobiliária e melhoria dos meios de comunicação foram os dois principais aspectos da reforma urbana. A gestão do Prefeito Pereira Passos representou a vitória dos setores comerciais de importação, transporte e da construção civil. Por outro lado, significou a derrota dos setores ligados à exploração dos prédios antiquados (sobrados escuros e sem ventilação), porém muito valorizados para compra e venda. Afetou os setores ligados à especulação imobiliária – pequenos comerciantes, proprietários de casa de cômodos e cortiços e ordens religiosas. Além disso, são tomadas medidas para que o pequeno construtor não possa participar do processo de reforma urbana.¹¹³ Em síntese,

Em 1906, com o término da administração de Passos, chegava ao fim a era das demolições. Naquele chuvoso 15 de novembro, quando Rodrigues Alves e seus auxiliares diretos inauguravam oficialmente a Avenida Central, 1681 habitações haviam sido derrubadas, quase vinte mil pessoas foram obrigadas a procurar nova moradia no curto espaço de quatro anos.¹¹⁴

As novas funções de capital da república aliadas ao desenvolvimento industrial e a aliança da oligarquia cafeeira com setores financeiros requeriam e implementaram a reforma da cidade. Nesse quadro é que a administração municipal tomou para si a responsabilidade de redefinir a ocupação urbana de acordo as novas exigências do capital.¹¹⁵

No entanto, com as reformas urbanas de Pereira Passos o problema da crise habitacional veio a aumentar. Verificou-se um crescimento populacional ocasionado pela entrada de estrangeiros pelo porto assim como a mão-de-obra – proveniente das áreas fluminenses cafeeiras decadentes – e um aumento da demanda por habitação. O aumento da demanda associada à baixa oferta trouxeram grande desequilíbrio especialmente para a população de baixa renda. Essa população foi residir em habitações coletivas, deterioradas pelo impacto da grande demanda.¹¹⁶

Essa população residia nas áreas centrais da cidade, reurbanizadas pela Prefeitura, e próximas dos seus locais de trabalho na indústria manufatureira, ocasionando um

¹¹³ ROCHA, Oswaldo Porto. A Era das Demolições – Cidade do Rio de Janeiro: 1870-1920. **Biblioteca Carioca. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Cultura / Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural. 1986. p.70.**

¹¹⁴ *Idem.* p. 72

¹¹⁵ CARVALHO, Lia de Aquino. Habitações Populares: Rio de Janeiro: 1886-1906. **Biblioteca Carioca. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/ Secretaria Municipal de Cultura/ Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural. 1986. p. 141.**

¹¹⁶ *Idem.* p. 143 e ss. ROCHA *op. cit. passim.*

aumento da demanda pelas moradias que ainda sobreviveram na região. Sofreu os efeitos dramáticos do aumento dos aluguéis, superlotação e degradação das condições higiênicas das moradias coletivas (cortiços, estalagens, casas de cômodo, vilas operárias e favelas). Muitas delas foram condenadas e erradicadas pela Administração municipal na área central da cidade.

Sobre as opções quanto às condições de moradia dessa população, menciona Carvalho:

Desalojados de suas moradias devido a carestia, as classes pobres eram cada vez mais pressionadas para fora das áreas centrais da cidade. Com o gradual desaparecimento dessas habitações uma grande parte de seus moradores não iria se transferir para as áreas periféricas devido a dificuldade de locomoção de seus empregos... optando então pela subida pelos morros centrais. Onde se empilhavam casebres sem higiene e sem luz, mas também sem qualquer obrigação para com a classe de especuladores capitalistas.¹¹⁷

Assim, ocuparam em primeiro o morro da Favela (morro da Providência na Gamboa), local de destino dos pobres e necessitados em casebres de chão batido com paredes de barro.¹¹⁸

Sobre um outro ângulo, agora a cidade que antes ostentava o título de Cidade da Morte recebe festivamente o título de Cidade Maravilhosa. Os elementos de embelezamento, luxo e esplendor podiam ser observados agora desde o alto dos morros exatamente por aqueles que pouco antes moravam nas áreas transformadas pelo “bota-abaixo” do Prefeito Pereira Passos.

Essa reestruturação da cidade e a própria cidade como objeto das intervenções e projetos de renovação urbana sofreu muita influência do modelo francês de modernização. A partir dos anos 1900-1910 a cidade superada a fase do embelezamento e melhoramentos urbanos a cidade e se transforma em objeto de saber e de intervenção. Nos países industrializados se adotaram as práticas de gestão da cidade.

Na América Latina são nas décadas de 1920 e 1930 que apareceram os primeiros planos urbanos (Rio de Janeiro, Caracas, Havana e Buenos Aires). A militância intelectual de engenheiros, a organização de instituições e eventos marcam a constituição do

¹¹⁷ *Ibidem.* p. 149.

¹¹⁸ Em 1930 o Morro da Providência tinha cerca de 1.500 barracos. No Rio de Janeiro, existiam mil barracos em 1904; em 1920, 2.500 barracos. Em 1930 a população favelada da cidade chegava a 200.000 habitantes (diante de uma população de cerca de 1.500.000 habitantes). Em 1960 a população favelada da cidade era de 335.000 habitantes (diante de 1.910.000 habitantes fora das favelas); a população favelada no ano de 2000 era de 1.100.000 habitantes face a uma população de 4.700.000 fora das favelas). Conf. Instituto Pereira Passos. Disponível em: <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>>. Acesso em: 05/01/2010.

urbanismo como “*ciência e experiência em várias cidades do Brasil e da América Latina.*”¹¹⁹

Nesse processo, Ribeiro identifica também um traço já característico da história quando observa que:

A modernização das elites e da intelectualidade só pode existir como manifestação da consciência, mas, sem que, necessariamente tenhamos tido uma correspondência real e completa entre modernização e modernidade. Fato que sempre trouxe a impressão de que “*as idéias estão fora do lugar*” ou que o nosso modernismo deve ter um outro tempo.¹²⁰

A diferença entre modernismo e modernidade acima referida diz respeito às duas correntes entre os modernistas nos anos 20, na qual uma propugnava que a modernização seria alcançada pela incorporação do Brasil à uma ordem urbana e industrial (moderno era sinônimo de cosmopolitismo *pari passu* com os países industrializados). A outra corrente entendia que modernidade era descobrir a própria brasilidade e temporalidade.

Nesse quadro, o processo da urbanização brasileira foi se realizando em concomitância ao processo de industrialização impulsionado, especialmente após 1930, pela política de substituição das importações. Até então o setor agrário exportador era prevalente na economia nacional.

É importante lembrar que embora o Brasil urbano tenha muito se alterado durante todo o século XX a situação no campo mantinha-se crítica e teve efeitos importantes nas cidades. O processo migratório teve seu fluxo contínuo dirigido para as grandes cidades.

A incapacidade de se implantar uma política transformadora no campo, de distribuição de terras, foi uma das razões do aumento maciço da população urbana. Entre as décadas de 1920 e 1960 a população urbana no Brasil cresceu 10 vezes.¹²¹

Além disso, a situação no campo se reflete profundamente nas cidades como coloca com clareza e simplicidade Darcy Ribeiro quando nota que “*na periferia de São Paulo vive gente entregue a uma pobreza total. É de se perguntar: como tão poucos latifundiários fizeram a infelicidade de tantos brasileiros que estão em São Paulo, no Rio de Janeiro, no Recife, na Bahia, por toda parte?*”¹²²

¹¹⁹ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Transferências, empréstimos e traduções na formação do urbanismo \no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert (orgs). Cidade, Povo e Nação – gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 15-21.

¹²⁰ Idem.

¹²¹ RIBEIRO, Darcy. O Povo Brasileiro: A Formação e o Sentido do Brasil. Rio de Janeiro: Cia. das Letras, 1995.

¹²² *ibidem*.

Como mencionando, a partir dos anos 30, se verifica o crescimento de uma burguesia industrial que atinge certa hegemonia diante da oligarquia rural. O processo de concentração industrial existente nos centros urbanos associado à formação de um mercado nacional efetiva então o processo de substituição das importações.

Conforme apontado por Schmidt e Farret,¹²³ a urbanização no Brasil teve algumas peculiaridades quando comparada a dos países centrais. A primeira reside no fato de que, no Brasil e na América Espanhola em geral, a urbanização ocorreu vinculada ao desenvolvimento de serviços e mercados ligados ao comércio exterior; só depois é que essa situação deu causa à industrialização. Ao contrário dos países centrais onde a forte presença de um proletariado urbano consolidou a urbanização e a ligou definitivamente à industrialização.

A segunda peculiaridade relaciona a urbanização brasileira a um extraordinário papel desempenhado pelo Estado, chamado de políticas de urbanização definida como *“conjunto de estratégias que veio ao encontro do desenvolvimento capitalista no país”*.

O crescimento populacional urbano passa de 31,4% em 1940 para 45,1% em 1960. Todavia, o processo crescimento urbano acelerado – junto com seus impactos regionais – *“levaram ao reconhecimento da questão territorial como questão relevante ao desenvolvimento nacional e, portanto, objeto de política pública.”*

A sociedade brasileira durante todo o processo de urbanização foi levada de certa maneira consensual, a acreditar na idéia de progresso, de uma saída do campo e de tudo que ele representava para a cidade, não se deu conta de que se formava *“ao lado de intenso crescimento econômico, o processo de urbanização com crescimento da desigualdade resultou numa inédita e gigantesca concentração espacial da pobreza.”*¹²⁴

Uma referência clássica ao que ocorria é que a responsabilidade por isso:

Não foi só o governo. A sociedade brasileira em peso embriagou-se, desde os tempos da abolição e da república velha, com as idealizações sobre progresso e modernização. A salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já havia chegado. Então era só vir para elas e desfrutar de fantasias como emprego pleno, assistência social providenciada pelo Estado, lazer, novas oportunidades para os filhos... Não aconteceu nada disso, é claro, e, aos poucos, os sonhos viraram pesadelos.¹²⁵

¹²³ SCHMITD, Benício e FARRET, Ricardo. A Questão Urbana. *Coleção Brasil – os anos de autoritarismo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986. p. 14.

¹²⁴ MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência*. São Paulo: [s.e], 1995. p. 29

¹²⁵ SANTOS, Carlos Nelson F. dos. Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade. *BIB*, Rio de Janeiro, n.21, p.59-63, 1º Semestre, 1986. *Apud* MARICATO, Ermínia. *Metrópoles, legislação e desigualdade*. *Estudos Avançados*, [online] São Paulo v. 17, n.48, 2003. p. 151-166. Disponível em:

Aponta-se que nas intervenções urbanas brasileiras existiram aspectos do planejamento urbano importados dos modelos dos países centrais, desde a fase higienista do começo do século XX, até o macroplanejamento das urbanizações dos anos 1970.¹²⁶

Além disso, aspecto muito interessante nos países centrais mas que atinge o Brasil de forma mitigada foi a percepção de que:

A "questão social" aparece como eixo e objetivo do conhecimento e da intervenção urbana. Nesse sentido a "questão urbana" emerge como uma transformação da "questão social". Transformação essa que já contém a terapêutica a ser adotada: *changer la ville pour change la vie*. O pensamento urbanístico aparece, assim, no início do século claramente associado às idéias de reforma social.¹²⁷

No Brasil esses conceitos urbanísticos importados não podiam ser tão claros e fortes; eles deveriam ser amenizados em seu núcleo principal em razão da sua visão transformadora e prevalência de uma conservadora. Além disso, segundo diagnóstico de Ribeiro e Cardoso, no modelo de planejamento urbanístico no Brasil é possível se identificar um padrão corrente de diagnóstico bem como de proposta de intervenção urbana.

Esse padrão se caracterizou pela ausência do urbano nos debates das questões sociais, "pois essa ausência, bastante significativa, parece refletir o fato de que nossos reformadores se organizaram em torno de outros temas, diferentemente de seus congêneres do primeiro mundo."¹²⁸

A partir dos anos 1950, momento da modernização acelerada com base na internacionalização da economia, a questão urbana passa a ser vista predominante a partir de um "objetivismo tecnocrático". Isto é, a urbanização estava a serviço da idéia do nacional-desenvolvimentismo que, no campo das idéias, se cristaliza numa concepção dualista das cidades, entre *integrados e marginais*.¹²⁹

Assim, é na cidade que vão se concentrar os reflexos do processo de desenvolvimento implantado, cujo resultado foi a polarização da estrutura urbana: de um

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&Ing=em&nrm=iso. Acesso em: 27 set. 2008.

¹²⁶ CARDOSO, Adauto Lucio e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert (orgs). *Cidade, Povo e Nação – gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53 -78.

¹²⁷ *op. cit.* p. 54.

¹²⁸ *Idem.* p. 55.

¹²⁹ *Idem.* p. 66.

lado a *cidade legal*, representada pela qualidade de seus serviços urbanos e ocupadas pelas antigas classes dominantes e novos grupos em ascensão.

Do outro lado, a *cidade ilegal*, o vale-tudo jurídico e urbanístico muito propício à expansão das favelas e loteamentos periféricos. Para a *cidade legal* os planos reguladores, a oferta de bens e serviços e a “limpeza” social-urbana; para a “*cidade ilegal*” o déficit, a apropriação bruta para atender demandas que deveriam ser satisfeitas de qualquer modo.

130

Por fim, nesse momento já nos quadros do desenvolvimentismo da década de 1950, com a introdução dos direitos trabalhistas, forte industrialização há um reforço da migração campo-cidade. As periferias das cidades brasileiras são pressionadas e as cidades apresentavam notável falta de infra-estrutura para receber os migrantes.

A questão urbana trazia grandes demandas do movimento social. A dimensão social da questão urbana, embora inserida dentro das demandas das Reformas de Base em 1963, foi abortada pelo golpe militar de 1964. Foram necessários mais de 20 anos para se retomar essa luta institucional.

¹³⁰ SCHMITD, Benício e FARRET, Ricardo. *op. cit.* p. 20.

4. A CIDADE E SUAS FORMULAÇÕES DEMOCRATIZANTES

4.1 Do liberalismo constitucionalizado à crise do Estado do bem estar social

O Constitucionalismo foi o movimento político e jurídico que objetivou estabelecer um sistema no qual o Estado e o governo tinham estrutura e limites definidos, além da previsão das garantias e direitos fundamentais em constituições escritas.¹³¹ Surge no século XVIII na esteira das Revoluções Francesa e Americana (os EUA fizeram em 1787 a primeira constituição escrita) onde se observou a construção da Sociedade Liberal e a criação do Estado Liberal Constitucional.¹³²

No entanto, embora a doutrina fosse convergente na direção de que a constituição deveria ser escrita, o mesmo não ocorria quanto ao caráter essencial de uma constituição. Esse ponto foi objeto de grandes divergências em razão da preponderância ora da abordagem política, sociológica ou jurídica. Assim, para Carl Schmitt a constituição tinha sentido político, pois a considerava essencialmente como *decisão política fundamental*; a corrente liderada por Hans Kelsen, a via com um sentido puramente jurídico, isto é, a constituição era *norma pura, puro dever-ser*. Ferdinand Lassale defendia a idéia de constituição em seu sentido sociológico, como “*a soma dos fatores reais de poder que regem um país, sendo esta a constituição efetiva.*” Considerando a constituição um produto da correlação de forças sociais, de maneira frontal à concepção jurídica, afirmava que a constituição escrita “*não passava de uma folha de papel.*”¹³³

Numa apresentação até certo ponto esquemática das fases do constitucionalismo, pode-se dizer que em sua fase inicial constata-se a preponderância do *paradigma jusnaturalista* concebido e elaborado durante os séculos XVII e XVIII. Produto de uma nova teoria do direito natural, diferindo da tradição aristotélica clássica, o jusnaturalismo teve como base histórica o desenvolvimento da economia mercantil, o fim da cristandade, a conquista da América e a afirmação do Estado Nacional, característicos daquele

¹³¹ CONSTITUCIONALISMO. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gian Franco. Dicionário de Política. 8. ed. Brasília: UNB, 1995. p. 246 e ss.

¹³² Muitas são as leituras indicando uma possível gênese dos *direitos fundamentais do homem em períodos progressos, direitos esses entendidos “no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual a todas as pessoas”*. Conf. Revisão de literatura feita por SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 153 e ss e p. 183. Cf. COMPARATO, Fábio Konder. Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 2. ed. Saraiva: São Paulo, 2001.

¹³³ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 38 e ss.

momento. Essa nova teoria política e jurídica tinha como objeto central a questão da soberania e o pacto de dominação entre súditos e soberanos.

O jusnaturalismo se desenvolve no contexto de reafirmação do sujeito e da razão individuais caracterizando o direito como contratualista e se constituindo em “*uma luta contra o sistema medieval [...] contra a ordem pré-burguesa e pré-capitalista. Por isso a revolução burguesa, francesa ou americana será travada em termos jusnaturalistas, com a invocação do direito natural como arma de combate.*”¹³⁴

Bobbio menciona que, dentro desse paradigma, houve o nascimento da concepção individualista da sociedade, numa inversão conceitual de Aristóteles (que afirmara: *o todo – a sociedade – é anterior às suas partes*), agora considerando que primeiro vem o indivíduo e não o indivíduo para a sociedade. Da concepção individualista da sociedade nasce a democracia moderna que não deve ser definida como o “*poder do povo*” “*e sim como o poder dos indivíduos tomados um a um, de todos os indivíduos que compõem uma sociedade.*”¹³⁵

Além desses característicos, duas grandes distorções no campo jurídico foram iniciadas no desenrolar da Revolução Francesa, ainda na gênese do constitucionalismo no começo do século XIX. Observe-se que pela importância da França na época e da “*Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*”, essas distorções difundiram-se e influenciaram muito o pensamento jurídico no ocidente. A primeira delas foi o fundamento preponderante utilizado pela Escola Exegética do Direito. Surgida em seguida à elaboração do código napoleônico (1804) essa Escola tinha como pensamento predominante a supervalorização do código civil, entendendo que ele encerrava todo o direito, vedada qualquer interpretação que não se baseasse nos textos legais, na vontade do legislador (*mens legis*). Seu método interpretativo considerava apenas a análise gramatical e da lógica interna da norma, desprezando quaisquer outras abordagens hermenêuticas.¹³⁶

Trouxe uma nova idéia de direito a partir da afirmação do princípio da legalidade – *ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão com base na lei* – e vinculou a idéia de direito com a de lei. Transformando lei e direito em sinônimos

¹³⁴ LOPES, José Reinaldo de Lima. O Direito na História: lições introdutórias. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 182 e ss.

¹³⁵ BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. 17. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 118 e ss.

¹³⁶ NADER, Paulo. Introdução ao Estudo do Direito. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 281.

consagrau que todo o direito estava na lei; e, se não fosse lei, não era direito.¹³⁷ O efeito desta guinada foi afastar a especulação jurídica da idéia de justiça, pois, não importava se a lei era justa ou injusta, desde que fosse lei. Criou-se, do ponto de vista procedimental, a injustiça legalizada. O paradigma jusnaturalista que regulou aquele momento histórico foi permeado pelo advento de uma *razão moderna*.¹³⁸

A segunda distorção, presente também nos dias atuais, foi a ênfase dada às relações privadas (reguladas primordialmente pelo código civil) em detrimento do direito público, das relações públicas (reguladas pelo direito constitucional). As relações privadas (e o código civil) assumem a centralidade na sociedade burguesa em que se privilegia o seu caráter individualista, patriarcalista e onde a propriedade tem caráter perpétuo e absoluto, sem função social.

Vários pensadores clássicos confluíram na base teórica desse modelo e muitas análises foram feitas na direção de avaliar o peso dessas contribuições. John Locke, um dos mais importantes pensadores do direito natural, se destaca pela longa duração da influência de sua contribuição e por ser o criador de uma escola de filosofia política, de direito denominada por Macpherson como escola do *individualismo possessivo*.

Locke teorizou sobre os inconvenientes do estado de natureza apontando o contrato social e a instituição do governo civil como a passagem para uma sociedade civil, política. Teoricamente Locke contrapunha-se à teoria do direito divino dos reis que era muito forte naquele momento.

O “Estado mínimo” de Locke fiscaliza as atividades dos súditos e impõe limites ao governo e a si próprio. A fim de impedir que o governo se tornasse absoluto, foram traçados os limites ao poder civil regulados por quatro imposições:

- 1) O Estado não poderia despojar os indivíduos de seus direitos naturais e inalienáveis, posto que os homens apenas transferem a capacidade de proteger suas propriedades;
- 2) A adoção do princípio da legalidade impedindo a autoridade de governar através de atos casuísticos;
- 3) O Estado não poderia privar os cidadãos de suas propriedades – consagrando o princípio da liberdade econômica;

¹³⁷ DALLARI, Dalmo Abreu. *Constituição: da utopia à efetivação*. p. 44-55. Cadernos de Direito da UNIFESO. Ano 2, n. 4, 2001. Teresópolis: Curso de Graduação em Direito (Núcleo de Pesquisa Jurídica).

¹³⁸ *Razão instrumental* – operando relação entre fins e meios; *razão estratégica* – operando relações entre as oportunidades em curso para alcançar os fins necessários; *razão prática* – capaz de deliberar sobre a escolha, e a hierarquização dos fins. Essas razões no direito lhe atribuem o caráter procedimentalista, pois os seus fins são plurais. *Conf.* LOPES, José Reinaldo de Lima. *O Direito na História: Lições introdutórias*. op. cit. p. 182 e ss.

- 4) A proibição da delegação do poder investido ao legislativo que não podia repassá-la ao executivo.¹³⁹

As constituições dessa fase histórica declaravam apenas os direitos individuais protegendo os cidadãos contra abusos oriundos do Estado Absolutista. Esse novo Estado que se formava, caracterizou-se pela omissão perante os problemas sociais e econômicos, não consagrava os direitos sociais e econômicos e mantinha ainda como regra ou princípio essencial a não intervenção no domínio econômico.

Mas, neste contexto, o cidadão era apenas o proprietário, o que participa de forma produtiva da ordem econômica.¹⁴⁰ Percebendo a importância dessa fusão, Wood considera que nesta passagem do capítulo cinco da obra de Locke, (*propriedade*), se encontra “*a mais antiga prática de justificação ideológica de fundir o trabalho com a empresa capitalista.*”¹⁴¹ Além disso, considera também que:

A afirmação clássica da teoria da propriedade baseada nos princípios do “melhoramento”. Nela, a propriedade como um direito “natural” está baseada naquilo que Locke considera como o meio divino de tornar a terra produtiva e lucrativa, “melhorá-la” (*improve it*).

A interpretação convencional da teoria da propriedade de Locke sugere que o trabalho estabelece (ou funda) o direito de propriedade, mas se lermos cuidadosamente o capítulo de Locke sobre a propriedade veremos com clareza que o que está em questão não é o trabalho enquanto tal, mas a utilização da propriedade de modo produtivo e lucrativo, seu “melhoramento”.

Um proprietário (ou senhor de terra) empreendedor, disposto a realizar os “melhoramentos” fundamenta seu direito à propriedade não através de seu trabalho direto, mas através da exploração produtiva da sua terra pelo trabalho de outras pessoas.¹⁴²

A percepção da relevância da propriedade também aparece na primeira constituição revolucionária francesa (1791), nela se marcando a diferença entre os cidadãos comuns dos cidadãos “*ativos*” – conceito recuperado de Roma Antiga. A nova Constituição indicava que para votar nos delegados era necessário ser cidadão ativo. Naquele momento o cidadão ativo devia ser do gênero masculino, ter nacionalidade francesa (isto é, de pai francês) e, ser proprietário de bens imóveis e ter uma renda

¹³⁹ BOBBIO, Norberto. *Locke e o direito natural*. Brasília: UNB, 1998. p. 223 e ss.

¹⁴⁰ Aqui o pensamento de Locke foi essencial, pois ele considerava que todos os indivíduos têm em sua pessoa uma propriedade particular e que sobre a qual apenas ele tem direitos. Da mesma maneira, o trabalho de seus braços e mãos são propriamente deles. Esse é o momento em que Locke justifica a passagem da propriedade comunitária à propriedade privada. Locke compreende que a propriedade é um direito não abdicado pelos indivíduos e a sociedade política surge exatamente para garantir a direito de propriedade. Conf. LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo. Ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil*. São Paulo: Martin Claret, 2002. p.28.

¹⁴¹ WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra o Capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2003. p.137 e ss.

¹⁴² WOOD, Ellen Meiksins. *As origens agrárias do capitalismo*. *Crítica Marxista*, n.10, 2000, p.21-22. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/cemarc/criticamarxista/bibliotecavirtual.html>>. Acesso em: 21 set. 2008.

mínima anual elevada. Isso excluiu obviamente enorme contingente social do processo de representação.¹⁴³

A superação da propriedade e da “*participação econômica produtiva*” como indicadores imediatos dos direitos políticos reconhecidos pelo Estado vai ocorrer em uma fase seguinte, onde se fortaleceu a idéia de uma igualdade no campo jurídico que vai se transformar em elemento basilar.¹⁴⁴ Esta nova fase é marcada pelas lutas sociais e parlamentares onde se conquistaram alguns direitos políticos; entre eles se implantou de maneira geral, em muitos países, o direito ao voto.

Todavia, muito embora as regras do liberalismo se apresentassem aparentemente bastante simples, elas não levaram ao prometido pelos seus teóricos. Nesse contexto de não intervenção do Estado, já durante o século XIX, é que o capitalismo pôde se fundamentar na concentração de riquezas e no aumento da miséria e exclusão social já como um fenômeno urbano.¹⁴⁵

A resposta do Estado Liberal a este novo quadro foi o de combate, repressão e criminalização dos movimentos sociais dos trabalhadores. Somente a partir da segunda metade do século XIX e início do século XX é que começa a surgir uma alternativa a este modelo de Estado Liberal. Uma vez que ele já estava consolidado enquanto modelo econômico, foi havendo uma progressiva aceitação de reivindicações de trabalhadores como uma maneira de atenuar as tensões sociais. Considera-se essa fase como de transição entre os Estados Liberal e Social onde alguns países conseguem fazer legislações de cunho social.¹⁴⁶

Como observa Singer: “*antes da Primeira guerra mundial o estado do bem-estar social – conjunto de direitos sociais de amparo a trabalhadores e suas famílias – estava tendo seus alicerces construídos em alguns países europeus, sendo a Alemanha o país pioneiro em 1875.*”¹⁴⁷

Singer aponta também que após a primeira guerra houve um extraordinário impulso aos direitos sociais dos trabalhadores em razão especialmente de os estados europeus fazerem uma forma de compensação aos trabalhadores por suas “renúncias”

¹⁴³ DALLARI, Dalmo Abreu. *Constituição: da utopia à efetivação*. op. cit.

¹⁴⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direito Constitucional. Tomo I. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p. 63.*

¹⁴⁵ *Conf.* ENGELS, F. A situação da Classe Trabalhadora em Inglaterra. op. cit

¹⁴⁶ MAGALHÃES, op. cit. p. 64.

¹⁴⁷ SINGER, Paul. *Cidadania para todos*. In PINSKY, Jayme; PINSKY, Carla Bassanezi. (orgs) *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 191-265.

durante a guerra; outra motivação importante foi fazer face à vitória bolchevique em 1917 e na guerra civil subsequente.¹⁴⁸

Assim, um terceiro momento, após a primeira guerra mundial, se configura pelo surgimento do Estado Social Assistencialista. O México revolucionário em 1917 cria a primeira Constituição Social do mundo. Logo depois, em 1919, a Alemanha produz a Constituição de Weimar incorporando nela a dimensão social.¹⁴⁹

Uma quarta fase, interrompida pela ascensão do nazi-facismo, se consolida apenas no pós segunda guerra mundial quando a Europa Ocidental implementa o Estado do Bem-Estar-Social. As constituições sociais elevaram os direitos sociais ao nível de norma fundamental, ampliando estes direitos.

Nessa fase havia ainda uma leitura liberal desses direitos, marcados por um assistencialismo e clientelismo no qual o Estado passa a fazer algum tipo de intervenção e regulação econômica.

Numa quinta fase, se observa que houve uma superação da visão liberal dos direitos fundamentais com a efetiva implementação dos direitos sociais (saúde e educação públicas na Europa Ocidental) e, como consequência,

Darà à população os mecanismos para se formar, informar e daí se organizar, exigindo agora a sua inclusão no sistema econômico e social, pressionando o Estado a efetivar políticas econômicas que venham gerar emprego e salários justos [...] O cidadão não é mais só o que vota, mas também o que se informa, se educa, que come, que mora, veste, trabalha, tem dignidade.¹⁵⁰

O papel tradicional do Estado liberal se transforma, deixando de se omitir (prestação negativa) e passa a intervir (prestação positiva) em relação às demandas sociais. Nessa perspectiva, é o Estado quem deve agir para promover políticas de emprego, educação, habitação, saúde, etc.

No entanto, as transformações e crises econômicas da década de 1970 afetaram a capacidade dos Estados Sociais de responderem às demandas sociais, fragilizando-os no momento em que são mais requisitados. As propostas neoliberais como críticas ao Estado

¹⁴⁸ Esse mesmo estudo de Paul Singer indica o salto dos gastos públicos sociais em termos percentuais do PIB entre 1913 e 1929: de 4,1% para 11,8% na Alemanha; 3,8% para 6,4 na Suécia; 1,1% para 2,3% na Itália, etc.

¹⁴⁹ Cronologicamente a Carta mexicana foi a primeira a atribuir aos direitos trabalhistas juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos a qualidade de direitos fundamentais, trazendo à constituição essa dimensão social, encerrando o “longo século XIX”. Depois, a constituição de Weimar, em 1919, também incorpora esses direitos além das convenções aprovadas na recém fundada OIT: limitação da jornada de trabalho, desemprego, proteção da maternidade, trabalho noturno etc. *Conf. COMPARATO, Fábio Konder. Afirmção Histórica dos Direitos Humanos. op. cit. p. 184.*

¹⁵⁰ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Direito Constitucional. *op. cit. p. 68-70.*

Social, presentes desde o pós-guerra como bem historia Perry Anderson,¹⁵¹ penetram e se instalam exatamente nesse momento,

Nesse cenário, o constitucionalismo social no final do século XX passou a ser encarado de maneira bem diferente em relação o seu papel histórico. Essa faixa de segurança se transforma então em uma barreira diante destes novos valores que enfatizam e protegem aos agentes econômicos e estimulam a prevalência da lógica mercantil. O reencontro da ideologia individualista, apoiada em uma suposta liberdade econômica e política, trazem à cena a *fuga do Estado* para fora do Direito Público.¹⁵²

¹⁵¹ ANDERSON, Perry. *Balanço do Neoliberalismo*. In SADER, Emir; GENTILE, Pablo (orgs). Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p. 9-23.

¹⁵² FACHIN, Luiz Edson. *Da função Pública ao Espaço Privado: Aspectos da “privatização” da família no projeto do “Estado Mínimo.”* In _____ et al. (orgs). *Direito e Neoliberalismo: Elementos para uma leitura interdisciplinar*. Curitiba: Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos. 1996. p. 139-152.

4.2 A exacerbação do liberalismo

A década de 70 representou para o sistema econômico mundial um corte em vários aspectos: o choque do petróleo, o endividamento externo vertiginoso dos países do terceiro mundo e o surgimento de um novo capital internacional dotado de enorme força especulativa e sem compromissos que, ao migrar facilmente de um país para outro em busca dos melhores, mais rápidos e fáceis rendimentos financeiros, traz desequilíbrios constrangedores às economias nacionais.

Nesse momento os EUA romperam de forma unilateral com sistema de câmbio baseado no padrão ouro, instituído pelo Acordo de *Bretton Woods*. Foi o momento do surgimento do capital apátrida, isto é, um capital de base internacional, pois sendo de origem incerta não se submetia às leis de nenhum país.¹⁵³

Após as acomodações do segundo choque do petróleo, já nos anos 1980, observou-se que esse capital financeiro – agora com uma capacidade de investimento em escala planetária – joga importante papel na expansão da economia mundial, fato esse que propicia o rápido crescimento de novos mercados. Nos anos seguintes, entretanto, a força avassaladora dos movimentos de capitais foram convergentes no sentido de “*criar um homem global, esvaziado de cultura, de sentido e de consciência do outro. E impor um pensamento único no planeta.*”¹⁵⁴

A importância da economia naquele momento era tamanha que, ainda na expressão de Ramonet:

O primeiro princípio do pensamento único é de tal forma que *um marxista distraído não chegaria a negá-lo*: o econômico leva a melhor sobre o político. A economia é colocada na posição de comando. Uma economia desembaraçada do obstáculo que representa o social, espécie de ganga patética cujo peso seria a causa de regressão e crise.¹⁵⁵

Estes novos impactos confluindo nos quadros econômico, político e jurídico, deram vazão à criação de um neologismo por Ramonet, conjugando globalização com o totalitarismo que crescia fomentado pela dogmática dos princípios neoliberais, mesmo quando eram frontais às leis e constituições vigentes especialmente em países da periferia

¹⁵³ **O JOGO DA DÍVIDA: quem deve a quem?** Dirigido por Eduardo Coutinho. Rio de Janeiro: Cecip / IBASE, 1990. 1 fita de vídeo (58 min.), VHS, son., col.

¹⁵⁴ RAMONET, Ignácio. O Pensamento Único e os Regimes Globalitários. In: FIORI, José Luis; LOURENÇO, Marta Skinner de; NORONHA, José Carvalho de. (orgs). **Globalização: o fato e o mito**. Rio de Janeiro: UERJ, 1998, p. 55-82.

¹⁵⁵ *Idem*. RAMONET. In FIORI. op. cit. p. 83

capitalista e de frágil tradição jurídica e democrática: *o globalitarismo*.¹⁵⁶ Tempos de crise e de remédios amargos.

Elemento importante nessa configuração foi o processo de “*cooptação seletiva*” feito pelos EUA para aplicar a restauração liberal-conservadora de Reagan, definida a partir da renegociação da colossal dívida externa dos países periféricos. Esse processo caracterizou-se pela adoção dos princípios liberais do século XIX “*mercados desregulados, economias abertas e exportadoras e Estados liberais e não intervencionistas. Principais tópicos da agenda imperial que nos inícios dos anos 1990 foi apelidada por John Williamson de Consenso de Washington.*”¹⁵⁷

Para justificar as políticas neoliberais expressas pelo impacto da internacionalização do sistema financeiro e a mundialização dos mercados, cria-se um fundamento prático da política econômica mundial de alcance global: o receituário passado pelo FMI, Banco Mundial, GATT/OMC ancorados no apoio dos governos Thatcher (eleita em 1979) Reagan (eleito em 1980). Ato contínuo, as políticas neoliberais contaminaram também aos governos socialdemocratas de Mitterrand e Felipe González assim como aos países do Leste europeu. As crises seqüenciais “*foram revelando não apenas os efeitos negativos dessas políticas, como também seus negativos efeitos sociais.*”¹⁵⁸

Essa nova configuração da *mundialização capitalista*¹⁵⁹ impactou a todas as áreas da vida social nos países atingidos pelas drásticas mudanças nas atuações do Estado, agora profundamente contaminado pela aplicação de políticas neoliberais em um receituário de medidas neoliberais que foi amplamente divulgado, cultuado e praticado:

- Diminuição do Estado com a privatização de setores onde atuava de maneira tradicional e estratégica;
- A eliminação dos tributos ao capital, transferindo custos dos serviços sociais para os assalariados;
- Políticas econômicas de geração de desemprego, automação da produção e o conseqüente enfraquecimento dos sindicatos;
- Arrocho salarial;

¹⁵⁶ RAMONET, Ignacio. Geopolítica do Caos. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 81.

¹⁵⁷ FIORI, José Luis. O Brasil no Império Americano. In RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz. (org.) Metrôpoles – entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004. p. 41-59.

¹⁵⁸ SADER, Emir. Perspectivas. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 45.

¹⁵⁹ Alerta-se para o uso do termo *globalização*, uma vez que ele tem uma conotação ideológica e oculta a percepção do processo de *mundialização capitalista*. CARDOSO, Ciro Flamarion Santana. Mudanças de rumo na metodologia dos estudos sociais. DataGramZero - Revista de Ciência da Informação – 2004; v.5 (5) . Disponível em: <http://www.dgz.org.br/out04/Art_02.htm>. Acesso em: 21 mar. 2008.

- Diminuição dos direitos sociais.

Estava rompida a “*equação keynesiana*”, que durara cerca de 40 anos e se “*baseava no princípio da correspondência global entre os imperativos do crescimento econômico e as exigências de uma maior equidade social no âmbito de um Estado econômica e socialmente ativo.*”¹⁶⁰

Assim, o Estado considerado por muito tempo como o principal instrumento para solucionar os problemas da sociedade passa ele próprio a ser considerado um problema. Nesse ponto, a se destacar, é a absoluta renúncia à constatação do papel histórico que os Estados desempenharam, pois tiveram e têm “*papel estratégico na afirmação das democracias com conteúdos sociais, na formulação e colocação em prática de estratégia de desenvolvimento [...] de universalização de direitos.*”¹⁶¹

O núcleo do problema não era propriamente a extinção do Estado, mas do modelo historicamente construído. Em razão disso foi necessário fazer a sua desqualificação para justificar a mudança em suas atividades, retraindo-o em sua função de provedor de serviços ao mesmo tempo em que se obtinha uma maior centralização para efetivar reformas. Reformas que direcionavam para que o Estado governasse o mínimo possível, permitindo a prevalência das leis do mercado, mesmo tendo como decorrências a diminuição dos direitos sociais, concentração de renda, exclusão social, pobreza e miséria.

Esse período foi marcado enfim, por uma onda neoliberal tão forte, que se propalou o fim da utopia socialista e igualitária e a vitória final da democracia liberal – “*o fim da história*”. Com a crise do socialismo real e a dissolução política do bloco, Fukuyama declarou então que “*a democracia liberal subsiste como a única aspiração coerente que abarca diferentes regiões e culturas em todo o globo.*”¹⁶²

Com relação ao Brasil, na década de 70, o regime militar estava em crise na sua base de apoio interna em razão do esgotamento do *milagre econômico*. No final dessa década, o processo de abertura política veio acompanhado da progressiva diminuição da censura à imprensa e a revogação do AI-5, mas também do “pacote de abril” de efeitos

¹⁶⁰ ROSANVALLON, Pierre. A Crise do Estado-Providência. Goiânia: EFG/UNB, 1997. p. 38.

¹⁶¹ SADER, Emir. Perspectivas. op. cit. p. 53.

¹⁶² Segundo Ciro Flamarion Cardoso, desde o Egito antigo, conservadores de todas as épocas proclamaram que o futuro não passaria de uma continuação do presente. No século XX, Walter Rostow durante a fase de expansão econômica iniciada no pós-guerra mundial “*proclamou a inelutabilidade de que o mundo todo desembocasse no capitalismo avançado do tipo norte-americano, ao mesmo tempo em que várias teorias econômicas de então afirmavam o fim das crises cíclicas, num capitalismo que avançaria doravante sem solavancos.*” CARDOSO, Ciro Flamarion Santana. Tempo e História. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/artig.php>>. Acesso em: 23 maio 2009.

tão duradouros quanto distorcivos. Sobreveio a posse do general Figueiredo e a segunda crise do petróleo

Desde meados da década de 1970 a economia brasileira já se encontrava vulnerável e estrangulada em sua capacidade de crescimento, e isso se aguçou especialmente depois dos “*quatro choques fatais*”: a elevação das taxas de juros internacionais; a recessão econômica mundial; a deterioração dos termos de troca; e, em certo momento, interrupção do financiamento externo.¹⁶³ O país entra na década de 80 sem recursos inclusive para “rolar a dívida externa”, num cenário de inflação fora de controle, especialmente após as eleições de 1982. Era a “estagflação”.

Do ponto de vista político, as greves iniciadas na região do ABC expressaram o início de novas formas de mobilização social e política face ao regime. Dentro de uma transição muito mais tutelada do que negociada, o congresso aprova a Lei de Anistia.¹⁶⁴

No início dos anos 80, embora a reforma partidária imposta pelo governo objetivasse enfraquecer a oposição, esta conseguiu crescer na sua representação no congresso e fez a eleição de governadores nos Estados mais populosos e ricos da Federação (São Paulo, Minas e Rio de Janeiro). No quadro de recessão do que seria a primeira década perdida, a campanha nacional pelas “diretas já” se transformou em uma colossal mobilização popular face à continuidade do regime.

A década de 1990 fica marcada, não apenas como outra década perdida, mas também pela ofensiva das políticas neoliberais e a resistência dos movimentos sociais (resistência essa articulada e expressa na década seguinte nos Fóruns Sociais Mundiais). No campo político houve o desmanche sofrido pelo Estado, agente histórico dos direitos sociais.

Ocorre então o que Francisco de Oliveira denominou de *neoliberalismo à brasileira*, a pregação anti-social que não passava da farsa gigantesca que marcou a enorme distância do discurso de austeridade como remédio para um Estado desperdiçador

¹⁶³ FIORI. *op. cit.* p. 53.

¹⁶⁴ A decisão do STF, em abril de 2010, por sete votos a dois, mantendo a vigência desta lei certamente ficará marcada na história como um exemplo da pusilanimidade do Tribunal em relação aos crimes da ditadura. A lei da anistia não anistiou expressamente os crimes de terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal, mas pela decisão do STF, na prática anistiou os crimes comuns como abuso de autoridade, seqüestro, estupro e assassinato e especialmente a tortura, crimes cometidos por policiais, apesar de haver ampla base doutrinária e jurisprudencial para considerar a tortura um crime imprescritível.

e a realidade mais do que simbólica e grotesca, de esbanjamento e patrimonialismo na Casa da Dinda no governo Collor.¹⁶⁵

Nesse quadro de adoração ao *“bezerro de ouro do mercado”*, os sindicatos e os trabalhadores em razão das políticas de desemprego perdem espaço; no campo os conflitos sociais se agudizam e ganham expressão no MST. Compondo este cenário, duas observações inter-relacionadas são importantes.

Em primeiro, a percepção de que a apenas a arma da denúncia como resistência poderia não ser mais suficiente para o enfrentamento: *“desde que a hegemonia neoliberal se consolidou, a resistência a esse modelo e as lutas dos movimentos sociais, inclusive a organização do FSM, deslocaram a reflexão para o plano da denúncia e da resistência, desfalcando a reflexão política e estratégica.”*¹⁶⁶

A segunda, aparentemente negando a primeira é o que Gohn menciona sobre a ampliação do papel que a mídia passa a ter na sociedade, se transformando em um tipo de quarto poder. A mídia exerce poder, cria padrões estéticos e *“atua sobre a subjetividade das pessoas agenciando seus comportamentos. Dessa forma o sistema capitalista atual produz não apenas mercadorias, mas também subjetividade.”*¹⁶⁷

Mas foi nesse ambiente contraditório, inclusive de subjetividades, que uma nova ordem jurídica democrática estava se instalando no Brasil em pleno processo de contra-revolução neoliberal.

¹⁶⁵ OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. In SADER, Emir; GENTILE, Pablo (orgs). Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p. 24-8.

¹⁶⁶ SADER, Emir. A Nova Toupeira. São Paulo: Boitempo, 2009. p. 99.

¹⁶⁷ GOHN, Maria da Glória. Educação, Trabalho e Lutas Sociais. In FRIGOTTO, Gaudêncio; GENTILI, Pablo. A Cidadania Negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez. 2002. p. 89-124.

4.3 Entre o Estado social e o Estado mínimo: democracia em tempos de globalização

No Brasil do ponto de vista político já havia ficado bastante caracterizado, desde meados da década de 80, uma situação de relativo refluxo das forças conservadoras com o fim do ciclo dos governos militares. Esse momento histórico foi marcado também pela reconstrução do Estado de Direito não apenas no Brasil, mas também em muitos países após períodos autoritários e/ou de ditaduras tanto na Europa do Leste como na América Latina.

No processo da Assembléia Nacional Constituinte - que foi antecedido e preparado pela Comissão Afonso Arinos - a opinião pública jogou importante papel, embora nem sempre vitoriosa.

Mas é exatamente neste contexto de crise é que no campo das idéias jurídicas há a influência da filosofia política comunitarista que se centrava sua atenção nas relações entre a ética com o direito e a política e no compromisso forte com os ideais democráticos.¹⁶⁸ E é nos anos 1980 que, enquanto escola de pensamento, o comunitarismo se constitui em movimento crítico ao liberalismo tradicional. Esta corrente visa informar e articular a fundamentação jurídica das políticas públicas e iniciativas da sociedade civil organizada.¹⁶⁹

Não obstante a força política conservadora direitista do “centrão” durante a Constituinte em razão dos debates e do ambiente daquele momento, muitos elementos do pensamento comunitário foram inscritos no texto constitucional. Dentro dos debates jurídicos constituintes se evidenciou uma renovação conceitual da tradição do pensamento jurídico, pois representou uma ruptura com a tradição positivista do direito brasileiro¹⁷⁰

O pensamento comunitário enfatiza a natureza social das instituições, da vida e relações das pessoas e privilegia a construção dos valores coletivos. Há neste pensamento a proposta de desenvolvimento da vida comunitária através da cooperação social e participação política. Há a idéia de bem comum no centro de sua comunidade.¹⁷¹

¹⁶⁸ CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 76.

¹⁶⁹ VIEIRA, Daniela Arantes. **Alasdair Macintyre e a Crítica da Modernidade**: uma contribuição para o debate liberais *versus* comunitários. Porto Alegre : Sérgio Antonio Fabris, 2002, p. 43. SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. A crítica comunitarista ao liberalismo. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.) **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. 2001, p. 199-211.

¹⁷⁰ CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva**: elementos da filosofia constitucional contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

¹⁷¹ VIEIRA, Daniela Arantes. *op. cit.* p. 45.

A dimensão comunitária na constituição assume a forma de democracia participativa e pode ser identificada – entre outros momentos, na participação coletiva e organizada diante dos atos governamentais; na definição do fundamento ético da nova ordem jurídica; em um amplo sistema de direitos fundamentais acompanhado de institutos processuais de controle da omissão do poder público.¹⁷²

No entanto, como bem coloca Bellamy,¹⁷³ o limite debate do entre liberais e comunitaristas é que ela era parte de uma discussão liberal, sobre a renovação e o desenvolvimento do pensamento tradicional, porém ainda liberal.

Sobre o posicionamento comunitário, que prevaleceu majoritariamente nos debates constitucionalistas brasileiro:

Em linhas gerais, pode-se afirmar que os comunitários enfatizam a natureza social das instituições, da vida dos indivíduos e das relações entre os mesmos, sendo esse tipo de entendimento indispensável para a construção dos valores coletivos. O comunitarismo propõe um aperfeiçoamento da vida comunitária através social e da participação política. O indivíduo deve viver, portanto, para sua comunidade organizada em torno de uma única idéia de bem comum.¹⁷⁴

Estas marcas do pensamento comunitário aparecem como linguagem no texto constitucional em vários momentos e deram a unidade ao sistema ali expresso, especialmente no preâmbulo da Constituição Federal onde se identificam os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como os valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceito, fundada na harmonia social. Metas por vezes, muito abstratas no Brasil.

Foi dentro do espírito da participação coletiva da Constituinte que dezenas de associações, entidades de classe, ONG's movimentos e grupos sociais formulam e apresentam Emenda Popular de Reforma Urbana. Subscrita por 131.000 eleitores a emenda:

Apresentou um conjunto de princípios regras e instrumentos destinados não só ao reconhecimento e a institucionalização de direitos das pessoas que vivem na cidade, mas também a capacitar o Poder Público para a promoção de políticas públicas para concretizar esses direitos.¹⁷⁵

Dentro ainda do espírito comunitarista no que tange à proposta consubstanciada no capítulo II do título VII – *A Política Urbana* da Constituição Federal, foi introduzido o

¹⁷² CITTADINO, Gisele. *op. cit.* p. 47 *et. seq.*

¹⁷³ BELLAMY, Richard. *Liberalismo e Sociedade Moderna*. São Paulo: UNESP, 1994.

¹⁷⁴ VIEIRA, Daniela Arantes. Alasdair Macintyre e a crítica da modernidade: uma contribuição para o debate - liberais versus comunitários. Sergio Antonio Fabris: Porto Alegre. 2002. p. 45.

¹⁷⁵ SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. p. 25.

princípio democrático ou da gestão democrática das cidades, através dos artigos 182 e 183.

Este princípio pode ser conceituado em pelo menos duas dimensões: a dos postulados da teoria democrática representativa e, também, no da democracia participativa, isto é, na “estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democrático.”¹⁷⁶

Do ponto de vista jurídico, não há dúvida de que esse elemento, entre outros, resultou em um avanço comparativo às constituições anteriores, compatível com o espírito dos movimentos sociais da década de 1980 que lutavam pelo “*direito de ter direitos*.”

4.3.1 O espaço do cidadão e os direitos na nova ordem jurídica institucional

Tendo em vista o papel histórico do Direito Constitucional de proteção de conquistas e direitos desde o seu surgimento e associação com o Estado Liberal, muitos questionamentos se fizeram às efetivas garantias por ele oferecidas.

No Brasil esses questionamentos puderam ser feitos em razão de que muitas conquistas oriundas das mobilizações sociais que reivindicaram pela ampliação de direitos, nas lutas que ocorreram em fins da década de 1980, coincidem com a fase de efetivação de políticas neoliberais.

Apesar das conquistas estarem inscritas na Constituição brasileira de 1988, isso ocorre quando já estava num curso muito forte, tanto nos EUA como na Europa, a contra-revolução neoliberal, a qual “*chegou ao Brasil com eleição de Fernando Collor e eliminou as condições objetivas de implantação de um Estado de bem estar. Esse não passa de um natimorto no Brasil.*”¹⁷⁷ Existe, portanto, clareza na percepção de que o processo das conquistas constitucionalizadas de muitos direitos foi bloqueado pela realidade dos fatos políticos no Brasil.

Embora essas conquistas sejam formais, isto é, não expressam ainda conquistas reais, existe um campo jurídico fértil para se transformar em realidade os direitos da cidadania e os muitos direitos sociais que foram protegidos pela Constituição de 1988.

¹⁷⁶ CANOTILHO, J.J. *Direito Constitucional*. 5. ed. Coimbra : Almedina, 1993, p. 287.

¹⁷⁷ SINGER, Paul. *Cidadania para todos*. In PINSKY, Jayme; PINSKY, Carla Bassanezi. (orgs) *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 191-265.

Cumpra esclarecer sentido e a extensão dos que são os direitos sociais. Embora o termo direito social tenha sofrido uma evolução em sua abordagem, desde a década de 1950 ele já significava uma esfera bem mais ampla do que a do Direito do Trabalho. Atualmente a doutrina jurídica compreende os direitos sociais “*como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos.*”¹⁷⁸

Os direitos sociais são direitos que tendem a igualar as situações sociais desiguais. Silva ainda menciona que sua classificação dentro sistema de proteção constitucional tem base nos artigos 6º ao 11 e é feita em 6 classes de direitos sociais relativos : a) ao trabalhador (liberdade sindical, direito de greve etc.); b) à seguridade (saúde, previdência e assistência social); c) à educação e cultura; d) à moradia; e) à família, criança, adolescente e idoso. f) ao meio-ambiente.

Elemento significativo nos direitos sociais é que ele é pré-requisito para o exercício dos direitos políticos e civis. Os direitos sociais são normas ideais na dimensão jurídica, mas norma que não têm eficácia social, como de resto tem sido a tradição constitucional brasileira, especialmente até 1988.

Barroso observa que “*a efetivação dos direitos sociais é indiscutivelmente mais complexa do que as demais categorias.*”¹⁷⁹ Justifica que, dentro da última geração do modelo burguês de Estado – O Estado Democrático de Direito – os direitos políticos e civis são muitos mais fáceis de serem concretizados por dois motivos; o primeiro de cunho ideológico, pois esses direitos trazem em suas raízes no liberalismo clássico e eram os direitos da burguesia vencedora; o segundo ocorre pela sua operacionalidade, isto é, se tratam de direitos que exigem uma abstenção, um não fazer de outros indivíduos ou do Estado.

Além de arranjo institucional estatal e de interesses de classes para as prestações positivas dos direitos sociais assim como a de definição e implementação de políticas

¹⁷⁸ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. *op. cit.* p. 289.

¹⁷⁹ BARROSO, Luis Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: **limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2002. p. 107. A Efetividade, eficácia jurídica ou eficácia social da norma é conceito bastante discutido não apenas no campo do Direito Constitucional como também Sociologia Jurídica. Juridicamente a efetividade significa a realização do direito no desempenho concreto de sua função social, podendo ser definida como “*a realização do comando normativo, sua força operativa no mundo dos fatos.*” *Conf.* ainda em BARROSO, p. 84-5. Para a sociologia jurídica a efetividade de uma determinada norma pode ser aferida no grau de eficácia do preceito primário (cumprimento espontâneo) ou secundário (resultante da intervenção repressiva do Estado). *Conf.* também em SABADELL, Ana Lucia. Manual de Sociologia Jurídica: Introdução a uma leitura externa do Direito. 3. ed. São Paulo: RT, 2005. p. 63.

públicas, há a questão de cultura jurídica do poder judiciário. No início da década de 90, lembrava Faria que:

Muitas das lutas políticas e dos impasses institucionais nesse continente [América Latina] não passam de esforços e tentativas quase sempre frustradas para tornar real o que as constituições de seus respectivos países asseguram formalmente ser direito dos cidadãos, mas que se tornaram na realidade, privilégio de alguns setores sociais.¹⁸⁰

Muito se tem questionado o profundo conservadorismo e a falta de coragem do Poder Judiciário em enfrentar as novas questões sociais em suas decisões judiciais – especialmente as coletivas – a partir da dimensão social e de maior abrangência do interesse público.

Esta percepção crítica se fortalece quando se observa que as grandes bandeiras de lutas políticas foram sistematizadas para os campos do Legislativo e do Executivo, posto que seus membros ocupam mandatos temporários, deixando-se ao Judiciário, até mesmo em razão da vitaliciedade dos cargos da magistratura, uma pretensa neutralidade política no momento de decidir nos julgamentos.

Ocorre que a cultura jurídica tradicional não consegue aplicar na sua extensão possível as conquistas ocorridas no plano jurídico. As críticas ao judiciário não são novas¹⁸¹; porém, data do início da década de 1990, um movimento se fortalece inicialmente no Rio Grande do Sul e que alcança a todo o Brasil, movimento esse articulado e que trouxe uma crítica sistematizada ao entendimento tradicional do direito. Trata-se do Direito Alternativo ou, como preferem seus quadros, o *Uso Alternativo do Direito*. A nomenclatura é, portanto, mais do que uma questão semântica, é uma questão de conteúdo, como diz Laitano: “*O direito é um só. O que muda é a sua interpretação. Depois, sua aplicação. Uma questão ideológica.*”¹⁸²

Um dos pontos focados por esse movimento jurídico foi questionar e publicizar a discussão do poder social dos juízes e como ele vem sido exercido. Sobre esse ponto, ainda Laitano: “*Na realidade [o juiz] não é responsável pela justiça. Ele faz o julgamento e emite uma sentença. Mas a questão é: do ponto de vista social, qual é poder que o juiz tem para que a sociedade se torne mais ou menos justa?*”

¹⁸⁰ FARIA, José Eduardo de. *Justiça e Conflito: Os juízes em face dos novos movimentos sociais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p.106.

¹⁸¹ O “abrasileiramento da justiça” é apontado em estudo clássico sobre a *Justiça e suas mazelas no período colonial*; citado no capítulo anterior em SCHWARTZ, Stuart. *Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial*.

¹⁸² LAITANO, José Carlos. *Quem diz sim, pode dizer não*. In *Cultura Vozes*. n. 3, ano 96, vol. 96, maio-junho de 2002. Petrópolis. p. 13-8.

Mais do que uma teoria, o Direito Alternativo se caracteriza “*pela busca desesperada e urgente de um instrumental prático-teórico destinado a profissionais [...] na perspectiva de uma sociedade radicalmente democrática.*”¹⁸³ Ou, como menciona Boaventura de Souza Santos: “*um uso não burguês do direito burguês.*”

Em recente artigo de opinião, um magistrado fluminense escreveu que “*a população se deu conta do distanciamento entre a garantia de seus direitos fundamentais e sua magistratura.*” Mencionou também que “*apenas um judiciário forte poderia garantir ao povo o acesso a direitos negados pela falta de políticas públicas do executivo e pela falta de ética da maioria dos parlamentares.*”¹⁸⁴

Tem crescido bastante o amparo doutrinário e a fundamentação legal dessa nova dimensão de aplicação do direito, em razão da Constituição Federal e leis em geral (como o Estatuto da Cidade, por exemplo). No campo das relações jurídicas privadas, a principiologia do Novo Código Civil foi profundamente alterada em seus fundamentos em sua reformulação de 2002.

Até mesmo em razão do fenômeno da publicização do direito civil e seus institutos, entre eles o da propriedade privada, é bastante recente no cenário jurídico brasileiro. Assim, se o Código Civil de 1916 era essencialmente patrimonialista e cujo conceito de propriedade absoluta tinha seu núcleo baseado no tradicional conceito romano, o Código Civil de 2002 por força da Constituição de 1988, mitigou esse princípio, trazendo para ele o conceito de funcionalização da propriedade.

Assim, do ponto de vista jurídico, a idéia de interesse público passa a se sobrepor à plenitude do interesse individual, este lastreado pelo paradigma burguês do século XIX de uma grande autonomia da vontade individual para praticar atos jurídicos. O instituto da funcionalização social (que aplica tanto à propriedade como aos contratos) se opõe ao princípio clássico da autonomia da vontade, princípio fundamental das relações jurídicas privadas.

No entanto quando se passa da teoria para a prática, percebe-se que alguns tribunais e juízes são muito mais receptivos que outros, já que muitos – a grande maioria

¹⁸³ CARVALHO, Amilton Bueno. *Direito Alternativo: uma revisita conceitual*. In *Cultura Vozes*, n. 3, ano 96, vol. 96, maio-junho de 2002. Petrópolis. p. 18-31.

¹⁸⁴ DARLAN, Siro. *O isolamento social dos magistrados e suas consequências*. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 27 set. 2009. O autor é desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro/TJRJ e membro da Associação Juízes para a Democracia. Por ato do Presidente do TJRJ, o desembargador foi exonerado como representante no Conselho Estadual da Criança e do Adolescente, do qual foi membro fundador e representante há mais de 20 anos, exatamente uma semana depois da publicação do artigo em tela.

– adotam sistematicamente uma postura contrária ao entendimento descrito acima. Mas, o que é importante se destacar, para a finalidade do presente trabalho, é que o judiciário também pode ser um campo de luta para se fazer valer conquistas de direitos sociais e de manutenção de políticas públicas nessa direção.

Poucos trabalhos científicos na área jurídica conseguem ter como foco a sistematização pouco mais crítica de uma visão teórica da prestação jurisdicional a partir dos casos concretos. Um deles, referenciado mais à frente, traz coletânea de julgados, comentários e pareceres de renomados juristas na direção de reconhecer direitos dos movimentos sociais ligados às carências: sem-teto, sem-escola, sem-terra, etc. Aponta espaços e caminhos interpretativos na ordem jurídica vigente. Possibilidades que se aplicam ao direito público e privado.¹⁸⁵

Os casos transcritos abaixo expressam as possibilidades que o judiciário tem dentro da faixa de interpretação da lei, isto é, de trabalhar com uma visão de uma maior responsabilidade social em suas interpretações.

Um primeiro caso faz parte do agravo de instrumento impetrado por trabalhadores sem terra em processo de reintegração de posse na justiça gaúcha, no qual se lê na fundamentação do acórdão do desembargador Rui Portanova, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

O ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO DIZ:

Inciso XXII: *é garantido o direito de propriedade.*

Inciso XXIII: *a propriedade atenderá sua função social.*

MINHA INTERPRETAÇÃO: só é propriedade aquela que tiver função social. Propriedade é função. E social.

A LEI: O art. 5º da LICC [Lei de Introdução do Código Civil] diz que o juiz ao aplicar a lei levará em conta os fins sociais e o bem comum.

MINHA INTERPRETAÇÃO: Antes de se aplicar uma lei (qualquer lei) o juiz deve tomar em consideração os aspectos sociais do caso. Sua repercussão, sua legitimidade e o choque de interesses em tensão. Enfim, a realidade.

A REALIDADE: Os agravantes são trabalhadores sem terra. Como trabalhadores querem plantar a produção que pode alimentar e enriquecer o Brasil neste mundo tão globalizado quanto faminto. Mas o Brasil dá as costas. O Executivo desvia dinheiro para os bancos. O Legislativo, hoje, quer fazer leis para perdoar as dívidas dos grandes fazendeiros. O Judiciário é enxovalhado pela cartilínaria dos Senadores. A imprensa acusa o MST de violento. Os sem terra têm, contudo, esperança.

ESPERANÇA: Esperança que possam “plantar e colher com mão pimenta e sal.” Por isso, rezam e cantam. Esperança no Poder Judiciário, por isso recorrem.

¹⁸⁵ Nesse aspecto foram muito importantes as publicações e os cursos de formação do Instituto AJUP (Apoio Jurídico Popular) no Rio de Janeiro com suas ações de início da década de 1980 até meados dos anos 90, sob a direção de Miguel Pressburger. Funcionou como um centro de reflexão e disseminação de uma visão crítica que envolveu e marcou a vida intelectual de muitos juristas no Brasil.

CONCLUSÃO: a Constituição Federal e a Lei oferecem espaços interpretativos favoráveis aos agravantes.¹⁸⁶ (grifo nosso)

Um segundo caso típico dessa mudança na interpretação dos atores e reinterpretção jurídica do conceito jurídico de propriedade à luz da Constituição de 1988 pode ser, se trata de sentença de juiz federal de Belo Horizonte¹⁸⁷ numa ação de autoria do DNER para reintegração de posse das margens de um trecho de uma rodovia, ocupadas por 300 famílias. No despacho de sentença do juiz se lê:

“Os réus são indigentes”, reconhece a autarquia, que pede reintegração liminar na posse do imóvel. [...] Qualificá-los para quê, se indigentes já é qualificação suficiente?

E aqui estou eu, com o destino de centenas de miseráveis nas mãos. São os excluídos que nos fala a Campanha da Fraternidade deste ano.

O autor esclarece que quer proteger a vida dos próprios invasores, sujeitos a atropelamentos.

Grande opção! Livra-os da morte sob as rodas de uma carreta e arroja-os para a morte ao relento e das forças da natureza.

Não seria pelo menos mais digno – e menos falaz – deixar que eles mesmos escolhessem a maneira de morrer, já que não lhes foi dado optar pela forma de vida?

O município foge à responsabilidade “por falta de recursos e meios de acomodações.”

Daí, essa brilhante solução: aplicar a lei.

Só que quando a lei regula as ações possessórias, mandando defenestrar os invasores ela, COMO TODA LEI – tem em mira o homem comum, o cidadão médio [...] Mas esse não é caso do presente processo. Não estamos diante de pessoas comuns que tivessem recebido do Poder Público razoáveis oportunidades de trabalho e sobrevivência digna.

Não, os “invasores” (propositadamente entre aspas) definitivamente não são pessoas comuns, como não são milhares de outros que “habitam” as pontes, viadutos e até redes de esgoto de nossas cidades. São párias de nossa sociedade, resultado do perverso modelo econômico adotado pelo país.

Se assim é – vou repetir o raciocínio – enquanto o Estado não cumprir a sua parte (e não é por falta de tributos que deixará de fazê-lo) dando ao cidadão condições de cumprir a lei, feita para o homem médio, não pode de forma alguma exigir que ela seja observada, muito menos pelo homem “incomum.”

As sentenças revelam não apenas a percepção da responsabilidade social dos magistrados, mas também a sua capacidade de articular os princípios constitucionais da vida e da dignidade humana com o potencial transformador e emancipador do direito.

¹⁸⁶ STRECK, Lenio Luiz. A Constituição e o constituir da sociedade: a função social da propriedade (e do direito) – um acórdão garantista. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). Questões Agrárias: : julgados comentados e pareceres. São Paulo: Método, 2002. p. 31- 49.

¹⁸⁷ PIOVESAN, Flavia. A responsabilidade social do poder judiciário em face de conflitos sociais. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). Questões Agrárias: julgados comentados e pareceres. São Paulo: Método, 2002. p. 1- 8.

Assim, mais do que um espaço jurídico, a constituição e legislação pertinente podem ser consideradas um ponto de mediação político da sociedade.

Certamente alguns tribunais são mais receptivos do que outros, já que muitos adotam sistematicamente uma postura contrária à descrita acima. Mas, o que é importante se destacar, para a finalidade do presente trabalho, é que o judiciário também pode ser um campo de luta para se fazer valer as políticas públicas.

Bastante atento às relações entre a política e o judiciário, Santos aponta que a “justiça brasileira está neste momento colocada perante o desafio da sua democratização.”

188

Desde 2003 o Ministério da Justiça vem desenvolvendo ações no sentido de mudar o funcionamento do Poder Judiciário, tanto via emenda constitucional como por via infraconstitucional. A sistematização e organização destas iniciativas estão centralizadas na Secretaria de Reforma do Judiciário¹⁸⁹. Mesmo não sendo objeto de análise a atuação desta Secretaria, percebe-se de plano que muitas iniciativas foram efetivamente realizadas no sentido de trazer uma maior eficiência no acesso à justiça pela população em geral assim como houve via modernização e ampliação da capacidade de gestão do judiciário nacional como um todo.

Evidentemente que, como os próprios documentos diagnósticos apontam, muito ainda resta por fazer para se atingir as metas de um bom funcionamento do serviço público de prestação jurisdicional. Salta aos olhos, no entanto, a incapacidade de fazer com que estas reformas sejam planejadas e amplamente discutidas com juristas e setores organizados da sociedade, universidades, etc.¹⁹⁰

Alterar a visão tradicional do jurídico, ou do que o poder judiciário pode ser, é bastante difícil. As resistências são enormes. Não que se pretenda resolver os problemas

188 SANTOS, Boaventura de Souza; GOMES, Conceição. Parecer sobre a proposta “**Subsídios para a institucionalização de um Observatório Permanente da Justiça Brasileira no âmbito do Ministério da Justiça.**” Lisboa, 2008. Disponível em: <http://opj.ces.uc.pt/pdf/Rel_OPJBrasil_produto2.pdf> Acesso em: 5 jan 2010.

¹⁸⁹ “*A secretaria reflete uma prioridade do governo Luiz Inácio Lula da Silva e tem origem na avaliação de que é necessário aperfeiçoar o funcionamento do Poder Judiciário para que ele seja mais rápido, ágil e eficiente e para que a Justiça seja acessível à população brasileira.*” Disponível na página institucional do Ministério em: <<http://www.mj.gov.br>>

¹⁹⁰ A exemplo do que aconteceu em Portugal com Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, numa iniciativa do Centro de Estudos Sociais/ CES da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, coordenado por Boaventura de Souza Santos firmado em contrato com o Ministério da Justiça em 1996. Sua missão institucional é: Acompanhar e analisar o desempenho dos tribunais e de outras instituições e atividades com eles relacionados, como as polícias, as prisões, os serviços de reinserção social, os sistemas de perícias e o sistema médico-forense, as profissões jurídicas e os sistemas alternativos de resolução de litígios. Compete-lhe, ainda, avaliar as reformas introduzidas, sugerir novas reformas e proceder a estudos comparados, fora e dentro da União Européia. Estudos de opinião sobre o direito e a justiça fazem igualmente parte dos seus objetivos. Disponível em: <<http://opj.ces.uc.pt/portugues/apresentacao/index.html>>. Acesso em: 30 set. 2008.

da esfera social via judiciário, mas como conquistas formais que são, devem avançar na direção de sua efetividade também com o judiciário e não apesar do judiciário. O direito pode ser visto como um instrumento de transformação social, viabilizando o estado social abortado precocemente pelo governo Collor e seus sucessores imediatos preocupados em fazer com que o Brasil não perdesse a “oportunidade” de se incorporar ao mundo globalizado.

Por fim, pode-se apontar uma lacuna considerável em estudos críticos relacionados ao judiciário nos casos concretos. Pontualmente algumas conquistas são obtidas junto ao judiciário, além dos casos narrados na literatura. Mas são oriundos de fontes dispersas, não se observa uma estratégia sistematizada e coletiva junto ao judiciário, e geralmente são originadas de organizações da sociedade civil.

Como é o caso da ação civil pública promovida no ano de 2007 pela Defensoria Pública de São Paulo, O Instituto Polis e o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos face ao município de São Paulo. Foi conseguida liminar obrigando à Prefeitura de manter a continuidade do Programa Bolsa Aluguel, uma vez apontada a omissão do município em concretizar política pública municipal. Na sentença o juiz menciona que “*a interrupção dos contratos de convênio fere, de fato, o caráter de continuidade das políticas públicas.*”¹⁹¹

Um banco de dados sobre conflitos urbanos, entre eles os conflitos judicializados, produto de 15 anos de pesquisa no Observatório dos Conflitos Urbanos na Cidade do Rio de Janeiro do IPPUR/UFRJ também está disponibilizado. Embora se perceba que, dos quase 2000 conflitos cadastrados, apenas 29 foram para a esfera judicial.¹⁹²

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro mantém também um banco de dados sobre as Ações Cíveis Públicas que, embora falho no preenchimentos dos campos de especificação, conta com cerca de 300 ações cadastradas entre os anos 1999 até a presente data.

Em pesquisa promovida pelo IUPERJ junto ao TJRJ, utilizou-se de uma amostragem de 30% de todos os processos que entraram a partir de 1997 até 2000 (ações populares) ou 2001 (Ações civis Públicas). Isso fez um total de 297 processos. No Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, foram investigados 404 inquéritos e

¹⁹¹ POLIS. Ação Civil Pública. Direito à Cidade. Disponível em: <http://www.polis.org.br/tematicas14.asp?cd_camada1=14&cd_camada2=175>. Acesso em 27 set. 2010.

¹⁹² Observatório dos Conflitos Urbanos na Cidade do Rio de Janeiro do IPPUR/UFRJ Disponível em: <http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/ajax/indexajax.asp>. Acesso em: 17 dez.. 2009.

procedimentos administrativos. Foi realizado o levantamento sobre tipos de vara, procedimentos no andamento distribuição nas varas, autores e objetos. E, por fim, a análise das sentenças destes processos.

Os resultados dos pedidos de liminar das Ações Cíveis Públicas foram divididos em três grupos: deferidos, deferidos em parte e indeferidos. Foram classificados em três tipos de autoria: Ministério Público, Poder Público e Sociedade Civil. O resultado mostrou que o Ministério Público e o Poder Público obtiveram cerca quase 100% de êxito nos pedidos de liminar. As ações da sociedade civil, cerca de 50%. A pesquisa não explica o motivo dessa diferença, apontando que apenas outra pesquisa específica poderá fazê-lo.¹⁹³

Embora interessante, a pesquisa está defasada especialmente quando se considera que o Estatuto da Cidade que entrou em vigência no segundo semestre de 2001, data-limite final da pesquisa, alterou significativamente as possibilidades jurídicas da ACP, trazendo a ordem urbanística como um de seus objetos. Cabe esclarecer que as Ações Cíveis Públicas, do ponto de vista jurídico, têm um grande potencial para exigir do poder executivo a implementação de políticas públicas, conforme será desenvolvido no tópico específico de políticas públicas à seguir.

4.3.2. Políticas públicas: consolidando a cidadania no exercício do poder

Aborda-se nesse item a temática das Políticas Públicas trabalhada como categoria no direito, fato que traz uma interdisciplinaridade com o campo da política.

Isso decorreu do surgimento de novos direitos amparados na Constituição, tais como os “transgeracionais”, o direito um meio ambiente equilibrado, ao desenvolvimento etc., que foram sendo reconhecidos como direitos fundamentais.

Tal situação implicou na ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana em um quadro em se multiplicam as formas pela economia. Alguns críticos alertam para a “inflação de direitos” e mencionam que “a Constituição não cabe no PIB.”¹⁹⁴

Do ponto de vista jurídico a identificação de política pública como objeto, embora ainda esteja distante de um padrão jurídico uniforme e claro, passa em primeiro em sua identificação dentro do sistema jurídico:

¹⁹³ VIANNA, Luiz Werneck. A Democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte: UFMG / Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

¹⁹⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. Política Pública: o conceito de política pública em direito. p. 1-49. In: _____ (org.) Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva 2006. p. 5 e ss.

As políticas públicas têm distintos suportes legais. Podem se expressar em disposições constitucionais, ou em leis ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público, por exemplo... para fins dessa análise deve-se afastar a consideração de que todo direito é permeado pela política. Conquanto inegavelmente verdadeira essa assertiva, ela remete à distinção entre os termos em inglês **politics** e **policy**. Enquanto o primeiro se refere à atividade política em sentido amplo, o segundo conota os programas governamentais. É deste último que se ocupa o estudo.¹⁹⁵

Além das espécies mencionadas acima, pode-se também identificar entre elas o Plano Diretor.¹⁹⁶

Do ponto de vista de uma maior precisão, conforme a exposição ora em tela, pode-se definir que:

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

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.¹⁹⁷

Apesar do esforço teórico de Bucci para definir um conceito jurídico de políticas públicas, ela mesma considera que ainda não foi possível criar para essa categoria um conceito propriamente jurídico, uma vez que as categorias que o estruturam são oriundas da política e da administração.

Afirma então que “*é plausível considerar que não haja um conceito jurídico de políticas públicas. Há apenas um conceito de que se servem os juristas (e os não juristas) como guia para o entendimento das políticas públicas e o trabalho nesse campo.*”¹⁹⁸

Outra abordagem pertinente da relação entre políticas públicas e direito coloca o papel político do Estado como elemento central no processo de formação das políticas públicas, numa interação de fatores ideológicos, políticos e econômicos:

O fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, sendo o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais. O desenvolvimento econômico e social, com a eliminação das desigualdades, pode ser considerado como a síntese dos objetivos históricos

¹⁹⁵ *Idem.* p. 11.

¹⁹⁶ *Idem.* p. 21.

¹⁹⁷ *Idem.* p. 39.

¹⁹⁸ *Idem.* p. 47.

nacionais. Podemos concluir com Francisco de Oliveira: a questão nacional é, essencialmente, a questão colocada pelo conceito de subdesenvolvimento.¹⁹⁹

Para a fundamentação acima mencionada cabe ainda apontar, em um esforço de síntese, que:

A concepção tradicional de um Estado demasiadamente forte no Brasil contrastando com uma sociedade fragilizada é falsa, pois pressupõe que o Estado consiga fazer com que suas determinações sejam respeitadas. Na realidade, o que há é a inefetividade do direito estatal. De acordo com Marcelo Neves, o Estado é bloqueado pelos interesses privados. **A conquista e a ampliação da cidadania no Brasil passam pelo fortalecimento do Estado perante os interesses privados e pela integração igualitária da população e sociedade.**²⁰⁰ (grifo nosso)

Vinculado às Políticas Públicas e o direito está a questão das Ações Civis Públicas. A lei 7.347/1985, Lei de Ação Civil Pública (LACP) regula as ações que protegem bens jurídicos chamados de interesses e direitos difusos ou coletivos conforme o art. 1º da lei. Essa lei expressa a superação do modelo processual baseado do individualismo que informou historicamente a concepção jurídica brasileira. Além disso, trouxe a possibilidade ao judiciário de julgar simultaneamente vários processos idênticos.

Observe-se que o Estatuto da Cidade alterou a LACP introduzindo como objeto da mesma a proteção da ordem urbanística. Isto é, envolve a possibilidade de judicialização de questões como: *“planejamento, política de solo, urbanização,, racionalização do trabalho urbano, o bom funcionamento dos serviços públicos, e a localização das atividades humanas (moradia, trabalho, comércio, indústria...) tudo para viabilizar o conforto da coletividade [...]”*²⁰¹

Por fim, conforme desenvolvido neste item, é possível concluir que as Ações Civis Públicas têm um grande potencial para exigir a execução de políticas públicas pelo poder executivo, muito embora raramente tenham sido utilizadas para esse fim.

¹⁹⁹ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e Políticas Públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 144.

²⁰⁰ *Idem.* p. 160-161.

²⁰¹ FREITAS, José Carlos de. Ordem Urbanística e Estatuto da Cidade. In MILARÉ, Edis. (org.) A Ação Civil Pública Após 20 anos: efetividade e desafios. São Paulo : RT, 2005. p.257-268.

4.3.3. O espaço do cidadão e movimentos sociais

A partir dos anos 60 e 70, a concepção da questão urbana no Brasil é profundamente marcada, isto é, está diretamente vinculada aos movimentos sociais. Todavia, esta afirmativa pode ser facilmente questionada, especialmente se confrontada com os dados de pesquisa realizada em São Paulo no ano de 1973, a qual revelou que 93% das pessoas que compunham a classe de renda baixa não participavam de nenhuma associação voluntária.

Apesar destes dados, Kowarick critica a existência de uma visão ideologizada de que a *sociedade civil* brasileira era amorfa e frágil e como se tivesse uma espécie de “*vocação metafísica*” para um conformismo pacífico e passivo. Na verdade, continua o urbanista, “*se passa a visão de que as massas são incapazes para as funções de governo; governar seria por definição um privilégio da elite.*”²⁰²

Desta forma, corroborando as afirmações de Kowarick e a título de esclarecimento de ordem histórica e de resgate dos fatos, as mobilizações da sociedade civil brasileira por uma cidade mais justa se iniciaram ainda na década de 1960.

Em encontro promovido pelo IAB no Hotel Quitandinha (Petrópolis) em 1963, engenheiros, arquitetos, economistas, sociólogos e parlamentares debateram um projeto de Reforma Urbana, onde “*a principal proposta foi a criação de um órgão executor de política urbana que centralizasse os recursos. O regime militar impediu qualquer desenvolvimento do referido projeto, porém, se apropriou da proposta principal e criou o BNH.*”²⁰³

Por outro lado, e em contrapartida, observa-se que os movimentos sociais tiveram participação essencial na grande mobilização da sociedade civil duas décadas depois na constituinte de 1986 e foram especialmente importantes para a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana/FNURU, movimento que foi constituído por várias entidades representativas dos movimentos sociais, organizações não-governamentais, entidades de pesquisa e técnicos ligados à área do planejamento urbano. Sua principal característica foi centralizar as ações no escopo do “direito à cidade” com as seguintes teses:

²⁰² KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p. 25-26.

²⁰³ GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana. Curso de Gestão e de Cidades. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2000.

- 1) a necessidade de que as cidades cumprissem sua função social garantindo justiça social e condições de vida dignas para todos no espaço urbano;
- 2) a subordinação do direito de propriedade às condições de necessidade social, admitindo, entre outros instrumentos, a penalização das grandes propriedades ociosas através da cobrança de imposto progressivo e urbanização das áreas urbanas ocupadas;
- 3) a gestão democrática e participativa da cidade.²⁰⁴

A importância dessa mobilização e convergência para o FNURU naquele contexto foi de que o movimento teve muita influência institucional, pois *“teve papel destacado na elaboração e aprovação do capítulo da Política Urbana, liderando a proposta popular de emenda ao projeto então em discussão e, posteriormente, na elaboração das constituições estaduais, leis orgânicas e dos planos diretores.”*²⁰⁵

Além disso, iniciou em novas bases a valorização da política da questão urbana que, nos anos 70 se caracterizava por um planejamento urbano racional e tecnocrata. Foi nesse cenário que há o ressurgimento da luta pela Reforma Urbana.²⁰⁶

Ora, se percebe neste arco temporal de pouco mais de 15 anos, de 1973 a 1988, ou seja, da pesquisa mencionada por Kowarick à promulgação da Constituição “cidadã” que trouxe em seu bojo fortes marcas dos movimentos sociais, e ainda a criação do FNURU²⁰⁷ também em 1988, observa-se uma profunda transformação na sociedade civil brasileira e nos seus movimentos sociais.

Os estudos pioneiros de Kowarick sobre os movimentos sociais marcaram a mudança de análises sobre os movimentos urbanos em razão das mudanças conjunturais do final da década de 70, com o surgimento e várias organizações populares. Já o FNURU marca uma segunda fase do movimento, pois surge em final dos anos 80 e se reorganiza e se mantém como Fórum Nacional de Reforma Urbana.

²⁰⁴ SILVA, Carlos Almeida. Os fóruns Temáticos da Sociedade Civil: um estudo sobre o fórum nacional de reforma urbana. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

²⁰⁵ RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz e SANTOS JR., Orlando Alves dos. Cidade: Reforma Urbana - desigualdades e exclusão. Revista Teoria e Debate n. 20 - fevereiro/março/abril de 1993. Disponível em: < <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storvid=934> >. Acesso em: 3 maio 2010.

²⁰⁶ GRAZIA di Grazia. Reforma urbana e o estatuto da cidade. Curso de Gestão Urbana e de Cidades. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 14 a 25 maio 2001.

²⁰⁷ GRAZIA, Grazia di. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSORIO, Leticia Marques (org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p.16.

De um lado havia o discurso de que a sociedade civil é desarticulada, frágil, incapacitada para a governança e necessitada de tutela; alguns anos depois, tem-se uma sociedade civil articulada e combativa o suficiente para passar a um papel ativo, em que pressiona e consegue se fazer ouvir no processo constituinte com importantes conquistas, como ocorre entre 1986 e 1988.

Como compreender esta profunda transição em tão curto espaço de tempo? Que categorias de análise são pertinentes para interpretar, conhecer com mais profundidade, enfim, se assenhorear no plano intelectual dos fatos sociais que ocorreram? Qual a é importância da mobilização (de setores) da sociedade e sua relação com o Estado?

Em primeiro lugar, caber explorar um pouco mais o conceito de Sociedade Civil, conceito polêmico e polissêmico. Considerada em sua historicidade, a sociedade civil é originária das teorias liberais nas lutas de prevalência dos direitos individuais face ao Absolutismo opressor. Associava inicialmente a idéia de liberdade de um mercado auto-suficiente aliado a um Estado com funções secundárias.

A atualidade da discussão do tema sociedade civil certamente extrapola as discussões contratualistas /liberais, hegeliana ou marxista clássica do conceito e focaliza mais a contribuição ao debate contemporâneo da formulação de Gramsci. Pois para Gramsci:

*Sociedade civil é a esfera da vida social na qual grupos e classes sociais se organizam para disputar hegemonia, para interferir diretamente na correlação de forças que determina o conteúdo do poder numa formação social concreta [...] enquanto momento constitutivo do Estado contemporâneo é um terreno privilegiado da luta de classes.*²⁰⁸

Trazendo para o campo da história do confronto político entre a resistência a regimes ditatoriais e democracia, como foi o caso das ditaduras na América Latina e do Leste Europeu observa-se que houve “*uma identificação entre forças sociais, forças vivas, forças liberais, de defesa dos direitos dos indivíduos e da sociedade com o conceito de sociedade civil.*”²⁰⁹

Além dessas organizações, sugeriram também as *não-governamentais* que desempenharam o papel de apoio aos movimentos reivindicatórios e de mobilização de forças sociais reivindicando para si a representação da sociedade. Duas críticas são levantadas a este posicionamento: a primeira é que pressupõe que a atuação do Estado

²⁰⁸ COUTINHO, Carlos Nelson. Apresentação. In: DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia – um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007. p.12.

²⁰⁹ SADER, Emir. Perspectivas. **op. cit.** p. 74.

está separada das relações sociais, vez que não reconhece o Estado como produto das relações sociais. Esse desprezo pelo Estado é maior ainda na segunda crítica que se faz a esta visão. Esta tenta homogeneizar o que é heterogêneo, uma vez que a sociedade civil é ampla e heterogênea (onde cabe tudo, do capital ao trabalho) formada que é pelos movimentos sociais e grandes corporações, sindicatos e máfias, cidadania organizada e bancos. Assim, a perspectiva de acumular forças para resistir pontualmente a determinadas políticas dominantes escamoteia responsabilidades econômicas e políticas em nome de uma resistência genérica sem incluir a questão da democratização do Estado.

210

Como ainda observa Carlos Nelson Coutinho acerca da atualidade de uma visão crítica do conceito, com a ideologia neoliberal se fortalecendo foi sendo adotado um conceito de sociedade civil mais asséptico, um suposto “terceiro setor” situado entre o mercado e o Estado. A sociedade civil se transforma em um “reino do bem”, do voluntariado e da filantropia em oposição ao Estado considerado “reino do mal”, fonte de ineficácia e da coerção.²¹¹

Desde logo importa também fazer uma abordagem sobre o conceito de *movimento social* cabendo uma pequena digressão a fim de poder utilizá-lo com maior clareza. Observa-se que a análise e conceituação das novidades na conformação dos movimentos sociais e de suas propostas coletivas têm se transformado em fonte de atenção do pensamento social na América Latina. Mas, segundo Gohn, poucos autores se dedicaram a definir ou a conceituar o que entendem por movimento social. Aponta que inclusive existe certa confusão conceitual no que tange aos movimentos sociais urbanos.²¹²

Gohn aponta também que “*os movimentos sociais constituem-se em um dos sujeitos sociopolíticos presentes no associativismo [...] porque são a base de muitas ações coletivas no Brasil.*”²¹³ Especificamente em relação ao movimento social urbano aponta que a partir dos anos 2000 “*o movimento de luta pela moradia popular é o mais*

²¹⁰ Idem. p. 75-76.

²¹¹ COUTINHO, Carlos Nelson. Apresentação. op. cit. p. 13-14

²¹² GOHN, Maria da Glória. Teoria dos Movimentos Sociais. São Paulo: Loyola, 1997. p. 12-13; 273 e ss. Nesse trabalho específico a pesquisadora se “propõe a tão-somente nomear as matrizes teóricas que tem alimentado a produção brasileira, a partir de estudos sobre a parcela dos movimentos sociais que é o movimento popular.” Conf. p. 275.

²¹³ GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais e Redes de Mobilizações Cívicas no Brasil Contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 40 e ss. Destaca ainda que “os movimentos sociais enquanto uma categoria empírica podem ser localizados territorialmente ou enquanto categoria conceitual como uma forma de estruturação das relações sociais.” p. 39 e ss. Aponta ainda que existem vários paradigmas teóricos acerca do debate acerca da mobilização social mas que são diferentes da categoria movimentos sociais. p. 169.

*organizado e o grande articulador das mobilizações que ganham visibilidade na mídia, diferentemente dos anos de 1980 quando os movimentos eclodiam na periferia da cidade [...] embora continue heterogêneo.”*²¹⁴

Não deixa de notar, entretanto que o Estado, de objeto central da pesquisa em ciência social, em razão do neoliberalismo passa a ser deslegitimado e criticado perdendo capacidade de controle social. Com isso, *“ocorreu um deslocamento do interesse para a sociedade civil, e nesta os movimentos sociais são citados como uma das ações sociais por excelência.”*

Em trabalho mais recente, menciona que *“um movimento social é sempre a expressão de uma ação coletiva e decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultural.”* Aponta ainda que os movimentos sociais *“criados a partir de grupos da sociedade civil, têm nos direitos a fonte de inspiração para a construção de sua identidade. Podem ser direitos individuais ou coletivos.”*²¹⁵

Em um questionamento crítico acerca do uso da noção de movimentos sociais Touraine faz observações interessantes. Em primeiro, considera que *“é necessário não aplicar a noção de movimentos sociais a qualquer tipo de ação coletiva, conflito ou iniciativa política, salvo quando se tratar de realidades históricas já muito estudadas.”*

Uma segunda crítica que identifica no uso da noção de movimentos sociais é feita se considerando o grande impacto da mundialização que teria deslocado os espaços dos mecanismos de conflito *“de tal modo que os movimentos sociais merecedores de estudos são aqueles que colocam em questão os mecanismos de globalização [...] mas não os que se opõem a categorias sociais no interior de um conjunto político ou territorial bem determinado.”*²¹⁶

Sem nenhuma pretensão de fazer ampla revisão de literatura para trabalhar e historiar brevemente a noção de movimento social recorre-se ao ensaio enciclopédico de Emilio Taddei.²¹⁷

Os movimentos sociais que surgem nas décadas de 60 e 70 têm configurações diferentes daqueles impulsionados pelos novos ciclos de protestos do final da década de

²¹⁴ *Idem.* p. 172 e ss.

²¹⁵ GOHN, Maria da Glória. *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*. São Paulo: Loyola, 2008. p. 14 e ss.

²¹⁶ TOURAINE, Alain. *Na fronteira dos movimentos sociais*. Sociedade e Estado. Brasília, vol.21, n.1, 2006. pp. 17-28. Acesso em: 21 de abril de 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/se/v21n1/v21n1a03.pdf> >.

²¹⁷ MOVIMENTOS SOCIAIS. In: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana (Coord.) *Enciclopédia Contemporânea da América Latina e Caribe*. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 811-819.

90; até finais dos anos 80 o conflito assalariado era o principal eixo dos confrontos sociais. Nesse contexto, em pleno pacto keynesiano, o Estado tinha importante papel na mediação entre sindicatos e o conjunto do capitalismo; intervinha na ordem social e mantinha a estabilidade do sistema.

A partir dos anos 90, no entanto, quando as políticas neoliberais impuseram fortes transformações nessa estabilidade trazendo concentração de renda, riqueza e desemprego novos movimentos sociais de base territorial surgiram, tais como os movimentos de identidade étnica cultural (indígenas), os ligados a carências (sem-terra, sem-teto, etc.) e os ligados a um habitat compartilhado.

No espaço urbano especificamente, o desemprego resultante das políticas neoliberais, fez surgir o movimento dos trabalhadores desempregados. Trouxe também uma reconfiguração espacial e social às cidades abandono de áreas públicas e degradação de dos serviços. Nesse contexto, houve confluência de diversos setores sociais nas lutas pela moradia, melhoria dos serviços públicos, defesa da escola pública, entre outras, e como consequência numerosas mobilizações.

Observa-se nos movimentos sociais a recorrência – prática e discursiva – de valorizar os mecanismos democráticos de participação e decisão que influem em suas próprias formas de organização, programas e demandas em relação ao Estado.

Mesmo se considerando esse ponto, necessário constatar que no Brasil muitas ONGs surgem como forma de resistência emergindo como sujeitos coletivos durante os anos 90, momento pleno da contra-revolução neoliberal no Brasil. Mas, talvez em razão do ambiente fortemente contaminado pelo “pensamento único”, aliado aos governos Collor, Itamar e FHC, tenha ocorrido uma visão fragmentada dos espaços para ações políticas.

Existe a percepção de que, durante o processo de resistência mencionado, havia limites dos movimentos sociais na construção de alternativas ao neoliberalismo na América Latina, como verificou Sader, *“os (Fóruns Sociais Mundiais) FSM’s expressaram esse momento de resistência no plano internacional, consolidando uma visão que reduzia a exclusividade da luta aos movimentos sociais e às ONGs, opondo-se às forças políticas e à própria esfera política, e privilegiando a suposta sociedade civil.*

218

²¹⁸ SADER, Emir. A Nova Toupeira. *op. cit.* p. 46.

Sem prejuízo dos benefícios que estas instituições possam trazer à sociedade, é fundamental se recuperar a visão de luta e participação no poder, na única organização social e política capaz de atuar na dimensão de efetivar os direitos fundamentais e sociais, via políticas públicas, que é o Estado.

4.4 As formulações democratizantes: as novas formas participação no poder

A busca de novas formas de participação do poder trouxe contribuições interessantes ao debate sobre a democracia. Como observa Borón, desde meados dos anos 80 no Brasil a *“intensa ressurreição da sociedade civil muda o discurso tradicional da democracia fechada tanto nas formalidades do Estado quanto no sistema representativo em razão de que a democracia em sua formulação convencional não transcende as fronteiras da ordem pública.”*²¹⁹

Com a vigência da constituição na década de 1990 firmou-se um quadro das eleições generalizadas no país. Em razão dessas eleições e da chegada ao poder dos partidos de esquerda, as bandeiras das lutas dos movimentos ficaram mais internalizadas no Estado, isto é, esses partidos ao chegarem ao poder executivo municipal e estadual e realizaram mudanças extraordinárias na conjuntura política brasileira.

Não há dúvida de que a internalização das bandeiras dos movimentos sociais no aparato político-administrativo estatal trouxe novas possibilidades de gestão pública. Relaciona-se aqui, neste ponto, a participação efetiva dos movimentos sociais nas práticas democráticas de gestão urbana, via Orçamento Participativo e, mais tarde, via plano diretor participativo como cumprimento ao Estatuto da Cidade.

Essa percepção é essencial para a compreensão das novas políticas urbanas tanto as praticadas pelas prefeituras com o Orçamento Participativo como as políticas impulsionadas pelo Ministério das Cidades, que foram especialmente mais fortes entre a data de sua criação 2003 e meados de 2005, com a saída do Ministro Olívio Dutra.

Não há dúvida de que a trajetória na qual o Estatuto da Cidade trouxe a discussão da gestão municipal para o campo da sua democratização foi bem diferente da traçada pelo Orçamento Participativo. O Estatuto da Cidade inicia-se como projeto de emenda constitucional em 1977 dando poderes à União *“para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano”*, mas acabou sendo arquivado. Essa regra só veio a vigorar bem mais tarde com a Constituição de 1988 no artigo 21, XX.

²¹⁹ BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In SADER, Emir; GENTILE, Pablo (orgs). Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p. 63-118.

Ainda em 1983, projeto de iniciativa do Governo (PL 775/83) procurou formular diretrizes para o desenvolvimento urbano, projeto que acaba sendo retirado do Congresso Nacional em 1995 pelo Governo Federal.

Por fim, um projeto apresentado no Senado em 1990 desce à Câmara onde é apensado a 17 outras iniciativas que versavam sobre a mesma matéria e depois de demorado trâmite foi aprovado em 2001 como a lei Estatuto da Cidade.²²⁰

A visão da Constituição de 1988 como um elenco de esperanças congeladas é bem conhecida no campo da teoria do direito em razão da falta de efetividade dos direitos fundamentais. Todavia, a inserção, entre outros, do artigo 182,²²¹ regulamentado com o Estatuto da Cidade, mostra que a Constituição Federal tem muito a oferecer ainda no campo dos direitos sociais.

Assim que, passados pouco mais que 20 anos da promulgação da Constituição, e cerca de oito anos após a emissão do Estatuto da Cidade, constata-se o sucesso quase total do Ministério das Cidades em sua política central de incentivar a todos os municípios brasileiros a elaboração dos Planos Diretores onde *“dos 1.682 municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes comprometidos em criar Planos Diretores até este ano [2006], apenas 60 (3,56%) não o fizeram.”*²²²

Ermínia Maricato, Secretária Executiva do Ministério das Cidades de sua criação até meados de 2005, afirmava suas expectativas a respeito do Estatuto da Cidade que reunia *“instrumentos de política pública para racionalizar a estrutura fundiária e urbana dos municípios brasileiros. O espírito do Estatuto da Cidade, uma lei avançada, é retirar as propriedades urbanas da dinâmica de valorização desenfreada.”*²²³

Outro aspecto de muita relevância do Estatuto da Cidade é o *conceito de participação direta e universal dos cidadãos nos processos decisórios das políticas urbanas*. Isso significa que os Planos Diretores devem obrigatoriamente contar com a participação da população e de associações representativas de segmentos sociais e

²²⁰ LIRA, Ricardo Pereira. Direito à Moradia, Cidadania e Estatuto da Cidade. *Palestra na XVII Conferência Nacional da OAB, 2002. 43p. mimeo.*

²²¹ Art. 182. *“A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”* A lei mencionada é a lei 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

²²² Ministério das Cidades. Em cinco anos, Estatuto da Cidade cumpre metas formais. Publicado em 13/12/2006. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/reabilitacao-de-areas-urbanas-centrais/textos-diversos/em-cinco-anos-estatuto-da-cidade-cumpre-metas-formais/>>. Acesso em 25 jun 2008.

²²³ *Ibidem.*

econômicos em sua formulação.²²⁴ Essa obrigatoriedade se impõe momento da formulação do Plano Diretor.

Observa-se que a questão da exequibilidade de novas práticas políticas é expressa, simultaneamente tanto como esperança quanto como frustração diante da realidade brasileira, como se afere em manifestações como:

Para a equipe que ocupou (e em parte ainda ocupa) o Ministério das Cidades [2008], há a convicção de que tanto a formulação quanto a implementação dessa política deveria se dar com participação democrática, implica uma construção social que erradique o analfabetismo urbanístico no Brasil.²²⁵

Por outro lado, também identifica problemas:

Dá para contar nos dedos os municípios que estão avançando de fato na aplicação da função social das propriedades. Se for verificado o patrimônio edificado e a estrutura fundiária, em qualquer grande cidade brasileira notaremos que é possível acomodar todas as pessoas que estão morando em favelas e ainda vai sobrar espaço. Os instrumentos do Estatuto da Cidade nada mais são do que a regulação do direito de propriedade privada e pública no país. É claro que, em tempos neoliberais, falar em regulação é complicado. Não é uma lei simples de fazer valer.²²⁶

No entanto, mesmo se considerando a pouca densidade da tradição histórica da democracia no Brasil até mesmo em função da matriz patrimonialista na gestão pública, entende-se que a promulgação do Estatuto da Cidade expressou um momento legislativo ímpar da vida nacional, pelo compromisso expresso na lei com a efetivação das conquistas democráticas inscritas na “Constituição Cidadã”.

Muito se tem discutido acerca da lei do Estatuto da Cidade ser possivelmente mais uma lei do ordenamento jurídico brasileiro a não ter efetividade, já que historicamente temos esta tradição. Especialmente em razão de que também o Estatuto da Cidade traz a possibilidade de uma forte intervenção do Poder Público Municipal na propriedade privada – desde que atendidas determinadas condições e insertas no Plano Diretor Participativo – e que isso poderá trazer uma enorme resistência à lei.

A exemplo do que foi selecionado do Estatuto da Terra para ser aplicado; das duas grandes metas estabelecidas – a execução de uma reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura, a primeira obviamente ficou praticamente intocada; apenas a segunda recebeu

²²⁴ ROLNIK, Raquel e SAULE JR. Nelson. Estatuto da Cidade – novas perspectivas para a reforma urbana. *Cadernos Polis* n. 4, São Paulo: Polis, 2001.

²²⁵ Entrevista de Ermínia Maricato. O Ministério das Cidades e a Política Urbana no Brasil. Interseção Especial. Disponível em: <<http://www.revistaau.com.br/arquitetura-urbanismo/156/intersecao-especial-erminia-maricato-descreve-a-atuacao-do-ministerio-44395-1.asp>> Acesso em: 25 jun 2008.

²²⁶ Ministério das Cidades. Em cinco anos, Estatuto da Cidade cumpre metas formais. Publicado em 13/12/2006.

atenção do poder público, especialmente no desenvolvimento capitalista e empresarial da agricultura.²²⁷

A par da promulgação da lei, com a chegada de Lula na Presidência identificou-se também a existência de outro momento ímpar no país no campo do urbanismo – depois de mais de vinte anos de omissão do executivo federal – que é existência de uma política pública sistemática em âmbito nacional, voltada para a questão urbana, via a criação e ação do Ministério das Cidades. Não se considera, portanto, a formação do Ministério das Cidades como uma criação de mais um órgão político-administrativo, mas a possibilidade real de experimentar as ações de uma determinada política pública quanto às cidades brasileiras. No dizer de Ermínia Maricato, essa experiência constou “*na ruptura do bloqueio centenário da privatização da esfera pública no Brasil.*”²²⁸

Em abril de 2004, houve a instalação do Conselho Nacional das Cidades, fato que é também um marco histórico, posto que especialmente os setores organizados e ligados ao debate sobre o problema urbano no país, são chamados a participar nas decisões da elaboração, acompanhamento e execução das políticas públicas.²²⁹

Ora, especificamente com relação às políticas urbanas, muitos setores da sociedade brasileira desenvolveram um amplo e antigo debate sobre a chamada **questão urbana**. Existe, já há várias décadas, a percepção da dimensão e da gravidade dos problemas que se manifestavam no espaço geográfico das cidades - tais como distorções na distribuição de renda, deficiências no atendimento das crescentes demandas por bens e serviços de consumo coletivo, que atingiam principalmente as camadas mais pobres da população.

Há, assim, nessa discussão clareza sobre o importante papel que o Estado historicamente desempenhou no processo de urbanização no país, especialmente a partir

²²⁷ Cabe mencionar o interessante comentário a respeito da relação entre os mesmos brasileiros que não foram beneficiados pela reforma agrária poderem ser beneficiados pela reforma urbana. Luiza Erundina menciona que trabalhava como assistente social no Nordeste junto com as Ligas Camponesas da Paraíba e, quando foi expulsa pela ditadura militar e acreditou estar deixando para trás a luta pela terra e reforma agrária. No entanto, ao voltar a trabalhar, agora nas favelas de São Paulo, encontrou os mesmos trabalhadores rurais, expulsos da terra pelo latifúndio. Percebeu que a luta no campo e na cidade são a mesma coisa: a luta no campo era para assegurar terra para trabalhar e sobreviver; e a luta na cidade, para se assegurar o direito à moradia. *Conf.* ERUNDINA, Luiza. Os direitos sociais no Brasil. *In Conferência das Cidades: a cidade cidadã - Relatório Final*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. p. 11-5.

²²⁸ MARICATO, Ermínia. **Um Balanço. Carta Maior**. 09 set. 2005. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=2150>. Acesso em 7 de março de 2008.

²²⁹ MARICATO, Ermínia. Construindo a política urbana. **Carta Maior**. 19 nov. 2005. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=2287>. Acesso em 7 de março de 2008.

da década de 1950 com a industrialização acentuada. Mas, o quadro político brasileiro é marcado pela tradição histórica da negação da cidadania.²³⁰

Por outro lado, era claro também que esse mesmo Estado que interferia na urbanização foi produto histórico no Brasil de uma tradição de concepção tutelar, patrimonialista e autoritária do poder. No entanto, conforme prescrevia Constituição de 1988, havia um novo roteiro para o Estado no tocante às cidades:

Mas a constituição de 1988 apresenta um modelo, no tocante à questão urbana, inédito, conduzindo a questão urbana ao patamar constitucional, dando à cidade as galas de um prestígio constitucional, fato que até hoje não havia acontecido. Declara que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.²³¹

Assim, a questão urbana foi colocada em sede constitucional e dentro dela passa a ser discutido um conjunto de problemas incidentais que são geograficamente reduzidos nas cidades, numa leitura sócio-espacial da segregação, tais como: moradia, transportes, saneamento, educação, meio-ambiente, etc.

As alterações na Constituição de 1988 deram causa ao processo de constitucionalização do direito urbanístico. No campo urbanístico houve uma alteração mais radical, mais do que trazer novos espaços potencialmente favoráveis á uma interpretação alternativa do direito ou de maior responsabilidade social trouxe um direito lastreado pelo princípio de que:

A propriedade não é sempre a mesma, uniforme, inalterável em qualquer circunstância. Seu contorno, sua senhoria, a extensão de suas faculdades ou direitos elementares ficam na dependência da natureza do bem que lhe serve de objeto. Se o domínio se pratica sobre um bem de produção, um bem de capital (um bem idôneo a gerar outro bem, como a terra, por exemplo) a propriedade ostenta um determinado perfil, com o exercício das faculdades de usar, gozar e dispor mais intensamente limitado, em nome do interesse social, diversamente do que acontece com um bem de uso ou um bem de consumo.²³²

Essa alteração traz novamente a questão das causas históricas da produção social do espaço urbano no Brasil, a qual fortaleceu o acesso informal à moradia nas cidades. Assim, atento à importância dessa alteração, Fernandes aponta um aspecto negligenciado nas análises que é *“a ordem jurídica liberal tem sido responsável pelo padrão de*

²³⁰ Entre outros autores: CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político brasileiro**. 2 Vols. Porto Alegre: Globo, 1979. LEAL Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto – o município e o regime representativo no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-ômega, 1975. SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

²³¹ LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Renovar, Rio de Janeiro, 1997, p. 364-365.

²³² LIRA, Ricardo Pereira. Direito à Moradia, Cidadania e Estatuto da Cidade. **Palestra na XVII Conferência Nacional da OAB, 2002. 43p. mimeo.**

*urbanização [...] Não há como promover reforma urbana sem que uma profunda reforma jurídica seja também empreendida.”*²³³

Um dos pontos mais importantes foi nessa reforma foi, sem dúvida a funcionalização da propriedade²³⁴ que, junto da funcionalização social da cidade é a uma reação ao planejamento centralizado e burocratizado tradição na gestão urbana brasileira. Cabe, portanto, indagar o que é essa referida funcionalização. Um bom início desta definição está na interpretação do art. 2º do Estatuto da Cidade que é a base legal para a funcionalização da cidade.²³⁵

Para isso resgata-se também a reflexão político-jurídica acerca do conceito de função social da cidade e da propriedade, ou seja, da funcionalização da cidade e da propriedade onde a propriedade *“É sempre um direito-meio e não um direito-fim. A propriedade não é garantida em si mesma, mas como instrumento de proteção de valores fundamentais.”*²³⁶

O interesse da produção dos efeitos jurídicos deste comando legal é não só dos urbanistas, mas de toda a sociedade. Além dos desafios do ponto de vista jurídico e políticos, há também a tradição de planejamento urbano sem a idéia do público, como se explica:

²³³ FERNANDES, Edésio. Reformando a Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos/reformandoordemjuridica_edesio.pdf> Acesso em: 7 out. 2009.

²³⁴ ANDERSON, Perry. *Passagens da Antiguidade ao Feudalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 63. Observa que o movimento de expansão militar e territorial fundada na exploração do trabalho escravo em Roma coincidiu com o reforço do direito privado. O esforço ali realizado não foi para uma lei pública ou criminal, mas para uma lei civil administrando a propriedade. Assim, no processo de desenvolvimento de uma teoria central jurídica em Roma existiu a formulação do conceito de propriedade absoluta na qual se emancipou a propriedade privada de quaisquer qualificações extrínsecas ou restritivas. A propriedade era então o “direito de usar e abusar do que lhe pertence.” Esse poder, que pertencia apenas ao proprietário, era absoluto, exclusivo e perpétuo. O conceito foi resgatado no século XIX, após a elaboração do Código Napoleônico.

²³⁵ 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:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

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;

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

²³⁶ COMPARATO, Fabio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *REVISTA CEJ*, v. 1 n. 3 set./dez. 1997.

Temos uma história na área do planejamento urbano que é extremamente tecnocrática, completamente isolada dos temas do cotidiano da política urbana, que são temas que se expressam na gestão concreta do dia-a-dia da cidade.²³⁷

O Estatuto da Cidade, como resposta a esse quadro, se coloca como uma verdadeira construção da idéia de público, um desafio que é:

O novo conceito de Plano Diretor que está no Estatuto da Cidade é a idéia do Plano Diretor como espaço público que, no âmbito de uma arena pública na cidade, permite a expressão dos interesses setoriais, segmentos, territórios, bairros, distritos, corporações, níveis de governo, temáticas, desenvolvimento econômico, meio ambiente, habitação, transporte e mobilidade, abrindo as portas dos guetos e, inclusive, dos guetos temáticos - a turma do meio ambiente, a turma do urbanismo, a turma da construção civil -, abrindo e permitindo que essas pessoas conversem, se entendam, apresentem as suas pautas e possam construir minimamente esse pacto, esse espaço de regramento básico.²³⁸

Trata-se, portanto de um novo marco legal, amparado por uma série de ações do Governo Federal cuja contrapartida de sua efetividade, reside na apropriação que a sociedade poderá fazer dos instrumentos político-jurídicos de democratização da gestão urbana, agora existentes.

Haja vista que a imensa maioria dos municípios brasileiros obrigados a fazer um Plano Diretor já o fez,²³⁹ a construção da cidadania a partir do compromisso pela efetividade dos direitos sociais é um desafio de toda a sociedade brasileira.²⁴⁰

Novas práticas de gestão urbana democrática, como é o caso do Orçamento Participativo, tiveram importante e crucial impulso com a Constituição de 1988, embora elas já existissem antes mesmo de 1988. Iniciativas isoladas e não sistematizadas de fazer valer uma leitura mais democrática na gestão municipal já vinham sendo testadas em administrações de alguns municípios brasileiros desde finais dos anos 70.

E isso trouxe um aprofundamento do questionamento dos limites da democracia representativa. Embora suspensas por muitos anos no Brasil e apenas reconquistadas com

²³⁷ ROLNIK, Raquel. Palestra realizada em Seminário realizado em 15 de abril de 2005. Comissão encarregada de propor a atualização do plano diretor decenal. Câmara dos Vereadores da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em < http://www.eliomar.com.br/seminariopd_15042005.doc>. Acesso em: 20 de abril de 2008.

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹ Ministério das Cidades. Em cinco anos, Estatuto da Cidade cumpre metas formais. Publicado em 13/12/2006.

²⁴⁰ Observa-se que o Rio de Janeiro é a única grande metrópole brasileira sem plano diretor participativo (pois o último PD data de 1992) cuja discussão ocorre desde 2002. Atualmente o projeto de Plano Diretor se encontra paralisado na Câmara dos Vereadores em razão de que ele foi elaborado sem o diagnóstico da situação atual da cidade. Veja no boletim do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.mp.rj.gov.br>. Acesso em: 25 jul. 2008

a Constituição de 1988, as formas de democracia representativa evidenciaram muitos problemas. E esse é um fenômeno que, inclusive nos países capitalistas centrais fez com que *“o sistema parece ter se convertido em uma não forma, cujos limites imprecisos e flutuantes torna-o inacessível à cidadania, que continua se utilizando de formas burguesas clássicas, quando não das pré-modernas, patrimonialistas e patriarcalistas, quando o movimento do real já não se dá por elas”*.²⁴¹

Talvez a partir desse diagnóstico é que as experiências de democracia participativa via Orçamento Participativo tenha sido chamada de invenção política. Inicialmente surgiu como experiência do PMDB nos municípios de Lages (SC) Pelotas (RS), Vila Velha e Boa Esperança (ES) entre os anos 1970 e 1980. Essas experiências de Orçamento Participativo (OP) não foram da mesma qualidade, algumas melhores do que outras em razão de não estarem sistematizadas.

Apenas com o seu ressurgimento em Porto Alegre, na gestão de 1989 a 1992, é que a iniciativa se reveste de modelo de democratização do orçamento público, isto é, serviu para demonstrar na prática que era possível fazer uma administração municipal eficiente e democrática inclusive quanto ao destino do orçamento. Ganha inclusive projeção internacional e reconhecimento pelas Nações Unidas. Essa visibilidade ajudou a disseminar a prática para várias cidades da América Latina e também Espanha e França.

De certa maneira, o orçamento participativo quebrou o paradigma de que a democracia direta como a praticada pelos cidadãos atenienses, discutindo e resolvendo importantes assuntos no espaço público da Agora não era possível. O mito da democracia participativa e direta ficaria reservado apenas um passado idealizado e bem distante em Atenas clássica.

Nessa experiência a função de elaborar o orçamento em vez de se restringir ao Poder Executivo, passa a ser compartilhado pela sociedade. As assembleias abertas em locais públicos – escolas, praças, centros comunitários - além de revitalizarem os espaços públicos, se configuram em verdadeiras Agoras.²⁴²

Numa breve exposição dessa experiência, pode-se descrevê-la que ocorre quando residentes do município participam das assembleias que ocorrem em vários pontos da

²⁴¹ OLIVEIRA, Francisco de. PAOLI, Maria Célia. REZEK, Cibele Saliba. **Orçamento Participativo: uma invenção da política**. BENEVIDES, Maria Victoira. VANNUCHI, Paulo. KERCHER, Fábio. (orgs.) Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p.120-133.

²⁴² VITALE, Denise. **Democracia Direta e Poder Local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo**. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (orgs). Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais do Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004. p.239-254. p. 243.

cidade para discutir a lei orçamentária e estabelecer prioridades nos investimentos do exercício seguinte. Observa-se que não são feitas apenas consultas à população, mas há discussão e deliberação.

Como as experiências foram e são muito variadas, para considerar se uma determinada cidade tem ou não o OP, estabeleceu-se o critério em três dimensões:

- 1) A definição das preferências;
- 2) A capacidade de transcrever as preferências dos cidadãos para o orçamento;
- 3) Capacidade dos participantes de controlar a execução de suas demandas.

Considera-se que um município tem OP se forem registrados pelo menos duas dessas três dimensões.²⁴³ Isso ocorre em razão de serem muitas as diferenças nas experiências de OP que, dependendo da vontade política da administração de executá-lo, pode aumentar mais ainda as diferenças.

Francisco de Oliveira menciona que *“o OP é a fusão entre o Estado e a sociedade civil, formando a ‘sociedade política’, desbordando assim, o obstáculo da oligarquização da política – vale dizer, a forma da hegemonia burguesa nas instituições políticas propriamente ditas”*.²⁴⁴

Algumas críticas políticas foram apontadas ao OP; a “direita acusou o golpe” quando se afirmou que em Porto Alegre “através do OP o PT elegia sem nenhuma margem de erro o seu sucessor.”²⁴⁵ Continuando com Oliveira, o OP recebia, além das críticas formalistas com base na ciência política e no direito constitucional, as críticas da direita política pois ela *“teme que parcela do orçamento escape da manipulação eleitoreira-clientelística e, por que não dizer, da esfera da corrupção.”*

Limites do OP também são apontados, conforme Marquetti: especialmente quando se trata de reverter as enormes desigualdades sociais no Brasil – limites financeiros das prefeituras, limites na vontade política dominante no poder executivo quanto ao OP, o diminuto papel na intervenção das atividades econômicas das cidades (gerando renda e

²⁴³ MARQUETTI, Adalmir. CAMPOS, Geraldo Adriano de. *Democracia e Redistribuição: apontamentos iniciais*. In MARQUETTI, Adalmir. CAMPOS, Geraldo Adriano de. PIRES, Roberto. (orgs.) *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamentos participativo*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 13-29.

VITALE, Denise. *Democracia Direta e Poder Local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo*. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (orgs). *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais do Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004. p.239-254.

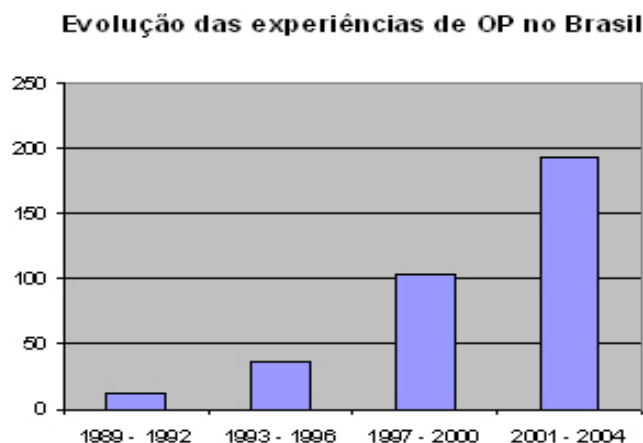
²⁴⁴ OLIVEIRA, Francisco de. PAOLI, Maria Célia. REZEK, Cibele Saliba. *Orçamento Participativo: uma invenção da política*. BENEVIDES, Maria Victoira. VANNUCHI, Paulo. KERCHÉ, Fábio. (orgs.) *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p.120-133.

²⁴⁵ ABERS, Rebecca. *Do clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da Sociedade Civil*. In *Cadernos Cidade*. vol.5. n. 7, Porto Alegre, maio de 2000. Apud SÁNCHEZ, Félix. *Orçamento Participativo: teoria e prática*. (Coleção Questões da nossa época) São Paulo: Cortez, 2002.

emprego para uma faixa da população); por fim, os limites do OP aos governos municipais – exceção feita à gestão do governo de Estado de Olívio Dutra (1998-2002).

No entanto, como mostra a evolução dos números, essa prática é cada vez mais freqüente no país, chegando na legislatura 2001-2004 a 194 prefeituras, conforme o gráfico 1 abaixo:

GRÁFICO 1



Fonte: PROPED/UFGM²⁴⁶

Os números são crescentes e não estão restritos às prefeituras governadas pelo PT embora perfaçam pouco mais de 60 % do total; PSDB e PV com cerca de 10% cada.²⁴⁷

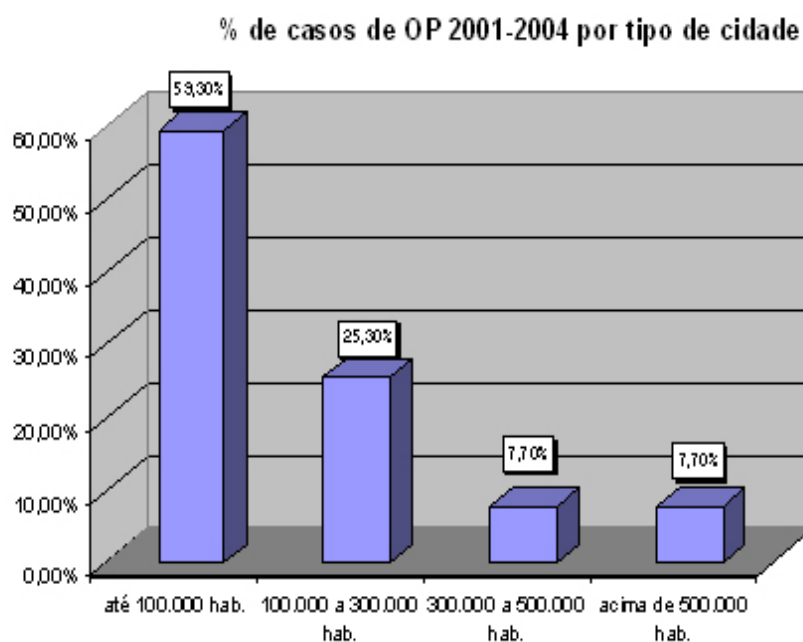
Outro dado interessante é a questão da descontinuidade do OP de uma gestão para outra. Assim, 38,7% de OP's foram continuados da gestão 1997-2000 para a gestão 2001-2004. Mas, 61,3% não o foram. A explicação possível para parte da descontinuidade vem em levantamento onde se mapeia a continuidade ou não do OP pelo partido nas transições da gestão de 1997-2000 para a de 2001-2004. Nesse caso, quando PT, a continuidade ocorre em 60% dos casos. PSDB, PDT e PSB na casa dos 10%; PMDB, 5%.

Outra ponto importante dos OP's é o tamanho das cidades, conforme aponta o gráfico 2, abaixo.

GRÁFICO 2

²⁴⁶ AVRITZER, Leonardo. (Coord.) Projeto Democracia Participativa (PRODEP) UFGM. Pesquisa: Orçamentos Participativos no Brasil 1997-2006. Disponível em: < http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html >. Acesso em 03 maio 2010.

²⁴⁷ AVRITZER, Leonardo. (Coord.) Projeto Democracia Participativa (PRODEP) UFGM. Pesquisa: Orçamentos Participativos no Brasil 1997-2006. Disponível em: < http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html >. Acesso em 03 maio 2010..



Fonte: PROPED/UFMG ²⁴⁸

Esse gráfico traz a importante questão à luz, que é aplicação do OP em grandes cidades. A dificuldade em se aplicar o OP nas grandes cidades é flagrante até pela escala dos problemas ou da *aritmética política* na divisão do município em zonas com tamanho exequíveis de uma participação popular.

Nesse sentido cabe mencionar a desafiadora iniciativa que foi implantar o OP em São Paulo, cidade então com mais de 10 milhões de habitantes no quadriênio 2001-2004, Gestão Marta Suplicy, no que foi chamado de “prova dos nove do OP.”

Diagnóstico muito interessante da cidade de São Paulo é feito por Oliveira no qual entre os vários problemas identificados todos convergem para “*o que é cada dia mais verdadeiro é a centralidade da cidade nos processos da mobilidade e da sociabilidade. Trata-se de um país urbano, de dominação urbana [...] Essa nova cidade é São Paulo por sua explosiva combinação.*”²⁴⁹

Segundo a Coordenadoria do Orçamento Participativo da cidade de São Paulo os dados do OP de São Paulo foram os seguintes:

- 250 mil pessoas discutiram o destino dos recursos da Prefeitura;

²⁴⁸ Idem

²⁴⁹ OLIVEIRA, Francisco de. PAOLI, Maria Célia. REZEK, Cibele Saliba. *Orçamento Participativo: uma invenção da política*. BENEVIDES, Maria Victoira. VANNUCHI, Paulo. KERCHÉ, Fábio. (orgs.) Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p.120-133

- 1.680 assembléias foram realizadas com a eleição de 6.560 delegados;
- Entre 2001 e 2003, foram aplicados pela Prefeitura R\$ 2,24 bilhões na cidade por determinação do OP, em volume crescentes ano a ano: R\$ 481 milhões em 2001; R\$ 662 milhões em 2002; R\$ 1,1 bilhão em 2003;
- Em três anos e meio de governo, 87% dos gastos previstos no OP foram executados.²⁵⁰

Em termos de reconhecimento internacional o OP - São Paulo foi premiado pela *International World Culture Open (WCO)* na categoria de serviços humanitários. Uma característica apontada dessa experiência foi a baixa presença das classes média e alta e, por outro lado, da grande presença de pessoas de baixa renda e escolaridade, desempregados e outros de precária situação econômica.²⁵¹

A destacar que o Orçamento Participativo apesar de previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48, I) e no Estatuto da Cidade (art. 4, III, f), nestas leis apenas constitui diretriz. Para ser executado nos moldes acima mencionados, com ampla participação, ele precisa ser uma iniciativa do poder executivo municipal.

Fedozzi aponta algumas dificuldades no OP, mencionando que o nosso perfil fortemente patrimonialista onde se identifica “*a não diferenciação entre as esferas pública e privada ou entre o que é interesse público e o que é interesse pessoal.*” Além disso, aponta também a existência de outros obstáculos históricos à cidadania brasileira os quais sinteticamente são: “*concepção tutelar do poder; ausência da noção de contrato social; permanente reposição da dualidade entre o país real e o país formal.*”²⁵²

A tese central de Fedozzi é a de que o “*Orçamento Participativo, tal como praticado em Porto Alegre vem representando uma forma de gestão pública criadora de condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania.*”²⁵³

Corroborando a importância política e educativa do OP destaca-se que:

O orçamento participativo possibilita uma modificação substancial nas relações das pessoas com o Estado e o poder público. A proposta orçamentária deixa de ser um arranjo de interesses entre governo, grupos empresariais, especialistas e técnicos para se tornar uma decisão assumida pelo povo na sua dimensão verdadeiramente política e cultural. Começa a se democratizar

²⁵⁰ Disponível em: <http://participar.net.br/Portal:Orçamento_Participativo>. Acesso em 10 de maio de 2010.

²⁵¹ CAMPOS, Geraldo Adriano de. Orçamento Participativo de São Paulo – Limiar da Participação e Redistribuição na Megalópole. In MARQUETTI, Adalmir. CAMPOS, Geraldo Adriano de. PIRES, Roberto. (orgs.) Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamentos participativo. São Paulo: Xamã, 2008. p. 77-112.

²⁵² FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Porto Alegre: Tomo; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR – FASE, 2001. p. 74-75.

²⁵³ *Idem.* p. 94-95.

radicalmente a relação do Estado com a sociedade civil; as pessoas não mais limitam sua participação política ao ato de votar em dia de eleição. E não se trata de um “ovo de Colombo”, de uma fórmula mágica, mas de um processo longo e árduo, de um aprendizado comum envolvendo muita gente.²⁵⁴

A partir das experiências positivas do OP em Porto Alegre, Cassen questiona: *“como conciliar a democracia participativa com a democracia representativa, sobretudo se quisermos estendê-la de uma cidade a um estado ou até mesmo a todo o país?”*²⁵⁵

Raul Pont responde: *“nós discutimos dentro do PT, mas isso coloca questões teóricas ainda não resolvidas”*

Conclui Cassen: *“De qualquer jeito, mesmo com seus limites, a experiência de Porto Alegre mostra que, quando a vontade política existe, e há homens e mulheres dispostos a sacrificar-se a serviço do bem público, a cidadania deixa de ser uma palavra vazia.”*

Na questão da democracia, ainda que com a discussão limitada pelos parâmetros do presente trabalho, cabe trazer a reflexão de Marilena Chauí: *“Dizemos que uma sociedade [...] é democrática quando além de eleições, partidos políticos, divisão dos três poderes da República, respeito à vontade da maioria e das minorias institui algo mais profundo [...], ou seja, quando institui direitos.”*²⁵⁶

A prática do OP é prática de instituir direitos. Aponta assim em sentido contrário ao que Santos identifica como cidadania bloqueada na democracia representativa, pois embora se baseie também na idéia de participação, não garante as condições materiais de sua eficácia.²⁵⁷

Trazendo estas observações para as cidades como cenário, cenário externo no qual se evidencia a relação crítica entre a democracia representativa e a democracia participativa, entre gestão democrática federal e gestão democrática de uma cidade, Santos aponta determinada contradição entre a política partidária e os movimentos sociais:

Quando o Partido dos Trabalhadores (PT) do Brasil chegou ao poder, muitos estávamos envolvidos em propor idéias para uma democracia participativa, para um pressuposto participativo em nível federal. E discutimos idéias interessantes,

²⁵⁴ DUTRA, Olívio. BENEVIDES, Maria Victoria. Orçamento Participativo e Socialismo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 7

²⁵⁵ CASSEN, Bernard. Democracia Participativa em Porto Alegre. Cadernos Le Monde Diplomatique. 2001. n. especial - Um outro mundo urbano é possível. p. 22-4

²⁵⁶ CHAUI, Marilena. A Sociedade Democrática. In SOUZA JÚNIOR, José Geraldo; MOLINA, Mônica Castagna; TOURINHO NETO, Fernando da Costa. (orgs.) *Introdução Crítica ao Direito Agrário*. (Coleção o Direito Achado na Rua, vol. 3), São Paulo : IOESP, 2002. p. 333-9.

²⁵⁷ SANTOS, Boaventura de Souza. Renovar a Teoria Crítica e reinventar a emancipação social. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 92.

porque não pode ser o mesmo que em uma cidade; tem de ter outra forma, mas é possível. De fato, o PT no governo descartou totalmente a possibilidade de uma democracia participativa em nível nacional. Então temos isso: uma democracia participativa no nível local consegue articular autorização com prestação de contas, cria realmente uma transparência, limita a corrupção – de fato isto está demonstrado – e consegue uma redistribuição social [...]

Mas o problema é este: podemos ter cidades mais justas, mas as sociedades em nível geral continuam sendo cada vez mais injustas, porque o âmbito local não consegue uma articulação nacional [...]

Os partidos poderiam desenvolvê-las, mas não o fazem. Este é o único dos limites persistentes que temos, mas começam a se tornar mais claras algumas coisas muito importantes nessa articulação: a democracia participativa consegue ampliar a agenda política.²⁵⁸

Que a afirmação acima pode ser questionada, não resta dúvida; mas, o fato é que existiram as ações do Ministério das Cidades, considerando especialmente o seu papel como órgão mobilizador em âmbito nacional do Plano Diretor Participativo, ações que repercutiram em cerca de 3.000 municípios brasileiros.

Foi uma ação que teve o pressuposto participativo a nível federal, embora se necessite apurar as conseqüências de curto e a médio prazos dos planos diretores nestas cidades. Mas provavelmente não era a isso que Santos se referia quanto à participação nacional.

Ainda com relação à possível contradição entre as perspectivas partidárias e os movimentos sociais, Santos menciona que:

Nota-se que os partidos, ao ter vocação para o poder, costumam trabalhar bem a questão dos desequilíbrios dentro do espaço público, porque competem pelo poder: não querem transformá-lo, querem tomá-lo. Os movimentos sociais, ao contrário, sabem que muitas vezes as formas de opressão vêm do Estado, mas também de atores econômicos e sociais muito fortes, motivo pela qual a distinção entre a opressão pública e a opressão privada não é demasiada importante.²⁵⁹

Santos vê como especialmente importante o crescimento dos movimentos sociais como base da democracia participativa e isto não só em função da contradição “*tomar*” versus “*transformar*” mas em razão de os partidos políticos estarem perdendo o controle da agenda política: “*nunca [os partidos] descumpriram tanto suas promessas eleitorais quando chegaram ao poder quanto ultimamente.*”

Santos assevera como solução uma interpenetração dos movimentos sociais e das lutas legais e ilegais para esse conflito que:

²⁵⁸ **Idem.** p. 95 e ss.

²⁵⁹ **SANTOS, Boaventura de Souza.** Renovar a Teoria Crítica ... **op. cit.** p. 96-97.

Essa perda do controle da agenda política somente será recuperada por meio dos movimentos populares [...] por meio de uma pressão de baixo para cima, e com outra característica: deve ser legal e ilegal [...] tem de ser uma luta institucional e uma luta direta. O que estou sugerindo é que temos que criar uma dialética entre legalidade e ilegalidade [...] Por isso não pode haver um fetichismo legal. De fato, todos os movimentos fundadores da democracia foram ilegais: greves, protestos, e até funerais. 260

No entanto, de uma maneira geral percebe que a relação entre os movimentos sociais e o Estado não é estática, depende de conjunturas ou “oportunidade política” que variam de acordo as relações de classes no poder. Os dois espaços são possíveis, e legítimos, o da legalidade e o da ilegalidade.

Destaca-se que o objetivo da discussão apresentada foi permitir um diálogo entre os autores e trazer questões emergentes da implantação de direitos e das instituições e democráticas.

Exatamente por esta percepção é que se constou a necessidade de se escutar os atores que vivem os conflitos urbanos no Rio de Janeiro, no processo de luta pelo direito à cidade. Eles vivenciam a questão ora pelo lado jurídico, ora pelo político; ora pelo ilegal, ora pelo legal. A teoria na prática.

²⁶⁰ *Idem.* p. 97-98.

5. A TEORIA NA PRÁTICA: ATORES URBANOS E OS ESPAÇOS DE ATUAÇÃO

5.1. Bordeando a cerca jurídica: a luta pela efetividade do direito à cidade do Rio de Janeiro

Como visto no capítulo 4. *A cidade e suas formulações democratizantes*, o final da década de 80 e os anos 90 se caracterizaram no Brasil de um lado, pela contra-revolução neoliberal e, por outro, no embate dos movimentos sociais pela instituição de novos direitos e novas ocupações em espaços políticos.

No âmbito dos movimentos sociais esta fase foi marcada por três expansões: ampliação das conquistas jurídicas – pelas novas disposições constitucionais e da legislação infraconstitucional; ampliação da participação em espaços já institucionalizados – em razão da vinculação política de prefeitos e governadores de Estado com o Movimento Social; e, ampliação dos espaços de participação política – com o orçamento participativo e fortalecimento dos conselhos setoriais relacionados às políticas públicas – educação, saúde, da criança e do adolescente, etc. A luta por uma nova ordem jurídico institucional uniu os mais diferentes setores da sociedade brasileira que convergiram para a formação da Assembléia Nacional Constituinte.

Objetivando conhecer melhor a nova relação dos direitos recém instituídos com os movimentos sociais, João Batista Pinto²⁶¹ trouxe interessante contribuição em trabalho no qual mapeia a percepção que os movimentos sociais têm com relação às leis, justiça, direito, juristas e poder judiciário. O questionamento principal era identificar a cultura instituinte dos movimentos sociais nos momentos imediatamente subsequentes à Constituição de 1988.

Como resultado, se identificou que a lei era vista em primeiro lugar a partir da consciência política do social. O legal era relativizado. Passa-se por cima do legal em razão de uma consciência maior, de ser sujeito de direito e da visualização dos próprios interesses.

Os movimentos sociais agiam colocando o direito acima da lei; enfrentavam a legalidade com a legitimidade. Houve um rompimento com a obediência cega para com a lei.

²⁶¹ PINTO, João Batista Moreira. *A ação Instituinte dos Novos Movimentos Sociais*. In ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de. *Lições de Direito Alternativo*. São Paulo: Acadêmica, 1992. p. 15-24.

Para isso foi preciso romper culturalmente e revalorizar uma outra cultura. Essa outra cultura é baseada na luta de fazer novas leis, leis melhores. Mas, só as leis, não são suficientes: era preciso haver uma cultura de apoio expressão de uma nova consciência.

A presente abordagem é diferente; entre outros aspectos abaixo apresentadas, os atores não são todos do Movimento Social, mas partícipes dos conflitos urbanos, ao menos do ponto de vista institucional. A questão não é saber apenas o que eles pensam da lei e do judiciário, mas qual o papel que o jurídico tem para que eles cheguem aos seus objetivos.

Dentro dos limites da pesquisa ora apresentada, procurou-se identificar não apenas a percepção dos movimentos sociais com relação à lei, ao direito e ao judiciário, mas também da relação entre si destes atores (sendo alguns institucionais) no cenário político urbano e a percepção dos caminhos de luta por uma cidade mais justa, pelo exercício cidadão do direito à cidade.

O objetivo das entrevistas foi identificar como esses atores compreendem e agem com relação às questões englobadas na temática do direito à cidade. Assim, as perguntas versaram sobre a organização política, a capacidade de enfrentamento judicial, e especialmente, sobre as bandeiras políticas e caminhos das lutas desse atores.

A partir de questionário formulado para esta finalidade foram apresentadas aos entrevistados 9 questões relativas ao perfil, estruturação e atuação institucional, relacionamento com outros atores nesse processo, visão do Estatuto da Cidade, além percepção sobre a criminalização do Movimento Social, do Judiciário, das conquistas e dos desafios futuros (anexo um).

Para isso foram entrevistadas 12 pessoas vinculadas à luta pelo direito à cidade tais como intelectuais, representantes e líderes de movimentos sociais e seus assessores jurídicos, e membros de instituições jurídicas públicas, em pouco mais de 19h de gravação.

Observa-se que nem todas as perguntas foram respondidas pelos entrevistados, isto é, a pauta não foi atendida completamente. O que ocorreu é que houve muita ênfase em uma resposta e em outros casos não houve manifestação.

Lista-se a **identificação dos entrevistados e seu vínculo institucional** (Pergunta 1) no quadro apresentado na página a seguir:

1.	Waldir Alves Costa FBR	Assessor jurídico da Fundação Bento Rubião (FBR) que atua desde 1986 na defesa dos direitos da população pobre das favelas e periferias, com ênfase nos direitos de moradia e da infância e adolescência.
----	----------------------------------	--

2.	Alexandre Mendes DPRJ	Defensor Público do Núcleo de Terras da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ) (núcleo fundado há mais de 20 anos).
3.	Maria de Lourdes Lopes MNLM-Nacional	Coordenadora nacional do MNLM-Brasil/ Movimento Nacional de Luta Pela Moradia que surgiu em 1990 com a proposta de lutar contra o déficit habitacional via estímulo à organização nacional dos movimentos de luta pela moradia dos sem-tetos, inquilinos, mutuários e ocupantes, unificando suas lutas pelo direito à cidade.
4.	Rossana Brandão FASE-Rio	Urbanista e técnica da FASE Rio de Janeiro . A instituição fundada em 1961 – é a ONG mais antiga do Brasil – passou historicamente por várias diretrizes em suas atuações. O foco atual é promover o direito à cidade.
5.	Marcos Russoni MNLM-Rio	Assessor jurídico e coordenador regional do MNLM - Rio de Janeiro.
6.	Marcelo Braga Edmundo CMP	Coordenador nacional da Central dos Movimentos Populares (CMP) , fundada em 1993 e atuando em 15 Estados; congrega movimentos populares variados que vão desde ONGs de mulheres, movimentos de negros, moradia, comunitários, culturais e indígenas.
7.	Roberto Monteiro (CVRJ)	Vereador (PC do B) relator do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro.
8.	Miguel Baldez	Coordenador do curso de extensão de direito social (UERJ), professor e pesquisador, assessor jurídico do Movimento Social há mais de 30 anos.
9.	Siro Darlan	Desembargador do Tribunal de Justiça/RJ ; fundador e membro por 20 anos do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente do RJ. Afastado em 2009 por ato do Presidente do TJ-RJ. Respondeu a 52 representações perante o conselho da magistratura fluminense, CNJ e STJ por posicionamentos políticos diferenciados dentro do tribunal.
10.	Carlos Vainer	Professor e pesquisador do IPPUR/UFRJ – em planejamento urbano. Coordena o Observatório dos Conflitos Urbanos na Cidade do Rio de Janeiro que armazena e dissemina informações dos últimos 15 anos sobre lutas urbanas movimentos sociais e as múltiplas e diversas manifestações da conflitualidade na cidade do Rio de Janeiro.
11.	Jadir Brito	Professor universitário, assessor jurídico do Movimento Social e autor de ações judiciais face ao Prefeito Cesar Maia em razão da não elaboração do Plano Diretor do Rio de Janeiro em descumprimento ao Estatuto da Cidade.
12.	Leonardo Chaves MPRJ	Subprocurador de Diretos Humanos e Terceiro Setor do Ministério Público do RJ (MPRJ) . Atua no combate a violência policial, violência contra o presidiário, menor recolhido a estabelecimento, na questão agrária, de acesso a terra, apoio aos sem terra, e sem teto. Atua juridicamente nas áreas de interesse público e ao direito difuso.

Necessário constar que nem todos os convidados à serem entrevistados acederam por diferentes motivos; foi o caso do membro do ministério público estadual responsável pelo acompanhamento do Plano Diretor do Rio de Janeiro; da ex-coordenadora do Plano

Municipal de Habitação de Interesse Social da Prefeitura do Rio de Janeiro, a urbanista Grazia de Grazia, e do ex-prefeito Cesar Maia.

Importa esclarecer que se trata de uma amostragem de personagens que atuam vinculados à questão urbana (difusamente, direito à cidade), ou ao menos são de instituições que o fazem, dentro dos limites mencionados.

Note-se que, pela forma de estruturação administrativa do poder judiciário, não há uma área específica ligada aos direitos sociais. No entanto, foi possível destacar um membro com uma visão mais crítica e de maior responsabilidade social no ponto da prestação jurisdicional.

Quanto as **Estratégias Políticas e Jurídicas** (pergunta 2) para lidar com as questões vinculadas aos conflitos urbanos, identificou-se, em primeiro lugar, que nem todos atuam sistematicamente de maneira institucional, alguns atuam como assessores ou pontualmente de acordo uma demanda específica como é o caso de Miguel Baldez e Jadir Brito. Desta questão excluiu-se também o membro do poder judiciário (Siro Darlan). Isto é, nem todos têm o foco voltado especificamente para as questões urbanas, embora atuem nelas também. Destacam-se os principais pontos das repostas em relação as estratégias políticas e jurídicas. Pergunta que visou fazer o mapeamento das estratégias utilizadas.

A **FBR** e A **DPRJ** do ponto de vista do enfrentamento judicial das questões são as duas instituições que atuam sistematicamente: a **FBR** estimula a formação de associações de moradores para que os processos judiciais tenham autoria coletiva; e a **DPRJ** também promove ações judiciais principalmente em âmbito coletivo (geralmente ações de manutenção de posse e de regularização fundiária). A **FBR** trabalha especialmente na base convênios com Prefeituras e com o Ministério das Cidades para atuar junto à comunidade e regularizar determinadas regiões e comunidades. A única instituição que trabalha sem nenhuma restrição, desde que haja uma demanda coletiva é a **DPRJ**. *Ainda que a **FBR** tenha o escopo de atuação limitado, junto com a **DPRJ** são as duas únicas instituições que fazem o enfrentamento judicial sistemático das questões urbanas.*

O **MNLM-Brasil** tem uma visão diferenciada em sua estratégia. Segundo sua coordenadora, *“Nas duas últimas décadas procurou-se construir os instrumentos jurídicos e políticos de desenvolvimento urbano. Em razão do alargamento da democracia burguesa com a institucionalização de bandeira com a luta pela criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, pelo Estatuto da Cidade, inserção do Direito à Moradia como um direito fundamental na Constituição Federal etc. Foi um momento de luta para alargar a*

democracia burguesa, trazendo as bandeiras para o plano legal, e houve uma diminuição das ações de rua. Fizemos menos ocupações.”

Embora tenha propostas na área da regularização fundiária, cooperativismo, produção social de moradias, *definiu como eixo de luta as ocupações urbanas* e nos últimos quatro anos as ocupações aumentaram. Há uma percepção de que existe um gargalo no acesso à moradia entre as pessoas na faixa de zero a três Salários Mínimos. Além disso, a luta do **MNLM** não é pela propriedade legal, escriturada em Cartório de Registro de Imóveis, mas apenas a concessão de uso real para moradia²⁶², e que os sucessores dos ocupantes também tenham o direito de permanecer indefinidamente nos imóveis. Não querem o direito de comprar ou vender os imóveis: querem evitar entrar no mercado imobiliário. *O enfrentamento judicial se faz como apoio apenas das ocupações a fim de evitar os despejos.*

A **FASE-Rio** atua em dois eixos: 1) programa direito à cidade 2) programa agroecologia. Convergem para a questão sócio-ambiental extrapolando a questão do direito à cidade trazendo reflexões sobre justiça ambiental, saneamento ambiental, etc. via o acesso aos serviços públicos adequados. *Não tem nenhuma atuação jurídica.*

A principal luta da **CMP** na área da moradia é acabar com a idéia da propriedade privada. Assim a regularização fundiária está sendo questionada nesse momento, em razão de que a propriedade esta virando uma comodite, como nas favelas do pavão-pavãozinho, Cantagalo, etc. *Defende a propriedade sem título, a concessão de uso real para moradia.*

Segundo o relator do Plano Diretor da **Câmara dos Vereadores**, debate-se muito pouco o tema, apenas 3 ou 4 vereadores o fazem, na medida em que o perfil legislativo é conservador. *“Atua dentro de uma lógica assistencialista implantada por 16 anos de governo Cesar Maia na qual o vereador resolve apenas problemas pontuais. Há um grande esvaziamento do debate político.”*

Carlos Vainer é coordenador do **Observatório dos Conflitos Urbanos na Cidade do Rio de Janeiro**, laboratório do IPPUR/UFRJ, onde é docente e pesquisador. É a Instituição que tem o mais antigo programa de pós-graduação em planejamento urbano do país e *“como elemento central, está engajada numa reflexão sobre os grandes projetos urbanos, sobre os*

²⁶² A Constituição Federal estabeleceu no capítulo de Reforma Urbana que o direito de uso poderá ser respeitado por meio da concessão de uso ou concessão gratuita de direito real de uso (art. 183, § 1o) e foi regulamentado pelo § 1o da Medida Provisória 2.220 de 4/9/2001. Segundo pesquisa, se identificou grande oposição e bloqueio do processo dessas concessões nas Câmaras Municipais das cidades de São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte. Já nas cidades de Jabotão, Diadema e Recife as experiências foram positivas. Conf. MARICATO, Hermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**, Disponível em: <http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf>, Acesso em: 23 de novembro de 2009

conflitos sociais na cidade sendo um centro teórico e conceitual e metodológico sobre as praticas de planejamento e conflitos urbanos. Associado a isso há uma atividade de ligação com os movimentos sociais que atuam nos espaços urbanos.”

Não há qualquer pesquisa específica sobre o judiciário, embora indique no mapeamento dos conflitos urbanos os que são levados ao judiciário no banco de dados sobre 15 anos de conflitos urbanos na cidade do Rio de Janeiro.²⁶³

Depreende-se nos depoimentos que o enfrentamento judicial é bastante restrito no escopo das instituições e se coloca pontualmente especialmente em situações de emergência, como para evitar o despejo e garantir uma ocupação antiga. Na **Fase-Rio** e **IPPUR** há uma clara opção pelo aprofundamento da reflexão crítica e atuação na área educacional e científica (com cursos e publicações). Mesmo se considerando os depoimentos dos assessores jurídicos, Miguel Baldez, Jadir Brito e Marcos Russoni, a atuação judicial tem papel secundário diante da luta política.

Segundo Russoni, coordenador e assessor jurídico do **MNLM-Rio**, o movimento não tem resultados jurídicos positivos.

Como assessor de vários movimentos numa trajetória de mais de 30 anos, Baldez considera que *“o judiciário não tem uma compreensão do fenômeno político e fica limitado ao que dispõe a lei. Entende que a judicialização emperra a luta e a ação jurídica ocorre apenas em última instância.”*

A questão seguinte **Estrutura para as atividades e de assessoria jurídica** (pergunta 3) para enfrentar as os conflitos urbanos foi subdividida em duas outras **3.1 acompanhamento dos projetos de leis** e **3.2 número de ações ajuizadas**. Seu objetivo foi identificar o papel do enfrentamento dos conflitos urbanos para esses grupos/agentes.

Na **FBR** o quadro é deficiente, pois conta apenas com 3 advogados; *“novas frentes apenas com novos convênios.”* O **MNLM-Brasil** tem sua assessoria jurídica e técnica basicamente formada por estagiários e recém-formados egressos do movimento estudantil (arquitetos, advogados, etc.), como é o caso do coordenador **MNLM-Rio** e assessor jurídico, que praticamente não opera no judiciário, salvo em emergências – como em ações de despejos. A **CMP**, embora não tenha especificado o quanto, se utiliza da estrutura dos parceiros. A **FASE-Rio** não atua no campo do judiciário. A **CVRJ** conta com excelente infra-estrutura jurídica, mas atua apenas como apoio para a própria Câmara dos Vereadores.

²⁶³ Disponível em: <<http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/ajax/indexajax.asp>>

O **MPRJ** conta com excelente infra-estrutura e assessoria, mas não expressa claramente suas metas ou planos de ação específicos de atuação nessa área. A **DPRJ** no Núcleo de Terra, está em “*plena fase de revitalização e ampliação física, estagiários, número de defensores, etc*”.

O acompanhamento de projeto de leis pertinentes à temática é feito pela **FBR, DPRJ, CVRJ, CMP, MP**; sintomático é que não constituam um fórum coletivo, isto é, não atuem em rede, mesmo com interesses bastante convergentes.

Mas, o que melhor expressa a minimização da importância do Judiciário no processo dos conflitos urbanos é o tópico **3.2 número de ações ajuizadas**. Exceção é a **FBR** que informou terem sido “*muitas nos últimos anos, especialmente as ações possessórias*.” O **MNLM-Brasil** e **MNLM-Rio**, atuam juridicamente via a Defensoria Pública (**DPRJ**) nas poucas ações de apoio às ocupações. Aqui, o quadro é, portanto expressivo da pouca relevância que tem o enfrentamento jurídico.

A **relação direta entre os atores sociais urbanos** (Pergunta 4) visou identificar a relação em rede desses atores²⁶⁴ numa possível conjugação de esforços conjuntos para o mesmo objetivo. Além disso, das instituições entrevistadas, três delas participam da coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (**FNRU**)²⁶⁵: a Fundação Bento Rubião (**FBR**), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (**MNLM**) e a Central dos Movimentos Populares (**CMP**).

A **FBR** se vincula especialmente à **DPRJ** atuando no ajuizamento de processos e deixando que esta assuma a continuação dos mesmos. Com o **Ministério das Cidades** firmou alguns convênios de regularização fundiária (como é o caso da Rocinha). Faz parceria o Movimento Social apenas nos casos em que atua nas comunidades organizando-as coletivamente para viabilizar ações judiciais coletivas. Com relação às prefeituras, atua apenas com a de Nove Iguaçu.

A **CMP** atua com a **DPRJ**, e tem boa interlocução com o **MNLM** e a **FASE-Rio**. Com a prefeitura do Rio, iniciou uma relação de interlocução com o então Secretário de Habitação, Deputado do PT Jorge Bittar. Quase nenhuma relação com a **CVRJ**. Com o **MPRJ**, é conflituosa, dado que a questão ambiental assumiu grande importância e inclusive argumentos para “remanejar” grupos populacionais. Observa que “*em época passada, já*

²⁶⁴ Segundo Gonh, “a rede se caracteriza por articular a heterogeneidade de múltiplos atores coletivos em torno de unidades de referência normativas, relativamente abertas e plurais” *Conf. GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais e Redes de Mobilizações Cívicas no Brasil Contemporânea. Petrópolis: Vozes, 2010. p.35.*

²⁶⁵ “O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) é um grupo de organizações brasileiras que lutam por cidades melhores para todos nós. São movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa que querem promover a Reforma Urbana.” *Conf.* em <http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/index.php>

fizemos uma ação civil pública junto com eles. O MP não cumpre com o seu papel efetivo.” Com o **Ministério das Cidades** foi boa no passado, com negociações política nas ocupações; depois da reforma ministerial, saíram os interlocutores. Com o **Centro de Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola**, há apoio na ações judiciais. Com o **INCRA**, houve algum apoio nas ocupações.

O **MNLM- Nacional** tem no relacionamento com os Movimentos Sociais uma interface apenas política, não jurídica. Esta parte fica na relação com a **DPRJ** com a qual mantém *“Excelente relação. Acessamos o judiciário via a defensoria contra o choque de ordem e contra o PAC”*.²⁶⁶ Com a **CVRJ**, observa que a Presidente da comissão do Plano Diretor, Aspásia Camargo tem uma visão limitada ambiental e empresarial. Com O **MPRJ** as relação é *“ruim, excetuando com o Subprocurador Leonardo Chaves. A idéia de meio ambiente – direitos difusos – é maior do que a de direitos que contemplem os pobres. Não atua na implementação de políticas urbanas.”* Com relação a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, *“Na gestão anterior se parou de fazer intervenções agressivas. Os segundos e terceiros escalões dialogavam. O atual prefeito é pior. Exceção é a Gracia de Gracia”*²⁶⁷.

Por fim, A **DPRJ**, parece ser a instituição de maior capilaridade no campo do direito, fazendo apoio jurídico às outras instituições. Com o **MNLM** (Nacional e Rio) , com a **CMP** e com a **FBR**. Esse apoio também é feito diretamente com as Associações de Moradores. Quanto ao **MPRJ** *“há uma relação pontual com o subprocurador Leonardo Chaves. O MP privilegia a questão ambiental e pouco o assentamento populacional.”*

Como se depreende dos depoimentos, a **DPRJ** é quem praticamente centraliza as ações judiciais dessas instituições. Por outro lado, não há um conhecimento mútuo nem uma sistematização por partes dos grupos do que se faz no campo judicial.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana (**FNRU**) parece ser a grande instância de sistematização das informações sobre as plataformas das lutas e ações dos movimentos. Apresenta também relatórios dos encontros bianuais e planejamentos e balanços anuais. No entanto, aponta-se apenas algumas ações no campo de pesquisa e sistematização das informações jurídicas de maneira pontual.²⁶⁸

²⁶⁶ Segundo Maria de Lourdes Lopes, Coordenadora Nacional do MNLM, o elemento crítico crítica é que o Conselho Nacional das Cidades, Estaduais e Municipais não foram respeitados nos projetos e verbas do PAC, que não passam pelos conselhos. Os projetos são comprados em consultorias sem a participação dos moradores com muitos gastos questionáveis.

²⁶⁷ Na época Grazia de Grazia era a coordenadora de atividades do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social na gestão do então Secretário municipal de Habitação da gestão do Prefeito Eduardo Paes, deputado Jorge Bittar.

²⁶⁸ Como é o da elaborações de uma coletânea com jurisprudências relativas à garantia do direito à cidade, bem como uma coletânea de modelos de diversas ações de regularização fundiária, de CDRU, de usucapião. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/reforma/pagina.php?id=2601>. SÍNTESE PLANEJAMENTO FNRU 2010

A pergunta **Os motivos do impasse na elaboração do Plano Diretor Participativo e sua votação** (Pergunta 5) assim como seu desdobramento **Quais instrumentos do Estatuto da Cidade podem ser aplicados mesmo sem o PD?** (Pergunta 5.1) visou identificar a leitura dos atores urbanos em relação ao que historicamente se constituiu num dos grandes resultados da luta por instrumentos jurídico-políticos, que é o Plano Diretor Participativo elaborado de acordo os requisitos da Lei Estatuto da Cidade e seus instrumentos de intervenção urbana.

A Cidade do Rio de Janeiro, das grandes cidades brasileiras, é a única que não elaborou o Plano Diretor Participativo (PDP) de acordo com as determinações do Estatuto da Cidade. Houve um impasse político e jurídico desde 2001 e o PDP que deveria ter sido votado até 10 de outubro de 2006 não aconteceu por descumprimento da lei pela Prefeitura e Câmara dos Vereadores.²⁶⁹

Segundo a **DPRJ**, *“O projeto foi apresentado sem discussão, plano ruim em relação à posse e aos transportes. O Movimento Social pressionou o MPRJ para instaurar inquérito civil com ênfase na não participação popular. MPRJ arquivou tudo.”*

Segundo a **CMP**, *“o impasse serviu para que o capital pudesse continuar a comandar a cidade. Qualquer lei pode atrapalhar e limitá-lo”*

Segundo o **Relator do Plano Diretor**, Vereador Roberto Monteiro: *“Houve um atraso em 10 anos no debate do plano diretor em razão do enfraquecimento do Legislativo e fortalecimento do Executivo na definição da pauta política.”*

Segundo **Prof. Miguel Baldez**: *“O plano diretor não foi revisto por interesse da especulação imobiliária, pela radicalização do capital urbano.”*

Segundo o **MPRJ**, *“as elites já definiram os novos rumos para o Rio de Janeiro e vão abortar qualquer tentativa de no plano legal jurídico de neutralizar essas regras impositivas aos seus interesses.”*

Segundo **Jadir Brito**²⁷⁰, *“o prefeito optou por fazer não um PDP, mas um plano estratégico trazendo como consequência uma visão partida da cidade e a impossibilidade de*

²⁶⁹ Constituiu-se na época um fórum popular de acompanhamento do plano diretor, formado por cerca de 30 instituições da sociedade, agora extinto mas que funcionou por quase dez anos e denunciou várias vezes as ilegalidades da Prefeitura e da Câmara dos Vereadores na condução do processo de elaboração do PDP. Agora foi criado um novo fórum: Conf. <<http://www.forumdoplanodiretor.hpg.ig.com.br/>>

²⁷⁰ Foi o advogado autor de uma Ação Popular na qual se comprovou que as audiências públicas eram desprovidas de legitimidade, pois a maioria presente era de técnicos da prefeitura, não houve publicidade, a cidade não tomou conhecimento das audiências pública, e no nascedouro do projeto já vinha com o erro de não apresentar o Plano Diretor era um substitutivo ao que já estava tramitando há mais de 7 anos. Apresentou-se um substitutivo dizendo que era um novo plano diretor, alias

se fazer o acompanhamento político da gestão governamental da implementação dos projetos. Os impasses políticos podem ser atribuídos ao modelo de gestão que não estava de acordo com o que determinava o Estatuto da Cidade e o modelo de gestão que favoreceu ao mercado, conceito de cidade-mercadoria, fatiada em pequenos planos da gestão.”

Segundo ainda Jadir Brito, “*impasse jurídico a rigor não houve, pois a dúvida inicial era se o prazo era de 10 ou 5 anos. Mas essa questão foi esclarecida pelo Ministério das Cidades ao dizer que a revisão deveria ser em 5 anos (ou seja, o prazo para promulgação acabava em outubro de 2006).*”

Por fim, segundo **Carlos Vainer**, O Estatuto da Cidade/Plano Diretor “*colocou na mão do capital privado instrumentos poderosíssimos e pouca coisa a favor das massas populares. Tanto que o que mais se aplica hoje do EC são as operações consorciadas urbanas. Fui contra a inclusão da obrigatoriedade na lei, isso foi mais coisa de arquitetos.*”

Quanto ao Usucapião Coletivo, continua Verner: “*não sabemos quantas pessoas se beneficiaram do usucapião coletivo. Mas é um número irrisório quando falamos de 120 milhões de pessoas nas cidades das quais 70 a 80 mil em situação absolutamente precária de habitação. Parece irrisório.*”

Apontando suas dúvidas quanto ao papel do plano diretor em razão de que tende a ser um obstáculo ao capital, pois ele trata da cidade pré-neoliberal da cidade planejada, da cidade keneynsiana, questiona: *ele é um instrumento de interesse do movimento popular?*

Por fim diagnostica que “*O Plano Diretor foi um problema para o César Maia embora tenha sido uma conquista da Constituinte, mas que do ponto de vista dos projetos neoliberais da cidade é anacrônico. Porque ele está baseado em regras mais ou menos permanentes de zoneamento regras, mais ou menos anacrônicas e a visão empresarial da cidade está baseada na acessibilidade, na operacionalidade na liberdade de fazer negócios. Então você diz que aqui quer construir tantos andares e vem o empreendedor dizendo que quer construir o triplo e você diz que não pode porque está no Plano Diretor.*”

Há uma clara percepção pelos entrevistados de que o impasse e não votação do Plano Diretor Participativo na gestão passada da Prefeitura foi uma decisão política que trouxe

como o Eduardo Paes faz agora, e diz que é um novo projeto de plano diretor quando na verdade é o mesmo com emendas feitas. Foi também autor de representação à Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (representante máximo do Ministério Público) em nomes de cerca de 30 entidades e militantes do movimento social narrando as omissões administrativas e ilegalidades da Prefeitura e Câmara de Vereadores na condução da elaboração do PDP pedindo providências que assegurassem a participação popular na condução do processo.

benefícios à especulação imobiliária reforçando também a alienação em geral da população quanto aos macro-problemas da cidade, ou como diz Maricato, no analfabetismo urbano.

Quanto a **Quais instrumentos do Estatuto da Cidade podem ser aplicados mesmo sem o PD?** (pergunta 5.1).

A **FBR** considera que dos instrumentos trazidos, o Usucapião Coletivo – tem efeito similar ao pré-existente litisconsórcio. Na prática não houve alteração.

Já a **DPRJ** considera que são poucos os instrumentos: *“usa-se mais os princípios; ex: princípio da predominância da regulação fundiária (art. 2, XIV) para o déficit habitacional de 150.000 no Rio e 200 mil no Grande Rio. Os instrumentos legais estão mais voltados para a gestão municipal.”*

O **MNLM-Rio** considera aplicável, além da Usucapião Coletivo, o auto de demarcação urbanística (embora pouco aplicado, está previsto na lei 11.977 de regulamenta o Minha Casa Minha Vida). Tira o problema do Judiciário e leva para o Cartório zerando o tempo de posse.

Para a **CMP**, seria o IPTU progressivo, já que o Plano Diretor anterior previa.

Assim, observa-se que maneira geral há um entendimento de que o Plano Diretor é importante e que ele não foi implementado em razão da força política do capital imobiliário. Por outro lado, não há uma percepção maior ou mais forte acerca da importância e das possibilidades que esses instrumentos do Plano Diretor podem trazer à luta pelo direito à cidade.

A pergunta **Descrição dos resultados políticos e jurídicos institucionais da sua atuação** (Pergunta 6) tece como resultado o seguinte:

A **FBR** considera que teve *“muitas vitórias jurídicas em 25 anos de atuação; muitas vezes se quer apenas ganhar tempo para negociar politicamente com os Estados e municípios. 95% de vitórias.”*

No campo do judiciário observa que *“Apenas uma pequena parte faz sentenças baseadas nos direitos sociais constitucionais. A outra parte, a maior parte reconhece apenas o direito de propriedade e não tomam conhecimento dos direitos sociais. A segunda instância é mais grave ainda.”*

A **FASE-Rio** obteve contratos para fazer mobilização social em Nova Iguaçu. Teve participação na constituição dos conselhos estaduais e municipais do Fundo Nacional de

Habitação de Interesse Social (FNHIS) tendo os conselheiros tomando posse no fim de 2009. Fez também assessoramento do Plano Diretor de Mesquita junto com a COPPE.²⁷¹

Para o **MNLM-Nacional** *“Quanto à regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal (Reforma Urbana) a perspectiva era o controle popular no planejamento urbano, mas isso foi transformado no Plano Diretor. Transformaram a idéia política numa coisa técnica.”*

Outra resultado apontado foi a criação do Ministério das Cidades que foi uma reivindicação do Movimento Social para que pudesse haver uma intervenção transversal no urbano. Mas *“ocorre que os grupos empresariais levam 90% do orçamento e o Movimento Social apenas 10% em seus projetos”*.

Segundo a coordenadora do movimento: *“Perdemos tempo demais na institucionalização, colocamos todas as nossas fichas nisso sem perceber. Levar para o campo jurídico. Uma legalização decorria de outra etc. Ocupamos todos os espaços.”* Considera que a maior conquista de todas foi o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Já quanto aos resultados no judiciário: *“temos com ele uma relação muito ruim, pois ele é ideológico, exceção de meia dúzia de juízes e desembargadores. O movimento pela democracia não cresce dentro do Judiciário.”*

O **MNLM-Rio** não tem estrutura e não tem resultados destacados.

Para a **CMP**, a vitória sempre dependeu da luta política. No judiciário os resultados dependem do sorteio do juiz.

Segundo o Relator da **CVRJ**, *“cumpriram-se as exigências formais do Plano Diretor, com as audiências públicas realizadas.”²⁷² e abriram-se as novas audiências públicas. Mas houve pouca participação da sociedade, inclusive do movimento social.”*

Segundo **Siro Darlan**, em relação ao judiciário *“a partir criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), se criou um contraponto entre a magistratura. O CNJ começou a olhar os excessos como generalizados e começou a tomar medidas de repressão a estes excessos para todo o Brasil generalizadamente. Não sem razão, pois o nepotismo era muito*

²⁷¹ Coloca-se aqui novamente a observação crítica ao PAC de que *“os recursos do Orçamento Geral da União saem direto para o PAC e não passam pelos Conselhos, da mesma maneira que os da Minha Casa minha Vida. Os recursos do FNHIS passam. No entanto esse fundo passará a urbanizar favelas e não mais ser aplicado para diminuir o déficit quantitativo de habitação que fica com o Minha Casa minha vida.”* Esses recursos são na ordem de 34 bilhões para a construção de 1 milhão de casas para famílias com renda de 10 SM. Conf. dados disponíveis em: <<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/>>

²⁷² Não é pacífico o entendimento de que mesmo formalmente as exigências foram cumpridas em razão de que usou-se o mesmo substitutivo n. 3 de iniciativa do Prefeito César Maia.

forte, que continua até hoje subsiste, via concurso e via favorecimentos internos, promoção, remoção, etc. Precisamos avançar muito na democratização interna do judiciário.

Para o **MPRJ** a maior conquista foi interna e foi ter trazido como pauta a sub-procuradoria de Direito Humanos, que tem 5 anos. Nessa área quase não havia atuação do MP. Algumas conquistas foram obtidas, como a resistência e apoio às ocupações antigas, por exemplo.

A **DPRJ** aponta duas vitórias expressivas em ações civis públicas dos sem-teto no Tribunal de Justiça do Estado mantendo a decisão em primeiro grau e trazendo uma eficácia positiva do direito à moradia.²⁷³

“Na área da saúde essa eficácia é bem maior no STJ e STF. Mas na moradia o vazio é total. Direito à moradia não é construção pelo Estado, pois existe o limite da reserva do possível.”

Outro ponto indicado é a tutela da moradia diante do poder de polícia municipal de demolição e remoção. A Prefeitura não informa nem dia nem hora: colocam caminhão da COMLURB e chamam o BOPE (como resultado da parceria Estado/Município). Essas ações são realizadas às 5 da manhã o que inviabiliza qualquer ação judicial. Não há o contraditório. O judiciário tem dado várias liminares a favor. “Mas a imprensa distorce regularmente as informações, vinculando os ocupantes aos milicianos.”

Com relação aos resultados jurídicos o membro da **DPRJ** aponta: *“as questões sociais são jogadas para o âmbito da sociologia como maneira de afastá-las da discussão, como se estivessem fora do direito.”*

Por fim foi ressaltada a questão do aluguel social que se mostrou viável como meio de realocação de edificações e assentamentos populares e pode se tornar eficaz em ampla escala no Estado.

Miguel Baldez considera que *“o povo está mais organizado e tem feito ações políticas coletivas, de ocupação.”* Aponta que historicamente a posse, significando ocupação é o meio mais corrente de uso da terra no Brasil e as ocupações são retomadas pelo movimento dos sem terra e sem teto.

Hoje existe a ocupação como um modo de aquisição da propriedade, que é o modo político. Os movimentos criam a ocupação. Afirma que isso só é possível quando *“um processo de subjetivação coletiva”*, uma ação política.

²⁷³ Foram duas ocupações de imóveis públicos na cidade do Rio de Janeiro.

“Pode-se dizer que é uma infração... Mas não é uma infração, é uma ação política que o povo realiza e tem uma importante eficácia jurídica. Porque vai repercutir no direito de propriedade, criando um novo modo de aquisição, vai repercutir no subjetivismo jurisdicionado. Porque um dos truques do direito burguês é a subjetivação individual.”

Segundo ele, as ocupações revertem isso quando se cria uma subjetivação coletiva mesmo com a repercussão no campo jurídico. O judiciário não tem uma compreensão política do fenômeno político então fica limitado ao que dispõe a lei.

Porque as associações não se utilizam dos recursos jurídicos Ação Civil Pública e Ação Popular? *“Por que a judicialização emperra a luta.”*

Por fim justifica que: *“Utilizar as leis sim, mas em última instância, pois a luta se dá em um nível que o trabalhador não tem acesso, a resistência dele é combatida pelo assédio judicial. Em relação ao respeito à coisa julgada: quando o MST me pergunta vamos respeitar a coisa julgada? Eu digo não, exatamente para evitar o despejo da comunidade.*

Agora se não tem como se organizar, não tem escolha, então vai ser através da violência contra o Estado. Seria um estágio pré-político, a ação jurídica ocorre apenas em última instância. E assim mesmo, se vamos propor a ação, mas vamos fazer política, vãs todos ao tribunal. Nós levamos o povo no tribunal!”

Carlos Vainer considera que *“os conflitos urbanos são uma chave fundamental para se entender a cidade. Uma cidade pode ser vista de varias maneiras, um arquiteto a vê de forma arquitetônica, pode ser vista como um processo econômico. Uma das maneiras de se ver a cidade é através de seus conflitos que a tem por objeto. Os múltiplos conflitos operam na cidade como uma arena, mas também como um objeto de disputa, as disputas dos recursos são os conflitos da cidade, no sentido mais amplo da palavra que vai da infra-estruturadora, território, paisagem, entendo como recurso urbano.*

Continua dizendo que: *“A progressiva transformação da cidade num negócio como os agentes neoliberais, como os agentes do planejamento competitivo pensam a cidade, como um negócio a cidade como uma competição, como um mercado, uma empresa, sugere e propõe o banimento do conflito, porque ele atrapalha a competição. Na verdade existe uma grande oposição entre a cidade de negócios e a polis – cidade política.”*

Considera que o financiamento da política pelos empresários não é novo. O que é novo é a forma pela qual a cidade busca a parceria público-privada.

“Existe uma nova modalidade de relação entre capital privado e poder público – parceria público-privada. Agora a relação do poder publico e do capital se dá sem

intermediações. Ter um prefeito empresário passa ser uma virtude, Se a cidade é uma empresa vamos chamar quem entende para dirigi-la. É a cidade do pensamento único “

Finaliza: *“A cidade é um espaço público, onde se conflitam os interesses diferenciados sob a forma da política. É necessário construir formas de ação coletiva no espaço pública”.*

Por fim, **Jadir Brito**, lembra que os Planos diretores remontam às lutas pelas reformas constitucionais e políticas da década de 1980 onde os princípios da participação na gestão pública e a democracia participativa são tomados como elemento fundamental. Lutas que se formataram no direito à cidade.

“Os Planos Diretores se transformou num dos elementos da garantia de democratização das cidades e de combate a desigualdades sócio-ambientais ou sócio espaciais e dentro delas as questões ambientais.”

Aponta, no entanto que *“Poucas experiências no Brasil, como a de Porto Alegre conseguiram fazer uma discussão do Plano diretor, um pouco São Paulo, com um mínimo de discussão social. Isso porque implica em um modelo que favoreceria a democracia participativa, de combate a desigualdade e de maior controle público na gestão porque o Plano Diretor implica necessariamente no maior controle público da gestão. Porque você obrigatoriamente tem que criar os conselhos de gestão da cidade.”*

Aponta, por fim, que seria uma forma de fazer um combate direto à pobreza e estabelecer o controle público do capital privado investido na cidade. *“Hoje o capital privado tem portas aberta sem controle público e o Plano Diretor deveria criar condições de se ter um controle público sobre isso”.*

Como se vê as respostas sobre os resultados e conquistas obtidas são bem diversificadas. Via de regra, no entanto, dão ênfase à institucionalização jurídica das bandeiras políticas.

Na segunda parte das entrevistas, composta por 3 perguntas, procurou-se mapear uma visão desses atores quanto o papel do Movimento Social em geral, sua relação com o judiciário assim como as conquistas e desafios para o futuro.

A pergunta **Qual é a configuração de força atual dos Movimentos Sociais e sua relação com a sociedade brasileira? Quais os motivos de sua criminalização?** (Pergunta 7) tem os seguintes resultados:

A **DPRJ** entende que *“existe uma discriminação que ocorre mais nas comunidades e as estigmatiza como ligando-as ao tráfico ou à milícia.”*

Além disso, considera que *“houve desmobilização dos Movimentos Sociais depois que o Lula se elegeu, pois muitas pessoas foram para o governo. As conquistas jurídicas também serviram para desmobilizar. A crise é a das relações de trabalho e de mediação entre capital e trabalho.”*

O **MNLM-Nacional** considera que *“Existe uma criminalização que é mais forte na luta pela terra. A criminalização é ideológica.”* Sobre as conquistas do Movimento Social *“Atualmente estão removendo as conquistas pois num estado burguês não se pode atingir a universalização dos direitos.”*

O **CMP** percebe que os movimentos tradicionais estão nas associações de moradores que estão dominadas pela milícia e pelo tráfico. Por outro lado, *“Os Movimentos Sociais são vítimas da violência policial; quando se manifesta na rua é associado ao tráfico e à milícia. A repressão é mais forte quando percebem que há mais organização.”*

Para o Relator da **CVRJ**, *“Houve uma da qualidade dos quadros, pois estes foram para outras tarefas no governo.”*

Segundo **Siro Darlan**, *“Existe uma criminalização especialmente forte na área da criança e adolescente. O ECA mobilizou todo o Brasil. A associação dos meninos de rua foi a Brasília, etc. Mas o ECA não saiu do papel. Se conquistou num texto como se tivesse atingido a todos os objetivos. As maiores vítimas da criminalização da pobreza são as crianças. A prioridade para as crianças no orçamento não é cumprida.”*

Além disso: *“Aponta-se também para uma fragilidade dos movimentos diante das acusações. Especialmente de acusações genéricas da mídia.”*

Miguel Baldez considera que o enfraquecimento dos Movimentos Sociais *“é uma da mídia e da ação do Governo. Lula faz uma política clientelista. Quando o MST destrói uma plantação de eucalipto, destrói porque ele destrói a terra. Depois de um tempo mata a terra.”*

Para o **Procurador do MPRJ**, *“existe um projeto de limpeza da cidade para se livrar a zona sul dos pobres e indesejáveis na base do choque e do terror. A policia do rio é a que mais mata no Brasil. O Boaventura diz que o fascismo é mais da sociedade do que do Estado.”*

Por fim, para **Carlos Vainer**, *“Existe uma penalização simbólica. A criminalização tem como alvo as lideranças.”*

Aponta que no Rio de Janeiro, existe uma fragilidade institucional brutal, e através de facções criminosas elas passam a ser o elemento de repressão das lideranças autônomas, comunitárias, ameaçado, cumprindo a função de Estado. – impedir que os sujeitos subalternos construam sua identidade através das organizações.

Embora *“Todo Estado seja autoritário, não ditatorial, mas autoritário, ele exerce autoridade sobre os dominados. Mas o dramático nesse caso do Rio é que essa função do Estado é exercido por agentes que supostamente o Estado deveria estar destruindo.”*

Pelas respostas se percebe claramente que embora o poder executivo seja essencial para se implementar reformas, direitos sociais para todos, os Movimentos Sociais são atacados pela mídia e de certa estão afastados da opinião pública. Estão também, ou incorporados ao governo Lula ou então sendo vitimizados pelas instituições de repressão estaduais, municipais e até marginais.

A visão sobre a situação dos Movimentos Sociais converge para o papel da imprensa no processo de criar uma imagem negativa. Além das lutas políticas, o Movimento Social precisa lutar contra as subjetividades criadas pela mídia.

A penúltima pergunta se refere, a saber, **Quais são as relações dos Movimentos Sociais com o Judiciário**. (pergunta 8).

A **DPRJ** considera que *“a reação é conservadora, procurando retirar as pessoas o mais rápido possível das ocupações; mas existem brechas.”*

O **MNLM-Rio**, considera que *“o juiz dá vida a um direito abstrato, protege a propriedade e é conservador, dá vida ao abstracionismo da lei. Na redemocratização o movimento social vislumbrou conquistas legais e administrativas para viabilizar a luta. O movimento à medida que foi conquistando as leis, foi se desmobilizando. Acreditaram que, se está na lei então vai acontecer. Isso contribuiu para a desmobilização.”*

A **CMP** considera que *“A lei foi feita para beneficiar as elites. A mobilização política muitas vezes tem sido emperrada pelo jurídico”*

Aponta que cabe uma reflexão maior dos parceiros para que eles pontuem bem claramente qual é o papel do jurídico nessa história. *“Existiu uma confiança grande do papel do jurídico e quando se olha para o tempo real da resistência política, o tempo já passou. O*

momento é complicado pois estão indicando que é dentro do judiciário que vamos encontrar a saída. O grupo de Juízes para a Democracia não representa nada.”

O **Relator da CVRJ** considera que *“o Judiciário é produto de uma política de classes, quem tem dinheiro e é mais treinado chega lá.”*

O **Desembargador Siro Darlan** entende que *“o Judiciário ainda é refratário, e temos apenas movimentos tímidos; no Rio, temos apenas 7 ou 8 magistrados.”*

O **Procurador do MPRJ** considera o Judiciário e suas instituições, inclusive o próprio MP, refratários aos Movimentos Sociais. O MPRJ poderá fazer mais ações se abrir seus gabinetes ao povo. *“Só vejo Ação Civil Pública contra dono de restaurante, por remédios, etc. Mas por saneamento básico, não tem. Defender moradia é defender o meio ambiente cultural, e não desarrumar o que está ordenado, pode melhorar, levando saneamento básico.”*

Para **Miguel Baldez**, *“o povo estava com as bandeiras, mas aí vieram as emendas do processo de constitucionalização. Era a saída, transferindo a ação política para a ação jurídica. Então a invés de lutarmos por um espaço de luta política lutamos por um espaço da constituição.”*

O **José Geraldo da UNB** disse: *“Olha lá a constituição, estão lá congeladas todas as nossas bandeiras”. Isso resultou num descenso.*

“O Movimento Social procura resolver no campo político as suas necessidades de enfrentamentos e só vai ao Tribunal de Justiça quando ele é provocado quase sempre pela outra parte. Eu nunca diria ao MS vamos entrar com uma ação de manutenção da posse. Nunca disse isso.”

“No usucapião coletivo, pode-se pensar. A Fundação Bento Rubião tem um frisson legalista, são legalistas, tem parcerias com o governo. Sem nenhuma censura, isso às vezes enfraquece a posição política.”

Para **Carlos Verner**, *“O aparato judicial está claramente comprometido, não que não haja um ou outro espaço. Mas o aparato legal brasileiro é efficacíssimo contra os pobres e complicadíssimo a favor dos pobres.”*

Do mesmo modo, aponta que *“para que o prefeito realize uma operação urbana para entregar um pedaço de terra para os capitais privados, os mecanismos são facilísimos. Para aprovar o IPTU progressivo os mecanismos são complicadíssimos.”*

Para **Jadir Brito**, o problema não é apenas o Judiciário, mas a expectativa e crença que se colocou na lei como instrumento de representação das utopias e de reforma urbana.

Além disso, *“a partir de 1988 se criou problema que é a eficácia destas normas. E a luta pela eficácia destas normas tomou um conjunto de direções diferentes.”*

*“Tivemos nos movimentos sociais uma relação pendular: Primeiro, porque se acreditou muito no judiciário, sobretudo no início da década de 90, sobretudo com **ação popular e ACP** para garantir o conjunto de conquista, e o que assistimos ao longo dos últimos anos foram dois movimentos: descrença no judiciário (por razões óbvias dele representar os interesses da classe dominante) e o fetiche das leis e de que o judiciário tem sido o promotor dos direitos sociais do Brasil.*

Outro elemento na análise de Jadir é que *“Um fenômeno novo que existe com o governo Lula é a mexicanização da política onde vários órgãos de Movimentos Sociais passam a ser órgãos governamentais. E os Movimentos Sociais urbanos, de base historicamente ligados ao PT, passam a serem os seus dirigente também dirigentes do Estado.”*

“Então há um fenômeno novo que não tem o judiciário em si, mas existe uma certa confusão pela crença de é o poder executivo que passa a ter o papel de protagonismo de efetividade nos direitos sociais de direito a moradia.”

Conclui então que: *“é outro fenômeno que assistimos que sai do judiciário e passa para o executivo a crença no hiper executivo que cuidaria da efetividade dos direitos.”*

Interessante constatar que, de maneira geral pelos depoimentos há em primeiro lugar uma preocupação em institucionalizar bandeiras; depois, avalia-se que o judiciário não funcionou como esperado e as bandeiras jurídicas são ineficazes. Mas continua-se a luta para se consolidar direitos; o que não se identifica, nos depoimentos é qualquer crítica ou sugestão de ação específica ou bandeira para alterar ou intervir no judiciário, inclusive no processo de democratização do poder judiciário.²⁷⁴

²⁷⁴ Segundo depoimento de Siro Darlan: *“O magistrado é produto de um concurso público elitizador. Em razão disso, os avanços da democratização do poder são tímidos. Internamente o poder não é democrático No judiciário existe uma elite desembargadores – que atinge o cume da carreira por merecimento altamente contestável, porque os critérios de promoção por merecimento são de favorecimento político, parentesco, critérios que não são objetivos. A administração do tribunal é formada por essa elite de desembargadores que representa pouco mais do que 15% do colégio de magistrados do Rio de Janeiro. Os números: 1.000 juizes e 189 desembargadores. O presidente do TJ é eleito entre os 5 membros mais antigos, por uma elite de 180 desembargadores.”*

A última pergunta quer saber **Qual é o balanço dos últimos anos, quais foram as principais conquistas que o movimento urbano conseguiu e quais os desafios para o futuro.** (pergunta 9).

Para a **DPRJ** “*Existe uma crise de representação política. A luta se dá por outros canais. O Plano Diretor é um pacto social. A luta é por um instrumento do bem-estar social. A solução é enxergar a cidade como uma organização com base territorial. A crise está em encontrar formas de luta que não são mais tradicionais. O movimento constitucionalista trouxe avanços. Existe o Sistema Nacional de Moradia de Interesse Social e políticas públicas para a faixa do 0 a 3 S.M.*”

Para a **FASE-Rio**, “*O Estatuto da Cidade, é um marco no desenvolvimento urbano, trouxe uma nova ferramenta para o movimento popular. Mas o importante é desetorizar o debate, moradia, saneamento, transporte. A visão do direito à cidade pede um todo integrado.*”

Para Russoni do **MNLM-Rio**, “*O usucapião especial urbano e a concessão especial de moradia da Constituição, regulamentados pelo Estatuto da Cidade e pela MP 2220 são bons instrumentos. Mas não são completos no sentido de resolver o problema da moradia no Brasil. O usucapião é o reconhecimento de uma posse de 5 anos. Ele só atua nas áreas onde não há ocupação social. Temos 8 milhões de pessoa sem moradia. O usucapião é para a defesa daqueles que já estão ocupando.*”

Para o **CMP**, “*o que conseguimos é a resistência, criar núcleos, setores, é uma vitória, e até as coisas mais institucionais, Conselhos etc. Para o futuro, esperamos que haja uma conscientização de que as mudanças devem ser gerais e não específicas: pois a ocupação não é solução de moradia para ninguém; enquanto se pensar que a ocupação é a solução, não se transforma a sociedade. Outras conquistas jurídicas – o Estatuto da Cidade e o Sistema Nacional de Interesse Social o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Nacional e de seu Conselho Gestor.*”

Mas questiona ainda; “*e os 8 milhões de sem-teto? Eles vão ocupar e ficar esperando? Não existe uma política habitacional eficaz e séria, aproveitando os vazios urbanos para fazer essa solução. (no Rio existem 200 mil vazios urbanos).*”

Para o **Relator da CVRJ**, “*O Estatuto da Cidade é a principal conquista embora tenha que ser aperfeiçoado e as instituições fortalecidas. Desafios: implementar o PD’s e o Estatuto da Cidade.*”

Para a coordenadora nacional do **MNLM**, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é a principal conquista.

O desafio é *“desconstituir as expectativas criadas pela conquistas institucionais e reconstruir as mobilizações ocupações e luta política. Lutar menos pela lei e mais pela mobilização. Por exemplo: a lei diz que as ocupações até 2005 podem ser regularizadas. Depois disso não. Temos que recuperar o direito de ocupação.”*

Outra conquista importante apontada é o Orçamento Participativo, embora *“tenha chegado muitas vezes desconectado das lutas sociais já existentes locais. Houve um discurso de zerar tudo e implantar o OP. O OP é uma discussão sobre um percentual de apenas cerca de 7,5% do orçamento municipal. E é preciso que esteja no orçamento plurianual.”*

Para o **desembargador Siro Darlan**, acredita que os direitos estão conquistados e têm que ser efetivados sob pena da CF vira letra morta. *“Diria que a melhor coisa que pode acontecer com os MS é acabar, e eles vão acabar no momento que acabar a razão de existência deles – com a efetivação da igualdade de todos e o acesso aos direitos fundamentais. Por que temos o MST? Porque a lei de Reforma agrária é letra morta. Se a lei da Reforma agrária for efetivada cumprida, não precisa do MST que é uma resposta a ineficácia dos direitos”.*

Segundo o **Procurador do MPRJ**, *“as conquistas estão sendo desfeitas, estamos em retrocesso, mas o jurídico esta onde sempre esteve. Se conseguíssemos avançar na formulação política, teríamos um avanço do jurídico”* Segundo ele, as principais conquistas foram a própria Lei de Ação Civil Pública, a Constituição e o Ministério Público.

Jadir Brito considera que a existência do Movimento Social, por maior que seja a tentativa de criminalizá-lo pela mídia, a idéia de que o acesso à terra urbana e rural se dá por meio da ocupação e a ocupação é uma forma legítima de conquistar a terra, são grandes conquistas.

“Muitos advogados e juristas diriam que as conquista foram as legislações. Eu diria que as leis foram importantes, mas podem ser meras construções sem eficácia. Mais importante foi a própria existência dos MS resignificando a luta pela terra urbana.”

Por fim, segundo **Carlos Vainer**, *“Não se vai mudar a natureza de nossa sociedade por ação judicial. Seja qual a ação que for feita – e todas devem se tentadas – o perfil da cidade que é brutalmente anti-democrática não será alterado por ações judiciais.”*

Sobre as ações judiciais, considera que *“podem ser um instrumento que em alguns momentos ajude as pessoas a se organizar, paralisar as iniciativas agressivas do grande*

capital ou do governo autoritário. Mas pode também trazer uma certa apatia as populações que elas não precisam lutar.”

Considera que as mudanças sociais serão resultantes de ações de políticas urbanas por expressão das forças sociais populares e democráticas. O poder executivo tem muito mais poder na nossa estrutura, é muito mais decisivo do que as estruturas legais.

Afirma que *“governos realmente comprometidos com o movimentos popular com o aparato legal existente podem fazer muito. Assim como governo descomprometidos com o movimento popular pode fazer muito mal aos movimentos populares com o aparato legal.”*

Segundo Vainer: *“o elemento central continua sendo a constituição do sujeito autônomo capaz de intervém na cena publica levando os seus projetos para diante. Tudo volta para a Polis.”*

A última pergunta foi a que trouxe certamente as respostas mais ricas de perspectivas e informação. As bandeiras institucionalizadas são apontadas por todos como muito importantes. Mas, também é ressaltado que as lutas políticas são essenciais e a mobilização dos Movimentos Sociais seja talvez a principal conquista nos últimos anos. Por outro lado, há uma divergência importante entre o posicionamento do Jadir Brito e Carlos Vainer: o primeiro secundarizando o papel do Estado na implementação dos direitos sociais; o segundo, reforçando que um Estado quando governado com comprometimento com os Movimentos Sociais, é possível se avançar muito nas conquistas sociais.

6. A TÍTULO DE CONCLUSÃO: NO LIMITE DA CONSCIÊNCIA POSSÍVEL

A partir do que foi descrito e das problematizações expostas, pode-se questionar: em relação à cidadania, e especialmente quanto ao direito à cidade, o que foi efetivamente construído nos últimos anos?

Alguns dados específicos servem para orientar a reflexão:

Segundo a UN-HABITAT,²⁷⁵ o Brasil No ano de 2005 tinha mais de 45 milhões de pessoas vivendo em favelas (29% da população). “Desde 1970 o crescimento das favelas em todo o hemisfério Sul ultrapassou a urbanização propriamente.”²⁷⁶ No Rio de Janeiro, segundo o Instituto Pereira Passos (IPP), a expansão das favelas entre 1999 e 2008, foi na ordem de 7%, ou seja, aumentou em três milhões de metros quadrados – ou o equivalente ao bairro de Ipanema inteiro. Ainda segundo o IPP, cerca de 20 por cento dos habitantes do Rio de Janeiro moram distribuídos em 968 favelas (um número de 218 favelas maior do que o existente em 2004).²⁷⁷ Já o déficit habitacional no Brasil se concentra da seguinte maneira: 84% na faixa de renda de até 3 salários mínimos e 92% na faixa de renda de até 5 salários mínimos.²⁷⁸

Como se caracteriza a vida na favela?

Segundo relatório da UN-HABITAT²⁷⁹ embora de características muito variáveis, é possível relacionar à vida nas favelas algumas especificidades: normalmente é marcada pela degradação urbana e elevadas taxas pobreza e desemprego. Além disso, se associa a um elevado índice de criminalidade, de dependência em drogas e altas taxas de doenças mentais e suicídio. O acesso à água potável e as condições sanitárias são precários; os cuidados básicos na saúde são baixos e os índices de desnutrição são altos. Outras infra-estruturas são deficientes, como a qualidade habitacional, transportes, educação, etc.

O que é possível mudar na luta pelo direito à cidade de modo a trazer a efetividade do direito à cidade?

²⁷⁵ UN-HABITAT. Banco de dados disponível em: <<http://www.unhabitat.org/stats/Default.aspx>>.

²⁷⁶ DAVIS, Mike. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 27.

²⁷⁷ Instituto Pereira Passos. Banco de dados disponível em: <<http://www0.rio.rj.gov.br/ipp/>>

²⁷⁸ Renda e déficit habitacional: Fundação João Pinheiro, 2000. mercado residencial privado: projeto moradia 2001. *apud* . MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Revista IPEA Políticas Sociais - acompanhamento e análise** nº 12. | fev. 2006. p. 215.

²⁷⁹ UN-HABITAT. 21 **Session of the Governing Council**. 16 - 20 april 2007, Nairobi, Kenya. Disponível em: <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/4625_51419_gc%2021%20what%20are%20slums.pdf>

Uma reflexão a partir do conceito de **consciência possível** apresentada por Lucien Goldmann²⁸⁰ poderá ajudar a compreender a questão: que tipo de idéia de cidadania é possível se construir neste momento? Qual é máximo de consciência possível sobre a idéia de cidadania que podemos realizar?

Goldmann faz uma distinção entre consciência real e consciência possível se reportando a um trecho de Marx na Sagrada Família onde se explica que não se trata de saber o que este ou aquele proletário pensa ou mesmo todos os proletários juntos; mas sim qual a consciência de classe do proletariado. Lembra ainda que *“é importante para se intervir na vida social saber quais são, em um determinado e determinada situação, as informações que podemos transmitir, quais as que passarão, mas com deformações mais ou menos importante e quais não conseguirão passar.”*

Marx identificou esse problema, que ele denominava de limites da consciência possível. Um bom exemplo concreto disso foi a situação constatada entre os camponeses em janeiro de 1917, que em sua maioria eram fiéis ao Tzar e não se vislumbrava a possibilidade da derrocada da monarquia. Mas, ao final do ano tinham uma consciência completamente mudada a esse respeito.

Goldmann explicando o que ocorreu, informa que os teóricos do socialismo definiam que a propriedade individual da terra deveria ser abolida em nome da grande exploração coletiva ou estatal:

Foi quando surgiu Lênin... e fez um trabalho de um sociólogo e explicou que era possível aos camponeses compreenderem algumas palavras de ordem socialistas, mas não seriam capazes de compreender que deveriam renunciar à propriedade privada da terra. Poderiam mudar a consciência quanto ao Tzar, mas não a de valorizar o trabalho em cooperativa e abrir mão de sua terra.²⁸¹

Na problematização que aqui se faz, recorrendo mais uma vez a Santos²⁸², interroga-se: como é possível intensificar a cidadania? A que subjetivação coletiva pode-se ter em conta, tendo em vista a atual percepção dos agentes entrevistados? Como compatibilizar as bandeiras políticas com a mobilização dos Movimentos Sociais urbanos – dada a fragmentação das bandeiras identificada nos atores da luta pelo direito à cidade?

²⁸⁰ GOLDMANN, Lucien. **Importância do Conceito de Consciência Possível para a Comunicação**. p. 38-68. In: O Conceito de Informação na Ciência Contemporânea. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

²⁸¹ *Idem*. p. 41.

²⁸² SANTOS, Boaventura de Souza. **Renovar a Teoria Crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 92.

Certamente, não há uma resposta, ou A resposta. Mas existem algumas constatações.

Uma das questões mais prementes e que permeia os depoimentos é que a luta pelos direitos foi legítima e continua sendo uma bandeira legítima, embora tenha trazido decepções quanto à efetividade dos direitos sociais considerando a atuação do judiciário. No entanto, a descrença no judiciário não impede de se continuar lutar por mais direitos. Mas, com exceção do magistrado, não se coloca como bandeira nem a problematização e nem a democratização do Judiciário; nem ao menos se procura trazer para a discussão pública a atuação e o papel do poder judiciário.

Essa problematização é difícil e pode ser feita talvez em um primeiro momento trazendo a questão para a eficiência no acesso à justiça, dado que as vicissitudes administrativas do judiciário são conhecidas e amplamente criticadas. Mas não são nem publicizadas ou objeto de discussão do Movimento Social.

Outro ponto é ter-se em conta, como mencionando pelos entrevistados e pelos dados apresentados, de que o judiciário é um espaço, por mais restrições que existam, onde o conflito e a luta pelo direito à cidade podem acontecer (com todos os riscos envolvidos). Até mesmo porque se constata também que se a competência para estabelecer Políticas Públicas é do poder executivo, que utiliza para isso de leis, programas e programas de trabalho, planos diretores etc. existem espaços para uma judicialização das mesmas. Prática, no entanto, não elencada nas discussões ou nas estratégias de luta pelo direito à cidade.²⁸³

Quanto a isso, percebe-se que praticamente não existem estudos de mapeamento das decisões do judiciário (nas esferas estadual, federal e tribunais superiores) de maneira se identificar das tendências progressistas ou conservadoras, entre outras. Afinal, como age o Judiciário? Que tendências os tribunais de cada um dos estados, que cada região da justiça federal e os tribunais superiores vêm assumindo quanto aos direitos sociais? Talvez os estudos mais promissores sejam os que ocorrerão a partir da criação do Observatório do Judiciário criado no âmbito do Ministério da Justiça e assessorado por Boaventura de Souza Santos, muito embora o foco inicial seja dentro da linha de acesso à justiça, isto é questionar a eficiência do judiciário na universalização da prestação jurisdicional.

²⁸³ Conforme observado no item *4.3.2. Políticas públicas: consolidando a cidadania no exercício do poder, assim como o caso da liminar obrigando à Prefeitura da Cidade de São Paulo em manter a continuidade do Programa bolsa aluguel.*

Outra constatação interessante é que apesar dos depoimentos convergirem na descrença das conquistas jurídicas, isto é, no campo dos direitos, eles também convergiram para apontar a criação do *Sistema Nacional de Interesse Social, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Nacional e de seu Conselho Gestor* como a principal conquista do Movimento Social.²⁸⁴ Isto é, a maior conquista apontada é uma lei de 2005 que está ainda em vias de ser aplicada, embora a mesma garanta financiamento e subsídios à moradia para a população que recebe de 0 a 3 Salários Mínimos.

Outra constatação é que os novos modelos alternativos de gestão urbana, como o Plano Diretor Participativo e o Orçamento Participativo conseguem furar esse bloqueio histórico da cidadania, mas devem ser de iniciativa do poder executivo. Nesse sentido, a política de participação fica subsidiária da política de representação. Isto é, as práticas de participação políticas não assumem autonomia diante das práticas da democracia representativa.

Por fim, um último ponto, provisório, nessa reflexão, diz respeito ao possível papel transformador do direito como agente transformador da sociedade. Tema amplamente debatido na Sociologia Jurídica,²⁸⁵ desdobra-se basicamente em duas correntes, uma das quais considera que “*o direito como uma manifestação social que é, é determinado pelo contexto social, no qual a sociedade produz o direito que lhe convém. Alguns pensadores afirmam que existe apenas a imposição de interesses por parte dos grupos que exercem o poder.*”

A outra postura, contrária a esta, é formada por autores que entendem que “*o direito é um fator determinante dos processos sociais.*” Aqui se entende que o direito possui a capacidade de determinar o contexto social, de atuar sobre uma realidade e mudá-la, trazendo um novo comportamento dos membros de uma determinada comunidade.

Reflexão importante é mencionada sobre o debate acima, observado que:

²⁸⁴ Segundo MARICATO: “*Na proposta que está sendo implementada, o novo Sistema Nacional de Habitação está dividido em dois subsistemas: subsistema de Mercado e subsistema de Habitação de Interesse Social. O subsistema de Habitação de Interesse Social inclui a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), aprovado pela Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre a criação do Sistema nova política habitacional depende do comportamento do mercado e da persistência do governo federal na regulação do mercado privado Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e cria o FNHIS. Com a implementação desse fundo, estados e municípios devem se incorporar ao sistema para ampliar o esforço de dar uma resposta massiva ao problema da habitação. A eficácia da proposta da para induzi-lo a ampliar o acesso à classe média e da canalização dos recursos públicos para a habitação de interesse social.*” Conf. MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Revista IPEA Políticas Sociais - acompanhamento e análise** n° 12. fev. 2006. p. 219

²⁸⁵ SABADELL, Ana Lucia. Manual ... **op. cit. p. 93 e ss. faz uma ampla revisão de literatura sobre o tema.**

Do ponto de vista da teoria do Estado, a convicção de que é possível realizar mudanças sociais e partir do direito não contradiz a tese de que o direito é um reflexo dos fatores econômicos e de interesses de classe. O papel determinante da economia e dos interesses das classes sociais é uma hipótese teórica geral, dentro da qual constata-se a atuação relativamente autônoma do direito, que pode inclusive incentivar as mudanças sociais.

A história ensina, porém, que o direito não possui força suficiente para mudar a estrutura de classe social e os fundamentos do sistema econômico, que são suscetíveis de alteração somente por meio de um processo de transformação política.²⁸⁶

Assim, tendo em vista que a idéia de mudança social por meio do direito se desenvolveu mais fortemente a partir dos anos 90 no movimento de idéias emancipadoras da sociedade, favorecendo as classes e os grupos mais vulneráveis da sociedade. Como já mencionado, essa visão assumiu o nome de uso alternativo do direito e se disseminou nas universidades e tribunais trazendo a idéia de legitimidade dos novos sujeitos coletivos através da democracia participativa no desenvolvimento de uma nova ética e na prática da solidariedade. Mas as restrições ao direito alternativo são muito fortes dentro da doutrina.

Diante de um quadro diagnosticado como de “*perda da agenda política*” aqui se reporta mais uma vez à posição de Boaventura de Souza Santos apontando como alternativa uma interpenetração dos movimentos sociais e das lutas que devem ser tanto legais e como ilegais para num conflito em que ele sugere: “*temos que criar uma dialética entre legalidade e ilegalidade[...]Por isso não pode haver um fetichismo legal. De fato, todos os movimentos fundadores da democracia foram ilegais: greves, protestos, e até funerais.*”²⁸⁷

Coloca-se a necessidade de enfrentar os desafios acima mencionados os quais, certamente, têm conexões mais amplas do que as anunciadas. Entretanto, como toda pesquisa faz, por se tratar de uma abordagem previamente formulada, produz-se um recorte da realidade para fins de definição do objeto e de sua análise.

Espera-se que o presente trabalho sirva para ajudar essa interpenetração.

²⁸⁶ *Idem.* p. 100.

²⁸⁷ SANTOS, Boaventura de Souza. *Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 97-98.

REFERÊNCIAS

1. **ALENCAR, Francisco. et al.** História da Sociedade Brasileira. **Rio de Janeiro: Ao livro técnico, 1979.**
2. **ALVES, José Carlos Moreira.** Direito Romano. v.I. **10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997**
3. **ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, Emir; GENTILE, Pablo (orgs).** Pós- neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático. **6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p. 9-23.**
4. _____. Passagens da antigüidade ao feudalismo. **São Paulo: Brasiliense, 1991.**
5. **ARENDT, Hannah.** A condição humana. **Rio de Janeiro: Forense, 10. ed. 2004.**
6. **AVRITZER, Leonardo. (Coord.) Projeto Democracia Participativa (PRODEP) UFMG. Pesquisa: Orçamentos Participativos no Brasil 1997-2006. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html>. Acesso em 03 maio 2010.**
7. **BALDEZ, Miguel Lacellotti.** Ainda a Reforma Urbana: notas sobre algumas conquistas institucionais: mecanismos de concretização da participação popular. **Petrópolis: CDDH, 1991.**
8. **BARROSO, Luis Roberto.** O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira. **6. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2002.**
9. **BASTOS, Celso.** Dicionário de Direito Constitucional. **São Paulo: Saraiva, 1994.**
10. **BELLAMY, Richard.** Liberalismo e Sociedade Moderna. **São Paulo: UNESP, 1994.**
11. **BENCHIMOL, Jaime Larry.** Pereira Passos, um Haussman Tropical: A renovação urbana na cidade do Rio de Janeiro no início do século XX. **Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1992.**
12. **BERCOVICI, Gilberto.** Planejamento e Políticas Públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. *In:* **BUCCI, Maria Paula Dallari (org.)** Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. **São Paulo: Saraiva, 2006.**
13. **BLOCH. Leon.** Lutas Sociais na Roma Antiga. **2. ed. Lisboa: Europa-América, 1974.**
14. **BOBBIO, Norberto.** A Era dos Direitos. **17. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.**
15. _____. Locke e o direito natural. **Brasília: UNB, 1998.**
16. _____. ; **MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gian Franco.** Dicionário de Política. **8. ed. Brasília: UNB, 1995. p. 246 e ss.**

17. **BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In SADER, Emir; GENTILE, Pablo (orgs). Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p. 63-118.**
18. **BRAUDEL, Fernand. A longa Duração. In: História e Ciências Sociais, Lisboa: Presença, 1982.**
19. **BRESCIANI, Maria Stella. Londres e Paris no século XIX: O espetáculo da Pobreza. 2. ed. (Coleção Tudo é História n. 52). São Paulo: Brasiliense, 1984.**
20. **BUCCI, Maria Paula Dallari. Política Pública: o conceito de política pública em direito. p. 1-49. In: _____ (org.) Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva 2006.**
21. **CAMPOS, Geraldo Adriano de. Orçamento Participativo de São Paulo – Limiar da Participação e Redistribuição na Megalópole . In MARQUETTI, Adalmir. CAMPOS, Geraldo Adriano de. PIRES, Roberto. (orgs.) Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamentos participativo. São Paulo: Xamã, 2008. p. 77-112.**
22. **CANOTILHO, J.J. Direito Constitucional. 5. ed. Coimbra : Almedina, 1993.**
23. **CARDOSO, Aduauto Lucio e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert (orgs). Cidade, Povo e Nação – gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53 -78.**
24. **CARDOSO, Ciro Flamarion Santana. Mudanças de rumo na metodologia dos estudos sociais. DataGramZero - Revista de Ciência da Informação – 2004; v.5 (5) . Disponível em: <http://www.dgz.org.br/out04/Art_02.htm>. Acesso em: 21 mar. 2008.**
25. **CARVALHO, Amilton Bueno. Direito Alternativo: uma revisita conceitual. In Cultura Vozes. n. 3, ano 96, vol. 96, maio-junho de 2002. Petrópolis. p. 18-31.**
26. **CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil – o longo caminho. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.**
27. **CARVALHO, Lia de Aquino. Habitações Populares – Rio de Janeiro: 1886-1906. Biblioteca Carioca. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/ Secretaria Municipal de Cultura/ Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural. 1986.**
28. **CASSEN, Bernard. Democracia Participativa em Porto Alegre. Cadernos Le Monde Diplomatique. 2001. n. especial - Um outro mundo urbano é possível. p. 22- 4**
29. **CHAUÍ, Marilena. A Sociedade Democrática. In SOUZA JÚNIOR, José Geraldo; MOLINA, Mônica Castagna; TOURINHO NETO, Fernando da Costa. (orgs.) Introdução Crítica ao Direito Agrário. (Coleção o Direito Achado na Rua, vol. 3), São Paulo: IOESP, 2002. p. 333-9.**
30. **_____. Brasil – Mito Fundador e Sociedade Autoritária. 5. reimpr. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.**

31. **CHILD, Gordon.** O que aconteceu na História. **Rio de Janeiro: Zahar, 1966.**
32. Cícero. **Da República.** Livro I, XXV. Disponível em: < virtualbooks.terra.com.br/ freebook/ colecaoridendo/ da_republica.htm>. Acesso em 20 set. 2008.
33. CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
34. COMPARATO, Fabio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. **REVISTA CEJ**, v. 1 n. 3 set./dez. 1997.
35. _____. **Afirmção Histórica dos Direitos Humanos. 2. ed. Saraiva: São Paulo, 2001.**
36. **COSTA, Emília Viotti da.** Da Monarquia à República: momentos decisivos. **3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.**
37. COUTINHO, Carlos Nelson. Apresentação. *In*: DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia – um debate necessário.** São Paulo: Cortez, 2007.
38. **CRETILLA JÚNIOR, José.** Curso de Direito Romano: **O Direito Romano e o Direito Civil Brasileiro. 24. ed Rio de Janeiro: Forense, 2000.**
39. **DALLARI, Dalmo Abreu.** **Constituição: da utopia à efetivação. p. 44-55.** Cadernos de Direito da UNIFESO. **Ano 2, n. 4, 2001. Teresópolis: Curso de Graduação em Direito (Núcleo de Pesquisa Jurídica).**
40. _____. **Estado de Direito e cidadania. In: GRAU, Eros Roberto e GUERRA FILHO, Willis Santiago (orgs.).** Direito Constitucional: **Estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 194-200.**
41. _____. **Elementos de Teoria Geral do Estado. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.**
42. **DARLAN, Siro.** **O isolamento social dos magistrados e suas consequências.** *Jornal do Brasil.* **Rio de Janeiro, 27 set. 2009.**
43. **DAVIS, Mike.** **Planeta Favela. São Paulo: Boitempo, 2006.**
44. **DEMÓSTENES.** **Discurso contra Timócrates. In: GILISSEN, John.** **Introdução Histórica ao Direito. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986.**
45. **DOMINGUES, José Maurício.** **Cidadania, Direitos e Modernidade. In SOUZA, Jessé (org).** **Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. p. 213 – 242. Brasília: UNB, 2001.**
46. **DUTRA, Olívio. BENEVIDES, Maria Victoria.** **Orçamento Participativo e Socialismo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.**
47. **ENGELS, Friedrich.** **A situação da classe trabalhadora em Inglaterra. Porto: Afrontamento, 1975.**
48. ERUNDINA, Luiza. Os direitos sociais no Brasil. *In Conferência das Cidades: a cidade cidadã - Relatório Final.* Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. p. 11-5
49. **FACHIN, Luiz Edson.** **Da função Pública ao Espaço Privado: Aspectos da “privatização” da família no projeto do “Estado Mínimo.” In _____ et al. (orgs).**

- Direito e Neoliberalismo: **Elementos para uma leitura interdisciplinar**. Curitiba: Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos. 1996. p. 139-152.
50. FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político brasileiro**. 2 Vols. Porto Alegre: Globo. 1979.
51. **FARIA, José Eduardo de**. Justiça e Conflito: **Os juízes em face dos novos movimentos sociais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
52. **FEDOZZI, Luciano**. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Porto Alegre: Tomo; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR – FASE, 2001.
53. **FERNANDES, Edésio**. Reformando a Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos/reformandoordemjuridica_edesio.pdf> Acesso em: 7 out. 2009.
54. **FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves**. Curso de Direito Constitucional. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
55. **FIORI, José Luis**. O Brasil no Império Americano. In **RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz**. (org.) Metrôpoles – entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004. p. 41-59.
56. **FOUCAULT, Michel**. História e Descontinuidade. In: **SILVA, Maria Beatriz Nizza da**. Teoria da História. São Paulo: Cultrix, 1978.
57. **FRANCO, Maria Silvia de Carvalho**. Homens Livres na Ordem Escravocrata. Patrimônio Estatal e Propriedade Privada. 3. ed. São Paulo: Kairós. 1983.
58. **FREITAS, José Carlos de**. Ordem Urbanística e Estatuto da Cidade. In **MILARÉ, Edis**. (org.) A Ação Civil Pública Após 20 anos: efetividade e desafios. São Paulo : RT, 2005. p.257-268.
59. **GILISSEN, John**. Introdução Histórica ao Direito. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986.
60. **GLOTZ, Gustave**. A Cidade Grega. São Paulo: Difel. 1980.
61. **GOHN, Maria da Glória**. Teoria dos Movimentos Sociais. São Paulo: Loyola, 1997.
62. _____. Educação, Trabalho e Lutas Sociais. In **FRIGOTTO, Gaudêncio; GENTILI, Pablo**. A Cidadania Negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez. 2002. p. 89-124.
63. _____. Novas Teorias dos Movimentos Sociais. São Paulo: Loyola, 2008.
64. _____. Movimentos Sociais e Redes de Mobilizações Civas no Brasil Contemporânea. Petrópolis: Vozes, 2010.
65. **GOLDMANN, Lucien**. Importância do Conceito de Consciência Possível para a Comunicação. p. 38-68. In: O Conceito de Informação na Ciência Contemporânea. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

66. **GRAZIA di Grazia.** Reforma urbana e o estatuto da cidade. **Curso de Gestão Urbana e de Cidades. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 14 a 25 maio 2001.**
67. _____. **Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSORIO, Leticia Marques (org.).** Estatuto da Cidade e Reforma Urbana. **Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.**
68. **GRIMAL. Pierre.** La Civilization Romaine. **Paris: Flammarion. 1981**
69. GRINBERG, Keila. **Código Civil e Cidadania**, 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
70. **HOLANDA, Sérgio Buarque de.** Raízes do Brasil. **5. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969.**
71. **Instituto Pereira Passos. Banco de dados disponível em:**
<<http://www0.rio.rj.gov.br/ipp/>>
72. **KOWARICK, Lúcio.** A espoliação urbana. **2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.**
73. LACOMBE, Américo Jacobina. **História do Brasil.** São Paulo: Editora Nacional, 1979.
74. **LAITANO, José Carlos.** Quem diz sim, pode dizer não. *In* Cultura Vozes. **n. 3, ano 96, vol. 96, maio-junho de 2002. Petrópolis.**
75. LEAL Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto – o município e o regime representativo no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Alfa-ômega. 1975.
76. LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico.** Renovar, Rio de Janeiro, 1997.
77. _____. Campo e Cidade no Ordenamento Jurídico Brasileiro. **Rio de Janeiro: s.e., s.d.**
78. **LIRA, Ricardo Pereira.** Direito à Moradia, Cidadania e Estatuto da Cidade. **Palestra na XVII Conferência Nacional da OAB, 2002. 43p. mimeo.**
79. LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo. Ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil.** São Paulo: Martin Claret, 2002.
80. **LOPES, José Reinaldo de Lima.** O Direito na História: **lições introdutórias. São Paulo: Max Limonad, 2000.**
81. **MAGALHÃES, José Luiz Quadros de.** Direito Constitucional. **Tomo I. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.**
82. **MARANHÃO, Ricardo et alli.** Brasil História: **texto & consulta. Colônia. vol. I. São Paulo: Brasiliense, 1979.**
83. **MARICATO, Ermínia.** Metrôpole na periferia do capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência. **São Paulo: [s.e], 1995.**
84. _____. Metrôpoles, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, [online] São Paulo v. 17, n.48, 2003. p. 151-166. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&Ing=em&nrm=iso. Acesso em: 27 set. 2008.
85. _____. Habitação e Cidade. **São Paulo: Atual, 2004.**

86. _____. Um Balanço. **Carta Maior**. 09 set. 2005. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=2150>. Acesso em 7 de março de 2008.
87. _____. Construindo a política urbana. **Carta Maior**. 19 nov. 2005. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=2287>. Acesso em 7 de março de 2008.
88. _____. Entrevista. **O Ministério das Cidades e a Política Urbana no Brasil**. Interseção Especial. Disponível em: <<http://www.revistaau.com.br/arquitetura-urbanismo/156/intersecao-especial-erminia-maricato-descreve-a-atuacao-do-ministerio-44395-1.asp>> Acesso em: 25 jun 2008.
89. _____. Conhecer para resolver a cidade ilegal, Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf>, Acesso em: 23 de novembro de 2009
90. **MARQUETTI, Adalmir. CAMPOS, Geraldo Adriano de. Democracia e Redistribuição: apontamentos iniciais. In MARQUETTI, Adalmir. CAMPOS, Geraldo Adriano de. PIRES, Roberto. (orgs.) Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamentos participativo. São Paulo: Xamã, 2008. p. 13-29.**
91. **MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.**
92. **MATTOS, Ilmar Rohloff de. O Tempo Saquarema. São Paulo: Hucitec, 1986.**
93. _____. “Construtores e herdeiros: a trama dos interesses na construção da unidade política”. **Almanack Braziliense**, n. 01, maio/2005, p. 8-26. Disponível em <www.almanack.usp.br>. Acesso em: 13 jul 2009.
94. **MOURA, Paulo César Cursino de. Manual de Direito Romano. Rio de Janeiro: Forense, 1998.**
95. **NADER, Paulo. Introdução ao Estudo do Direito. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.**
96. **O JOGO DA DÍVIDA: quem deve a quem? Dirigido por Eduardo Coutinho. Rio de Janeiro: Cecip / IBASE, 1990. 1 fita de vídeo (58 min.), VHS, son., col.**
97. **OBSERVATÓRIO DOS CONFLITOS URBANOS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. IPPUR/UFRJ Disponível em: <http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/ajax/indexajax.asp>. Acesso em: 17 dez.. 2009.**
98. **OLIVEIRA, Francisco de. PAOLI, Maria Célia. REZEK, Cibele Saliba. Orçamento Participativo: uma invenção da política. BENEVIDES, Maria Victoira. VANNUCHI, Paulo. KERCHE, Fábio. (orgs.) Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p.120-133.**

99. _____. **Neoliberalismo à brasileira. In SADER, Emir; GENTILE, Pablo (orgs). Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p. 24-8.**
100. **PECHMAN, Robert Moses.** Formação Histórica da Estrutura Fundiária na Barra da Tijuca e Zona Oeste do Rio de Janeiro. **Rio de Janeiro: IPPUR, 1987.**
101. **PINTO, João Batista Moreira.** A ação Instituinte dos Novos Movimentos Sociais. *In* **ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de.** Lições de Direito Alternativo. **São Paulo: Acadêmica, 1992. p. 15-24.**
102. **PIOVESAN, Flavia.** A responsabilidade social do poder judiciário em face de conflitos sociais. *In: STROZAKE, Juvelino José (org.).* Questões Agrárias: julgados comentados e pareceres. **São Paulo: Método, 2002. p. 1- 8.**
103. **POLIS.** Ação Civil Pública. Direito à Cidade. Disponível em:
<http://www.polis.org.br/tematicas14.asp?cd_camada1=14&cd_camada2=175>. Acesso em 27 set. 2010.
104. **PRADO JUNIOR. Caio.** História. Organizado por Francisco Iglesias, Col. Grandes Cientistas Sociais, n. 26. **São Paulo: Ática, 1982.**
105. **PRESSBURGER, Miguel.** A propriedade da terra na Constituição. **Rio de Janeiro: AJUP, 1986.**
106. **RAMONET, Ignacio.** Geopolítica do Caos. **Petrópolis: Vozes, 1998.**
107. _____. O Pensamento Único e os Regimes Globalitários. In: FIORI, José Luis; LOURENÇO, Marta Skinner de; NORONHA, José Carvalho de. (orgs). **Globalização: o fato e o mito.** Rio de Janeiro: UERJ, 1998, p. 55-82.
108. **RIBEIRO, Darcy.** O Povo Brasileiro: A Formação e o Sentido do Brasil. **Rio de Janeiro: Cia. das Letras, 1995.**
109. **RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz e SANTOS JR., Orlando Alves dos.** Cidade: Reforma Urbana - desigualdades e exclusão. Revista Teoria e Debate n. 20 - fevereiro/março/abril de 1993. Disponível em: <
<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=934> >. Acesso em: 3 maio 2010.
110. _____. Transferências, empréstimos e traduções na formação do urbanismo \no Brasil. *In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert (orgs).* Cidade, Povo e Nação – gênese do urbanismo moderno. **Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 15-21.**
111. _____. **Cidade e cidadania: inclusão urbana e justiça social.** Ciência e Cultura. 2004, v. 56, n. 2, pp. 43-55.

112. **ROCHA, Oswaldo Porto.** A Era das Demolições – Cidade do Rio de Janeiro: 1870-1920. **Biblioteca Carioca. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro /Secretaria Municipal de Cultura / Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural. 1986.**
113. **ROLNIK, Raquel; SAULE JR. Nelson.** Estatuto da Cidade – novas perspectivas para a reforma urbana. **Cadernos Polis n. 4, São Paulo: Polis, 2001.**
114. _____. **Palestra realizada em Seminário realizado em 15 de abril de 2005.** Comissão encarregada de propor a atualização do plano diretor decenal. **Câmara dos Vereadores da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em:**
<http://www.eliomar.com.br/seminariopd_15042005.doc>. Acesso em: 20 de abril de 2008.
115. **ROSANVALLON, Pierre.** A Crise do Estado-Providência. Goiânia: CARDOSO, Ciro Flamarion Santana. **Tempo e História.** Disponível em:
<<http://www.historia.uff.br/artig.php>>. Acesso em: 23 maio 2009.
116. **SABADELL, Ana Lucia.** Manual de Sociologia Jurídica – Introdução a uma leitura externa do Direito. **3. ed. atualizada, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.**
117. **SADER, Eder,** Quando novos personagens entram em cena: **Experiências, Falas e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980).** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
118. **SADER, Emir.** Perspectivas. **Rio de Janeiro: Record, 2005.**
119. _____. ; JINKINGS, Ivana (Coord.) **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e Caribe.** São Paulo: Boitempo, 2006.
120. _____. A Nova Toupeira. **São Paulo: Boitempo, 2009.**
121. **SANCHES, Marcos Guimarães.** Sesmarias: instituto jurídico e instrumento de colonização. Revista de Ciências Humanas, **Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 177-200, dez 1998.**
122. **SÁNCHEZ, Félix.** Orçamento Participativo: teoria e prática. (Coleção Questões da nossa época) **São Paulo: Cortez, 2002.**
123. **SANTOS, Boaventura de Souza.** Os direitos humanos na pós-modernidade. Boletim Associação Portuguesa de Estudos sobre o Direito em Sociedade - Direito e Sociedade. **APEDS. n. 5, 1989. p. 3-12.**
124. _____. Renovar a Teoria Crítica e reinventar a emancipação social. **São Paulo: Boitempo, 2007.**
125. _____. ; GOMES, Conceição. **Parecer sobre a proposta “Subsídios para a institucionalização de um Observatório Permanente da Justiça Brasileira no âmbito do Ministério da Justiça.”** Disponível em:
<http://opj.ces.uc.pt/pdf/Rel_OPJBrasil_produto2.pdf> Acesso em: 5 jan 2010.
126. **SANTOS, Milton.** O Espaço do cidadão. **São Paulo: Nobel, 1987.**

127. _____. **A Urbanização Brasileira. São Paulo: Hucitec, 1993.**
128. _____. **Cadernos Le Monde Diplomatique – jan. 2001. n. especial - Um outro mundo urbano é possível. Entrevista: “Quem está na frente é o povo.”**
129. SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.
130. SCHMITD, Benício e FARRET, Ricardo. **A Questão Urbana. Coleção Brasil – os anos de autoritarismo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.**
131. SCHWARTZ, Roberto. **As idéias fora do lugar. In Cadernos Cebrap n. 3. São Paulo: CEBRAP, 1973. Disponível em : <http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/estudos_cebrap_3_as_ideias_fora_do_lugar.pdf>. Acesso em 27 set 2009.**
132. SCHWARTZ, Stuart. **Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial. O abasileiramento da burocracia. São Paulo: Perspectiva, 1979.**
133. SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro.** 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
134. SCHWARTZMAN, Simon. **Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina Contemporânea.** Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf>> Acesso em: 3 maio 2009.
135. SEVCENKO, Nicolau. **A Revolta da Vacina. (Col. Tudo é História n. 89). São Paulo: Brasiliense. 1984.**
136. SILVA, Carlos Almeida. **Os fóruns Temáticos da Sociedade Civil: um estudo sobre o fórum nacional de reforma urbana. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.**
137. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.**
138. SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. **A crítica comunitarista ao liberalismo. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.) Teoria dos Direitos Fundamentais. 2. ed. 2001. p. 199-211.**
139. SINGER, Paul. **Cidadania para todos. In PINSKY, Jayme; PINSKY, Carla Bassanezi. (orgs) História da Cidadania. São Paulo: Contexto, 2003. p. 191-265.**
140. SOARES, Luiz Carlos. **Ciência, Religião e Ilustração: as academias de ensino dos dissidentes racionalistas ingleses no século XVIII. Revista Brasileira de História. vol. 21, n. 41. 2001. São Paulo, p. 173-200.**
141. STRECK, Lenio Luiz. **A Constituição e o constituir da sociedade: a função social da propriedade (e do direito) – um acórdão garantista. In: STROZAKE, Juvelino José (org.). Questões Agrárias: : julgados comentados e pareceres. São Paulo: Método, 2002. p. 31- 49.**

142. **TOURAINÉ, Alain. Na fronteira dos movimentos sociais.** Sociedade e Estado. **Brasília, vol.21, n.1, 2006. pp. 17-28. Acesso em: 21 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>.**
143. UN-HABITAT. 21 Session of the Governing Council. 16 - 20 April 2007, Nairobi, Kenya. Disponível em:
144. UN-HABITAT. **Banco de dados disponível em: <<http://www.unhabitat.org/stats/Default.aspx>>.**
145. **VERNANT, Jean Pierre. As Origens do Pensamento Grego. São Paulo: Difel. 1977.**
146. **VIANNA, Luiz Werneck. A Democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte: UFMG / Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.**
147. VIEIRA, Daniela Arantes. **Alasdair Macintyre e a Crítica da Modernidade: uma contribuição para o debate liberais versus comunitários.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.
148. **VITALE, Denise. Democracia Direta e Poder Local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (orgs). Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais do Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004. p. 239-254**
149. **WEHLING, Arno. WEHLING, Maria José C. M. Formação do Brasil Colônia. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.**
150. **WEHLING, Arno. O Escravo ante a lei civil e a lei penal no Império. In: WOLKMER, Antônio Carlos. (org.) Fundamentos de História do Direito. 3.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.p. 331-349.**
151. **WOOD, Ellen Meiksins. As origens agrárias do capitalismo. Crítica Marxista, n.10, 2000, p.21-22. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/bibliotecavirtual.html>>. Acesso em: 21 set. 2008.**
152. _____. Democracia contra o Capitalismo. **São Paulo: Boitempo, 2003.**
153. **ZYLBERBERG, Sonia. Morro da Providência: Memórias da “Favela”. (Col. Memória das Favelas). Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/ Secretaria Municipal de Cultura/ Departamento Geral de Patrimônio Cultural. 1992.**

ANEXO 1

Questionário Aplicado

Pergunta 1 - Identificação dos entrevistados e seu vínculo institucional.

Pergunta 2 - Estratégias Políticas e Jurídicas da Instituição.

Pergunta 3 - Estrutura para as atividades e de assessoria jurídica para enfrentar as os conflitos urbanos.

Pergunta 3.1 - acompanhamento dos projetos de leis pertinentes.

Pergunta 3.2 - número de ações ajuizadas.

Pergunta 4 - Relação direta com os outros atores sociais urbanos.

Pergunta 5 - Os motivos do impasse na elaboração do Plano Diretor Participativo e sua votação.

Pergunta 5.1 - Quais instrumentos do Estatuto da Cidade podem ser aplicados mesmo sem o PD?

Pergunta 6 – A descrição dos resultados políticos e jurídicos institucionais da sua atuação.

Pergunta 7 – Avaliação da configuração de força atual dos Movimentos Sociais e sua relação com a sociedade brasileira. Apontar os motivos de sua criminalização.

Pergunta 8 - Quais são as relações dos Movimentos Sociais com o Judiciário?

Pergunta 9 - Qual é o balanço dos últimos anos, quais foram as principais conquistas que o movimento urbano conseguiu e quais os desafios para o futuro?

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)