

Paper do NAEA Volume 28

O direito à cidade achado nas ruas metropolitanas brasileiras

Benny Schvarsberg¹



RESUMO

Nesta abordagem propomos uma reflexão sobre a aproximação entre o entendimento do Direito à Cidade e o Direito Achado na Rua especialmente o que chamo de Rua Metropolitana no Brasil. O que seria buscar garantir o direito à cidade pelo viés do Direito Achado na Rua Metropolitana, e como o marco jurídico e urbanístico brasileiro tem sido construído e desconstruído nesse sentido? Quais os limites e desafios para os que pesquisam o Direito à Cidade no Brasil? Para compor essa narrativa abordaremos inicialmente os conceitos dos 3 “direitos” - Direito à Cidade, a especificidade de Direito achado na rua metropolitana, e o Direito Urbanístico, para apontar a correlação proposta na perspectiva dos limites e desafios para que os dois primeiros possam incidir com maior efetividade para avançarmos no terceiro.

Palavras-chave: Direito à cidade. Direito Achado na Rua Metropolitana. Direito Urbanístico.

¹ Professor Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ, e Doutor em Sociologia Urbana pela Universidade de Brasília. E-mail: benny@unb.br.

ABSTRACT

In this approach we propose a reflection on the approximation between the understanding of the Right to the City and the Right Found on the Street, especially what I call the Metropolitan Street in Brazil. What would it be to seek to guarantee the right to the city through the bias of the law found in Metropolitan Street, and how has the Brazilian legal and urbanistic framework been built and deconstructed in this sense? What are the limits and challenges for those who research the right to the city in Brazil? To compose this narrative we will first approach the concepts of the 3 “rights” - Right to the City, the specificity of Law found in the metropolitan street, and the Urbanistic Law, to point out the proposed correlation from the perspective of limits and challenges so that the first two can focus more effectively to advance in the third.

Keywords: Right to the City. Law found in the metropolitan street. Urbanistic Law.

BREVE RETOMADA DO DIREITO À CIDADE

Lefèbvre (2000) produz uma elaboração teórica em meados do séc.20 que a prática espacial de uma sociedade se descobre decifrando seu espaço, a partir de três representações desse espaço: o espaço **percebido**, o **concebido** e o **vivido**. É interessante pensar em como essa elaboração há mais de meio século ainda é rica de sentidos e possibilidades de apreensão de distintas realidades e contextos urbanos e regionais.

O espaço percebido é o do cotidiano, do dia a dia, que muitas vezes, por se tornar rotineiro, naturalizado e banalizado, é despercebido em suas lógicas e reveladoras de suas essências e contradições. Vou retomar ao conceito do banal em Milton Santos e François Perroux adiante.

O espaço concebido é o do conhecimento, das proposições legislativas, dos planos e projetos; das formalizações do já existente como prática social ou idealizações, nem sempre ou muito pouco materializadas.

E o espaço vivido o do afeto e da sensibilidade, que não é nem necessariamente percebido racionalmente, e raramente incorporado e formalizado em plano, projeto ou lei. Por vezes o espaço vivido e o percebido são captados no espaço concebido, embora não haja muito consenso sobre essas captações.

São espaços diferentes, mas interligados. Não há como se falar em um sem considerar os outros. Nessas representações, alguns espaços não são percebidos ou concebidos por todos, apesar de serem vividos por todos. O espaço concebido é o espaço dominante. Os espaços de representação, ou seja, os espaços vividos, são os espaços dominados, portanto, suportados, que a imaginação tenta modificar e se apropriar.

Atualizando essa discussão em publicação de 2018, Sennett propõe duas representações sintetizadas nas noções de “espaço construído” e “espaço habitado”. A primeira dialoga com o conceito de espaço concebido de Lefebvre, a segunda dialoga tanto com o conceito de espaço percebido quanto de espaço vivido. Para aprofundar esse debate cabe se perguntar: percebido como e por quem? Concebido como, por quem e para quem? E vivido, como e por quem?

Aceito o pressuposto, desde já, de que o direito à cidade não se trata somente de moradia bem localizada, transporte, educação, serviços, tampouco do somatório desses recursos urbanos. É mais que isso. Trata-se de conceito amplo, que abarca a triplicidade proposta. Enquanto conceito, é introduzido por Lefebvre (2006) como o direito à vida urbana, à conceito chave de centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e usos do tempo e do espaço que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais. Lefebvre ressignifica o conceito de cidadania, para além da garantia de direitos e deveres, ressaltando a democracia direta na produção coletiva da cidade como uma prática de desalienação. Harvey contribui com essa ampliação do conceito ao agregar uma formulação já clássica porque muito referenciada nos trabalhos sobre Direito a Cidade:

Saber que tipo de cidade queremos é uma questão que não pode ser dissociada de saber que tipo de vínculos sociais, relacionamentos com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos nós desejamos. O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder

coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados. (HARVEY, 2012).

O direito à cidade é, portanto, um direito comum antes de individual, e depende da ação do coletivo para atuar no sentido de transformar o espaço concebido, de moldar os processos de urbanização, de sentir os espaços. Os moradores das cidades são os protagonistas dessa luta - particularmente os moradores mais precários, excluídos, insatisfeitos com sua inserção urbana, tendo em vista a predominância do urbano em relação ao rural e ao suburbano, enquanto frações do espaço. Também podemos dizer que, quando falamos em direito à cidade, não há como desvincular a dimensão objetiva e até mensurável desse conceito, da dimensão subjetiva presente no tratamento dado às questões do espaço. Dimensão subjetiva sempre presente no espaço percebido e no espaço vivido.

De certa forma, se aproxima de Lefebvre o Milton Santos (1994) ao propor uma releitura do conceito de “espaço banal”, de François Perroux (que ficou muito conhecido pela teoria dos polos de crescimento nos anos 50). É o espaço de realização da vida coletiva, onde tudo e todos estão, tudo e todos a ele pertencem e são contemplados; sejam os que mandam ou não, sejam pobres ou ricos, poderosos e desprovidos do poder, mas não, eu acrescentaria, do poder de se rebelar, de se insurgir, e até lutar pelo poder. Assim, Milton Santos sintetiza naquele livro a noção já clássica de que o espaço é composto por sistemas de objetos e de ações que são resultantes da vida coletiva, ou seja, de todos. Na sua obra seminal “O Retorno do território”, Milton afirma a necessidade de contrapor, inclusive, o conceito de espaço banal ao conceito de rede, pois:

(...) além das redes, antes das redes, apesar das redes, depois das redes, com as redes, há o espaço banal, o espaço de todos, todo o espaço, porque as redes constituem apenas uma parte do espaço e o espaço de alguns. (SANTOS, 1994, p. 139).

É no conceito de espaço banal que Milton Santos associa as noções de horizontalidade e verticalidade. A horizontalidade como o fundamento do cotidiano de todos os sujeitos, sendo possível a vivência da política. Nas horizontalidades é possível a ampliação da coesão da sociedade no sentido do interesse coletivo. Nela, o cotidiano territorialmente partilhado cria suas próprias normas fundadas na similitude ou na complementaridade das produções e no exercício de uma existência solidária (SANTOS, 1996, p.55). A verticalidade é o sentido da hierarquia, do poder verticalizado, que obstaculiza a solidariedade. O direito à cidade se situa mais claramente na cidade do espaço banal, das horizontalidades, para todos.

A noção do Direito Achado na Rua, na formulação do José Geraldo de Souza, é tão ou mais vinculado ao protagonismo do coletivo quanto o direito à cidade, tendo em vista que é indissociável dos movimentos sociais e populares e dos direitos humanos. É o Direito compreendido enquanto modelo de legítima organização social da liberdade (ESCRIVÃO e SOUSA JUNIOR, 2016), para o qual não bastam as leis, tendo em vista que o Direito pode operar legislativamente ou não. Isto não quer dizer que as leis sejam vilãs, mas que a simples previsão legal de um direito não basta em si. Esta, pelo viés do Direito Achado na Rua, pode até fazer com que passe a servir de substituto, verdadeira ilusão, da sua real efetivação.

Para articular os conceitos, o Direito Achado na Rua está presente tanto na tripla representação do espaço proposta por Lefebvre, quanto no espaço banal e nas horizontalidades de Milton Santos, quanto no espaço habitado de Senett. O espaço concebido, por exemplo, quando reduzido às leis, sobretudo aquelas que pretendem uma ordenação urbanística em base

técnica e científica, não dá conta de cidades diversas, característica intrínseca do urbano metropolitano brasileiro, uma sociedade predominantemente e cada vez mais urbana com distintas metrópoles e metropolizações, mesmo considerando os critérios estabelecidos no Estatuto da Metrópole sancionado em 2015. Quantos estudos, dissertações e teses já não foram feitas sobre cidades que crescem à margem das leis que as pretendem ordenar? Leis que podem, e muitas vezes estão, associadas à manutenção do estigma territorial nas cidades, no sentido de cicatrizar alguns espaços de violência, segregação e exclusão, e gravar outros como espaços nobres e tranquilos. Que atuam como máscaras de segregação, manutenção de privilégios, moeda de trocas políticas, e outras práticas muito conhecidas na elaboração de leis especialmente urbanas.

Nesse viés, o Direito Achado na Rua é forma de resistência do reducionismo do marco jurídico e urbanístico às leis, ou seja, a redução do Direito à legislação. É o espaço banal, com as suas horizontalidades, percebido e vivido por todos, mesmo com as limitações do espaço concebido, que muitas vezes possui o Estado como protagonista de todo um aparato de legislação urbanística. Se trata de espaço concebido e a ser regulado, então cabe sempre questionar: como, por quem e para quem? Seria fruto do encontro entre o direito achado na rua e o direito urbanístico? A reinvenção de uma democracia que dê à população, para além de viver e perceber o espaço, o direito de concebê-lo? E no caso do Direito achado na rua metropolitana a questão se complexifica pois envolve ruas de diferentes municípios, às vezes com distintas legislações urbanas e com características distintas entre os centros e as periferias metropolitanas. Nestas pela exclusão e precariedade reinante, é onde mais potencialmente se coloca a demanda por um direito à cidade metropolitana. Escrevi sobre esse Direito a Cidade Metropolitana, pungente na periferia metropolitana de Brasília em artigo publicado no Cadernos Metrópoles em 2017 chamado A carroça ao lado do Avião: o direito À cidade metropolitana em Brasília.

OMARCO JURÍDICO URBANÍSTICO BRASILEIRO E SUA CORRELAÇÃO COM O DIREITO À CIDADE E O DIREITO ACHADO NA RUA METROPOLITANA

A base para a construção do Capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988 reflete o enredo que, ao longo dos séculos XX e XXI, apresentou-se como o enredo dos movimentos sociais no Brasil. A formalização mais constitucional da política urbana no país aconteceu a partir da Constituição Federal de 1988, com um capítulo específico, mesmo que vinculada ao título "da ordem econômica e financeira" que, em 2001. Esse ciclo da nova ordem urbanística brasileira que começa na nova Constituição, se complementa com a regulamentação pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e pelo Estatuto da Metrópole (Lei /2015) carece ainda, a meu juízo da Lei do Parcelamento da Terra (a revisão da 6766/89) que tramita há anos no PL 3057 que trata de loteamento, condomínio fechado, desmembramento, parcelamento do solo etc.

Antes do histórico golpe militar de 1964, havia um incipiente processo de amadurecimento democrático, que já contava com o início de um movimento pela reforma urbana. Durante o governo Goulart houve uma contribuição de construção de uma política habitacional articulada à questão urbana. Foram introduzidos temas e propostas com características progressistas, que colocaram em evidência a questão urbana como fundamental para enfrentar a crise de moradia presente nas cidades brasileiras no início dos anos 60. Destaca-

se nesse cenário o famoso Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) conhecido como Seminário do Quitandinha². Tive a oportunidade de escrever um artigo comemorando os 60 anos de realização daquele Seminário em 2013 em que discuti a constrangedora atualidade das suas recomendações e propostas para uma política habitacional e urbana que, inclusive, configuraram um projeto de lei de reforma urbana que não alcançou tramitar no Congresso Nacional pois o golpe militar interrompeu aquelas perspectivas. Elas só viriam a ser retomadas quase duas décadas mais tarde, durante a redemocratização, a partir do processo Constituinte, na luta pela reforma urbana.

Na elaboração teórica do conceito do Direito Achado na Rua o Professor da Faculdade de Direito da UnB, Jose Geraldo de Souza Jr. (2016) remete que o regime de enunciado democrático, no Brasil, surgiu com o objetivo de atingir novos sujeitos políticos, no intuito de resgatar direitos reprimidos pelo regime autoritário anterior, já com indícios de serem novamente reprimidos em anúncios do governo federal recém eleito no Brasil como, por exemplo, o anúncio do Projeto de Lei criminalizando movimentos sociais. Os atores sociais engajados na Constituinte buscavam uma materialidade de direitos do ponto de vista pragmático. A CF de 1988 surgiu em um momento histórico marcado pelas emergências dos movimentos sociais reivindicatórios de legitimidade e representação de novos sujeitos políticos, antes invisibilizados por diversas formas de violências. Foi uma conquista das lutas sociais e ao mesmo tempo a “conservação da organização política das instituições de poder”, ou o início do que ele chama de uma justiça de transição, com seus avanços e retrocessos. Uma justiça de transição que permaneceu avançando e agora retrocedendo mais nos dias atuais e tudo indica no futuro próximo.

Nesse sentido, não é difícil chegarmos à aproximação proposta no início desta abordagem, tendo em vista que o direito à cidade, conforme já mencionado, depende da ação do coletivo e não é garantido apenas por leis; o Direito Achado na Rua requer ações coletivas, representações dos excluídos, ações “de baixo para cima”, e também não está contido nas leis, pois transborda-as e muitas vezes confronta-as. No caso das ruas metropolitanas as ações coletivas pelo direito a cidade transbordam o município, demandam ampliar as articulações no território metropolitano o que, se por um lado dificulta, por outro aumenta a representatividade territorial da representação das demandas, e em tese sua legitimidade. São lutas contra hegemônicas e complementares urbanas e metropolitanas entre si, que enfrentam resistências do espectro autoritário, que rondar e retorna sem descanso sobre uma sociedade ainda em amadurecimento democrático.

Nesse cenário a política urbana, no Brasil, passou por avanços e retrocessos nos últimos vinte e cinco anos, sob a égide da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade e demais leis e decretos que vieram na sequência com o intuito de regulamentação. As experiências de ampliação do acesso à moradia, o aumento das instâncias participativas e de controle social das políticas urbanas, a elaboração de planos a nível local, programas de urbanização de favelas, ampliação da infraestrutura urbana, a utilização mesmo que tímida de instrumentos urbanísticos e os programas de regularização fundiária, em terras públicas e particulares, representam um ativo de avanços. As experiências iniciadas de elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados em Regiões Metropolitanas em São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte, dentre outras, também fazem parte dessa memória

2 Quitandinha é o nome do hotel em que foi realizado o Seminário na Cidade de Petrópolis/RJ.

recente de experimentações, a servir de referência para o debate da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Em consonância com aquele ativo de avanços na esfera nacional, emergiram nas esferas locais ações de reunião de atores múltiplos na concepção de espaços mais diversos e democráticos. Práticas como o Orçamento Participativo (OP) e os Planos de Bairro que dinamizam a tríade lefebvriana, e retroalimentam a produção do Direito Urbanístico e as possibilidades de gestão do espaço urbano. Dão visibilidade às demandas constantemente atualizadas pelos cidadãos.

A experiência brasileira dos Orçamentos Participativos foram além da participação social orçamentária prevista no art. 44 do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). Vivendo a experiência específica do Distrito Federal, no período entre 1995 a 1998³, percebi que apontam um instituto democrático que promove o bem-estar a partir do reconhecimento da não estagnação das demandas populares, observada na evolução do direcionamento dos investimentos públicos. De início para a saúde e infraestrutura essencial e, após certo tempo, ampliado para outros setores, como a cultura. Essa experiência se encontra sistematizada no estudo comparativo entre 253 cidades brasileiras que a adotaram (TOUCHTON e WAMPLER, 2013).

Outros exemplos promissores foram previstos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei nº 16.050/2014) e no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (Lei nº 9096/2016), e diversos municípios que promoveram o debate acerca dos Planos de Bairro. É um instrumento capaz de ampliar a capacidade de participação e de fiscalização da execução do orçamento público pelos cidadãos que, impulsionados pelo sentimento de pertencimento, tornam-se parte na concepção de seu espaço mais imediato, logo, bem menos abstrato e muito mais tangível do que a cidade ou mais ainda a cidade metropolitana. Uma das mais avançadas experiências na perspectiva do Direito à Cidade Metropolitana é a de BH que, depois de elaborar o Plano Metropolitano em processo participativo, retomou a discussão dos Planos Diretores Municipais agora articulando-os e buscando integrá-los ao Plano Metropolitano. O Rio de Janeiro, ao constituir um colegiado - no caso, designado como Câmara - metropolitano com presença dos movimentos sociais para discussão de políticas e programas metropolitanos de políticas públicas, é outra referência interessante nessa perspectiva.

Quanto aos retrocessos podemos citar, dentre tantos:

1. a continuidade da expansão da fronteira agrícola a partir do grande latifúndio;
2. a desvinculação entre a produção de habitação de interesse social pelo programa Minha Casa Minha Vida com os Planos Diretores Municipais e a Política Nacional de Habitação;
3. a conversão de terras rurais em urbanas sem a captura de mais valias pelo poder público para reinvestir de forma mais redistributiva;
4. os violentos processos de reintegração de posse, a construção de habitações de interesse social de má qualidade e distante dos centros urbanos;

3 Período em que foi Governador do Distrito Federal Cristóvam Buarque e vice-governadora Arlete Sampaio.

5. o entendimento de regularização fundiária enquanto mera titulação e o estímulo à venda de imóveis públicos sem considerar a possibilidade de utilização para minimizar o déficit habitacional.

Parte destes citados retrocessos vêm apoiados em mudanças na legislação, como aconteceu com a edição da Lei nº 13.465/2017, que teve origem com uma medida provisória, editada na contramão das demandas sociais, por um governo que nunca foi eleito e que se utilizou desse expediente para praticamente fechar o campo de disputas dentro do aparato estatal.

Os cenários atuais com a presença de retrocessos como os descritos acima, com a manutenção e até estímulo a modelos de cidades que negam a vida urbana, são formas de violações aos direitos humanos, ao direito à cidade, não dialogam com o direito achado na rua, nem com a Constituição Federal de 1988. Mas pensar o Direito numa esfera pública, sem reduzi-la à Estatal, parece um caminho aberto, mesmo que diante de retrocessos. Os avanços podem parecer poucos diante da magnitude dos retrocessos, mas são espaços de esperança como conceituou David Harvey para construir territórios de solidariedade mais do que de competição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: ESPAÇOS DE ESPERANÇA

Em programa veiculado na TV Supren, no dia 15 de agosto de 2018, o professor José Geraldo de Souza Junior, da Faculdade de Direito da UnB, ao ser entrevistado ressaltou a importância de se lutar pela Constituição, tendo em vista o atual e forte movimento de desconstitucionalização, astuciosa e artificiosa, sem se instalar uma Assembleia Constituinte. Mencionou ainda a necessidade de reconhecer que, mesmo nesse momento, a Constituição ainda é um projeto em construção, que não se realizou plenamente, portanto, devemos focar no que ainda há a construir, nos comprometer com a defesa de um projeto de sociedade que não se completou, na construção de uma sociedade de direitos, e não de uma sociedade de privilégios pautada no positivismo de uma velha ordem, que remete ao século XIX.

Nesse sentido destaca-se a necessidade de partir novamente das bases, dos movimentos sociais, da articulação da sociedade civil resgatando a histórica experiência de resistência democrática brasileira. São formas de pressão social por reformas que diminuam a desigualdade e não alimentem os regimes autoritários, que tem ganhando novo fôlego em tempos recentes. Iniciativas que se identificam com as lutas pelo direito à cidade e com a continuidade da construção do marco jurídico urbanístico, no sentido do Direito Achado na Rua, para a elaboração coletiva de cidades mais justas.

A defesa de territórios de solidariedade encontra um conjunto de pautas em comum como, por exemplo destacamos:

1. a defesa da participação popular direta na produção dos espaços da cidade promovendo a redistribuição dos recursos;
2. a coexistência respeitosa e reconhecadora das diversidades e a garantia dos direitos sociais;
3. a regulação do mercado de terras, para que atue na efetivação da justiça social, combatendo a concentração de capital no território e promovendo o acesso à terra barata, especialmente para os despossuídos.

São pautas que nos possibilitam retornar à questão fundamental de como garantir o direito à cidade pelo viés do Direito Achado na Rua; sobretudo da rua metropolitana, e como o marco jurídico e urbanístico brasileiro tem sido construído e desconstruído nesse sentido.

Garantir o direito à cidade metropolitana pelo viés do Direito Achado na Rua metropolitana é escapar da armadilha do reducionismo do marco jurídico e urbanístico às leis, ou seja, do Direito à legislação, implica em entender que o poder para a consolidação desses direitos é social, e que o Estado é apenas uma das formas de sua organização.

Finalmente, a construção e desconstrução do marco jurídico e urbanístico brasileiro nesse sentido ainda será pauta para muitos anos de estudo, trabalho e militância. Especialmente se temos em vista os embates para o entendimento de que a cidade, antes de atender aos interesses econômicos e estar exclusivamente submetida à lógica do mercado e do lucro, é um valor de uso e não só de troca; ou seja, um direito coletivo, um Direito Urbanístico achado nas ruas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ESCRIVÃO FILHO, A. S.; SOUSA JUNIOR, J. G. de. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. (Coleção Direito e Justiça).

HARVEY, D. *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. Amazon, 2012.

HARVEY, D. *Espaços de Esperança*. Edições Loyola, São Paulo, 2000.

LEFEBVRE, H. *A Produção do Espaço*. Trad. Doralice ... Anthropos, 2006.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade / Henri Lefebvre*; Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2000.

PERROUX, F. *A Economia do século XX*. Porto: Herder, 1967.

SANTOS, M. *Técnica, espaço e tempo*. São Paulo hucitec, 1994

SANTOS, M. *Por uma geografia nova*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SENNETT, R. *Construir e habitar: ética para uma cidade aberta*. Record, São Paulo, 2018.

TOUCHTON, M.; WAMPLER, B. Unpublished article. "Contracting, Contesting, and Co-optation: Social Movement Strategies under New Institutional Arrangements in Brazil, 2015.