

Políticas públicas de urbanismo, cidadania e dignidade da pessoa humana

Policies of urbanism, citizenship and dignity of the human person

*Taylisi de Souza Corrêa Leite*¹
*Luiz Ismael Pereira*²

Resumo: O presente artigo tem como objetivo compreender o papel das políticas públicas em relação às diretrizes do Estado Democrático de Direito no Brasil. O problema de pesquisa está relacionado em compreender as diretrizes que conduzem as reformulações do espaço urbano e seus interesses principais. A hipótese inicial propõe que tais processos de construção de políticas públicas, quando não devidamente planejadas segundo os objetivos democráticos, produzem ações que são opostas por conceito: não estão relacionadas à diminuição, mas sim ao aprofundamento do *deficit* democrático. A metodologia de pesquisa, de caráter histórico-dialético, tem como análise a revisão bibliográfica. A urbanização excludente tão característica da sociedade brasileira permanece incólume em muitos locais, mesmo naqueles que sofreram processos de urbanização por meio da execução de políticas públicas habitacionais. O que se observa são políticas públicas executadas ao sabor das forças político-eleitorais dominantes em cada governo, sem qualquer atenção às finalidades que devem nortear sua elaboração e execução. Como citaremos, o caso da Vila Autódromo e os grandes eventos na cidade do Rio de Janeiro são a quintessência de tal hipótese.

Palavras-chave: políticas públicas; urbanismo; dignidade da pessoa humana.

Abstract: The purpose of this article is to understand the role of policies in relation to the guidelines of the Democratic State of Law in Brazil. The research problem is related to understanding the directives that lead to the reformulations of the urban space and its main interests. The initial hypothesis proposes that such processes of public policy construction, when not properly planned according to democratic objectives, produce actions that are opposed by concept: they are not related to the reduction, but to the deepening of the democratic deficit. The research methodology, of historical-dialectical character, has as its analysis the bibliographic review. The exclusionary urbanization so characteristic of Brazilian society

¹ Doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie-SP. Mestre e graduada em Direito pela Unesp/Franca-SP. Professora substituta de Direito Constitucional e Direitos Humanos da FND/UFRJ.

² Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ) no curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (GPDES). Doutor e mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie-SP. Consultor jurídico do Instituto Luiz Gama.

remains unscathed in many places, even in those that have undergone urbanization processes through the execution of public housing policies. What is observed are policies executed according to the dominant political-electoral forces in each government, without any attention to the purposes that should guide its elaboration and execution. As we shall mention, the case of Vila Autódromo and the Mega-Events in the city of Rio de Janeiro are the quintessence of such a hypothesis.

Keywords: public policy; urbanism; dignity of human person.

A base de toda divisão social do trabalho desenvolvida e mediada pela troca de mercadorias é a separação entre cidade e campo. Pode-se dizer que a história econômica inteira da sociedade está resumida no movimento dessa antítese [...].

Karl Marx, *O capital*.

Introdução

A análise externa das políticas públicas de urbanização e seu modo de execução no Brasil, bem como a constatação da insuficiência de seus resultados, traduzem e exemplificam bem a necessidade de se repensar o ciclo das políticas públicas no modelo do Estado Democrático de Direito. Isso, pois se identifica como finalidade daquelas a realização das próprias finalidades de tal modelo de Estado, as quais podem ser sintetizadas na busca pela efetivação material da dignidade da pessoa humana em todas as esferas da sociedade, inclusive na esfera do espaço urbano.

Assim, o presente trabalho é conduzido por uma revisão bibliográfica que tem como objetivo compreender o papel das políticas públicas em relação às diretrizes do Estado Democrático de Direito no Brasil (em especial o art. 3º da Constituição Federal, já amplamente estudado). O problema de pesquisa está relacionado em compreender as diretrizes que conduzem as reformulações do espaço urbano e seus interesses principais.

A hipótese inicial propõe que tais processos de construção de políticas públicas, quando não devidamente planejadas segundo os objetivos democráticos, produzem ações que são opostas por conceito: não estão relacionadas à diminuição, mas sim ao aprofundamento do *deficit*

democrático. Como citaremos, o caso da Vila Autódromo e os grandes eventos na cidade do Rio de Janeiro são a quintessência de tal hipótese.

1. A cidade como espaço de realização DEMOCRÁTICA

Na cidade, os seres humanos fazem trocas e convivem, aproximam-se por interesses comuns, sejam estes comerciais, culturais, religiosos, políticos ou afetivos; buscam materializar os vínculos oriundos da identificação desses interesses comuns em construções dos mais diversos tipos, tais como fábricas, espaços culturais e de lazer, templos religiosos, edifícios oficiais, associações civis e espaços de convivência pública, sendo todos esses espaços ocupados para as atividades humanas e urbanas. Em suma, “é na cidade que as pessoas, mal ou bem, constroem seus vínculos de afetividade e de identidade mais imediatos, travando com seus pares relações de integração ou de afastamento cotidianos” (LEAL, 2003 p. 69).

A partir do momento em que surge a divisão social do trabalho e a consequente necessidade de se dispor de excedentes agrícolas para o sustento das classes sociais que ocupavam outras funções que não a agricultura, como os sacerdotes religiosos e os militares, surge uma forma específica de exercício do poder no âmbito urbano da comunidade, que é o local privilegiado de habitação dessas classes sociais. Com a complexidade surgida do desenvolvimento da convivência humana em sociedade, “os antigos componentes da aldeia foram transportados e incorporados na nova unidade física de exercício do poder [...], porém num padrão mais complexo e instável” (LEAL, 2003, p. 8-9), surgindo a figura da cidade como é hoje conhecida, criada e recriada.

O exercício do poder, no âmbito da cidade, está inegavelmente associado à existência e à titularidade da propriedade privada; não é por outro motivo que a formatação do espaço urbano na forma de cidade tal qual

é concebida atualmente é resultado direto da ideologia dominante no curso da modernidade ocidental capitalista.

Do *Discurso sobre a origem e fundamento da desigualdade entre os homens*, de Rousseau, em relação à obra *O capital* de Marx, a agricultura (o trigo) e a metalurgia (o ferro) surgem como elementos que contém em si um aspecto de separação. Para Rousseau, em um processo genealógico de descoberta de todos os males, esses dois elementos levam à competição, à imposição *erga omnes* da propriedade, ao estabelecimento de regras e por fim, à necessidade de existência de um governo civil.

Já para Marx, a antítese está claramente posta como meio de concretizar a divisão social do trabalho. Em certas situações, uma divisão biológica – como já dissera Rousseau – a partir de um certo momento ela se torna civil, isto é, campo e cidade, homem e mulher, trabalho braçal e trabalho intelectual, trabalho livre assalariado e capital, periferia e centro do capitalismo etc. A divisão que se especializa no espaço privado também refletirá no público, em um movimento claramente ascendente, mas que também é descendente, refletindo a competição do mercado internacional (MARX, 2013, pp. 425-433).

Diante da estrutura produtiva típica do sistema econômico, a cidade, como *polis*, perde seus elementos originários que dão à tônica da interação humana a partir de interesses comuns. A cidade deixa de ser tratada como um espaço comum a todos os seres humanos e passa a fazer parte da aventura comercial privada, em que predomina o interesse individual do capitalista (LEAL, 2003, p. 13; RIBEIRO, SANTOS JUNIOR, 2005, p. 93), ou seja, a busca incessante pelo lucro.

Assim, a concepção que se tem atualmente de como deve ser ordenada uma cidade é aquela que foi imposta pelo capitalismo como tal ao longo da história ocidental. De fato, “o pensamento urbanístico moderno, ideologia revestida com o nome de ciência [...] é uma criação específica do espírito ocidental” (HAROUEL, 2001, p. 8), refletindo os valores de um

tempo e espaço específicos, no caso, o século XIX e início do século XX no ocidente.

Não se pode, então, iludir-se com as propostas do urbanismo assim cooptado: como corolário lógico do que acabou de ser dito, pode-se esperar tão somente uma tentativa de composição mínima entre o humano e o capital no âmbito do urbano, diminuindo as consequências daninhas da atuação capitalista. Nas palavras de Francisco de Oliveira no final do século XX, “o urbano hoje é sobretudo a criação e reprodução do espaço das classes médias no Brasil, em primeiro lugar, e, pela sua negação, evidentemente, da ausência das classes populares enquanto agentes políticos na estrutura política do país no aparelho de Estado” (OLIVEIRA, 1982, p. 52).

Pode-se afirmar que a democratização do espaço territorial urbano é necessária ou desnecessária, o que é feito por meio do ponto de vista político-ideológico que se adota acerca da questão; o que não se pode é ignorar a própria questão, sob pena de se ignorar a construção histórica do espaço urbano e as funções que a cidade exerce ou deve exercer.

Por um ponto de vista favorável à democratização dos espaços e que identifica a cidade como o espaço privilegiado da interação humana, verifica-se então ser necessário um urbanismo voltado à promoção dessa democratização.

Quando Gianpaolo Smanio trata a cidadania como efetiva possibilidade de participação política pautada na solidariedade, fica evidente que o exercício material da cidadania pressupõe a prestação positiva de todos os direitos fundamentais necessários à plenificação da dignidade da pessoa humana (SMANIO, 2008, p. 335). Obviamente, essa dignidade precisa se efetivar no espaço da cidade. Desse modo, não há cidadania e participação política para todos se não houver acesso universal à alimentação, à moradia, ao vestuário, ao transporte, à saúde, à educação de qualidade (inclusive superior), ao consumo, ao acesso a informação e à rede mundial de computadores etc.

Inclusive, acompanhando suas reflexões, a ação comunicativa habermasiana para a construção de uma democracia participativa baseada em uma outra racionalidade não totalitária e excludente pressupõe condições materiais para o desenvolvimento subjetivo, cognitivo e da linguagem. Porém, para isso, o Estado precisa ser capaz de enfrentar o interesse da elite e dos grandes detentores do capital (SMANIO, 2008, p. 337).

Em uma realidade de absoluta desigualdade material como a nossa, o papel do Estado é promover a igualdade material que possibilitaria o exercício pleno da cidadania. Nesse contexto, este é o desafio do urbanismo: contribuir para a efetivação da democracia no âmbito do espaço urbano. E sendo o urbanismo a ciência que informa diretamente as políticas públicas de habitação e urbanísticas propriamente ditas, pode-se antecipar desde já a necessidade de que tais políticas públicas sejam elaboradas e executadas, levando-se em consideração a questão da democratização do espaço urbano.

Quando se estuda o processo de urbanização brasileira, verifica-se que esse processo “apresenta como principal característica, todavia, a não-universalidade. As elites hegemônicas buscam, desesperadamente, afastar de suas vistas a população pobre, criando, por meio das reformas urbanas, uma cidade artificial e seccionada” (LEAL, 2003, p. 22), ou seja, trata-se de um processo de urbanização antidemocrático. A década de 1970 é o período de apogeu da urbanização brasileira, após décadas de crescimento relativamente gradual. É chamada, segundo Milton Santos, de “urbanização concentrada”, que faz crescer desmedidamente as cidades e que em pouco tempo atingirá o chamado “estágio da metropolização” (SANTOS, 1993, p. 69).

A apropriação do espaço urbano pelo capital mostra-se com toda sua força no caso da urbanização brasileira, na qual a transformação completa da propriedade urbana em mercadoria, amparada por todo um arcabouço jurídico cuja maior expressão é o capítulo dedicado às formas de aquisição

da propriedade no Código Civil, fecha o acesso ao direito fundamental de moradia à imensa maioria da sociedade.

Empurrada a pobreza para a periferia, geram-se processos severos de favelização, enquanto os detentores de meios financeiros tornam-se privilegiados consumidores do mercado imobiliário, sempre presente na sociedade, mas em vertiginosa crescente desde à urbanização concentrada da década de 1970.

Entretanto, nem a eventual ilegalidade, nem a inviabilidade financeira tornam inexistente uma necessidade fundamental: a necessidade de ter onde morar. Ou dizendo juridicamente: a eventual ilegalidade e a inviabilidade financeira não extinguem o direito à moradia. Apenas obriga as populações carentes a defenderem este direito por outros meios. (FALCÃO, 1984, p. VIII)

Surgem então tentativas por parte do Poder Público em resolver os problemas oriundos de uma urbanização caótica e marcada pela divisão de classes. Tais medidas institucionalizadas, uma lógica fordista de presença do Estado na construção de mecanismos de efetivação de direitos sociais, dar-se-á por meio das políticas públicas de urbanismo.

2. Políticas públicas de habitação e urbanismo pensadas pelo estado democrático de direito

José Murilo de Carvalho faz um resgate histórico cuidadoso acerca da positivação e reconhecimento institucional dos direitos de cidadania no Brasil, evidenciando que nossa trajetória é muito diversa daquela dos países de capitalismo central, especialmente, que realizaram revoluções burguesas para a afirmação do Estado de Direito e dos direitos e garantias individuais (CARVALHO, 2002, p. 24).

Nossa importação artificiosa do modelo político-jurídico liberal, embora tenha implementado uma suposta monarquia constitucional, já se forjou deturpada com uma astuciosa quadripartição de poderes, que na prática, perpetuava um modelo absolutista e não burguês (CARVALHO,

2002, p. 29). Porém, mais significativa que esta, coloca-se, em nossa história, a escravização de pessoas negras e a questão racial, que pela negação de humanidade, sonegou subjetividade jurídica e direitos subjetivos para uma parcela significativa da população brasileira, de modo que, com o avanço constitucionalista e o reconhecimento formal das pessoas negras como cidadãs jamais foi capaz de dirimir o abismo material constituído pelas relações étnico-raciais brasileiras (CARVALHO, 2002, p. 46).

Essa conformação racista da sociedade brasileira tem um impacto significativo no modo como se estruturam as nossas cidades. Os negros e as negras libertos foram expulsos dos engenhos sem ter para onde ir e meios de subsistência, uma vez que não se lhes ofertava trabalho assalariado. Por essa razão, passaram a viver de atividades econômicas informais que, em sua maioria, foram criminalizadas (CARVALHO, 2002, p. 27). Essa progressiva criminalização, associada à destruição de suas habitações urbanas precárias (cortiços) pela política, e sua submissão a violências e perseguições sistemáticas fez com que essa população fosse se proteger nos morros, nas cidades de geografia montanhosa que receberam populações negras advindas do fim legal da escravização de pessoas, como Rio de Janeiro, Salvador e Recife. Daí se originou nosso fenômeno urbano de favelas, em um primeiro momento, com uma verticalização da marginalização.

Durante a primeira República, houve uma maturação formal da positivação dos direitos civis e políticos de caráter individual para homens brancos abastados, embora os processos eleitorais fossem sempre manipulados e maculados, mas foi apenas na chamada “Era Vargas” que os direitos sociais e a vinculação entre cidadania jurídica e material começou a se edificar. Todavia, o Estado varguista adotou o modelo positivista, de supremacia do Executivo, afastando-se da tripartição de tradição francesa, com a supremacia do parlamento como garantia do republicanismo e da legalidade protetiva (CARVALHO, 2002, p. 64).

Desde então, temos assentada em nossa cultura política a dependência de uma liderança política centralizadora, de contornos patriarcais. O presidencialismo brasileiro possui uma vinculação simbólica a um paternalismo, possibilitando uma legitimidade muito maior para regimes totalitários do que para períodos democráticos (CARVALHO, 2002, p. 46). Além disso, segundo Sérgio Abranches, adotamos um presidencialismo de coalizão. O principal impacto desse tipo de presidencialismo está na relação entre Legislativo e Executivo, e se reserva à presidência o papel central no equilíbrio, na gestão e na estabilidade da coalizão. O presidente precisa de apoio popular, o que depende do sucesso da sua política econômica, ao mesmo tempo em que deve administrar a agenda de país emergente, com desequilíbrio entre oferta e demanda de políticas públicas (ABRANCHES, 1988, p. 10). Por isso, temos uma dificuldade histórica e estrutural para a adoção de um modelo de gestão verdadeiramente democrático.

O Estado Democrático de Direito diferencia-se dos demais modelos de Estado justamente pela expressão “democrático”, cujo conteúdo pode ser expresso pelo binômio direitos fundamentais – cidadania. Isso significa que este modelo de Estado tem como finalidade a concretização material dos direitos fundamentais por meio da prática democrática, ou seja, da efetivação da cidadania material. Difere do Estado Liberal, que se limitava a abster-se na vida dos particulares e não tinha nenhuma preocupação com efetivação de direitos; difere também do Estado de Bem-Estar Social, voltado para a efetivação vertical de direitos, por meio da imposição dos “direitos” que os detentores do poder julgassem mais adequados, sempre em uma perspectiva da manutenção do *status quo*.

O modelo do Estado Democrático busca a transformação social e, para tanto, utiliza como instrumento de execução de tais finalidades transformadoras as políticas públicas, que podem ser conceituadas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à

disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2002, p. 241).³

Claro que tais programas devem estar afinados com os objetivos constitucionalmente previstos para o Estado, os quais constituem os já citados objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados a serem alcançados.

No âmbito do espaço urbano, o instrumental jurídico-político do Estado Democrático de Direito constitui uma das ferramentas passíveis de utilização para se atenuar a tensão existente entre dignidade humana e capital. Isso porque a finalidade do Estado Democrático de Direito é justamente a efetivação dos direitos fundamentais de forma democrática, ou seja, a concretização material da dignidade da pessoa humana por meio da participação política da sociedade nos processos de concretização e efetivação de direitos.

Mais do que um lugar para se habitar, a cidade tem de ser tida como o *locus* privilegiado do político – quiçá único –, da existencialidade do ser humano enquanto fazedor de história, momento especial, temporal e territorial de demarcação do humano e de suas possibilidades desenvolvimentistas. (LEAL, 2003, p. 45).

A tensão existente entre a atuação defeituosa dos Poderes Públicos (seja por ação ou omissão) e a ganância do capital, que gera a ausência de cidadania e conseqüentemente de efetivação de direitos humanos, pode e deve ser equilibrada por meio da percepção dessa dimensão político-

³ As políticas públicas não surgem como objeto jurídico. Nasceram como categoria de estudo da ciência política no campo de análise das democracias estáveis no contexto da Guerra Fria, como meio de valorização da tecnocracia, bem como projeto de regulação dos direitos sociais por intervenção do Estado, ou, como já comentamos, uma lógica fordista. NesteNesteNesteNeste campo, a revisão da literatura proposta por Celina Souza abre oportunidade para conhecer a ontologia das políticas públicas (SOUZA, pp. 20-45). Aos poucos a preocupação com essa categoria política vai surgindo como campo de análise do direito, em especial para a avaliação e superação de déficits democráticos dos Governos. Já nesse campo de preocupações, Maria Paula Dallari Bucci (2006) lançou elementos iniciais para a fundamentação jurídica de políticas públicas. Dando um passo adiante com certas modificações no conceito, Maria Paula (2013) avançará na análise partindo para o caráter jurídico-institucional. Como dirá adiante, os olhares a partir das políticas públicas deverão considerar seu caráter jurídico-institucional a partir de seus aspectos de organização, papel institucional e finalidade pretendida (BUCCI, 2015, p. 9). Ver também: PEREIRA, 2016, p. 33.

democrática e da identificação do instrumental apto a efetivá-la, o qual se encontra disponível no âmbito da própria ordem jurídica-política do Estado Democrático de Direito.

Sem entrar em pormenores técnico-jurídicos, destaque-se que o instrumental normativo à disposição e que serve para justificar a elaboração e a execução de políticas públicas em sintonia com os objetivos a serem perseguidos pelo Estado Democrático de Direito encontram-se na Constituição Federal, mais especificamente nos artigos 1º e 3º, que enumeram os fundamentos e objetivos do Estado Brasileiro, bem como nos artigos 182 e 183, que dispõem de forma geral sobre a política urbana.

Agregue-se a esses dispositivos legais o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), que também contém instrumental técnico de concretização das finalidades do Estado Democrático de Direito no âmbito da política de habitação e urbanismo.

Apesar de todo o instrumental técnico disponível a partir da Constituição Federal de 1988 e da legislação que lhe seguiu, persiste a inércia de atuação dos Poderes Públicos em implementar o projeto original na maioria das cidades brasileiras, ainda que de forma parcial e apenas remediadora dos problemas atualmente existentes.

Ao revés dessa inércia, existiu e continua a existir um conjunto de práticas clientelistas e racistas que tem por objetivo apenas a manutenção de vantagens político-eleitorais em favor daqueles que detém o poder político e econômico. E persiste também a atuação do poder econômico e seu entendimento de que o espaço urbano serve apenas para o lucro e a especulação financeira em todas suas formas (RIBEIRO, CARDOSO, 2015, p. 56-60).

Essa situação de coisas, não obstante a recente judicialização do conflito, dificulta a própria compreensão das condições de legitimidade da propriedade dos espaços irregularmente ocupados pelo comércio informal

como sendo de titularidade exclusiva daqueles que ocupam referidos espaços.

Tomar a cidade e a cidadania como foco de discussão significa um modo determinado de problematizar a questão da cidadania e das relações sociais. A cidade e a cidadania, aqui, são tomadas como práticas, discursos e valores que constituem o modo como desigualdades e diferenças são figuradas no cenário público, como interesses se expressam e como conflitos se realizam. (LEAL, 2003, p. 61)

Marshall apresentava a questão do acesso à justiça como a necessidade de remover as barreiras entre os direitos e as garantias processuais, ou seja, entre os direitos subjetivos positivados e os remédios processuais eficazes à sua apreciação judicial. Entre os obstáculos, situa a questão da gratuidade de justiça, argumentando que as custas possuem a finalidade de evitar a frivolidade das lides (MARSHALL, 2002, p. 83). Atualmente, sabemos que a isenção de custas é condição para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça e à prestação jurisdicional, o que, de fato, causa um abarrotamento do Poder Judiciário, com incontáveis demandas que poderiam ser dirimidas por outras vias que não o litígio judicial. Ainda, coloca-se a questão do ativismo judicial, quando o Poder Judiciário é impactado pela ineficiência da Administração Pública em prover direitos sociais, ocasionando uma judicialização permanente da política, e uma conseqüente politização da justiça. Porém, diante da inércia do Executivo em prover cidadania, caberia a interferência do Judiciário, quando provocado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, ou por ações de iniciativa popular, para que direitos fundamentais no âmbito da urbanização e da moradia se efetivem.

O exercício da participação política na sociedade que se dá no espaço temporal e espacial da cidade é fundamental para a construção da democracia e a própria efetivação das finalidades do Estado Democrático de Direito, bem como para a concretização dos direitos fundamentais, dentre eles o próprio direito à moradia digna.

Esse exercício, não obstante todo o instrumental técnico disponível a partir da Constituição Federal de 1988 e da legislação que lhe seguiu, requer a identificação do conteúdo axiológico do modelo de Estado Democrático e dos direitos que se procuram ver efetivados por meio da atuação estatal. Em outras palavras, a própria democracia deve ser entendida como valor e não apenas como método, apesar da impossibilidade de dissociação desses dois significados do conceito.

Trata-se, em resumo, de uma disputa política da pauta de valores atualmente aceitos em sociedade. A vantagem para o conjunto de valores democráticos é que estes se encontram positivados na Constituição Federal e são ao mesmo tempo fundamento e finalidade do Estado Democrático de Direito, o que por si só já lhe garantem ampla possibilidade de efetivação material, ante o instrumental técnico que se encontra disponível para sua operacionalidade no plano fático.

Esses elementos axiológicos, todavia, perdem sua carga de eficácia política e mesmo filosófica de emancipação e de participação social quando interpretados e operados por velhas roupagens e concepções de gestão pública, entendida como ação de responsabilidade exclusiva do Estado burocrático, detentor das competências exclusivas de instituidor de políticas públicas, onisciente de todas as respostas que demanda complexa e multifacetada realidade social (LEAL, 2003, p. 67-68).

De tal situação depreende-se que não basta apenas a elaboração e a execução das políticas públicas à luz do Estado Democrático de Direito, pois sempre se pode estar ao sabor da suposta discricionariedade dos Poderes Públicos.

Há que se renovar, portanto, a própria forma de elaboração e execução, que também deve se dar de forma democrática, ou seja, com a participação efetiva das comunidades que serão afetadas pelas alterações de cunho urbanístico. Somente assim se estará construindo e executando políticas públicas de habitação e urbanismo de forma verdadeiramente

democrática e na perspectiva dos valores que informam o Estado Democrático de Direito.

3. Direitos humanos e urbanização

Ana Maria D'Ávila Lopes propõe o debate acerca da classificação dos direitos fundamentais, cujo modelo clássico dicotomiza os direitos em individuais e sociais. Lopes, porém, irá argumentar que essa cisão não é apropriada, uma vez que um mesmo direito pode assumir contornos de individual ou coletivo, dependendo do sujeito de direito e do contexto a que se vincula (LOPES, 2006, p. 24). Dessa forma, a própria teoria da geração de direitos que ficou famosa em razão da emblemática obra de Norberto Bobbio *A Era dos Direitos* seria uma leitura equívoca da afirmação histórica e do exercício dos direitos fundamentais (BOBBIO, 1992).

A terminologia “geração” pressupõe uma sequência linear e sucessiva no tempo, como se a segunda geração de direitos (sociais) sobreviesse à primeira (individuais) quando esta estivesse completamente amadurecida. Ocorre, porém, que se trata de uma inverdade histórica, uma vez em que não houve a completa maturação e efetivação dos chamados direitos de primeira geração em todos os Estados Democráticos de Direito para que, em seguida, se positivassem e afirmassem os direitos sociais. Ademais, segundo a autora, no modelo tradicional, a cidadania estaria entre os direitos políticos individuais (primeira geração), quando, na prática, sua efetividade material depende de políticas públicas vinculadas aos direitos sociais (segunda geração). Assim, esses direitos se interpenetram.

Porém, esse apego instrumental ao método analítico é prejudicial a uma compreensão que se pretenda material, dialética e crítica dos processos históricos de afirmação de direitos. Uma pressuposição de que há uma necessária sequência temporal na afirmação desses direitos e, assim como a teoria tradicional das gerações, minimiza a importância histórica das lutas

populares, trabalhistas e de movimentos sociais diversos para a positivação e implementação desses direitos.

Tal luta é permanente e dialética, e não sequencial, até porque nas periferias do capitalismo sequer há garantia de direitos individuais, enquanto nos centros estão sendo debatidos direitos de suposta quarta dimensão. Do mesmo modo, em países abissalmente desiguais como o Brasil, há uma parcela da população que não alcança os direitos individuais e políticos, enquanto outra peleja por direitos difusos. Ainda, se considerarmos que o sistema econômico explora pessoas e natureza concomitantemente, a luta por direitos sociais e pela proteção ambiental estão imbricadas.

Destarte, os direitos e liberdades individuais (chamados de primeira dimensão ou geração) só se realizam plenamente se os direitos sociais estiverem garantidos, e se o espaço urbano for o *locus* de realização da dignidade humana, que pressupõe o acesso a todos os bens da vida, e o exercício da liberdade e da cidadania.

Não se pode esquecer que “uma cidade não é um agrupamento de ruas e casas, essas são apenas as carapaças, as conchas, de uma sociedade de pessoas” (BARDET, 2001, p. 10). E sendo uma sociedade de pessoas, impõem-se pensar além de traçados, linhas e planos para se pensar o humano em todas suas potencialidades.

Considerações finais

A urbanização excludente tão característica da sociedade brasileira permanece incólume em muitos locais, mesmo naqueles que sofreram processos de urbanização por meio da execução de políticas públicas habitacionais. O que se observa são políticas públicas executadas ao sabor das forças político-eleitorais dominantes em cada governo, sem qualquer atenção às finalidades que devem nortear sua elaboração e execução.

Não se pode deixar ao sabor das decisões aparentemente discricionárias a opção por se executar ou não um dado projeto urbanístico. Deve-se privilegiar o Norte que é oferecido pelo Estado Democrático de Direito e por seu instrumental técnico para a elaboração e execução de políticas públicas em qualquer área que estas se façam necessárias.

Como exemplo da tensão até aqui exposta, vale lembrar o caso da Vila Autódromo, no Município do Rio de Janeiro. Localizada na região da Lagoa de Jacarepaguá, na zona oeste do município, a Vila Autódromo era ocupada por mais de 400 famílias que foram desalojados por um projeto de urbanização especulativo ligado a grandes eventos (Copa do Mundo e Olimpíadas). Se a truculência característica do capital apresenta um projeto que o favorece, de outro lado, os moradores da localidade pela Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo, com apoio dos movimentos organizados na área de planejamento urbano e regional, apresentaram o *Plano popular da Vila Autódromo* (s/d, p. 5), que é aberto com as seguintes palavras: “O Plano Popular é um momento a mais desta longa luta de resistência. E marca um passo adiante. Como alternativa à injusta, injustificável e ilegal tentativa de remoção”.

No que diz respeito às políticas públicas urbanas, deve-se atentar para o fato de que a cidade é espaço inegável de atuação e interação política, ou seja, é local de grande potencial para a efetivação da democracia, motivo pelo qual se pode falar em uma função social e democrática da cidade como espaço que contribui decisivamente para a construção da vida humana digna.

Assim, as políticas públicas – seja de urbanismo, saúde, educação, etc., o que aliás devem caminhar de forma articulada para uma maior efetivação – devem se preocupar, exatamente, com a tensão provocada pelas demandas civis como meio de garantir a atenção à vontade popular.

É necessário pensar a tensão existente entre instituições e populismo, isto é, entre relações sociais previamente consolidadas que

constroem a ideia do político e do jurídico frente às demandas necessárias, servirão não apenas para a legitimação do poder político, quanto para a própria verificação do atingimento dos objetivos socialmente relevantes.

Nesse aspecto, o papel dos movimentos sociais, e propriamente pensar uma teoria dos movimentos sociais populares será importante. Mas de que movimentos sociais populares falamos? Como sabemos, durante a reconfiguração dos novos direitos no século XX, diversas demandas construídas a partir de interesses de grupo foram criadas. Em alguns casos, impostas como irredutíveis para a coesão social [...].

A ignorância quanto ao papel dos movimentos sociais (populares ou não), classes e povo na construção de políticas públicas pode ser ruim ao longo do tempo, não levando ao atingimento dos objetivos socialmente relevantes aos quais se propunha de início. De tal sorte, o debate do populismo, em certo sentido, poderá contribuir para repensar o papel das políticas públicas e da teoria jurídica que as baseiam (PEREIRA, 2016, p. 49-50).

Mais do que um papel que é facilmente preenchido por um significado contingente, em sentido político, a proposta é exatamente a absorção do interesse de classes ao se observar a necessidade de democratização da utilização do espaço urbano nas cidades. Portanto, os objetivos socialmente relevantes que dão a legitimidade das políticas públicas – frisamos, programas de ação governamental – terão ainda mais impacto na diminuição dos *deficits* democráticos quando orientados por aqueles interesses, vale dizer, oposição à desumanização promovida pelo capital com a gentrificação.

Referências

- ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34.
- AMPVA — ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E PESCADORES DA VILA AUTÓDROMO MORADORES E COMUNIDADES DA VILA AUTÓDROMO. **Plano Popular da Vila Autódromo: Plano de desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural.** s/d. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/08/planopopularvilaautodromo.pdf>. Acesso em: 01 set. 2016.
- BARDET, Gaston. **O urbanismo**. 2.ed. Campinas: Papirus, 2001.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

- BRASIL. **Diário Oficial da União**. Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto das Cidades. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 01 set. 2016.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- _____. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- _____. O conceito de políticas públicas em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, pp. 1-49.
- _____. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. *In*: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina. **O direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas & Letras, 2015, pp. 7-11.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- FALCÃO, Joaquim de A. (org). **Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- HAROUEL, Jean-Louis. **História do urbanismo**. 3.ed. Campinas: Papyrus, 2001.
- LEAL, Rogério G. **Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- LOPES, Ana Maria D'Ávila. A Cidadania na Constituição Federal Brasileira de 1988. *In*: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gerson Marques de.; BEDÊ, Fayga Silveira. **Constituição e democracia: estudos em homenagem ao prof. J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo, SP: Malheiros, 2006.
- MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania e classe social**. Senado Federal, Conselho Editorial, 2002.
- OLIVEIRA, Francisco. O Estado e o urbano no Brasil. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. v. 6, jun./set. 1982, pp. 36-54. Disponível em: <https://politicadesenvolregionalf.files.wordpress.com/2013/05/o-estado-e-o-urbano-no-brasil.pdf>. Acesso em: 01 set. 2016.
- PEREIRA, Luiz Ismael. O impacto do debate do populismo na teoria jurídica das políticas públicas. *In*: SMANIO, Gianpaolo Poggio *et alii*. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil: trajetórias, conquistas e desafios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, pp. 31-52.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMANN, Robert (Orgs.). **Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno**. 2.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: INCT, 2015, pp. 53-78. Disponível em: http://web.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/cidade_povo_nacao2ed.pdf. Acesso em: 01 set. 2016.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Democracia e cidade: divisão social da cidade e cidadania na sociedade brasileira. **Análise Social**. Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Lisboa, v. XL, n.

174, 2005, pp. 87-109. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218709008F3wOT7lv4By93AU7.pdf>. Acesso em: 01 set. 2016.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. A conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988. In: MORAES, Alexandre de (Org.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. 2006, n.16, pp. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 01 set. 2016.