

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE – UNESC
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (MESTRADO)

TIAGO LEMOS

**O COMBATE A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E A EFETIVIDADE DO
DIREITO À CIDADE NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA**

CRICIÚMA, SC
2019

TIAGO LEMOS

**O COMBATE A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E A EFETIVIDADE DO
DIREITO À CIDADE NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Professora Doutra Maria de Fátima Schumacher Wolkmer

Criciúma (SC)

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

L557c Lemos, Tiago.

O combate a segregação socioespacial e a efetividade do direito à cidade no município de Criciúma / Tiago Lemos. - 2019.

111 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2019.

Orientação: Maria de Fátima Schumacher Wolkmer.

1. Direito à cidade. 2. Democracia participativa. 3. Participação popular. 4. Instrumentos urbanísticos. I. Título.

CDD 23. ed. 341.374

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

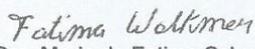
TIAGO LEMOS

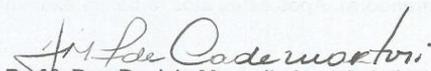
**“AS QUALIDADES DA DEMOCRACIA COMO MECANISMO E COMBATE A
SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E EFETIVIDADE DO DIREITO À CIDADE
NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA”**

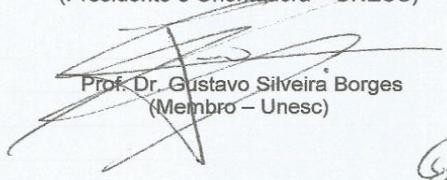
Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no
Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 30 de julho de 2019.

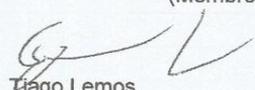
BANCA EXAMINADORA

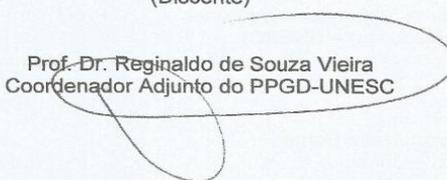

Prof.ª. Dra. Maria de Fatima Schumacher
Wolkmer
(Presidente e Orientadora – UNESC)


Prof.ª. Dra. Daniela Mesquita Leutchuk de
Cademartori
(Membro Externo – UNILASALLE)


Prof. Dr. Gustavo Silveira Borges
(Membro – Unesc)

Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer
(Membro Suplente – Unesc)


Tiago Lemos
(Discente)


Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
Coordenador Adjunto do PPGD-UNESC

Dedico esta dissertação à minha eterna namorada PRISCILA com amor, admiração e gratidão por sua compreensão, carinho, presença e incansável ajuda ao longo do período de elaboração deste estudo.

Aos meus pais CLAUDIR e MARILENE, pelo apoio, exemplo e incentivo.

Por fim, dedico este trabalho aos muitos impactados pela ausência do Direito à Cidade.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todo o corpo docente do programa de mestrado em direitos humanos, desenvolvido pela Universidade do Extremo Sul de Santa Catarina (UNESC), fazendo menção em especial aos coordenadores Antônio Carlos Wolkmer e Reginaldo de Souza Vieira.

Também agradeço a todos os colegas da primeira turma de mestrado em direito desta instituição, os quais vivenciaram alegrias, desafios e, porque não dizer, angústias relacionadas à execução de todos os objetivos exigidos pelo programa, que, acredito, terem sido superados.

Por fim, agradeço especialmente a minha orientadora Professora Dra. Maria de Fátima Schumacher Wolkmer a quem tenho profundo carinho e admiração. Além de grande orientadora foste uma amiga que sempre contribuiu para meu crescimento científico e intelectual.

Abrigo de Vagabundos

Adoniran Barbosa

Eu arranjei o meu dinheiro
Trabalhando o ano inteiro
 Numa cerâmica
 Fabricando potes
 e lá no alto da Moóca
Eu comprei um lindo lote
dez de frente e dez de fundos
 Construí minha maloca
 Me disseram que sem planta
 Não se pode construir
Mas quem trabalha tudo pode conseguir
 João Saracura que é fiscal da Prefeitura
Foi um grande amigo, arranjou tudo pra mim
 Por onde andarás Joca e Matogrosso
 Aqueles dois amigos
 Que não quis me acompanhar
Andarão jogados na avenida São João
 Ou vendo o sol quadrado na detenção
 Minha maloca, a mais linda que eu já vi
Hoje está legalizada ninguém pode demolir
 Minha maloca a mais linda deste mundo
 Ofereço aos vagabundos
 Que não têm onde dormir

RESUMO

O presente trabalho busca estudar o consagrado Direito à Cidade por meios dos mecanismos de participação democrática. Em busca das qualidades democráticas, com seus procedimentos, resultados e conteúdos estudaremos através do marco teórico de Leonardo Morlino. Após a Constituição Federal de 1988, o País vislumbrou um regramento constitucional que reconheceu a função social da propriedade, reservando capítulo específico para política urbana ao qual foi traçado diversas diretrizes para as políticas públicas urbanísticas. Tal previsão constitucional se deu em razão da rápida transformação ocorrida no Brasil em face da automação do campo e a industrialização tardia das cidades, transformando uma população majoritariamente rural em urbana. Assim, ao longo dos anos vários programas de governo tentaram garantir o direito a moradia em face do déficit habitacional provocado pelo êxodo rural e o processo de industrialização brasileira. Contudo todos os programas habitacionais falharam, pois nunca se analisou o Direito à Cidade na sua totalidade. Com isso o que se viu foi uma falsa impressão de melhorias quando da regularização fundiária sem o acompanhamento de equipamentos urbanos necessários e a verticalização das favelas por meio de programas sociais, que em verdade mais segregam que unem a comunidade. Por fim, o estudo trás os mecanismos de participação popular de Criciúma, intitulados como Conselho de Desenvolvimento Municipal, Sistema de Informações Municipais, Gestão Participativa do Orçamento, Audiências Públicas e Consultas Públicas, analisados em conjunto com os instrumentos de efetivação do Direito à Cidade como o Plano de Habitação de Interesse Social, Programa de Constituição de Banco de Terras e Programa de Regularização fundiária. A junção da participação propiciada por uma gestão democrática, aliada a instrumentos que fomentem a questão social e não somente o mercado imobiliário dão o rumo do trabalho que tem o condão de analisar os mecanismo de participação popular no município de Criciúma, a fim de garantir o Direito à cidade para ``cidade legal`` e também ``cidade ilegal``.

Palavras-chave: Direito à Cidade. Qualidades da Democracia. Efetividade da Democracia. Participação Popular. Instrumentos Urbanísticos.

ABSTRACT

This paper aims to study the consecrated right to the city through mechanisms of democratic participation. In search of democratic qualities, with its procedures, results and content we will study through the theoretical framework of Leonardo Morlino. After the Federal Constitution of 1988, the country envisaged a constitutional rule that recognized the social function of property, reserving a specific chapter for urban policy to which various guidelines for urban planning policies were drawn. This constitutional forecast was due to the rapid transformation that occurred in Brazil due to the automation of the countryside and the late industrialization of the cities, turning a predominantly rural population into an urban one. Thus, over the years, several government programs have tried to guarantee the right to housing in the face of housing shortages caused by the rural exodus and the process of Brazilian industrialization. However, all housing programs have failed, because the full right to the City has never been analyzed. With that, what was seen was a false impression of improvements when land regularization without the accompaniment of necessary urban equipment and the verticalization of the favelas through social programs, which in fact more segregate than unite the community. Finally, the study brings the mechanisms of popular participation of Criciúma, entitled Municipal Development Council, Municipal Information System, Participatory Budget Management, Public Hearings and Public Consultations, analyzed together with the instruments for the realization of the Right to the City as the Plan of Housing of Social Interest, Program of Constitution of Land Bank and Program of land regularization. The combination of participation by democratic management and instruments that promote the social issue and not only the real estate market give the direction of the work that has the power to analyze the mechanisms of popular participation in the municipality of Criciúma, in order to guarantee the Right to the city for `` legal city`` and also `` illegal city``.

Keywords: Right to the City. Qualities of Democracy. Effectiveness of Democracy. Popular participation. Urban tools.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Evolução da População Urbana Brasileira.....	53
GRÁFICO 2 – Evolução dos Setores Secundário e Terciário.....	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACIC:** Associação Comercial e Industrial de Criciúma
- ASCEA:** Associação Criciumense de Engenheiros e Arquitetos
- BNH:** Banco Nacional de Habitação
- CDL:** Câmara de Dirigentes Lojistas
- CDM:** Conselho de Desenvolvimento Municipal
- CODEPLA:** Companhia de Desenvolvimento Econômico e Planejamento Urbano
- CUT:** Central Única dos Trabalhadores
- IBGE:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IAB:** Instituto de Arquitetos do Brasil
- PMC:** Prefeitura Municipal de Criciúma
- PMCMV:** Programa Minha Casa Minha Vida
- PDPM:** Plano Diretor Participativo Municipal
- REURB-S:** Regularização Fundiária Urbana Social
- REURB-E:** Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
- SECOVI:** Sindicato da Habitação
- SERFHAU:** Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
- SINDISCON:** Sindicato da Indústria da Construção Civil
- SFH:** Sistema Financeiro da Habitação
- UABC:** União de Associações de Bairros de Criciúma

SUMÁRIO

INDRODUÇÃO.....	11
1. CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA: METODOLOGIAS DE AFERIÇÃO DA QUALIDADE DEMOCRÁTICA PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	16
1.1 BREVE HISTÓRICO DA DEMOCRACIA: TIPOS DE DEMOCRACIA.....	16
1.2 ANÁLISE DA QUALIDADE DEMOCRÁTICA SOB A ÓTICA DE SEUS PROCEDIMENTOS, RESULTADOS E CONTEÚDOS.....	25
1.2.1 Análise da qualidade democrática sob a dimensão de seus conteúdos.....	25
1.2.1.1 Estado de Direito.....	26
1.2.1.2 Accountability Interinstitucional.....	27
1.2.1.3 Accountability eleitoral.....	27
1.2.1.4 Participação.....	28
1.2.1.5 Competição.....	29
1.2.2 Análise da qualidade democrática sob a dimensão de seus conteúdos.....	29
1.2.2.1 Formas de igualdade.....	29
1.2.2.2 Liberdades.....	30
1.2.3 Análise da qualidade democrática sob a visão de seus resultados.....	31
1.3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA: OS FUNDAMENTOS E A EVOLUÇÃO DA CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	31
2. DIREITO À CIDADE E O PROCESSO EVOLUTIVO DA URBE.....	41
2.1 URBE E CIDADANIA: A CONSTRUÇÃO DO DIREITO HUMANO A CIDADE.....	41
2.2 DIREITO À CIDADE E A EVOLUÇÃO DO CRESCIMENTO URBANO NO BRASIL.....	52

2.3 AS DESIGUALDADES E SEGREGAÇÕES NAS RELAÇÕES URBANAS.....	60
3. ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO DIREITO À CIDADE E SEUS MECANISMOS DE EFETIVAÇÃO NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA.....	71
3.1 AS CONTRIBUIÇÕES DO PLANO DIRETOR PARA O COTIDIANO DA CIDADE.....	71
3.1.1 O Plano Diretor na Constituição Federal.....	71
3.1.2 O Plano Diretor no Estatuto da Cidade.....	73
3.1.3 Breve histórico da evolução dos Planos Diretores de Criciúma.....	74
3.2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA.....	80
3.2.1 Do Conselho de Desenvolvimento Municipal.....	82
3.2.2 Das Audiências e Consultas Públicas.....	83
3.2.3 Da Gestão Participativa do Orçamento.....	86
3.2.4 Do Sistema de Informações Municipais.....	87
3.3 O PLANO DIRETOR E OS SEUS INSTRUMENTOS DE DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL EM CRICIÚMA.....	90
3.3.1 Do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.....	92
3.3.2 Do Programa de Regularização Fundiária e Banco de terras.....	94
4 CONCLUSÃO.....	100
5 REFERÊNCIAS.....	104

INTRODUÇÃO

A presente dissertação possui como tema o Direito à Cidade que, a partir da Constituição de 1988, tem como finalidade principal propiciar aos cidadãos qualidade de vida urbana, ou seja, a construção de uma cidade mais justa e igualitária. O Problema da Dissertação se concentrou na seguinte pergunta: Como os instrumentos de gestão democrática da cidade alicerçados na emergência do Direito à Cidade podem contribuir para emancipação social e evitar à produção sócio/espacial capitalista neoliberal nos municípios?

Nessa direção, o objetivo geral busca aferir se as possibilidades de participação previstas na legislação municipal abrem espaços institucionais que propiciam efetivamente o empoderamento da cidadania para uma melhor qualidade democrática na cidade de Criciúma. Na medida em que a construção da democracia implica o delineamento de instrumentos que permitem mensurar a qualidade democrática, em cada realidade social, têm-se como objetivos específicos da pesquisa desenvolvida nessa dissertação, em primeiro lugar, verificar se o formato de democracia participativa implementada/praticada no município de Criciúma contempla possibilidades que comportem escolhas definidas diretamente pelos seus munícipes para a ampliação da qualidade de vida. Já o segundo objetivo consiste em examinar se os mecanismos propostos pela legislação nacional, sobretudo, aqueles previstos no *Plano Diretor Participativo de Criciúma* agregam qualidade a democracia, permitindo uma melhor distribuição social de bens e recursos, tendo em vista que a materialização do Direito à Cidade contempla a realização da dignidade humana. Nesse sentido, a proposta consiste em verificar se este direito, com status constitucional modela efetivamente as possibilidades urbanas em consonância com os objetivos do Direito à Cidade.

No que tange a metodologia, utilizou-se o método histórico e monográfico ou estudo de caso, de forma conjunta. Inicialmente, o histórico, assim entendido como aquele em que o foco está na investigação de acontecimentos ou instituições do passado, identificando seus reflexos na atualidade, além disso, visando à compreensão da natureza e função daqueles acontecimentos, pois, conforme Lakatos e Marconi (2007), “as instituições

alcançaram sua forma atual através de alterações de suas partes componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época.” Tal abordagem é essencial para o presente trabalho, pois entendemos indispensável à análise da formação dos conceitos de democracia, bem como suas conquistas, deficiências, não deixando de investigar os elementos essenciais que atualmente compõe a democracia participativa como instrumento de combate aos avanços do neoliberalismo na mercantilização do espaço urbano. Por outro lado, a abordagem histórica e evolutiva tem como objetivo demonstrar a importância que o tema Direito à Cidade alcança, tendo em vista que mais de 84% da população brasileira atualmente reside em áreas urbanas. (IBGE, 2010) Assim, remonta-se esse direito que poderia ser entendido como um Direito Humano à Cidade, pois se considera natural o ser humano viver em comunidade.

No que diz respeito ao método monográfico, entende-se como o mais adequado para investigação de um fenômeno contemporâneo, pois o processo de desenvolvimento da pesquisa visa analisar o tema Direito à Cidade de modo a observar todos os fatores que o influenciam, analisando-o em todos os seus aspectos (PRODANOV; FREITAS, 2013). Ressalta-se a importância deste procedimento na medida em que a abordagem, visando ampliar a análise que atravessa a dissertação não se limitará apenas aos aspectos jurídico-constitucionais, mas também sob o viés da doutrina, o que parece atender ao método monográfico conforme sua conceituação.

Do ponto de vista de sua natureza, implica numa pesquisa aplicada, ou seja, tem como finalidade gerar conhecimento para aproveitamentos práticos dirigidos à solução de problemas específicos (Prodanov; Freitas, 2013), na medida em que confronta os interesses do mercado imobiliário frente aos interesses de toda uma coletividade que busca a garantia do Direito à Cidade.

Ainda, no que tange a metodologia, quanto ao procedimento técnico, à pesquisa é bibliográfica, visto que elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos, artigos científicos, dissertações, teses, buscando o *estado da arte* no tema

desenvolvido ao colocar o pesquisador em contato com o maior número de material já escrito sobre o assunto da pesquisa (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Por fim, na estruturação metodológica utilizar-se-á no procedimento técnico documental, entre outros, a Constituição da República Federativa do Brasil, Plano Diretor de Criciúma, Estatuto da Cidade e demais legislações correlatas.

O trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo abordar-se-á um breve histórico da democracia. A finalidade é refletir as origens da democracia direta e remontar seus conceitos, e as regras da Ágora, para diferenciá-la da democracia representativa contemporânea. Nessa senda, ainda, em perspectiva histórica, procurou-se compreender a construção histórica das cidades para delinear o processo de urbanização no Brasil com o propósito de analisar o Direito à Cidade, numa visão pós Constituição Federal de 1988 e o seu processo de redemocratização instaurado a partir desse período.

Como forma de se analisar a democracia pós Constituição de 1988, e avaliar a qualidade democrática brasileira, será utilizado como marco teórico o renomado escritor italiano Leonardo Morlino, com o objetivo de abrir espaço para uma maior efetivação do Direito à Cidade. As qualidades da democracia podem ser aferidas segundo Morlino (1988) por meio de seus procedimentos, resultados e conteúdos. Os procedimentos podem ser elencados como o Estado de Direito, prestações de contas interinstitucionais e eleitorais, participações e competências, todos estes elementos serão explicados ao longo do trabalho e tem a função de dar maior solidez à democracia. No que tange ao conteúdo, Morlino faz alusão aos elementos centrais ou chaves para identificarmos direitos civis e políticos, desenhados dentro do rol de igualdades e liberdades. Já o resultado da qualidade democrática irá retratar a relação com as políticas de interesse público, se estas foram alcançadas e, se o resultado foi legítimo, havendo ressonância nas decisões dos eleitos das expectativas dos eleitores. (MORLINO, 2014)

Ainda, no primeiro capítulo, após o estudo das qualidades democráticas, será analisado o processo de consolidação da democracia após a Constituição de 1988, onde se procurará demonstrar a qualidade democrática

comparativamente, no contexto latino americano, bem como, o seu declínio em relação à legitimidade, apresentando as razões para tal fenômeno. Nesse contexto, analisaremos os movimentos denominados *terceira onda democrática* ocorrido em todos os países latino-americanos, avaliando a transição e as mazelas herdadas de regimes autoritários para os regimes aparentemente democráticos.

No segundo capítulo, analisar-se-á o desenvolvimento da urbanização brasileira, tendo como principal foco o município de Criciúma. Procura-se demonstrar que em função da urbanização sucedida no Brasil estar associada ao processo tardio de industrialização que ocorreu no século passado, verifica-se entre suas principais conseqüências negativas a promoção do fluxo migratório para os centros urbanos com infra-estrutura deficitária, o que provocou a segregação sócio-territorial dos segmentos da população mais vulnerável. Diante do fenômeno da evasão do campo para cidade, ocorreu conseqüentemente o aumento da população urbana brasileira de 5,9% em 1872, para os atuais 84%, apresentando-se como um grande desafio a ser enfrentado pelo governo com políticas públicas. (IBGE, 2010) Sob o ponto de vista histórico, importa ressaltar que a grande porcentagem desse êxodo rural brasileiro aconteceu no período da ditadura militar, tendo o governo na época, entre diversas iniciativas, criado o Banco Nacional de Habitação, BNH. Nesse prisma histórico, identifica-se, no entanto, a consolidação progressiva da mercantilização do solo urbano por meio do processo de urbanização, mesmo com os programas de governo que deveriam reduzir as desigualdades sociais, mas que na verdade só aumentarão a segregação sócio-espacial o qual será demonstrado ao longo deste trabalho. (CARMONA, 2014)

No capítulo terceiro identifica-se que, na contemporaneidade, o Direito à Cidade é um vetor que abarca complexos fenômenos concatenados com as formas do espaço urbano que, na sua dimensão econômica e no âmbito do neoliberalismo, tem sido fator de segregação e geração de conflitos e contradições, pois enquanto alguns vivem em bairros com infra-estrutura ou mesmo em condomínios fechados remontando a ideia de bairros, outros menos favorecidos vivem em áreas de extrema pobreza em que muitas vezes o único serviço público que conhecem é o das forças de segurança pública. Assim,

para que haja um avanço na qualidade democrática brasileira no que tange ao Direito à Cidade e, sobretudo, na cidade de Criciúma, serão analisados os mecanismos de participação que constituem a qualidade democrática. Dessa forma, em face de realidade do mercado neoliberal apresenta-se o desafio de como efetivar o Direito à Cidade frente ao mercado neoliberal imobiliário.

Nessa direção, verificar-se-á se há acesso adequado a bens e serviços com diminuição dos índices de desigualdade social, por meio da análise do planejamento estratégico e distribuição territorial. Para tanto, iremos discorrer sobre o *Plano Diretor Participativo de Criciúma* sob o prisma da Constituição Federal de 1988 e o *Estatuto da Cidade*, identificando ao longo da recente história urbanista brasileira, a transição de uma visão higienista para uma visão estratégica, democrática e participativa. Nesse contexto, ressaltar-se-á a evolução histórica dos Planos Diretores de Criciúma, que transita de um formato tecnocrático para um *Plano Diretor Político* mais aberto à comunidade, mas que não está isento de contradições, projetadas muitas vezes no seu desenho desarmônico, em decorrência da pressão de poderosos investidores imobiliários, que tem no braço estatal um aliado, o que acaba prejudicando toda uma coletividade.

Esse processo será delineado por meio dos instrumentos de *Conselho de Desenvolvimento Municipal, Audiências e Consultas Públicas, Gestão Participativa do orçamento e Sistema de Informações Municipais*, nos quais serão identificadas as dificuldades de se aferir a sua efetividade para uma gestão mais democrática.

Por fim, será analisada a efetividade dos instrumentos de distribuição territorial em Criciúma por meio do *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social* e o *Programa de Regularização Fundiária* e o seu *Banco de Terras* para a garantia do Direito à Cidade.

1 CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA: METODOLOGIAS DE AFERIÇÃO DA QUALIDADE DEMOCRÁTICA PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com o objetivo de se identificar ferramentas que permitam aferir a qualidade democrática alcançada a partir do processo de redemocratização brasileiro, importante iniciar por uma breve análise histórica que explicita como foi forjado e como evoluíram os conceitos de democracia e de suas espécies no contexto da sociedade ocidental, entendendo os requisitos e ainda avaliando formas de aplicação de democracias de melhor ou pior qualidade.

Em continuidade e acompanhando abordagens teóricas mais recentes, que substituem o questionamento acerca de qual seria a “melhor forma de governo” pela busca de referências empíricas que permitam identificar o que seria uma “boa democracia”, adentrar-se-á no estudo das qualidades democráticas, pela ótica dos procedimentos, resultados e conteúdos, sob o prisma do marco teórico de Leonardo Morlino, com o objetivo de abrir espaço para uma maior efetivação do Direito à Cidade. Pretende-se que referida análise das qualidades democráticas possa ser utilizada para nortear a concretização de políticas públicas em uma análise crítica do plano diretor de Criciúma.

Por fim, com intuito de entender e possibilitar a construção de alternativas para efetivação e concretização da teoria das qualidades democráticas, buscar-se-á, na democracia participativa, com os fundamentos e evolução da qualidade da democracia alcançada a partir da Constituição de 1988, sobretudo com as inovações na área da tecnologia elemento essencial que permite ligar a teoria à práxis em busca do fortalecimento democrático, os elementos que permitam proporcionar a evolução do crescimento urbano do Direito à Cidade e de suas demandas.

1.1 BREVE HISTÓRICO DA DEMOCRACIA: TIPOS DE DEMOCRACIA

A democracia é intrínseca ao estudo da polis, sendo inerente o seu vínculo com a cidadania. A importância de se aferir alguns conceitos de

democracia se revela importante para a compreensão do caminho para a construção da democracia moderna. Em digressão histórica, Hobbes (2002) afirmava que o indivíduo deveria renunciar à prerrogativa de autogestão, em benefício de uma poderosa autoridade singular, firmada em contrato social, com o objetivo de garantir a paz social, estabelecendo uma correlação pela qual sem Estado não há sociedade.

No livro intitulado *Do Cidadão*, Hobbes elenca suas críticas sobre a democracia, afirmando que:

Entre muitos outros agravos de que acusa a autoridade suprema está o de que o governante, além daqueles impostos necessários para os encargos públicos, assim como a manutenção dos ministros de Estado, a construção e defesa dos castelos, a guerra e a manutenção com decoro da casa real, pode ainda exigir por concupiscência outros tributos, a fim de enriquecer seus filhos, parentes, favoritos e mesmo adutores. Confesso que isso constitui um sério inconveniente; mas noto que é um daqueles que, acompanhando toda a espécie de governo, é mais tolerável na monarquia que na democracia. Pois, ainda que o monarca enriqueça a todos aqueles, eles não podem ser muitos, porque rodeiam todos a um só. Mas numa democracia: vede quanto demagogos, isto é, quantos oradores poderosos há junto ao povo (eles são tantos, e a cada dia crescem em número), e para cada um deles há tantos filhos, parentes amigos e bajuladores que haverão de ser recompensados. (...) Numa democracia, onde há muitos que devem ser saciados, e sempre surgem novos, isso não se pode fazer sem se oprimir aos povos. E, ainda que um rei possa promover pessoas sem mérito, ele porém o fará raras vezes; ao passo que numa democracia, todos os homens populares supõe-se que ajam assim, porque assim é preciso – senão, os únicos que agirem desse modo aumentarão de tal forma o seu poder que se tornarão perigosos, não só para os outros, mas também para a própria cidade.

Em contraponto a essa descrença de Hobbes na democracia, fundada na ideia de que o homem é essencialmente mal e, por isso, deve ser controlado pelo Estado, destaca-se John Locke, para quem o governo deveria ser centrado em eleições, e não, como pensava Hobbes, ser exercido de uma forma imutável e definitiva.

Em uma ideia de igualdade política, Locke, em *Tratado sobre o Governo* (1690), descreve que:

Sendo todos os homens, como já foi dito, naturalmente livres, iguais e independentes, ninguém pode ser privado dessa condição nem colocado sob o poder político de outrem sem o seu próprio consentimento. A única maneira pela qual uma pessoa qualquer pode abdicar de sua liberdade natural e revestir-se dos elos da sociedade civil é concordando com outros homens em juntar-se e unir-se em

uma comunidade, para viverem confortável segura e pacificamente, uns com outros, num gozo seguro de suas propriedades e com maior segurança contra aqueles que dela não fazem parte. Qualquer número de homens pode fazê-lo, pois tal não fere a liberdade dos demais, que não deixados, tal como estavam, na liberdade do estado de natureza. Quando qualquer número de homens consentiu desse modo em formar uma comunidade ou governo, são, por esse ato, logo incorporados e formam um único corpo, o qual a maioria tem o direito de agir e deliberar pelos demais.

Já Rousseau, em sua obra *Do Contrato Social*, defende a ideia de que a real democracia só se operacionalizaria em Estados pequenos, pois, em regiões de vasta extensão territorial ou populacional, jamais poderia existir a democracia verdadeira. Em seus escritos, afirmava que era contra à ordem natural que um grande número governasse e que um pequeno número fosse governado, em um ideal democrático. Rousseau dava por inimaginável que o povo ficasse focado em negócios públicos integralmente, além de não haver como viabilizar que a vontade do povo fosse manifestada em toda decisão. Em suma, os problemas de Estado-nação, grandiosos, complexos, não poderiam ser compatibilizados com uma democracia de qualidade, em face do contexto espacial histórico e tecnológico vivido por Rousseau.

Para Rousseau, a democracia estaria ligada aos limites da soberania popular, afirmando em *Do Contrato Social*:

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão por que não pode ser alienada; ela consiste, essencialmente, na vontade geral e a vontade não pode ser representada; ela é a mesma ou é outra; não há meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser, seus representantes, já que não passam de comissários; nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não ratificou em pessoa é nula; não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre; ele se engana muito, pois só durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que são eleitos, o povo torna-se escravo, não é nada. No curto momento de sua liberdade, o uso que dela faz bem merece que a perca.

Castoriadis, em *Imaginário político grego e moderno*, faz um estudo comparativo entre a democracia antiga grega e as mudanças decorrentes da modernidade que alteraram a forma como a democracia é vista. Nesse comparativo, fica evidenciado que, para o pensamento antigo, a democracia é direta, e, para o pensamento moderno, representativa. No pensamento antigo, a participação é restrita; já, no pensamento moderno, é ampla. No pensamento

antigo, o Estado somos nós; enquanto, para o pensamento moderno, o Estado são os outros. No pensamento dos antigos, a sociedade constrói o indivíduo; no pensamento moderno, o indivíduo forma a sociedade. No pensamento antigo, a política é considerada como atividade coletiva, enquanto, para o pensamento moderno, afirma-se que a política é atividade singular sendo exercida por poucos. Em face da visão de mundo e cidade nação comparada ao estado nação, a cidadania, no pensamento antigo, é restrita, já, para o pensamento moderno, é universal. Com a globalização, para o pensamento moderno, a política é exercida para a universalidade; já, para o pensamento antigo, é restrita à cidade.

Seguindo a mesma linha que Rousseau, Bonavides (2008) afirma que não há democracia sem participação, pois o governo perdeu a noção de soberania, nacionalidade e da própria Constituição. Destaca ainda, que as velhas estruturas do sistema representativo substituem apenas as partes interessadas em outros sistemas de governo, ao afirmar que:

Com a presença inarredável dos grupos, o antigo sistema representativo padeceu severo e profundo golpe. Golpe que fere de morte também o coração dos sentimentos democráticos, volvidos para o anseio de uma 'vontade geral', cada vez mais distante e fugaz. Daqui poderá resultar, pois o colapso total e frustação inevitável de todas as instituições representativas da velha tradição ocidental.

Após breve conceituação sobre o pensar democracia de alguns pensadores da modernidade, interessante, neste momento, apresentar alguns conceitos que buscam explicitar o que seja democracia. Primeiramente, cabe informar que, a depender de um entendimento hegemônico ou não hegemônico, a democracia pode atingir conceitos distintos (Bobbio, 2004). Sem entrar nesta seara, apresenta-se, primeiramente, o entendimento clássico hegemônico que afirma ser a democracia uma forma de governo caracterizada por um conjunto de regras que permitem a mudança dos governantes, sem necessidade de usar a violência, por simples manifestação livre e pacífica dos indivíduos e com um mecanismo de eleger e autorizar governos num sistema de alternância das elites no poder (Bobbio, 1996).

Alguns teóricos compilam condições mínimas para existência de regimes democráticos. Dentre elas, são enumerados: (I) a existência de

controle sobre as decisões governamentais, que devem ser constitucionalmente realizadas por quem se elegeu; (II) inexistência de interferência e coerção no atuar dos governantes; (III) garantia de que todos os cidadãos adultos têm direito a eleger os seus representantes; (IV) garantia de que todos adultos têm direito a se candidatar para cargos públicos; (V) garantia de que todos os cidadãos têm direito a se manifestar sem correr o risco de sofrer qualquer tipo de sanção; (VI) garantia de que todos os cidadãos possuem o direito à informação, sendo essas fontes protegidas pela lei; e (VII) garantia de que todos têm o direito a se associar, para atendimento dos interesses de um grupo. (DAHL, 1989)

Da mesma forma, observa-se que existem condições mínimas que devem ser encontradas nas democracias contemporâneas para que sejam assim consideradas, tais como: um sistema de governo legítimo, existência da noção de cidadão respeitada pelos representantes dos cidadãos, relações de competição e elaboração entre os representantes dos cidadãos. Nesse viés, emergem também os parâmetros para a tipificação da democracia, tais como o consenso, a amplitude de participação, tipo de representatividade, soberania dos poderes, configuração do sistema partidário e sistemas de controle.

Tendo-se presente esse conjunto de condições e parâmetros qualificadores da democracia, importa examinar, agora, alguns conceitos consagrados na literatura acerca do tema.

Para Schumpeter, a democracia se apresenta como método político, ou seja, um tipo de arranjo institucional para se alcançar decisões políticas, não importando o resultado das decisões que se produza a depender das condições históricas.

Outros aspectos, ainda, devem ser acrescentados à definição de democracia. O primeiro é o aspecto eleitoral, que, para muitos, é uma visão muito simplista do significado de democracia, podendo sim ser abrangido para aspectos como liberdade, igualdade, fraternidade, efetivo controle civil sobre a política, governo responsável, honesto e com pluralidade política. Contudo, a falta dessa amplitude de aspectos não tira o cunho de democracia que tem por base eleições livres, justas e imparciais, sendo que a inexistência de fatores

democráticos por vezes não o torna um sistema autoritário, podendo sim ter um conceito de governo indesejado. (HUNTINGTON, 1994).

Dentro dos parâmetros de democracia, se podem aferir vários regimes democráticos, tais variáveis dependem dos parâmetros adotados na classificação de democracia. Assim na literatura das ciências políticas é possível encontrar alguns tipos de democracia como veremos abaixo.

A democracia direta, indireta ou representativa e semi- indireta, fazem jus, ambas, aos parâmetros da integralidade dos cidadãos elegíveis à participação nas urnas. Contudo, apresentam diferenciação nos níveis de participação da comunidade. Na democracia representativa, os cidadãos possuem o poder de decidir quem vai ocupar o poder por meio das eleições, contudo, o poder político é exercido de forma indireta, por meio de seus representantes.

O instituto da democracia indireta realizada pela representação surgiu em meio à Idade Média europeia, adentrando somente no século XVII, por meio do desenvolvimento histórico da sociedade. Etimologicamente, a palavra ganha o sentido de atuar em nome de terceiros, sendo introduzida de forma pioneira pelos Levellers, grupo que lutava em torno da ideia de soberania popular, sendo os primeiros democratas a pensar em Estado-nação, dado por um governo representativo. Surgidos na primeira fase da Guerra Civil Inglesa, em 1646, os Levellers trabalhavam por uma ampliação do sufrágio, mas não lutavam por ele como universal, apenas para homens dito ``livres``, ou seja, aqueles que não fossem servos ou pedintes. Outro ponto perceptível é que a democracia não desponta como um valor incontestável em manifestos e protestos dos Levellers, mas sim a melhor opção como instrumento de proteção de direitos e liberdades dos cidadãos (PITKIN, 2006).

O conceito hegemônico liberal de democracia, construído até então, tinha como desafio trabalhar com as limitações do sistema de representação, envolvendo questões de autorização, identidade e prestação de contas. (SANTOS, 2002) Se, por um lado, é verdade que a autorização auxilia na democracia em grandes escalas, também é verdade que falha na prestação de contas e no multipluralismo de identidades. A concepção hegemônica da democracia é baseada no processo eleitoral. O primeiro argumento para

representação é o fato de conseguir exprimir opiniões da sociedade, contudo realidades como a sociedade brasileira multicultural acabam por não representar os anseios de algumas minorias (SANTOS, 2002).

Já, a democracia direta é algo do ponto de vista da práxis difícil de ser praticada, tendo em vista a complexidade dos Estados-Nações que hoje existem e partindo de sua realidade criada para cidades. Também encontram-se democracias semidiretas, consideradas as que mais se aproximam das democracias diretas. Em países como a Suíça, a existência de mecanismos de participação direta, aliada à existência de representantes eleitos, fazem da democracia semidireta uma realidade. Mecanismos como plebiscito, referendo e a participação popular são as ferramentas da população (BONAVIDES, 2003).

Outra tipologia é a que diferencia democracia liberal e a democracia socialista. Muitas vezes, a terminologia democracia é utilizada dentro da significação da democracia liberal, sendo uma vertente da democracia representativa. A democracia liberal tem o condão de incluir elementos como o pluralismo político, igualdade perante a lei, direito de petição, direitos humanos, entre outros. Em um breve histórico do sufrágio, elemento dos regimes democráticos que possuem estado liberal, já passou por várias fases evolutivas para chegar ao estágio de sufrágio universal. Nesse sentido, no século XIX, critérios como posses, alfabetização, gênero, sexo foram elementos de exclusão do voto, sendo os movimentos sociais os responsáveis pela ampliação da conquista desse direito. No Brasil, na carta de 1822, as mulheres tinham direito a voto, desde que fossem da classe de fazendeiros e fossem alfabetizadas, realidade ainda não alcançada em países muçumanos em que as mulheres não possuem direito a voto (BONAVIDES, 1991).

Dentro da esfera ideológica, o liberalismo e o socialismo travaram a disputa no século XIX. Com o ideal de revolução das relações econômicas, não tão somente das relações políticas, o ideal socialista se diferencia da democracia liberal, pois no liberalismo existe a primazia pelas liberdades individuais, sendo a sua própria base. Já, no socialismo, a democratização se dá pela passagem do autogoverno para autogestão descentralizada (BOBBIO, 2009).

Assim, para Pasquino, a democracia socialista “será uma federação de conselhos unificados através do reagrupamento ascendente, partindo deles até aos vários níveis administrativos”, abandonando o pressuposto de que a democracia participativa prioriza a representatividade, a socialista prioriza participação direta.

Seguindo na identificação das tipologias, também encontra-se as chamadas democracias majoritárias e as democracias de consenso. Nas democracias consensuais ou de negociação, tem-se o foco baseado na inclusão, demandando amplas negociações, tendo, como exemplos, países como a Áustria, Suíça, Holanda e Bélgica. Assim, as diferenças entre democracias majoritárias e democracias de consenso se encontram nas decisões da manutenção da paz civil. Percebe-se uma maior proteção das minorias nas democracias de consenso, com distribuição econômica mais igualitária. Contudo, como o próprio nome diz, negociação, tem seu calcanhar de Aquiles na morosidade da tomada de decisões, além das questões que envolvem a transparência na tomada de decisões dos atores participantes (LIJPHART, 2012).

Por outro lado, nas democracias majoritárias, a responsabilidade dos envolvidos no processo de tomada de decisão será maior e demandará uma maior transparência desse processo, em razão do grande poder que possuem. Nesse regime, os pontos fracos são a exclusão das minorias, a constante alteração das diretrizes políticas traçadas em face das constantes alterações de quem está no poder. Aspectos importantes que definem as democracias majoritárias são o conflito excessivo e a competição, que em muitos casos pode até levar à instabilidade do sistema político.

Também pode-se apontar a tipificação da democracia que pode ser ponderada pelo tipo de sistema partidário, permitindo-se falar em regimes democráticos bipartidários e regimes democráticos multipartidários. Nesse prisma, considera-se que, nos regimes bipartidários, os partidos circundam ao redor de dois polos, a saber, o governo de situação e o polo da oposição. Já, em regimes multipartidários, os partidos trabalham com suas ideologias políticas, sejam de esquerda, direita ou centro. Entender a tipificação permite visualizar a dinâmica de alianças construídas em que, muitas vezes, num

sistemas multipartidários pode-se criar bloco, o que transformam num sistema bipolar (SARTORI, 1994).

Outra tipificação conhecida é a democracia presidencialista e a democracia parlamentarista que também apresenta como distinção o critério jurídico institucional, pois percebe-se a diferença no grau de autonomia do legislativo e do executivo em ambos os regimes. Em curta análise, o regime parlamentarista tem o chefe do executivo subordinado ao legislativo, enquanto, no sistema presidencialista, o líder do executivo é eleito pelo povo. Em suma, é de difícil análise a comparação entre o regime presidencialista ou parlamentarista democrático, tendo em vista que variantes como regimes majoritários ou consensuais dentro da complexa teia democrática podem dar um resultado distinto ao processo democrático.

Em continuidade à classificação de democracias, tem-se, ainda, a que leva em consideração o processo de democratização, levando a se falar em democracias estabelecidas e democracias parciais. Nesse diapasão, pode-se dizer que democracias estabelecidas ou plenas são aquelas onde se garante a criação de regras legisladoras, efetiva proteção dos direitos civis e alto nível de bem estar social. Já, as democracias parciais são identificadas em regimes democráticos ainda em construção, onde não se nota proteção plena de direitos civis ou oferta de bem estar social. Entre os problemas encontrados nas democracias parciais estão excessiva concentração de poder nas mãos de poucos, sistema cultural onde não são respeitados direitos individuais, fragilidade do próprio Estado no cumprimento das leis, herança de governos corruptos, entre outros (SCHIMIDT, 2002).

Em atenção às democracias parciais pode-se enumerar três tipos na contemporaneidade: as democracias exclusivas, as democracias de dominação e as democracias não liberais. As democracias exclusivas têm por característica possibilitar que uma parte da população seja retirada da vida pública, podendo tal exclusão ter como causa questões de gênero, ideologia, raça ou outra discriminante. Nas democracias de dominação, por sua vez, existe a preponderância de classes com poderes sobre outros grupos, realizada pela coação direta ou suposta, podendo ser até por um estado paralelo, como acontece nas favelas do Rio de Janeiro ou Pablo Escobar na

Colômbia. Por fim, a democracias não liberais em que existe a anulação dos poderes legislativo e judiciário, como é o caso da Rússia pós-comunista (SCHMIDT, 2002).

De outra banda, democracias plenas podem ser consideradas aquelas em a divisão dos poderes é realmente exercida e existe um controle civil sobre as forças armadas e policiais; a diminuta concentração de poder nas mãos de um pequeno grupo; valorização de autonomia e das liberdades individuais; a resolução de conflitos por meio da negociação; independência legal e autonomia relativa do país; autonomia nas relações internacionais, com seu território já sedimentado; respeito ao resultado das urnas nas eleições; a legitimidade do processo político (DALH, 1989).

Por fim, a doutrina apresenta as democracias de alta autonomia, democracias de limitada autonomia e democracias de baixa autonomia. Considera-se, nestes sistemas, as formas de controle entre as diferentes estruturas da sociedade, com relacionamento a seus partidos, sindicatos e grupos em geral. Separam-se países como Inglaterra e Estados Unidos como nações de alta autonomia, visualizando, como subsistemas, partidos e grupos pressionadores. Países como Alemanha e França de autonomia limitada dos subsistemas, e países como o México de baixa autonomia dos subsistemas (ALMOND, 2010).

Tendo-se presente todos esses elementos revelados pelo que se entendeu e se entende por democracia, bem como as diversas formas em que ela pode e tem se manifestado no curso da história, passar-se-á a examinar, agora, como se pode aferir a qualidade de uma democracia e, com isso, possibilitar que os mecanismos de controle sejam mais efetivos com o fim de contribuir com um maior alcance de bem estar social.

1.2 ANÁLISE DA QUALIDADE DEMOCRÁTICA SOB A ÓTICA DE SEUS PROCEDIMENTOS, RESULTADOS E CONTEÚDOS

1.2.1 **Análise da qualidade democrática sob a dimensão de seus conteúdos**

As qualidades democráticas estão cercadas de um rol de elementos que permitem a verificação da qualidade de uma democracia. Dentro deste rol de qualidades, estão inseridas as que se referem aos procedimentos relativos ao Estado de Direito, a prestações de contas interinstitucional e eleitoral, a participações e competências.

1.2.1.1 Estado de Direito

Para uma melhor compreensão de como o Estado democrático de Direito interfere na qualidade de uma democracia, deve-se pensar e analisar a sua definição empírica, os problemas de sua construção e suas condições essenciais para sua formulação. Em uma dita boa democracia, o Estado de Direito tem como base o respeito pelas normas por todos, sejam elas relacionadas ao povo, autoridades, e sociedade formada como um todo, caracterizando uma consolidação da democracia (MORLINO, 1998).

Como componentes básicos de um Estado de Direito, considera-se que devam estar presentes os seguintes itens: (I) a preservação da vida e a ordem civil, com combate a toda forma de tortura, segurança pessoal e o direito à propriedade privada garantidos e protegidos para todos; (II) poder judiciário independente com ênfase em sistema isento, com garantia de acesso igualitário à justiça, sem ingerência de outros poderes, que atue com celeridade e profissionalismo; (III) capacidade institucional para aplicação das leis em todo território nacional; (IV) mecanismos eficientes para enfrentar qualquer forma de corrupção e abuso de poder por parte de organismos estatais, com legislação forte de combate a corrupção; (V) sistema de segurança pública cidadã, com forças policiais íntegras, não corruptas, disciplinadas e guardiãs de Direitos Humanos e que sejam capazes de erradicar ao crime organizado, com capacidade de resolução rápida das investigações criminais em todas suas esferas.

Todos esses indicadores, nas palavras de Morlino, dizem respeito à aplicação eficiente da lei e à resolução justa de processos judiciais dentro do sistema jurídico e salienta que são linhas gerais que podem ser utilizadas e

adaptadas para formular os indicadores que permitam aferir o nível de Estado de Direito em que o País se encontra, de forma muito particular a cada realidade encontrada (MORLINO, 1998).

1.2.1.2 Accountability Interinstitucional

Dentro de uma democracia com qualidade em níveis aceitáveis, são essenciais a prestação de contas tanto em nível interinstitucional quanto em nível eleitoral. Três são os traços considerados determinantes dentro de uma prestação de contas: (I) informação, (II) justificativas diante da escolha política efetuada, e (III) punição ou responsabilização, em caso de uma má administração.

A efetiva prestação de contas só pode ser encontrada quando se verifica uma participação real por parte da população, em uma verdadeira ação de cidadania ativa. Muitas vezes, a melhor forma de se verificar estar-se diante da "Accountability Interinstitucional" será pelo exercício da oposição vigilante e responsável dentro do parlamento, de organismos como Tribunais de Contas, partidos políticos, associações, sindicatos demonstrando-se, com isso, que a prestação de contas não é estritamente jurídica, já que pode e deve ser também social (SMULOVITZ Y PERUZZOTI, 2000, pg. 147- 158). Também grande cuidado deve existir quando se possui uma oposição tão forte que nenhum projeto de governo consegue ser implantado. E, por fim, a alternância do poder é um aspecto importante, pois fortalece a prestação de contas interinstitucional.

Hodiernamente, a prestação de contas interinstitucional é exercida pelos poderes executivo, legislativo e judiciário, todos fortes e independentes. Ainda pode-se falar de meios de comunicação independentes e conscientes. Por fim, fala-se, também, que deve haver um diálogo forte entre os organismos vivos e a população em geral, havendo, de comum acordo, fiscalização por parte de todos (MORLINO, 2014).

1.2.1.3 Accountability eleitoral

Dentro do rol de recursos disponíveis para a prestações de contas, tem-se a “accountability eleitoral”, também conhecida como prestação de contas vertical, a qual é exercida pelos eleitores, periodicamente, quando, no curso dos processos eleitorais, decidem premiar ou punir candidatos com seu voto (MORLINO, 2014).

1.2.1.4 Participação

Outro recurso importante para a democracia e que pode, inclusive, afetar positivamente os demais instrumentos em análise, é a participação da sociedade, entendida esta como os comportamentos de indivíduos ou grupos adotados com o fim de influenciar autoridades ou políticas públicas com o intuito de manter ou alocar recursos (MORLINO, 2014).

Com a participação – o fazer parte – tem-se o fortalecimento de identidade de um povo, do sentimento de nação com identidade própria, permitindo com isso a integração com as outras qualidades da democracia. Essa atitude cidadã, que gera uma população mais informada e comprometida com sua localidade, faz gerar uma sensação de pertencimento (MORLINO, 2014).

Essa participação pode ser convencional ou não convencional. Enquanto a não convencional pode se dar diante de manifestações como greves ou até mesmo distúrbios, a convencional se dá pela participação em campanhas eleitorais, atividades partidárias, associações ou ainda, um dos focos deste trabalho, que é a participação nas decisões para construção de uma cidade mais inclusiva. Para (MORLINO) as participações e os processos de luta são agregadoras quando se dão dentro dos limites da lei, ao passo que quando extrapolam os limites legiferantes acabam sendo mais prejudiciais que somatórios.

A partir desta qualidade, pode-se promover um avanço a simples democracias representativas e uma alternativa à crise de representatividade. Um dos sintomas da democracia deliberativa é dado pela globalização, e suas novas tecnologias que possibilitam uma maior aproximação entre eleitos e

eleitores, aproximação inclusive, por vezes, na tomada de decisões, seja num pleito de quatro ou cinco anos.

Agregado às novas formas de se implantar a democracia com o objetivo de melhorar as suas qualidades democráticas, deve-se considerar, também, as realidades culturais de cada povo, em especial, a dignidade de todos os cidadãos. Isso porque será a partir da localização das matrizes e do entendimento de como e de entendermos como um povo tem suas manifestações sociais, que se poderá conhecer seu “capital social”, permitindo entender como se dá a participação em uma comunidade, seja de forma individual ou de forma cooperativa. Obviamente que a participação passa por um Estado de Direito que permita a participação de minorias e grupos sociais mais vulneráveis também (MORLINO, 2014).

1.2.1.5 Competição

Além do desenvolvimento pela participação efetiva da comunidade nas decisões tomadas, verifica-se que a competição é um fator preponderante para uma boa qualidade da democracia. Em uma boa democracia, vários atores políticos devem dialogar entre si, em um processo político. A competência evidencia-se na forma de darmos uma democracia com mais alternância entre os atores políticos, dada pelo Estado de Direito.

O financiamento eleitoral público é defendido Morlino, ao passo que segundo o autor dá igualdade de condições entre oposição e situação, reiterando uma justiça na competição (MORLINO, 2014).

1.2.2 Análise da qualidade democrática sob a dimensão de seus conteúdos

Já, na esfera de conteúdos, pode-se afirmar que a igualdade e liberdade são fatores fundamentais para uma boa democracia, sendo elementos centrais ou chaves para identificarmos direitos civis, políticos desenhados dentro do rol de igualdades e liberdades.

1.2.2.1 Formas de igualdade

Ao se adentrar nas formas de igualdade, deve-se dar atenção primordial aos direitos políticos, especialmente o direito ao voto – a possibilidade de eleger um representante de Estado, governante de forma direta. Nesta miscelânea de dimensões, essa igualdade, agregada a outras qualidades democráticas, será capaz de desempenhar influência nos candidatos que pleiteiam um cargo público (MORLINO, 2014).

Os principais direitos sociais de um Estado Democrático de Direito, incluem saúde, bem estar físico e mental, assistência e seguridade social, direito ao trabalho, dignidade da pessoa humana, meio ambiente sadio, direito à moradia. Na questão da igualdade, o grande problema associado aos direitos sociais reside em seus custos, especialmente de índole social. Contudo é sabido que o melhor meio para o combate à desigualdade é apontado pelo investimento em políticas públicas de cunho social. Não por outra razão, se reconhecem serem os Direitos sociais mais difíceis de aplicação do que os Direitos Políticos e Cíveis, o que faz com que a igualdade se constitua como um objetivo utópico a ser alcançado (MORLINO, 2014).

Contudo, importante reconhecer-se as duas dimensões em que se deve aferir o valor da igualdade. A primeira diz respeito à igualdade formal e se refere à igualdade ante à lei, proibindo-se discriminação por razões sexo, raça, idioma, religião, opiniões. Já, a segunda, diz respeito à igualdade material, que é afetada significativamente pelas limitações materiais e econômicas, as quais travam o desenvolvimento e liberdades dos seres humanos em mesmo pé de igualdade (MORLINO, 2014).

Afirma Morlino que, dentre as dificuldades para implantação da igualdade substancial, está a falta de legitimidade plena tanto em nível da população quanto em nível das elites. Outro ponto é a quantidade de recursos inadequados para aplicação nesse objetivo a ser alcançado. Assim, não se deve perder de vista que as dimensões procedimentais são essenciais para uma democracia, contudo sua razão de existir, em verdade, é para garantir a existência das dimensões substanciais.

1.2.2.2 Liberdades

Associado aos Direitos Civis, se verifica que a liberdade emerge como valor democrático por excelência, se manifestando de diversas e diferentes formas, alcançando desde a liberdade pessoal, de defesa legal, de privacidade, de escolher onde morar, de poder se movimentar de emigrar e até a de se expatriar.

Importa destacar, entretanto, que essas liberdades devem ser exercidas sem que causem danos aos demais cidadãos e garantidas a todos que residem em determinada região, Estado ou Nação. Diante dos conteúdos atribuídos à liberdade e à igualdade, entende-se que, para serem efetivos, precise-se estar diante de um Estado de Direito, eficiente e funcional, com seus procedimentos, conteúdos e resultados democráticos em funcionamento (MORLINO, 2014).

1.2.3 Análise da qualidade democrática sob a visão de seus resultados

Comum é avaliar a capacidade de resposta de um dado governo, ou seja, a capacidade governamental de atender as necessidades e anseios de seus governados, com o fim de dar legitimidade a esse governo. Como vimos acima, os resultados de uma boa democracia estão relacionados à prestação de contas a que se submetem os governantes. Assim, as condutas dos funcionários do povo eleitos ficam sujeitas a um sistema de controle de freios e contrapesos, estabelecido por uma democracia liberal, mediante uma prestação de contas interinstitucional e eleitoral, comumente manifestada principalmente no pleito eleitoral (MORLINO, 2014).

Essa capacidade de resposta se manifesta principalmente por quatro componentes, a saber: (I) relação com as políticas de interesse público;(II) os serviços que estão garantidos aos indivíduos e aos grupos que representam o governo;(III) distribuição dos bens materiais por meio da administração pública; e (IV) além de mudanças e alterações que demonstram que o governo recebe apoio e tem ligação com a comunidade que o elegeu (MORLINO, 2014).

1.3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA: OS FUNDAMENTOS E A EVOLUÇÃO DA CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O processo de transição democrática no Brasil se deu e concomitante a vários outros países da América Latina que passaram de regimes autoritários para democracias (ZOVATTO, 2014). Em um balanço da atual realidade latino-americana nota-se um arquétipo mínimo democrático, salvo Cuba que é exceção aos regimes democráticos de direito (MORLINO, 2014, pg10). Em que pese festejar-se a redemocratização brasileira e o advento da Carta Magna de 1988, numa visão mais aprofundada da democracia brasileira, verifica-se uma grave crise de representação, ineficiências institucionais, desigualdades, corrupção, Estado de Direito instável e frágil e índices de criminalidade alarmantes (MORLINO, 2014, pg10).

Todas as ineficiências, dadas às baixas qualidades democráticas—fato não privativo da democracia brasileira, mas sim de toda América Latina—geram uma diminuta satisfação com a democracia na América Latina. O Informe 2018 do Latino barômetro reflete bem a crise democrática que se instalou na América Latina, onde aumentou, de 51% em 2008 para 71%, em 2018, o índice de insatisfeitos com a democracia. Para aferir-se o nível dessa crise de representação, consta que nenhum país latino americano possui índice que indique haver uma maioria absoluta satisfeita com o regime democrático, sendo os melhores índices os do Uruguai com 47%, Costa Rica com 45% e Chile com 42% que se aproximam de uma maioria absoluta.

No Brasil, apenas 9% estão satisfeitos com o regime democrático brasileiro, seguidos por 12% da Venezuela e 20% da Nicarágua, podendo se identificar que a baixa qualidade democrática está ligada diretamente com a insatisfação democrática. Nesse viés, se discute um modelo majoritário de democracia, face ainda às dúvidas sobre a capacidade do Brasil consolidar a sua democracia.

Entende-se que é preciso levar em conta que a consolidação democrática depende da superação de determinadas fase, onde primeira ocorre com a transição do regime ditatorial para o regime democrático, na qual se mantem fortes elementos do passado, mas que, diante as novas regras ou procedimentos, se abrem caminhos vem para caminhar para a permanência ou manutenção dessas regras que está sendo alicerçadas. A

consolidação é o estágio final, no qual cinco campos de interação aparecem de forma plenamente visível, entre os quais: (I) uma sociedade civil livre e ativa, com cidadãos e grupos que podem se expressar e se associar para defender suas opiniões e seus interesses; (II) uma sociedade política relativamente autônoma e valorizada, com partidos e lideranças como canais de comunicação entre sociedade civil e Estado; (III) Estado de Direito respeitado e valorizado tanto pela sociedade civil quanto pela sociedade política e pelo próprio Estado; (IV) com burocracia estatal capaz de prestar os serviços básicos à população; e (V) uma sociedade institucionalizada que tenha por função dialogar os interesses entre o Estado e o mercado (LINZ, 1999).

Cabe também diferenciar-se uma democracia consolidada de uma democracia institucionalizada. É comum ter-se, como no caso brasileiro, as instituições políticas inseridas no cotidiano da população, sem que isso represente que a democracia esteja operando efetivamente, já que a mera consolidação se dá em esfera temporal distinta a de sua institucionalização podendo até mesmo nunca ocorrer (HUNTINGTON, 1975). Para que se tenha uma democracia consolidada é necessário que haja pleno diálogo das instituições democráticas e interconectividade de todos os setores, envolvendo uma relação próxima entre a sociedade e o Estado na gestão da coisa pública. Nessa perspectiva, evidencia-se ser importante não apenas observar as instituições do novo regime democrático, mas também a sua qualidade em grau de contribuição para sociedade, avaliando se contribui positiva ou negativamente para a consolidação. Assim, diferente de uma democracia institucionalizada, que é passiva e não avalia a qualidade de sua implantação, a democracia consolidada é crítica e tem sua consolidação fundada na qualidade que os autores envolvidos trabalham em uma forma dinâmica (DI PALMA, 1990).

No Brasil, a democratização vem com o então denominado movimento terceira onda, iniciado em 1974, após o fim da ditadura, em Portugal, de António Salazar, se estendendo a um movimento global. Interessante destacar que o golpe de 25 de abril, em Lisboa, de jovens oficiais que lideravam o Movimento das forças armadas para derrubada do então regime, não tinha o intuito de implantar um regime democrático, muito menos

ser precursor de um movimento de terceira onda democrática que se alastrou para Europa, África, Ásia e América do Sul (HUNTINGTON,1994).

Uma das primeiras questões que surge com a redemocratização é a forma como se dará a transição, se ela se dará por negociação com os grupos políticos autoritários, violadores dos direitos humanos, ou pela simples ideia de punição. Outro aspecto que é polêmico, trata do envolvimento das Forças Armadas em governos democráticos, pois é sabido que um governo democrático não pode sofrer interferências de um regime autoritário anterior.

Durante a transição, a presença endêmica de contrários à democracia, aliados a desestrutura de um país, as desigualdades econômicas, além de crises econômicas, verificou-se serem fatores que contribuiram para gerar um baixo grau de legitimidade democrática, tendo em vista a baixa qualidade democrática em consórcio com um sistema falho, demagogo em que os interesses privados prevalecem sobre os públicos (HUNTINGTON, 1994). Dentro da realidade brasileira, percebem-se problemas tanto na área de transição, endêmicos e até mesmo sistêmicos.

Apresentado alguns problemas para consolidação da democracia, importante trazer a democracia participativa, inserida no modelo representativo, como forma de aperfeiçoamento da consolidação democrática. Para Robert Dahl, em comunidades menores, maior será a participação dos cidadãos. Contudo, quanto maior for a comunidade maior será a dificuldade de participação, havendo a necessidade de delegação por representação para tomada de decisões. A dificuldade da representação está ligada, como já vimos, à sua autorização, identidade e prestação de contas. Neste prisma, se é verdade que a autorização amplia o exercício da democracia também é verdade que a mesma autorização dificulta a prestação de contas e a representação de minorias ou de múltiplas identidades e, por fim, a dificuldade de representar as agendas e identidades específicas (DAHL, 1998).

Isso é o que Bobbio (1986) problematiza ao falar da representação, como forma de combate ao fenômeno da burocratização em face da dimensão que o Estado acabou alcançando:

“... à medida que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planificada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez, expertos, especialistas... tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum”.

Essa burocracia, cada vez mais, dá clareza que a sua centralidade não tem condições de dialogar para um conjunto de políticas públicas complexas nas áreas social, ambiental ou cultural. Nesse diapasão, se dá a importância do tecido participativo em uma sociedade. Outro ponto que contribui para a teoria da representação, nas democracias hegemônicas, é o alto grau de complexidade que as relações sociais alcançam (SANTOS, 2002).

Aprofundando o entendimento desse dilema da representação, vale lembrar que, do ponto de vista linguístico, significa tornar novamente existente, ou seja, aquilo que está aqui e agora é de novo trazido à presença. Na visão de Pietro Costa, representar é

Colocar em cena é criar uma presença evocativa ou substitutiva e uma realidade que não se apresenta (ou não se apresenta mais) a não ser de forma mediada (discursivamente, simbolicamente, “geneticamente”), mas nem por isso evanescente ou “irreal”. A representação, assim entendida, evoca primariamente um ser e, secundariamente, um agir: podemos falar da representação com um “ser para” (ou “no lugar de”) um sujeito ausente ou como um “agir por” (ou “no lugar de”) um sujeito inativo (COSTA, 2010).

Dentro de uma visão não hegemônica, pode-se considerar que não apenas um elitismo democrático foi consolidado, o que permite que a questão da democracia seja percebida a partir de três prismas principais. O primeiro prisma coloca o debate democrático e sua relação entre o procedimento e as relações sociais, em nova gramática social que tenha o condão de interferir nas relações étnicas, raciais e de propriedade estabelecendo uma nova relação social. O segundo prisma é o aumento da participação social, com as

experiências dos países recém democratizados no sul da Europa, transferindo informações do nível social para o nível administrativo. Ainda o terceiro prisma trata da representação e diversidade multicultural, onde grupos e minorias ou setores sociais menos favorecidos não conseguem ser representados com a mesma facilidade de que grupos majoritários ou economicamente mais bem favorecidos conseguem. Diante de tal problemática o diálogo entre democracia representativa e participativa por meio de sua relativização é forma de emancipação social de uma comunidade (SANTOS, 2002).

Nessa toada, para entender-se a proposta de democracia participativa do presente trabalho cabe, ainda que brevemente, investigar a democracia direta no conceito dos antigos. É necessário entender-se o conceito de cidadão na Grécia Antiga, a qual era apenas uma pequena parcela da população. Assim, somente os indivíduos do sexo masculino, não escravos, maiores de vinte anos, poderiam ser considerados cidadãos, devendo ainda ser filhos de pai e mãe ateniense (AIETA, 2006).

Ademais, a operacionalização da democracia ateniense, baseava-se, teoricamente, em três sustentáculos: a isonomia, a isotomia e a isagoria. (AIETA, 2006) Define-se o que seria cada um desses alicerces teóricos:

Por isonomia entende-se a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de grau, classe ou riqueza (todos os cidadãos deveriam receber da pólis o mesmo tratamento, os mesmos direitos, o mesmo respeito).

Por sua vez, a isotomia abolia títulos e funções hereditárias, estabelecendo o livre acesso dos cargos ou funções públicas. Os requisitos para o ingresso na Magistratura passaram a ser, exclusivamente, o merecimento, a honradez e a confiança depositada no governante.

No que tange ao terceiro alicerce da democracia direta, pode-se apontar a isagoria ou direito da palavra, reconhecido igualmente a todos os cidadãos. Tinha por ambiência a praça pública, o ágora, onde todos exerciam seus direitos e liberdades, no universo do direito de reunião. Dessa forma, a cidadania revelava-se em sua inteireza nas tarefas soberanas do Legislativo, do Executivo e do Judiciário (AIETA, 2006).

Obviamente, que o modelo clássico ateniense de democracia teve um impacto significativo no pensamento político moderno ocidental, sendo fonte de inspiração para muitos pensadores modernos (AIETA, 2006). Entretanto, pode-se pensar e questionar se a democracia dos antigos foi interrompida e se existe um trânsito entre a democracia dos modernos e a dos

antigos, pois não apenas a profunda diversidade dos mundos nos quais as duas democracias estão mergulhadas, entre o modelo antigo e o moderno se dispõe a idade média que está longe de oferecer uma conexão entre os dois períodos.

Além disso, o conceito de cidadania foi ampliado, abrangendo um número infinitamente maior de pessoas, sendo a teoria da representação instituto inevitável (DUSSEL, 2007).

Contudo, como é visto por SANTOS para evitar o efeito patológico da representação, pouco a pouco, vão surgindo novas metodologias como alternativa para implementação de uma democracia de melhor qualidade, com enfoque e fortalecimento do Direito à Cidade.

Nesse diapasão, deve-se considerar que a crise da representação não se resolve apenas nos limites da esfera representativa, pois, por meio da participação, com investimentos educativos, tecnológicos e pedagógicos, poder-se-á obter uma sociedade que se interesse mais e participe mais, tornando possível reduzir a crise de legitimidade do atual sistema democrático representativo moderno. As correlações dadas entre democracia e formas de participação são levadas a um tema complexo, trazem a baila algumas alternativas para fortalecimento da legitimação da democracia na atualidade. Assim, por meio dos instrumentos democráticos, emerge o desafio de proporcionar o amadurecimento de um novo direito, integrado de um modo a funcionar como instrumento de avaliação da qualidade da democracia e de emancipação do Direito à Cidade a todos e a todas.

Em meio ao modelo representativo, surge a democracia digital como meio para implantação de uma nova experiência democrática, fundada em uma nova noção de democracia, a fim de promover a participação dos cidadãos na seara das decisões políticas. A democracia representativa é vista como de fácil diálogo com outros modelos democráticos mais diretos. Ao passo que Gutmann e Thompson (1996) defende a institucionalização de audiências públicas, tendo seu início na década de noventa, momento também em que muitos países avançaram para era informacional, com a popularização das tecnologias de comunicação e informação, passando, por consequência, a admitir um processo revisional da gestão governamental. O dialogo pode

auxiliar na crise de legitimidade que a democracia representativa apresenta como efeito patológico, pois, pela democracia direta realizada pelo meio digital, verifica-se a manifestação de dois grandes efeitos (SILVA, 2009): 1) ampliação dos mecanismos democráticos, com a efetivação de métodos de democracia direta no seio das decisões coletivas; e 2) “injeção de cargas de diálogo e discussão nas veias da estrutura institucional e política do sistema democrático para salvar a democracia liberal de seus efeitos colaterais indesejados”.

Lança Leonardo Morlino:

Uma democracia de qualidade é uma “boa” democracia. Como se mostra evidente, o problema na definição diz respeito ao que se entende pelo adjetivo. Partindo da definição mencionada acima, e das noções de qualidade prevalentes, considero que uma boa democracia, de qualidade, seja aquela que apresenta *uma estrutura institucional estável que realiza a liberdade e a igualdade dos cidadãos por meio do funcionamento legítimo e correto de suas instituições e mecanismos*. Uma boa democracia é, portanto, antes de qualquer coisa, um regime amplamente legítimo que satisfaz completamente seus cidadãos (*qualidade em termos de resultado*). Quando as instituições têm o apoio total da sociedade civil, elas podem buscar os valores de um regime democrático. Se, em contraste, as instituições são obrigadas a adiar seus objetivos e gastar energia e recursos na consolidação e manutenção de sua legitimidade, ultrapassar, por menor que seja o limite mínimo para a democracia torna-se uma proeza notável. Em segundo lugar, uma boa democracia é aquela em que seus cidadãos, associações e comunidades das quais é composta gozam de pelo menos um nível moderado de liberdade e igualdade (*qualidade em termos de conteúdo*). Em terceiro lugar, em uma boa democracia, seus cidadãos têm o poder por si próprios de checar e avaliar se o governo está buscando os objetivos de liberdade e igualdade de acordo com o Estado de Direito. Eles monitoram a eficiência da aplicação das leis em vigor, a eficácia das decisões tomadas pelo governo e a responsabilidade e a *accountability* políticas das autoridades eleitas em relação às demandas expressadas na sociedade civil (*qualidade em termos de procedimento*).

Assim, no terceiro milênio vem à tona a possibilidade do cidadão participar, vocacionado à democracia direta, querendo espaço de seus representantes, em luta contra a alienação da vontade popular e a sua legitimidade. Em realidade, a democracia direta propugnada não tem rigidez ao modelo ateniense, mas sim é inclinada à modalidade da chamada democracia semidireta.

Adentrando para seio comunitário participativo, percebe-se que a democracia caminhou por meio dos movimentos comunitários, que reivindicaram o direito de participação em nível local, influenciando nas decisões, onde movimentos comunitários possam apresentar propostas que venham a ser discutidas em nível orçamentário. Diante da necessidade do aprimoramento conceitual democrático, busca-se remontar nos conceitos democráticos da antiguidade, o atual regime democrático por meio de uma maior participação popular. Nesse liame, buscam-se as qualidades democráticas como forma de consolidação e amadurecimento democrático da realidade brasileira, sobretudo no que tange a políticas públicas relacionadas ao direito a cidade.

Na visão de Boaventura, a democracia passa pelos diferentes períodos históricos dos povos. Mudanças ocorridas no seio da sociedade trazem na vanguarda os movimentos sociais, organizados em diferentes grupos, com os mais diversos interesses, ampliando os processos participativos e tornando os espaços mais democráticos

(...) a globalização neoliberal não se limita a submeter ao mercado um número crescente de interações, nem a aumentar a taxa de exploração dos trabalhadores (...) veio mostrar, com acrescida e brutal clareza, que a exploração está ligada a muitas outras formas de opressão que afectam mulheres, minorias étnicas, povos indígenas, camponeses, desempregados, trabalhadores do sector informal, imigrantes legais e ilegais, subclasses de guetos urbanos, homossexuais e lésbicas, crianças e jovens sem futuro digno. Todas essas formas de poder e opressão criam exclusão. Não se pode atribuir a uma delas, em abstracto, ou às práticas que lhe resistem, qualquer reivindicação de "um outro mundo possível". (...), no entanto, não basta à igualdade como ideal emancipatório. A igualdade, entendida como equivalência entre o mesmo, acaba por excluir o que é diferente. Tudo que é homogêneo no início tende a converter-se mais tarde em violência excludente (...). Aqui reside a base para a opção em favor da democracia participativa, enquanto princípio regulador da emancipação social, em detrimento de modelos fechados como o socialismo de Estado (SANTOS, 2005, p. 35-36).

A democracia participativa se coloca no campo das teorias não hegemônicas, dando abertura para emancipação social através das relações de poder com autoridade de uma forma compartilhada, o que vem parecendo ser uma forma bem sucedida, a qual é baseada na criatividade dos autores sociais (SANTOS, 2001).

Ligada aos movimentos sociais, tem o seu foco em questionar práticas sociais excludentes, a fim de gerar novas práticas na sociedade, levadas pelos movimentos, com o viés, por exemplo, de resgatar tradições locais e os seus valores, algo que, por regra, passam despercebidas em democracias representativas hegemônicas. Salutar afirmar que essa forma de emancipação social tem o condão de resolver problemas específicos e não ser a panaceia para solução de todas as formas de exclusão que a democracia representativa clássica pode trazer (SANTOS, 2002. p. 71).

Aos movimentos sociais cabe a função de quebrar os bloqueios que as classes dominantes oferecem, ao passo de luta ao exercício legítimo da vontade popular, que na maioria das vezes é manipulada, escamoteada e ultrajada em processos impeditivos e confiscatórios.

2 DIREITO À CIDADE E O PROCESSO EVOLUTIVO DA URBE

Tendo-se presente os obstáculos e desafios que o modelo hegemônico proposto pelo neoliberalismo impõe para a implantação de uma democracia plena e participativa, considera-se oportuno, agora, examinar os efeitos que tal modelo produz no âmbito das cidades ao promover sua mercadorização e desestimular um ambiente de criação que nelas deveria existir.

Para uma compreensão mais adequada desse fenômeno, será analisado, sem pretensão de exaurir o assunto, um breve apanhado da história da urbanização, desde seus primórdios, chegando até a atual realidade brasileira. Com base em dados oficiais, buscar-se-á avaliar os efeitos promovidos pela transformação do Brasil, antes rural, em um País urbano, fruto de uma industrialização tardia, verificando-se, em que medida, a falta de planejamento e a vitória do mercado imobiliário sobre a alteridade contribuíram para os alarmantes índices de segregação social e espacial hoje existentes.

Por fim, pretende-se ampliar o estudo desse tema examinando as desigualdades provocadas pela segregação sócio espacial, dentro de uma realidade latino americana, trabalhando com fenômenos contemporâneos como a ``gentrificação`` e a ``agorafobia``.

2.1 URBE E CIDADANIA: A CONSTRUÇÃO DO DIREITO HUMANO À CIDADE

Ao término do quarto período glaciário, ocorrido entre 12.000 a 10.000 antes de Cristo, áreas mais quentes do Oriente, consideradas berço da civilização, vivenciavam um período de secas, trazendo dificuldades para caçadas, levando o homem, num processo evolutivo, a abandonar a caça e se transformar em pastor. Com a nova atividade de pastoreio, o local onde as tribos nômades escolhem para se fixarem passa a ser determinada pelos bons pastos para alimentar seus animais (CARLOS, 2015).

Em decorrência dessa transformação, o homem troca suas barracas por casas, próximas aos rios, fontes de vida, com água abundante e pesca mais facilitada. Em razão desse redirecionamento, a agricultura evolui, podendo ser datado de 5.000 AC, o surgimento de recursos de irrigação, como diques, canais e vales. O antes homem nômade, ao se fixar num espaço territorial, cria a propriedade e passa a lutar contra tribos nômades para defendê-la (CARLOS, 2015).

Isso sugere que o fenômeno urbano se deu antes das cidades; fenômeno que se inicia pelos caçadores-coletores, evoluindo para o pastorismo, onde não há mais a necessidade diária de caça e coleta, já que o rebanho pode atender suas necessidades alimentares. Além disso, surge o cultivo de frutas e verduras, que leva, por sua vez, ao desenvolvimento de tecnologias de produção, permitindo a fixação do homem à terra. O excesso da produção, gerado por essa evolução, é que vai permitir o surgimento das cidades, que se estruturarão como centros de comercialização de tais produtos.

A especificidade das cidades Estado Gregas e de Roma, resultantes da reunião de várias aldeias ou tribos estabelecidas num território, permitiu o desenvolvimento da divisão do trabalho e da propriedade mobiliária (dinheiro) sem destruição da propriedade coletiva ou antes “comunitária” do solo (LEFEBVRE, 2006, p. 28). Não se pode esquecer que nas referidas cidades havia uma minoria de livres cidadãos com poderes sobre os outros membros da cidade: mulheres crianças, escravos e estrangeiros.

De outra feita, o surgimento da cidade política se deu próximo do marco zero, em consequência desses processos regulares de troca, que geraram, de um lado, um sedentarismo e uma hierarquia sócio-espacial interna à comunidade e, de outro, operações regulares de bens e pessoas entre comunidades. Isso passou a demandar uma estrutura de poder que regulasse tais operações, fazendo emergir uma classe dominante que passa a decidir como se dá a troca do excedente coletivo, dominação essa que se dá tanto por processos ideológicos como pelo uso da força.

Cabe mencionar que os habitantes das cidades políticas, eram os sacerdotes, escribas, guerreiros, príncipes e nobres, trazendo consigo o

artesanato e o sistema de trocas para utensílios indispensáveis. A cidade política reina para determinado número de aldeias, administrando, protegendo e explorando um vasto território (LEFEBVRE, 1999).

O principal elemento, que está presente em todas as épocas, é a conexão de um dado local com o povo que ali permanece, como na antiga mesopotâmia em que eram construídos grandes templos, sistemas de irrigação que funcionavam como imã para que as pessoas ali permanecessem (ROLMIK, 1995).

Com a criação de novas técnicas, como o descobrimento da agricultura, o homem passou a avaliar e a perceber as vantagens de viver em grupo. Essas alterações nos cenários, com o enfrentamento de dificuldades até então não experimentadas pelos humanos em tal ritmo, deram início à construção da sociedade (ROLMIK, 1995).

Com o aprimoramento de técnicas rudimentares, surge um impulso para outras funções que não somente de plantar, evoluindo para uma divisão do trabalho dos membros da comunidade. Assim veio a criação de cidades justamente em locais onde a agricultura já apresentava certo estágio de desenvolvimento, ou seja, na Ásia e, muito tempo depois, na Europa (CARLOS, 2015).

Assim, as cidades surgem e, por meio delas, as relações de divisões de trabalhos, entre campo e atividades urbanas, evoluindo de um sistema tribal para um sistema social complexo. Além do aprimoramento técnico obtido na revolução agrícola, houve o surgimento das inovações tecnológicas, as quais imprimiram a essa sociedade um movimento de aceleração evolutiva que geraram novas formatações socioculturais. Essas acumulações de inovações ampliaram, progressivamente, a eficiência produtiva do trabalho humano, alterando as formas de distribuição dos produtos do trabalho. Técnicas como a de irrigação e de adubagem do solo, a generalização do uso do arado e de veículos com tração animal, possibilitavam fartas colheitas e demandavam diferentes níveis de participação nos processo de produção, fazendo surgir classes sociais correspondentes à participação do indivíduo nesse processo. Nesse sentido, pode-se considerar que origem das cidades, se confunde com o início de uma sociedade dividida por classes. Em apertada síntese, é visto que

o advento das cidades se deu por seis principais razões: divisão do trabalho, divisão da sociedade em classes, acumulação tecnológica, produção de excedente agrícola decorrente da evolução tecnológica, sistemas de comunicação, e certa limitação espacial das atividades não agrícolas (RIBEIRO, 1975).

Para entender-se o estudo de sua origem, se faz necessário trilhar o processo evolutivo das cidades, passando de cidade política à cidade comercial, de cidade comercial para cidade industrial, evoluindo desse resultado para o estágio de cidades pós-período industriais globais e suas zonas críticas (LEFEBVRE, 1999).

Os primórdios das atividades de comércio não são elementos que fazem parte da cidade política. A não integração entre comércio e cidade dura séculos, em face do medo e a ameaça que as praças de mercado representavam, por meio da classe burguesa, e o seu poder financeiro para as cidades políticas. Na luta entre classes, somente no século XIV, nas antigas cidades romanas, que o mercado e os seus mercadores triunfam nas cidades. No sudoeste da França, as primeiras cidades se constituem em torno das praças do mercado, existindo a então substituição da praça de reunião ``agora`` para a reunião do povo em torno do mercado e formando as conhecidas cidades comércio (LEFEBVRE, 1999).

Neste contexto, a cidade comercial se estrutura, levando em conta que a relação entre cidade e campo conferia ainda o status de maior importância para área rural. A cidade marcada pelos seus muros, em dado momento, altera sua ordem de importância, elevando o seu conceito e passando a um novo paradigma em que tudo está centrado nas cidades e tudo que se aproxima fica como ordem secundária (LEFEBVRE, 1999).

Contudo, pode-se afirmar que o divisor de águas entre o antigo modelo de cidade comercial para cidade industrial se deu na revolução industrial, onde as cidades passaram a ser organizadas em função do mercado. Com a passagem de pensamento de produção de subsistência para uma produção de excedente, a cidade passou a ser um local atrativo para os servos da área rural, devido a maior oferta de empregos (STEFANIAK, 2014).

Em meio à revolução industrial, surge a necessidade do capital industrial, trazendo à tona o questionamento se a indústria estaria ligada à cidade. É sabido que a indústria acaba sendo implantada onde estão as suas fontes de recursos primários ou de energia, contudo, ela se aproxima das cidades tendo o intuito de se aproximar do mercado e de sua mão de obra. Da mesma forma que a cidade política se defendeu dos comércios e do escambo, a cidade comercial se moveu contra o capital industrial por meio do corporativismo, evitando o acesso de bens circuláveis industriais, sendo rendida pela mais valia que a indústria carrega consigo (LEFEBVRE, 1999).

Assim, com o crescimento econômico e a industrialização, as cidades industriais, tornam-se um fenômeno universal, sendo que a vida camponesa dá lugar à vida próxima às indústrias e ao consumo dos produtos da indústria, onde a população segue os meios de produção. Esse novo tecido social, conhecido como ``tecido urbano``, destrói, pouco a pouco, a vida agrária. No domínio das cidades, percebe-se a tendência do predomínio da cidade sobre o campo. Nessa toada, a cidade eclodiu com seus subúrbios, conjuntos residenciais, aglomerados satélites, sendo observado que pequenas e médias cidades são dependentes das metrópoles de forma hierárquica (LEFEBVRE, 1999).

Para Lefebvre, a predominância da vida no campo desapareceu mediante o processo de:

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

No curso do desenvolvimento de transportes e a expansão de intercâmbios, se canalizam produtos aos centros de produção. No berço da revolução industrial, cidades Inglesas, como Birgminghan, Liverpool e

Manchester, em 1850, detinham o número de quatrocentos mil habitantes, sendo que, um século atrás, não detinham mais de trinta mil habitantes cada. Na Inglaterra do início de 1800 a 1850, a sua população passa de dez milhões para vinte milhões de habitantes, seguindo o mesmo levante altera de trinta por cento para cinquenta por cento a população urbana em números gerais. Em grau comparativo seria considerar que em cinquenta anos a Grã-Bretanha tenha dobrado o seu número de habitantes, sendo todo esse aditivo residente nas cidades (ZUCCONI, 2009).

Em meio ao crescimento repentino e acelerado, a população composta por então camponeses, amontoados em aglomerações humanas, geram zonas críticas nas quais se espalha a promiscuidade, falta de condições higiênicas aceitáveis, em um ambiente de total degradação física e psíquica. Assim, em qualquer centro de estudos atribui-se à Revolução Industrial como a propulsora do aumento populacional nas cidades, tal como conhecemos hoje.

Com o crescimento gerado pela produção industrial e incremento da compra e venda, com sistema de trocas de todas as ordens, inicia-se uma série de problemas urbanos, em face de sua superestrutura, seja ela capitalista ou socialista, trazendo o questionamento se a realidade urbana tem o condão de alterar as relações de produção (LEFEBVRE, 1999).

No esforço de se entender esse fenômeno, uma considerável parcela de estudos é investida na conceituação do Direito à Cidade com o objetivo de contribuir para a construção de um mundo melhor. Contudo, todo esse trabalho, baseado nos Direitos Humanos, não chega a ter o condão de desafiar o poder do mercado neoliberal e da hegemonia liberal que influencia o Direito à Cidade. Sob a perspectiva do bem estar, muitas questões são colocadas, como, por exemplo, se a urbanização dos últimos cem anos contribuiu para o bem estar do ser humano. Assim, o sociólogo Robert Park conceitua cidade como:

a tentativa mais bem-sucedida do homem de reconstruir o mundo em que vive o mais próximo do seu desejo. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, doravante ela é o mundo onde ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem qualquer percepção

clara da natureza da sua tarefa, ao construir a cidade o homem reconstruiu a si mesmo.

Em meio a cidade industrial e a zona crítica, vislumbra-se a concentração urbana, êxodo rural, extensão do tecido urbano, subordinação completa do agrário ao urbano. Questiona-se quais são os resultados desta fase crítica, para encontrarmos, em meio a esse caldo, por exemplo, se estamos diante de uma sociedade neocapitalista ou uma sociedade socialista, se referida sociedade está em crescimento econômico ou já está em elevado grau de desenvolvimento.

Após a consolidação do modo de vida urbano, a cidade passou a agregar identificação à cultura a qual ela está atrelada, pois a Cidade se elevou a um patamar muito distante do simples acesso a recursos urbanos. Por se tratar de um direito comum, precipuamente, antes de individual, desprende-se uma ideia do coletivo na evolução do processo de urbanização, sendo uma grave violação dos Direitos Humanos a retirada da possibilidade da cidade ser construída e reconstruída conforme seus anseios (HARVEY, 2012).

Mas, afinal, qual seria a conceituação semântica mais apropriada para definirmos o que é o Direito à Cidade. No Fórum Social Mundial (2006), em carta mundial pelo Direito à Cidade, extrai-se a seguinte definição:

O Direito à Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2006, p. 2).

Evidencia-se, assim, ser o Direito à Cidade um direito complexo, dado por uma interligação de direitos. Dentre suas funções, estão a regularização fundiária urbana e o cumprimento de sua função social, quando reparte, de forma equilibrada, os bens que nela são produzidos, tais como, cultura, lazer, riquezas materiais, ou seja, que as cidades sejam apropriadas de forma coletiva, dando o direito de inclusão aos seus moradores de maneira uniforme (FREITAS, 2014).

Também evidencia-se ser o Direito à Cidade espécie de bem comum, vulnerável ao apossamento privado e ao uso privado exagerado, não obstante os espaços e bens urbanos de acesso e uso coletivo não sejam comercializáveis (HARVEY, 2014).

Neste sentido, ensina Grzybowski (2012, p. 19):

[...] As cidades são um bem comum em permanente mudança e, a seu modo, bens únicos. Já temos as reconhecidas cidades históricas, tratadas como patrimônio cultural da humanidade. Mas as cidades, todas, são bens comuns, bens de todos(as) os(as) seus(suas) moradores(as). Por isso, é legítima a reivindicação do direito à cidade para todos(as) que nela vivem. Não basta considerar as vias de comunicação, as ruas e avenidas e as praças e parques como bens públicos fundamentais, como os únicos bens comuns das cidades. As capacidades aí existentes, as instituições criadas ao longo do tempo, a sinergia criadora do coletivo, enfim, são muitos os aspectos que tornam a cidade um bem coletivo, comum, de todos e todas. Seu usufruto coletivo, o compartilhar a cidade, só aumenta seu valor como bem comum.

Refletir sobre Cidade significa pensar o espaço urbano. A urbe é o local onde se manifesta o fenômeno urbano. A área geográfica é apenas o local onde ocorre a relação social e onde se desenvolve, aprende e é apropriado a dinâmica do desenvolvimento, onde pensar o urbano é pensar a dimensão do humano (CARLOS, 2015).

O urbano, enquanto produto vivo, é realidade constante e imediata da sociedade. Assim, a sociedade urbana engloba a realidade histórica, onde o homem ou sociedade produz o funcionamento de todos os sentidos e sua capacidade intelectual de forma viva (LEFEBVRE, 1999, p. 19).

Nesse viés, Lefebvre entende que Cidade é um nível específico da realidade social, que não deve ser analisada pelo pressuposto da continuidade

histórica ilusória, mas que se transforma em “razão de processos globais relativamente contínuos e em função de modificações profundas no modo de produção, nas relações cidade-campo, nas relações de classe e de propriedade” (LEFEBVRE, 2001). A Cidade está ligada ao espaço da política, na qual não há uniformidade ou consenso, mas contradições, diferenças e encontros; e a prática social é que irá determinar a integração de seus elementos, preparando novas formas de vida urbana. O espaço urbano “é contradição concreta”, sendo “um espaço político, lugar e objeto das estratégias” (LEFEBVRE, 1999). O Direito à Cidade pressupõe a existência de um espaço para que a vida política ocorra e se desenvolva, dando origem a projetos da Cidade. Seu conteúdo, assim, relaciona-se ao direito à vida urbana, transformada, renovada, a partir de apelos e exigências dos habitantes (LEFEBVRE, 2001).

Afirma-se que os movimentos urbanos e de luta de classes reforçam o sentimento de pertencer à Cidade. A Cidade é vista como uma arena na qual se expressam conflitos e contradições ou “como um espaço importante de ação e revolta política” (HARVEY, 2014). Ao descrever o modo pelo qual as obras de Haussmann possibilitaram a expulsão do proletariado do centro urbano e da própria cidade de Paris, permitindo que a burguesia francesa promovesse a ocupação ao seu modo e impedindo a ascensão de uma democracia urbana, LEFEBVRE ratifica que “a vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos dos modos de viver, que coexistem na Cidade” (LEFEBVRE, 2001, p.22).

Em outras palavras, a Cidade, como local da contradição, não deveria comportar projetos uniformizadores, que promovem a despolitização dos conflitos urbanos e fazem desaparecer a capacidade criadora da Cidade (LEFEBVRE, 2001). Nas palavras de SANTOS JUNIOR,

[...] podemos dizer que os conflitos urbanos que acontecem cotidianamente em torno da mercantilização ou da desmercantilização da moradia, da terra e dos equipamentos coletivos estão relacionados ao direito à cidade. Mas o desafio é avançar na construção de novos projetos de cidades, novos projetos de sociedade.

Nesse sentido, o Direito à Cidade deve converter-se em uma nova utopia capaz de se traduzir em uma agenda unificadora dos movimentos sociais em torno de uma Cidade justa e democrática para todos (SANTOS JUNIOR, 2011). Para que isso ocorra, deve-se analisar a influência existente entre a esfera pública e privada à qual é exercida na forma urbana. LEFEBVRE afirma que o mercado busca controlar, assumir e assegurar as funções urbanas, de modo que terminam por destruí-las, concluindo que as crises das cidades em suas zonas críticas “não deixam de se fazer acompanhar por uma crise das instituições na escala da cidade, da jurisdição e da administração urbana” (LEFEBVRE, 2001, p. 99).

Neste sentido, a práxis assume posição central na luta contra o mercado, como forma de recomposição da cidade:

A cidade não é apenas uma linguagem, mas uma prática [...] Apenas uma praxis, em condições a serem determinadas, pode se encarregar da possibilidade e da exigência de uma síntese, da orientação na direção desse objetivo: a reunião daquilo que se acha disperso, dissociado, separado, e isso sob a forma da simultaneidade e dos encontros (LEFEBVRE, 2001, p. 101-102).

O caminho deve ser em direção a uma nova vida social urbana, com toda sua capacidade de alteração da ordem urbana e a construção de um “novo homem da sociedade”. Com ações políticas escalonadas, o impossível hoje se torna possível, para então alcançarmos a Cidade utópica que venha ao encontro dos desejos de seus munícipes (LEFEBVRE, 2001).

Neste sentido, o Direito à Cidade está ligado aos projetos utópicos construídos a partir dos desejos e necessidades nesta sociedade urbana, promovendo a emancipação humana. Ele é o direito de reconstruir a Cidade da perspectiva da justiça social e felicidade. Assim, para SANTOS JUNIOR o Direito à Cidade

deve ser compreendido como uma reivindicação em um projeto coletivo de uma nova cidade, e, de outro lado, deve ser dado como uma exigência, a uma demanda pela provisão de reprodução social na cidade (SANTOS JUNIOR, 2014).

Na mesma linha, para HARVEY

o direito à cidade não deve ser entendido como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade como um corpo político socialista com uma imagem totalmente distinta: que erradique a pobreza e a desigualdade social e cure as feridas da desastrosa degradação ambiental” (HARVEY, 2014, p. 247).

Seria um direito que envolve a possibilidade de transformar a cidade em algo totalmente diverso. O direito à cidade não é individual, já que é relacionado à reinvenção da cidade que depende, inevitavelmente, do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. Não está relacionado apenas ao acesso a recursos incorporados pela cidade, mas sim ao “direito de mudar e reinventar a Cidade, de acordo com nossos mais profundos desejos”. Neste sentido, o autor afirma que a própria liberdade “de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades” é um dos nossos direitos humanos mais precisos, ainda que seja um dos mais menosprezados (HARVEY, 2014 p. 28).

Destaca-se que a primordial luta dos movimentos sociais deveria estar ligada ao uso mais democrático dos bens de produção e o seu excedente no que tange à urbanização, ao qual o Direito à Cidade deve ser fortalecido por este entendimento (HARVEY, 2014, p. 61). Esta concepção de Direito à Cidade coloca em discussão, assim, os meios de representação e participação da democracia representativa que vem sendo discutida por meio de insuficientes reformas (FERNANDES, 2006).

O Direito à Cidade, como visto, tem um caráter de radicalidade, a partir da elaboração de Lefebvre, “com o objetivo de ampliar o âmbito das demandas de mudança social para englobar a visão de uma sociedade diferente”. Os Direitos nas Cidades, com formulação no plural, teriam o sentido de enumerar os diversos direitos que seriam exigíveis e exercidos no âmbito da cidade, como moradia, meio ambiente equilibrado, mobilidade. Segundo o autor, embora concordem com a demanda do Direito à Cidade, são direitos parciais, com demandas específicas a determinados grupos: “Um aspecto pode ser um passo importante para o outro, mas são diferentes e possuem formulações diversas” (MARCURSE, 2010, p. 90).

Em diferente sentido, para SANTOS JUNIOR, cada uma destas lutas pode ser considerada parte do direito à cidade. Enquanto exigência ou demanda, o direito à cidade liga-se a uma agenda concreta de lutas contra desapossamentos, como as relacionadas à moradia, mobilidade, saúde e participação democrática, traduzindo-se em diversas agendas do movimento por reforma urbana na América Latina (SANTOS JUNIOR, 2014, p. 152). Deve-se, contudo, unir estas duas perspectivas do Direito à Cidade, dado que envolve, necessariamente, o fortalecimento e surgimento de fortes movimentos sociais urbanos.

Na mesma linha integradora do Direito à Cidade, que não o diferencia dos Direitos nas Cidades, perspectiva com a qual se adere nesta tese, FERNANDES afirma que a concepção política e social de Lefebvre deve servir para abrir uma linha de argumentação sobre a ordem legal, que apresente uma crítica a partir de dentro desta ordem. Neste sentido, na América Latina, desde meados de 1970, presencia-se uma mobilização social que tenta unir as concepções políticas e sociais do Direito à Cidade, ainda que o processo seja cheio de contradições e desafios (FERNANDES, 2006p. 218).

Nos itens seguintes, passa-se para análise do conteúdo jurídico Direito à Cidade, iniciando pelo processo evolutivo do crescimento urbano brasileiro e, na sequência, a própria configuração no sistema jurídico brasileiro.

2.2 DIREITO À CIDADE E A EVOLUÇÃO DO CRESCIMENTO URBANO NO BRASIL

No início, as cidades brasileiras eram uma emanção do poder, vontade de marcar território em um País, que os seus moradores não tinham raízes. Nos primórdios da urbanização, destaca-se que, entre 1500 a 1720, a urbanização se deu de forma lenta, onde se pode distinguir três períodos históricos.

O primeiro século se iniciou com a criação de 19 centros urbanos dentre vilas e cidades, sendo elas localizadas na região nordeste e sudeste, tendo como destaque a fundação do Rio de Janeiro em 1567. O segundo século, contou com a fundação 38 centros urbanísticos, dentre vilas e cidades.

Já, no terceiro século de urbanização brasileira, foram fundados 15 centros urbanos, dentre vilas e cidades. Assim, do início da colonização Portuguesa até 1720 o Brasil contava com uma rede urbana em sessenta e três vilas e em oito cidades (SANTOS, pg. 18, 1993).

Contudo, somente no século XVIII, a urbanização começa a ganhar uma face no Brasil, passando a ser, na cidade, a residência oficial do fazendeiro. Entretanto, somente no século XIX, a urbanização ganhou uma estrutura, sendo sua sedimentação mais aproximada ao que conhecemos nos dias de hoje.

O caminho tardio da urbanização brasileira foi traço comum em todos os países subdesenvolvidos, face uma economia que teve sua expansão com base na agricultura comercial e extração mineral. Contudo, com a mecanização da produção de cana de açúcar e outras matérias primas, se dá azo à construção de um novo tecido social impositivo. Para que se compreenda quão tardia foi a urbanização brasileira, basta que se observe que, no fim do período colonial, os habitantes de São Luis, São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Salvador, representavam apenas 5,7% da população total brasileira (SANTOS, 1993).

Importante notar que o processo de fluxo migratório ocorrido no Brasil, demonstra a importância que a efetivação do Direito à Cidade tem para toda a sociedade. A evolução pode ser vista na seguinte tabela (IBGE, 2016):

População urbana

1872	5,9%
1890	6,8%
1900	9,4%
1920	10,7%
1940	31,24%
1950	36,16%
1960	45,08%
1970	56%
1980	65,10%
1990	76%
2000	81%
2010	84%

No ano de 1872, apenas três capitais contavam com mais de cem mil habitantes: Rio de Janeiro, São Paulo e Recife. O índice pouco se alterou

depois do fim do período colonial. Todavia, de 1890 a 1920, o índice de urbanização passou de 6,8% para 10,7% em um curto espaço de tempo (SANTOS, 1993).

Entretanto, somente a partir do século XIX e começo do século XX, as cidades brasileiras começaram com suas reformas urbanas. Assim, deram os primeiros passos ao crescimento da população brasileira, abrindo espaço para o urbanismo moderno, como destaca Maricato, 2001:

Realizavam-se obras de saneamento básico para a eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial, nesse período.

Com base na dinâmica da produção de café, a industrialização se desenvolve na região sudeste, sobretudo em São Paulo, atingindo também os estados do Sul. Esse fator de polarização da urbanização se deu graças a um processo de produção que atingiu vários subespaços, a partir da segunda metade do século XIX, tendo seu apogeu no início do século XX (SANTOS, 1993).

Assim, no período de 1920 a 1940, as taxas de população urbana se triplicaram de 10,7%, passando para uma população de 31,24%. Em números gerais, em 1920 o Brasil contava 27.500.000 milhões de habitantes, já em 1940 passou a ter 41.252.944 milhões de habitantes. Durante o período de 1925 a 1940, houve a explosão da migração para as cidades, resultado da participação de setores primário e secundário terem encolhido, enquanto o setor terciário ganhou força, conforme tabela do IBGE:

Setores	1925	1940	1950	1960	1970
Primário	68%	64%	59,9%	53,7%	44,6%
Secundário	12%	10,1%	14,2%	13,1%	18%
Terciário	20%	25,9%	25,9%	33,2%	37,4%

O êxodo rural provocado inverteu o cenário populacional do País, onde, em 1940, a taxa de urbanização era de 26,35%, passando para 68,86% em 1980 (IBGE, 2016). Também é fato que a população brasileira multiplicou em mais de sete vezes, em quarenta anos.

Entre as décadas de 40 a 80, grande êxodo provocou o deslocamento em massa da população rural para os centros urbanos, sendo que, segundo o censo ``IBGE, cerca de 84% da população atualmente é urbana`` (FREITAS, 2014). As cidades passam a crescer a partir do surgimento de tecnologias capazes de substituir o homem que trabalha no campo. Esses novos recursos agrícolas envolvem grande aparato tecnológico, passando por plantas modificadas geneticamente para alcançar maior produtividade, ao uso de defensivos agrícolas e de maquinários. Com a modernização agrícola, as cidades e seus entornos passam a se especializar para atender determinadas necessidades e determinados tipos de produção (SANTOS, 2013).

Diante das novas tecnologias do campo, boa parte da população que vive da agricultura passa a viver nas cidades, ocorrendo o fenômeno da aproximação do campo com a cidade onde encontramos novas categorias de profissionais – como agrônomos, veterinários, bancários, entre outros – peças bases para o conhecimento científico e tecnológico a se desenvolver. Em meio a essa modernização, passa-se a não falar em Brasil urbano e Brasil rural, mas sim em Brasil agrícola e Brasil urbano, tendo em vista a expansão da evolução contemporânea da economia e a expansão capitalista no campo que levou o tecido urbano para regiões agrícolas (SANTOS, 2013).

Atingidos por esse sistema, a massa populacional teve que realizar o deslocamento para as cidades em busca de atividades remuneradas, fossem elas regulamentadas ou não, gerando, por muitas vezes, o subemprego, em atividades como a de vendedores ambulantes, flanelinhas, engraxates (SANTOS, 2013). Esse processo industrial faz gerar também uma demanda de intelectuais, de pessoas letradas, pois, nesta nova era, se torna indispensável o técnico e o científico no cotidiano do trabalhador. Assim, num espaço relativamente curto, a sociedade brasileira se viu diante de um crescente conteúdo técnico e intelectual (SANTOS, 1993).

Após a segunda guerra mundial, a integração se torna viável, em meio à construção de estradas conectadas entre todo o território brasileiro, empreendendo ousados programas de investimentos em todo o país. Essa nova mentalidade determina a necessidade de novos sistemas de engenharia, os quais teriam o condão de substituir o sistema de importação no qual todo o sistema financeiro, fiscal servira nas relações sociais permitindo maior necessidade da urbe (SANTOS, 1993).

No Brasil, a industrialização teve o seu ``boom`` a partir da década de 1960, coincidindo com o epicentro dos grandes problemas urbanos no Brasil, os quais se deram em meio ao período ditatorial, em face da grande migração rural. Assim, houve a necessidade de uma estruturação das cidades, em razão do ganho de novos habitantes. No ano de 1963, o governo de João Goulart institui o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Banco Nacional de Habitação (BNH), e, ainda, a instituição do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) (MASCARELLO, 2014).

Nesse sentido, em 1964, com a eclosão da ditadura militar, o Brasil enfrentava uma grave crise habitacional, sendo que os militares utilizaram-se do Banco Nacional de Habitação para fomentar uma de suas principais políticas, que era o de reduzir o déficit habitacional. Durante o período de 1964 a 1985, foram construídas mais de (4) quatro milhões de moradias, sendo que outro agregador foi à criação de um dos principais programas de saneamento do País, através de plano nacional de saneamento, o que era crucial para outros setores da sociedade, como a área da saúde. Uma das razões para o insucesso do então programa habitacional foi o mesmo que causou o insucesso dos programas atuais, como o ``minha casa minha vida``, já que tais construções se deram longe das cidades, ou seja, longe do centro e de toda a estrutura que a cidade pode oferecer, deficiência que poderia ser sanada se a cidade fosse policêntrica (CARMONA, 2014).

Em que pesem os avanços sociais obtidos, programas de financiamento não diminuíram a segregação social, pois, de um lado, os grupos econômicos se beneficiavam das ações do governo, por meio do “boom imobiliário”, enquanto grande parcela da população foi lançada em conjuntos habitacionais, sem as mínimas condições estruturais. Em tal reforma, ditada no

período militar, foram edificados conjuntos habitacionais, destoados da realidade das classes abastadas que ficavam próximo de todo equipamento público e benefício que a cidade pode oferecer. Esse conjunto, oferecido longe da estrutura das cidades acabou por incentivar as invasões de áreas que não interessavam aos especuladores imobiliários. Neste sentido, regiões como encostas de morros próximas aos centros urbanos, foram invadidas e criaram-se as favelas.

Assim, as cidades brasileiras acabam contando com pouco verde, principalmente as grandes cidades e as cidades metrópoles, apresentando grandes problemas como a poluição do ar e cursos de águas. Esgotos domésticos e industriais são muitas vezes lançados diretamente nos rios urbanos. Também conta-se com uma falta de oferta de transporte coletivo, sendo um sério problema urbano brasileiro, pois uma população concentrada em grades centros, com necessidade de locomoção diária, os sistemas precários não conseguem atender suas demandas.

Outro problema ocasionado pela urbanização desordenada brasileira e comum aos grandes centros é o lixo. O destino final dos resíduos sólidos, sendo raras as cidades brasileiras que dão um tratamento adequado às sobras descartadas pelos seus habitantes. A realidade mostra que maior parte das cidades deposita ou lança seus dejetos a céu aberto (SANTOS, 2013).

Também outro fato que preocupa os grandes centros urbanos é a violência urbana. Lastreada pelo desemprego e abandono do Estado, comunidades inteiras passam a viver na clandestinidade, criando um modelo a parte, um Estado dentro de outro Estado. Neste Estado paralelo, crimes e contravenções penais como jogos de azar, tráfico de drogas, milícias armadas fazem parte do cotidiano (SANTOS, 2013).

Ao passo que, segundo o urbanista Edésio Fernandes, a desídia do Estado, que resulta na segregação social, possui:

Como resultado: 26 milhões dos brasileiros que vivem em áreas urbanas não têm água em casa; 14 milhões não são atendidos por sistema de coleta de lixo; 83 milhões não estão conectados a sistema de saneamento; e 70% do esgoto coletado não é tratado, mas jogado em estado bruto na natureza. [...] O déficit habitacional em áreas

urbanas foi recentemente estimado em 6,4 milhões de unidades no país, sendo que o número de imóveis vazios nessas áreas foi calculado em cerca de 5 milhões de unidades. Em suma, o país está enfrentando uma profunda, e crescente, crise urbana (FERNANDES, 2006).

A velocidade da alteração do modo de vida, combinada com o êxodo rural do campo para as cidades, foi marcada pela exclusão social. Desde o Brasil colônia, como ainda ocorre nos dias de hoje, muitos administradores imaginam que, afastando a pobreza e a desigualdade de locais ditos nobres, se poderia resolver o problema da criminalidade (BUORO, 1999). Além dos administradores das cidades, a população também tem essa falsa crença, quando, por exemplo, classes sociais mais abastadas passam a morar em condomínios fechados, onde se busca imitar o conceito de uma cidade fechada, remontando às antigas cidades medievais, sem perceberem que não há como se esconder de problemas sociais, como a violência urbana (NACIF, 2005).

Deslocar a urbe menos favorecida para outras regiões significa deslocar apenas os problemas sociais, que, inevitavelmente, afetarão a todos que vivem na cidade (BUORO, 1999). O modelo de ocupação desordenada e polarizada em algumas regiões foi precursor da geração de conflitos, pois, na busca pela mobilidade e facilidade de emprego, boa parte da população brasileira acabou se deslocando para moradias informais, ficando aprisionadas em um Estado paralelo. Também é plausível falar que o reflexo da falta da intervenção do Estado, que gera a pobreza, gera também a criminalização nesse Estado paralelo, onde grupos criminosos, diante da ausência do Estado, promovem uma nova ordem jurídica.

Estas regiões irregulares, ou seja, regiões tomadas por invasão ou aquisição de áreas sem o título de propriedade, foram formadas por trabalhadores desempregados, migrantes que se mudaram em busca de oportunidades, população de baixa renda em geral. Numa crescente expansão, principalmente nas últimas décadas do século XX, causada pela esperança de empregos nas regiões urbanas. Com a aceleração da urbanização brasileira, veio a multiplicação de bairros com deficiências, sem qualquer condição de

infraestrutura, num verdadeiro processo de favelização. Nessas regiões, quando não acompanhadas de políticas públicas estruturantes, inevitável que se gere um processo de favelização.

A ausência de infraestrutura, como água, luz, esgoto, pavimentação, faz dessas áreas locais marginalizados, ou seja, áreas menos valorizadas, ocupadas por populações de baixa renda, aumentando somente a desigualdade social. O processo de favelização é uma das marcas da urbanização brasileira, sendo o seu início combinado com a industrialização tardia brasileira. Em verdade, a grande questão é que o Estado nunca tratou a questão urbanística como prioridade de governo, sendo boa parte dos recursos investidos, quando investidos, em áreas nobres, onde existe a especulação imobiliária e longe dos grandes bolsões de pobreza.

Importante ponto a se destacar é a terceira industrialização, ao substituir o trabalho não qualificado por qualificado e ao impor fortes transformações técnicas e administrativas. Nessa fase, a demanda é por trabalho cada vez mais qualificado, dependente de fortes doses de educação formal; um padrão de eficiência e de qualidade de vida elevados. O espaço urbano dessas novas indústrias da terceira revolução industrial deve estar em pontos formadores de educação e de infraestrutura moderna, transportes e telecomunicações em nível de igualdade ao novo momento da revolução industrial (GONÇALVES, 1995).

Essas novas exigências, dadas pelo neocapitalismo, só poderiam ser superadas por políticas sociais e distribuição de políticas públicas estruturantes dentro da periferia nacional. Com investimentos na regionalização, e não em apenas grandes centros como São Paulo e Rio de Janeiro, seria possível uma melhor distribuição da renda e não se restringindo unicamente à produção agropecuária e agroindustrial, acrescidos a isso políticas focalizadas de distribuição de renda. Assim, com a reconcentração industrial e com os fluxos migratórios inter-regionais, notadamente os originários do Nordeste e de Minas Gerais direcionados principalmente ao Estado de São Paulo, reduziriam o que poderia ser uma alternativa para os problemas urbanísticos brasileiros, as quais cidades médias e grandes da área regionalizada.

Conforme já assinalado, existem relações entre as características de determinada sociedade e a forma de ocupação do espaço urbano. Além do segregacionismo típico de uma sociedade capitalista pós-escravocrata, no Brasil contemporâneo, a duradoura experiência autoritária do regime civil-militar foi determinante para o surgimento de movimentos sociais de viés democrático. Neste contexto do final da década de 70 e início da década de 80, encontram-se os movimentos por reforma urbana exatamente em razão dos problemas vivenciados por grande parte da população. Se antes da redemocratização brasileira, a participação da população sobre as questões urbanas era limitada pelo contexto autoritário, com a transição democrática foi possível ampliar a participação, inclusive, na elaboração da Emenda Popular da Reforma Urbana, ocorrida no processo constituinte entre 1987 e 1988.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a organização dos sistemas constitucionais de participação, possibilitou novas perspectivas na atuação e configuração de diferentes setores da sociedade civil, no Brasil e na América Latina, onde os movimentos sociais possuem características populares e de reivindicações pela democracia. Suas reivindicações estavam relacionadas à fragilidade das condições de vida das camadas menos abastadas, que clamavam por moradia, saúde, educação, saneamento e transportes públicos. Neste prisma, os movimentos sociais urbanos, com o objetivo de expor a luta revolucionária, como forma de transformação de um modelo político, buscando uma sociedade mais igualitária, outros grupos participam de movimentos reformistas de vieses reivindicatórios. São movimentos que enfrentam problemas urbanos relacionados ao uso do solo ou uma justa distribuição dos equipamentos coletivos, como os movimentos por moradia e transporte de qualidade. Existem, também, movimentos que identificam novas formas de opressão, no campo da cidadania e dos direitos universais.

2.3 AS DESIGUALDADES E SEGREGAÇÕES NAS RELAÇÕES URBANAS NA URBE

O Direito à Cidade possui um caráter interdisciplinar, não sendo restrito apenas ao conteúdo jurídico e, por isso não está, de modo algum, restrito aos estudos do direito. Ao contrário, exigências a ele relacionadas são recorrentes nos movimentos sociais e organizações que trabalham com temas urbanos.

Ao darmos os primeiros passos sobre as segregações sócio espaciais, vislumbrando a ``Cidade Ilegal`` fundamentalmente desigual, fruto da modernização incompleta da sociedade brasileira; seus espaços de pobreza não são residuais ou decorrentes do subdesenvolvimento de algumas áreas em relação a outras do território: eles são estruturalmente produzidos.

Ao se analisar a urbanização dos países da América Latina, identifica-se a existência de dois circuitos da economia que produzem e, ao mesmo tempo, são produzidos pela cidade do capitalismo dos países periféricos; uma segmentação que cria diferenças quantitativas e qualitativas no consumo. Essa realidade das economias das cidades da periferia do capitalismo seria, então, a causa e o efeito da existência de um circuito superior, que constitui o resultado direto das modernizações que atingem o território. Ele é representado pela ``Cidade Formal``, regulada por planos, e que acompanha e participa da aceleração contemporânea global. Nesta cidade, tem-se habitações de bom nível, escolas, serviços públicos, sistemas de segurança pública.

Já, de outra banda, o circuito inferior da economia, articulado ao primeiro, mas composto pelas formas de fabricação do capital não intensivo, de serviços não modernos e o pequeno comércio do varejo, voltados, sobretudo, ao consumo da população pobre. Esse circuito constitui uma ``cidade informal``, fora das leis urbanísticas e dos direitos fundamentais, localizada onde as leis proíbem a ocupação: morros, manguezais, dunas, áreas alagáveis próximas a rios, etc.

O efeito espacial mais visível desses dois circuitos da economia é a segregação urbana, que se traduz fundamentalmente de duas formas: (i) a segregação imposta às populações de baixa renda, que, por não terem acesso ao mercado imobiliário formal, são levadas a ocupar áreas proibidas pelas leis ambientais ou urbanísticas – em muitas cidades brasileiras, essas áreas

correspondem a mais de 30% de seu território; e (ii) a segunda forma, que seria a de auto segregação das classes média e rica, que se isolam em subespaços do território municipal de forma a criarem territórios privilegiados de vida; eles se traduzem principalmente em condomínios residenciais fechados, mas igualmente em espaços de consumo exclusivos, como em shoppings centers ou mesmo em espaços privados, que reproduzem espaços públicos, mas sem qualquer respeito à alteridade.

A história da segregação espacial se relaciona à definição do que seria o espaço público e do que seria o espaço privado. No final do século XIX, conforme Rolnik explica:

a burguesia deixa de habitar a rua, local de festas e cerimônias, e passa a limitar-se ao confinamento da família, recebendo seus convidados no íntimo do lar. A rua passa a ser tratada como local hostil, onde vagam diferentes etnias, sexos e idades. Em contraponto cria-se o isolamento em bairros exclusivamente residenciais, visando à proteção a “tensa diversidade da cidade”. A relação imposta por este cenário traduz a “morte do espaço da rua como lugar de trocas cotidianas, espaço de socialização”. (ROLNIK, 1995).

Outra consequência da segregação socioespacial é a geração da violência urbana, pois a falta de infraestrutura concorre para a formação da delinquência. O efeito da violência urbana trata de efeito espacial sobre o efeito social, pois a segregação urbana será tão mais forte quanto maior for a desigualdade econômica, social e política (CARMONA, 2014).

As desigualdades e segregações ocorridas na urbe têm relação estreita com o capitalismo e a urbanização, razão pela qual se deve questionar o que se pode fazer quando o excesso do capital está ocioso. É sabido que o setor habitacional tem grande relevância no que tange à estabilidade da economia e à manutenção do próprio capitalismo, já que ele tem o condão de absorver o excedente do capital. Por isso, pode-se afirmar que a qualidade de vida urbana se transformou em um produto, assim como a própria cidade, na qual se vive em áreas divididas, tendentes ao conflito. Referidas divisões, baseadas nas desigualdades, criam a formação de microestados, providos de escolas, campos de golfe, cercados por forte vigilância privada. Ao passo que,

na mesma comunidade ou município, existem instalações de luz ilegal, ruas que são um lamaçal e, ainda, a não instalação de rede de água.

A cidade não é mais o lar da comunidade, mas sim esta separada por condição social, econômica, e que, por característica, tende tem cada vez mais a se distanciar. Bauman alerta que

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

A construção social diante da desigualdade social e da estrutura falida do modelo capitalista, especulador imobiliário, que deixa centralizado todo equipamento público, vem na contramão da reforma urbanista, com a criação de vários centros, havendo a distribuição de equipamentos públicos na urbe e, por consequência, a distribuição das riquezas a todos os cantos da cidade (CARMONA, 2014). A setorização da sociedade é promovida tanto pela esfera pública quanto pela iniciativa privada, que, em regra, direciona suas políticas públicas, sem nunca analisar o interesse coletivo, o que só agrava à segregação socioespacial. Assim, a expressão *exclusão territorial* está ligada ao conceito de exclusão social, podendo ser entendido como o desrespeito ou a negação aos direitos que garantem ao cidadão uma condição de vida mínima.

Para Rolnik (1999, p. 100),

“a exclusão territorial na cidade brasileira é mais do que a imagem da desigualdade, é a condenação de toda a cidade a um urbanismo de risco”, termo o qual conceitua como “aquele marcado pela insegurança, quer do terreno, quer da construção, ou ainda da condição jurídica da posse daquele território”.

Como alternativa, por exemplo, a cidade de Criciúma teve a proposta de que a instalação de equipamentos públicos especiais fosse estabelecida pela própria comunidade envolvida. Sempre em conjunto com análise técnica do Órgão de Planejamento Municipal e Conselho de Desenvolvimento Municipal, devendo sempre ser submetido, por audiência pública, à avaliação da comunidade impactada em tentativa de democratizar o Direito à Cidade (BRASIL, 2012).

Contudo, para que se entenda como democratizar o direito a cidade, deve-se entender as formas segregação urbana. Em exemplo, a escola de Chicago afixa a divisão do espaço entre centro e periferia, em que cidades sejam pequenas, grandes ou médias a segregação seria concêntrica, ou seja, os ricos no centro e os mais pobres nas periferias.

Entretanto dentro de uma realidade desordenada como é a brasileira, a escola de Chicago tem um olhar simplista, pois não é possível explicar a segregação espacial, pois a segregação centro *versus* periferia, é a falsa percepção da segregação, pois não serve como base para todos os espaços urbanos (VILLAÇA, 2011).

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

Interessante que, em nossa sociedade latino-americana, as mais diversas classes sociais são vizinhas, vivendo, porém, em mundos diferentes, pois os abastados vivem em prédios, condomínios fechados, conjunto de escritórios ou shopping centers, afixando a segregação e discriminação social sobretudo econômica (CALDEIRA, 2000).

Ainda, que as diferentes classes sociais estejam próximas, existem impressionantes diferenças no acesso à saúde, transporte, educação, lazer

entre munícipes que vivem em áreas abastadas de munícipes que vivem em locais a margem da legalidade. Para tanto áreas que não são legalizadas conhecidas como ``cidade ilegal``, são vistas muitas vezes em tom pejorativo, ou algo que deve ser extirpado do contexto da comunidade conhecida como ``comunidade oficial``.

Em uma análise do mapa cognitivo de segregação da cidade, percebe-se que o centro e a periferia e seu conceito de oposição devem ser revistos, pois a maneira com que as cidades, muitas vezes, concebem as desigualdades sociais não corresponde a esse formato, sendo um desafio entendê-la atualmente. Um das facetas a serem estudadas atualmente são os condomínios fechados, que são burgos criados pela população abastada, verdadeiros enclaves fortificados, onde se inviabilizam os ideais de acesso e livre circulação que são valores de cidades modernas. Com a construção de burgos, ou seja, uma comunidade dentro de outra, o caráter do espaço público se altera, assim como a ideia de democracia participativa (CALDEIRA, 2000).

Combater a segregação e as desigualdades sociais são as causas de uma cidade que se transforma conforme o capital, tendo como efeito a desordem urbana. Dentro deste emaranhado social e econômico, somente é viável eliminar-se os efeitos quando existe a quebra de paradigmas em outras ciências multidisciplinares como a econômica, política e sociológica.

O que precisamos trabalhar é o ambiente urbano como meio de resistência social em busca de mais igualdade material, e também, não menos importante, um meio ambiente sustentável, com um Estado de Direito forte, não em seu tamanho, mas em seu poder de limitação do direito de propriedade, por exemplo. Também é salutar a percepção pelo Estado que a propriedade privada tem o condão de influenciar nos direitos sociais e culturais constitucionais dos cidadãos. Como forma de combate à desigualdade social, estabelece a Constituição Federal, em seu artigo 170, inciso III o princípio da função social da propriedade, em consonância com o artigo 182, § 2º.

Nessa toada, explica Lisboa:

A concepção puramente individualista de propriedade, conferindo-lhe direito absoluto de usar, fruir e dispor da coisa teve de ser revisto,

para que os interesses da sociedade não fossem prejudicados pelo poder indevidamente exercido pelo titular sobre o imóvel, em ofensa ao bem comum. (2000, p. 173).

Nesse sentido o interesse individual deve ser ponderado quando estiver em jogo os interesses da coletividade. Sendo a propriedade privada uma das formas de exploração econômica dos particulares, o Estado deve intervir em prol da coletividade, visto que há falhas de mercado e externalidades negativas produzidas pelos agentes de mercado e pela existência de monopólios naturais (PILATI, 2011, p. 67).

Analisando-se o contexto econômico e capitalista, e as condições sociais de camadas da sociedade menos favorecidas, percebe-se, claramente, que a propriedade privada não é aproveitada para garantir e priorizar os direitos da coletividade. Ademais, a propriedade privada que não cumpre sua função social, na maioria das vezes, passa pelo fenômeno da especulação imobiliária. Assim, investidores compram grandes áreas de terra e mascaram sua inércia, aguardando a expansão dos centros urbanos e a consequente supervalorização da propriedade, quando ainda não se juntam com algum grupo político para gerar investimentos públicos em suas terras. Em consequência, a centralização de riquezas, que causa déficit habitacional e exclusão social em demasia, sendo estes o produto deste processo que desatende aos interesses coletivos e acaba por denegar a existência do bem comum.

Em face de uma sociedade capitalista, as regras de mercado são traços de um cotidiano comum: vende-se tudo e a todos, conforme as leis da oferta e procura. São inerentes ao capitalismo as crises, sendo necessário se reinventar e buscar novas fontes de geração de lucro, momento em que as cidades passam a ser planejadas e produzidas, de forma mais intensa, para o mercado. O urbanismo deveria dar conta de organizar os espaços habitáveis, objetivando propiciar melhor qualidade de vida ao homem na comunidade. Contudo, a proteção jurídica concedida e o funcionalismo estatal não combatem as estratégias capitalistas do neoliberalismo. A propriedade urbana como bem de uso comum do povo, não compreende uma simples privação do direito à propriedade – nem deseja fazê-lo, mas, sim, o correto e amplo

cumprimento da função social, em que, pensando-se no conjunto das propriedades na formação de uma cidade, atenda-se, por consequência, a função social da cidade.

A propriedade urbana, no amplo cumprimento de sua função social, deve servir ao interesse da coletividade e não ao interesse econômico puramente, já que a exploração econômica do capital obsta direitos coletivos sociais. Pode-se ver que a urbanização e a reprodução das propriedades privadas produzem as cidades, que devem ser um espaço coletivo, que respeite os direitos de todos, efetivando-se o Direito à Cidade, como um Direito coletivo.

Importante ter presente que essa coletividade não se refere, necessariamente, aos grupos sociais, mas sim compreende a cidade como um bem comum, que deve ser aproveitado por todos, com equilíbrio. As cidades devem, sim, priorizar o bem coletivo, desenvolvendo plenamente as suas funções sociais e da propriedade urbana, de modo a evitar as mazelas produzidas pelo capitalismo, como elucidado por Maricato:

A cidade constitui um grande patrimônio construído histórica e socialmente, mas sua apropriação é desigual e o nome do negócio é renda imobiliária ou localização, pois ela tem um preço devido aos seus atributos. Isso tem a ver também com a disputa pelos fundos públicos e sua distribuição no espaço. (2001).

Ademais, tais conflitos são inerentes à vida em comum na cidade, decorrentes, principalmente, da hierarquia classista, que afastam a convivência da comunidade (HARVEY, 2014, p. 134). A cidade neoliberal aprofundou vários problemas herdados do desenvolvimentismo excludente, e, como brilhantemente coloca Rolnik, “não se compra o direito à cidade em concessionárias de automóveis e no Feirão da Caixa”.

Por essa razão, todas as formas de violência que a comunidade sofre devem ser colocadas sob uma perspectiva complexa e ampla, estabelecendo nexos com as várias dimensões da vida na urbe, devendo-se ter clareza de que não será uma experiência de urbanização e algumas políticas

públicas que serão capazes de minimizar os problemas sociais em uma comunidade.

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

Esse fenômeno, que alguns autores denominam de ``Agorafobia Urbana``, se refere ao espaço público que deveria ser o espaço da alteridade, de compartilhamento, de encontros não programados, de sociabilidade, mas que se transformou, no Brasil, em lugar do medo da violência, do evitamento, como se o outro, o desconhecido, o pertencente à outra classe social, fosse um potencial portador de violência. E o círculo vicioso está criado: as pessoas evitam frequentar o espaço público (praças, ruas, esquinas) e, quanto menos pessoas frequentam esses espaços, menos seguros se apresentam e menos pessoas o frequentam: Este indivíduo 'condominizado' não se direciona para o espaço público, uma vez que se encontra assentado em protegidas formas de convivência. Do *Outro*, visto como ameaçador ou como uma cópia imperfeita do *Eu*, é preciso se afastar, uma vez que o diferente deve ser banido de sua convivência (VILHENA, 2003, p. 86).

Esta cidade do capitalismo periférico reflete não apenas a lógica do capital em geral, mas cada fase particular em que esse sistema se encontra; a cada fase do capitalismo, a cidade responde com políticas urbanas específicas. Neste caminho, é possível afirmar que a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre a distribuição repousa em umas poucas mãos. Na fase atual de financiamento do capital, quando a produção mundial (que produz empregos) é escandalosamente menor que o capital financeiro puramente especulativo, ou seja, o rentismo, a própria cidade tornou-se mercadoria.

Até os anos sessenta, durante o chamado modelo de desenvolvimento fordista, o urbanismo buscou, pelo menos nos países centrais, a racionalidade da transformação social. Hoje, o planejamento das cidades abandonou, de certa forma, os espaços que não são rentáveis ao capital. Desta forma, boa parte dos municípios não recebem sequer a atenção do planejamento; a função do urbanismo, através do planejamento estratégico, passou a ser, em muitas cidades, a de preparar certos espaços para receber o investimento do capital excedente. O projeto Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, ou a operação Faria Lima em São Paulo, são exemplos desse tipo de ação.

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

Outro apontamento que interfere nas políticas inclusivas, sendo propulsor de desigualdades e exclusões sociais, é o fenômeno da gentrificação, fato gerado pela cidade mercadoria, que representa, em uma economia puramente capitalista, mais um desafio a ser enfrentado pelo Estado que não intervém para uma urbanização democrática.

Importante observar que, em algumas partes do Brasil, pessoas desprovidas de riquezas foram deslocadas para regiões periféricas, e algumas, por conta disso, se alocaram em morros, favelas e encostas, formando as famigeradas áreas de risco, já que, num primeiro momento, o mercado imobiliário não se interessou por tais regiões (BONAMICHI, 2016).

Atualmente, em um caminho contrário, vem o mercado imobiliário, sem amarras na alteridade, buscar algumas dessas áreas, até então não consideradas atrativas pelo mercado imobiliário, criando o fenômeno da gentrificação, que já é conhecido nas favelas do Rio de Janeiro, em sua especulação imobiliária (BONAMICHI, 2016). A gentrificação passou a ser, por definição, um fenômeno de filtragem social da cidade, processo que resulta em uma reconfiguração social e econômica de bairros antigos e vilas considerados em estado de degradação. Contudo, o que ocorre é a substituição da classe

operária popular por população de classe média e alta, resultando em um novo processo de segregação socioespacial que aprofunda a divisão social do espaço urbano. Mais uma vez, existe a segregação social dos espaços e afastamento das classes vulneráveis (MENDES, 2010).

Uma vez que os equipamentos públicos, como escolas, postos de aperfeiçoamento ao trabalho, postos de trabalho, unidade de saúde, transporte, se mantem em áreas ditas oficiais ou regulares, e agora incluídas as gentrificadas, não seria inadequado considerar que, em realidade, os órgãos do Estado mais parecem trabalhar para o mercado imobiliário do que para os seus munícipes (BONAMICHI, 2016).

Por outro lado, é inegável o avanço que houve na participação popular durante o processo de construção de políticas públicas, mas muito ainda deve ser feito pela plena implementação do Estatuto da Cidade.

3 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO DIREITO À CIDADE E SEUS MECANISMOS DE EFETIVAÇÃO NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA

Pela análise da atual situação brasileira, pretendeu-se explicitar a importância do Direito à Cidade para a integralidade da população. A partir da junção dos modelos democráticos, emerge o desafio de como efetivar um Direito à Cidade participativo, que faça frente ao mercado imobiliário de cunho neoliberal.

Tendo-se presente que a inércia do Estado, aliada à ação predatória do mercado, gera como efeito a segregação sócio espacial, pretende-se, agora analisar, na cidade de Criciúma, os mecanismos e contribuições do plano diretor, que tem como um de seus objetivos combater os índices alarmantes de desigualdade social, por meio de uma gestão democrática, que vise buscar a integralidade do território municipal.

Também é objetivo desse estudo buscar estratégias de distribuição territorial, por meio da análise do planejamento estratégico, político, doutrina e da legislação nacional, com o intento de se entender as conquistas e as mazelas de ordem urbanística, da cidade de Criciúma.

3.1 AS CONTRIBUIÇÕES DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO PARA O COTIDIANO DA CIDADE DE CRICIÚMA

3.1.1 O Plano Diretor na Constituição Federal

O processo de urbanização torna a urbe um destino de troca de experiências, ou seja, um espaço vivo. Conforme, já trabalhado no capítulo anterior, a população brasileira, até a década de 60, possuía sua população majoritariamente rural, não fugindo dessa realidade a cidade de Criciúma.

De forma geral, o planejamento urbano brasileiro foi marcado por uma visão higienista, que separa ricos e pobres, motivado, basicamente, pela tentativa de erradicar epidemias causadas pelas péssimas condições sanitárias, e, em um segundo momento, pelo ideal positivista, que levou à

organização das cidades por zonas - residenciais, comerciais, industriais etc. Só com a promulgação da Carta Magna é que o planejamento urbano ganhou a possibilidade de ser democrático e participativo.

A Constituição de 1988 foi primeira, no Brasil, a conferir status constitucional às políticas urbanas, não obstante existissem Planos Diretores antes da Constituição Federal de 1988 (PINTO, 2010).

A Constituição Federal desvinculou o Direito Urbanístico do Direito Administrativo por meio da alteração do regime jurídico de produção de suas normas. Em seu art. 182, que inaugura o capítulo da Política Urbana, indica o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, competindo aos Municípios, de acordo com o inciso VIII, do artigo 30, o promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo urbano (BRASIL, 1988).

Nos parágrafos do artigo 182 e no inciso VIII do artigo 30, a Constituição estabelece o conteúdo do Direito à Cidade, trazendo a tona valores como ``política de desenvolvimento urbano``, ``ordenação da cidade``, ``área incluída``, ``solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado``, ``adequado aproveitamento``, ``parcelamento ou edificação compulsórios``, e institutos, como a desapropriação, ligados ao Direito à Cidade. Para a concretização de todos os valores citados, é necessário um planejamento que tenha a execução de uma série de atividades anteriores à tomada de decisão, como levantamento de dados, diagnóstico, elaboração de alternativas com a tomada de decisão sobre custos e benefícios (BRASIL, 1988).

Pela Constituição, o Plano Diretor se apresenta com instituto de fundamental importância, tendo, dentre suas principais funções, a de regular a ocupação do uso do solo, o qual deve ser entendido como se tratando da cidade propriamente dita.

Aspecto importante é que o plano diretor tem a incumbência de trabalhar para o desenvolvimento da cidade, devendo prever a localização de equipamentos públicos e comunitários que auxiliarão para construção de políticas setoriais como escolas, pavimentação, hospitais, praças, quartéis para a melhoria do bem comum de seus munícipes. Assim, quando se analisa o Direito à Cidade dentro da Constituição, percebe-se que pode ser utilizado

como subsídio para outras políticas públicas, como o sistema de tratamento de saúde, sistema de transportes ou até mesmo de geração de empregos (PINTO, 2010).

3.1.2 O Plano Diretor no Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade foi aprovado com o fim de cumprir as promessas da Constituição Federal, promovendo um avanço no sentido de realizar o Direito à Cidade. Também o Estatuto reafirma, em seu artigo 4º, como instrumento geral das políticas urbanas, a utilização do planejamento municipal, em especial o Plano Diretor (ALFONSIN, 2003).

Sendo a primeira lei federal destinada à política urbana prevista na Constituição, seu tema central é o Plano Diretor, na qual se reserva um capítulo específico para definição de seu conteúdo, regulando muitos institutos reflexos ao Direito à Cidade. Dentre o cabedal de normas, está a utilização extrafiscal do imposto territorial predial urbano, com sua utilização progressiva, fixando índices de aproveitamento mínimo dos imóveis na cidade. Também servirá o planejamento urbano, de acordo com o Estatuto da Cidade, para a delimitação de áreas em que incidirá o direito preempção, operações consorciadas e de regulamentação do direito de construir (BRASIL, 2001).

Dentre as suas cláusulas, prevê o Estatuto da Cidade que o chefe do poder executivo municipal responderá por improbidade administrativa se, no processo de elaboração do plano diretor, não promover a garantia de promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, não dar publicidade quanto aos documentos e informações produzidas e, ainda, não fornecer acesso e as informações produzidas a qualquer interessado (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, pode-se concluir que o Plano Diretor, aos olhos do Estatuto da Cidade, é forte instrumento de inclusão social, que tem, dentre sua estrutura básica, os aspectos de delimitação das zonas urbanas, de expansão e de urbanização específica e de interesse social. Visa também estruturar

índices urbanísticos relativos às áreas mínimas e máximas de lotes de coeficientes de aproveitamento e delimitar áreas de vegetação natural, com enfoque no cuidado ao meio ambiente. Por fim, prioriza um sistema viário principal da cidade, devidamente projetado, contendo, ainda, a previsão legal para o direito de preempção, operações consorciadas e transferência do direito de construir (PINTO, 2010).

3.1.3 Breve histórico da evolução dos Planos Diretores de Criciúma

Sendo inegável a importância do planejamento para o desenvolvimento de qualquer atividade, o mesmo será exigido para o pleno exercício Direito à Cidade, que, neste caso, deverá ter por condão contribuir na resolução dos conflitos de interesses e suas formas de mediação. É plausível admitir que existem modalidades de planejamento tecnocrático ou político, ou seja, mais abertos à população. No caso de Criciúma, ao longo de cinco planos diretores, verificou-se que os quatro primeiros tinham um caráter ``estratégico``, mais conservador, e ligados às tendências do mercado, e o atual, de cunho ``politizado``, responsável por uma reciclagem e recontextualização de alguns instrumentos de planejamento herdados do passado (SOUZA, 2010, pg 41).

A cidade de Criciúma está na quinta experiência de planejamento urbano, sendo que a sua primeira experiência foi na década de 1950, sendo apoiado pelo governo Federal, em razão das minas de carvão. Nas últimas sete décadas, cinco planos diretores foram elaboradas na cidade de Criciúma, sendo em sua maioria de caráter tecnocrático dado pelas influências de cada época (LADWIG, 2013).

Sabe-se que a atividade das minas, aliada à Companhia Siderúrgica Nacional no início da década de cinquenta, gerou a demanda do Município de Criciúma em se estruturar para uma provável urbanização. Por meio do Plano Diretor de 1957, foi apresentada a inclusão de melhorias, desde drenagens à criação de avenidas margeadas. Contudo, tais demandas não foram implantadas, fruto das pressões por parte de determinados proprietários da região central na época. Em registros, encontram-se informações de que havia

a intenção, pelos proprietários, da ampliação de seus lotes na região e, para isso, ao invés de drenar, queriam que o rio Criciúma fosse canalizado. Somado a isso, ainda, a proposição de áreas verdes para parques, foram deixadas de lado em razão da especulação imobiliária. Em demonstração de que o interesse do mercado pode prevalecer sobre o interesse do comum, um rio que poderia ser drenado, evitando, com isso, inundações, foi canalizado, razão pela qual, atualmente, ocorrem enchentes naquela região em épocas de fortes chuvas (LADWIG, 2013).

Em relação à participação, o Plano Diretor de 1957 foi elaborado apenas pelos empresários e políticos da época. O foco principal estava na questão viária, tendo em vista o forte crescimento econômico dado pela mineração. Contudo, como já assinalado, o Plano não tinha enfoque no controle e uso do solo, já que seu foco principal era a questão viária, levando à previsão de uma avenida que cortasse a cidade, hoje conhecida como Avenida Centenário (PORTO, 2008).

Na vigência do Plano Diretor de 1973, a indústria do carvão estava em seu auge, além do novo polo industrial da cerâmica que começava a se destacar. Com essa nova demanda, emergia a necessidade da criação de novos loteamentos destinados à classe média que pertencia ao comércio, serviços e indústria, além da classe operária que trabalhava nas minas. Neste diapasão, loteamentos populares foram construídos próximos às minas pela questão logística relacionada aos mineiros. Destaca-se que essas áreas próximas às minas não possuíam as mínimas condições estruturais e acabaram sendo aumentadas sem planejamento, o que resultou na geração de áreas de risco (LADWIG, 2013).

As ocupações irregulares, ocorridas na cidade de Criciúma, realizaram-se de forma proposital, uma vez que existiam, de forma abundante no Município, sendo mais em conta para o loteador, que não tinha gastos com sua estruturação básica. Com base nos anseios da oligarquia de Criciúma, o Plano de 1973 foi dividido por níveis de densidade populacional - alta, média e baixa, sendo claramente focado na validação do processo construtivo, priorizando o privado, sem a mínima indicação de diretrizes que definiam o

caminho do crescimento urbano e tratassem de espaços públicos (LADWIG, 2013).

Outro ponto que se apresentou, foi a falta de urbanistas envolvidos com as mudanças da cidade, aliados muitas vezes com a omissão municipal, a exemplo da construção sem planejamento do edifício Lúcio Cavaler, de 28 andares. Com a situação se agravando, vendo-se a total desorganização da cidade, passados onze anos, o poder municipal valida o Plano Diretor de 1984, com apoio de equipe técnica, para dirimir os problemas gerados pelo crescimento urbano, editando, simultaneamente, em 29 de novembro de 1984, a Lei nº 2.039, – que revoga a lei anterior (947/1973) e dispõe sobre o novo zoneamento do uso do solo, e a Lei nº 2.040, que trata tratando do Parcelamento do Solo (LADWIG, 2013).

O Plano Diretor de 1984 era um plano específico e visava os interesses econômicos da época, com a verticalização de algumas regiões nobres, como os bairros Comerciário, Centro e Pio Correa. Dentre suas inovações, está a criação e delimitação de macrozonas urbana, de expansão urbana e rural, sendo criadas Zonas Residenciais, de Uso Misto, Industriais, de Equipamentos de Uso Público, Zonas Verdes, além de Áreas Especiais, como o quartel, o campus universitário, entre outras. Apesar de ensaiar uma abertura no processo de planejamento, o seu formato se dá nos mesmos moldes tradicionais, em que os agentes produtores do espaço urbano são os mesmos detentores do poder econômico (BRASIL, 1984).

Em meio a forte verticalização ocorrida até a década de noventa na região central e seus entornos, passados quinze anos, edita-se, em 28 de outubro de 1999, o Plano Diretor de 1999 que é composto pela Lei nº 3.900, que trata do zoneamento e do uso e ocupação do solo e pela Lei nº 3.901 que trata do parcelamento do solo, sendo complementadas pela Lei nº 2.847, de 27 de maio 1993, que trata do código de obras que se incorpora às leis supracitadas, para formar o Plano Diretor.

Este Plano de 1999 seguiu as mesmas tendências de seus anteriores, incentivando o crescimento imobiliário, com taxas e índices muito permissivos, mas trazendo, como inovação, instrumentos que passariam a

compor, posteriormente, o Estatuto da Cidade, como as Zonas Especiais Interesse Social e o imposto progressivo sobre imóveis (PORTO, 2008).

No que tange à participação, o artigo 51 do Plano de 1999 cria o Conselho Superior Municipal do Plano Diretor, que tem a função de revisar, a cada dois anos, a Lei e opinar nas alterações propostas à mesma. O Conselho seria constituído por representantes das seguintes entidades:

- a) I.A.B - Instituto de Arquitetos do Brasil
- b) ASCEA – Associação Criciumense de Engenheiros e Arquitetos
- c) SINDISCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil
- d) CODEPLA - Companhia de Desenvolvimento Econômico e Planejamento Urbano
- e) SECOVI – Sindicato da Habitação;
- f) CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas;
- g) ACIC – Associação Comercial e Industrial de Criciúma;
- h) PMC – Prefeitura Municipal de Criciúma;
- i) Associação dos Loteadores;
- j) Câmara de Vereadores.

Observa-se que a lista de agentes possui dois entes do executivo municipal (PMC e CODEPLA), um do legislativo (Câmara), duas entidades técnicas (IAB e ASCEA) e cinco entidades ligadas aos grupos econômicos. Não se vislumbra a participação de qualquer ente que represente um bairro, uma comunidade, um órgão sindical ou movimento social, mas tão somente aqueles que representam o poder econômico (BRASIL, 1999).

Em meio a planos diretores tecnocráticos, o mercado imobiliário de Criciúma viu seu maior crescimento na década de noventa e até meados de 2008, em razão do grande fluxo da rota migratória da população da região de Criciúma, sobretudo para Estados Unidos e Europa. Nessa lógica, os imigrantes se mudavam para os países do hemisfério norte em busca da valorização do dólar e aproximadamente dois terços de seus rendimentos deixavam investidos na cidade de Criciúma, sendo boa parte desses investimentos no ramo imobiliário (LADWIG, 2013).

Um aspecto que deve ser levado em consideração para esse ``boom imobiliário`` é o caráter permissivo, caracterizado pelo favorecimento de setores tradicionais, como comerciantes centrais, construtoras e indústrias, sendo estes representantes de 50% do Conselho Superior Municipal que ditava

os rumos da cidade. O indicativo da propositura de um novo Plano Diretor, agora participativo, somado aos fatores exógenos, provocou o crescimento exponencial da cidade de Criciúma quase dobrando a área construída de 2011 para 2012, ano da promulgação do Plano Diretor Participativo (LADWIG, 2013).

Em 2002, iniciou-se a elaboração do atual Plano Diretor, que foi finalizado em 2012, possuindo um viés em consonância com o Estatuto da Cidade, vigente desde 2001, o qual propõe uma estrutura mais democrática para a cidade como se passará a demonstrar. Diferentemente do Plano Diretor de 1999, mais fechado à participação da população, o atual Plano Diretor buscou aumentar o número de segmentos para que a cidade fosse construída para todos; contudo, é visível a existência de uma batalha pelos interesses econômicos (LADWIG, 2013).

3.1.4 As contribuições do Plano Diretor ao patrimônio histórico e cultural em Criciúma

O desenvolvimento cultural de uma cidade é determinado pelo seu cuidado ao patrimônio histórico e cultural, suscitando questões como identidade da cidade e memória de seu patrimônio urbano (VIEIRA, 2008).

Trabalhando o planejamento urbano trabalha-se a memória coletiva de uma cidade. Assim, muito importante, além da memória coletiva, é a questão cultural que carrega determinados patrimônios públicos das cidades. Sabe-se que a cidade mercadológica não tem espaço para o patrimônio cultural, sendo que, no Brasil, de forma geral, a formação colonial conduziu a uma visão extremamente patrimonialista em relação à preservação do patrimônio histórico, artístico e arquitetônico, prevalecendo sempre os ideais da propriedade privada (VIEIRA, 2008).

Na cidade de Criciúma, não foi diferente da realidade das demais cidades brasileiras, tendo como exemplo a Casa do Agente Ferroviário, construção inaugurada em 1919, sendo a única remanescente, demolida em 1994, justamente na semana que ocorria o seminário Catarinense de Preservação do Patrimônio Histórico. Contudo, em 1999, quatro anos após, o Supremo Tribunal Federal, em caráter pedagógico, decidiu pela reconstrução

da Casa do Agente Ferroviário. Nesse sentido, deve-se analisar, em um primeiro momento, as razões que levaram a demolição desse patrimônio histórico e, em um segundo momento, o que motivou que o Poder Judiciário determinasse a recomposição do imóvel (VIEIRA, 2008).

Aspectos como a nossa origem de urbanização devem ser levados em consideração, tendo em vista o privilégio do novo pelo velho, a exemplo da Casa do Agente Ferroviário que, após sua reconstrução, virou bar e casa de comércio. Neste exemplo, fica claro o abandono da memória viva da cidade, e, para isso, o Plano Diretor Participativo expõe em suas diretrizes:

Art.22 Constituem diretrizes gerais do Plano Diretor Participativo Municipal de Criciúma:

f) Preservar e proteger o patrimônio histórico, cultural e ambiental do Município de Criciúma;

g) Definir o acervo do patrimônio de valor histórico, cultural, arquitetônico e ambiental a ser preservado através do tombamento, segundo normas do instituto da Transferência do Direito de Construir, de Preempção e outros presentes no Estatuto da Cidade, a serem adotados;

Instrumentos como o Plano Diretor Participativo, consolidaram patrimônios históricos como é o caso da Casa do Agente ferroviário, que ganhou seu espaço consolidado na comunidade e, após luta social, tem seus horários de funcionamento com o fim de explicar a história viva da cidade por meio da casa. A cidade é espaço de luta e deve ser capaz de vencer os interesses imobiliários, não deixando perder a sua história que pode ser contada por meio de seus prédios enfim seu legado vivo (VIEIRA, 2008).

Outro exemplo na cidade de Criciúma que indica como o Direito a Cidade tem o condão de contribuir é a zona da praça do Congresso, região de construções que contam a história da cidade que é movida por interesses imobiliários. O Plano Diretor Participativo legislou em prol da referida região que possui vários imóveis de valor arquitetônico e histórico:

Art.151 Zona Especial de Interesse Histórico-Cultural (ZEIHC): destinada à proteção e preservação do patrimônio ambiental cultural,

abrangendo edificações ou conjuntos de edificações de valor arquitetônico e histórico.

Assim, diante de alguns exemplos práticos fica cristalina a contribuição do Plano Diretor Participativo para a memória viva da cidade. Tal cuidado resultou hoje na existência de prédios históricos que, por força de lei, não podem ser substituído por novas construções, e, ainda, a manutenção de um museu capaz de contar, por meio de sua arquitetura urbanística, a história da cidade.

3.2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA

A partir de 2012, um novo modelo de planejamento da cidade de Criciúma surge, um plano, agora, não focado apenas no poder político e econômico, mas, em tese, também no cidadão. Até então, os planos diretores que eram convencionais estavam vinculados a um planejamento regulatório clássico, com influência no urbano moderno, contudo com menções superficiais das ``funções sociais da propriedade`` (SOUZA, 2010).

A participação popular no planejamento na gestão das cidades, por mais criativa e relevante que seja, só ganha verdadeira importância quando operacionalizadas e monitoradas pelos cidadãos. Independentemente de se tratar de tecnocracia de esquerda ou de direita, a reforma urbana inicia pelos seus princípios que poderão se converter em riquezas efetivas por meio dos instrumentos e dos planos, com suas variáveis influenciadas pelas ordens políticas, econômicas e culturais.

Assim, um aspecto que parece decisivo, da mesma forma que implementar instrumentos e planos em uma sociedade tão cheia de diversidades, onde muitas leis existem e não são aplicadas - no velho jargão de ``lei que pega e lei que não pega`` - analisa-se o papel do cidadão com sua pressão popular e o seu fiel cumprimento das normas, no caso em tela, o Plano Diretor Participativo de Criciúma (SOUZA, 2010).

Segundo Souza, 2010, a participação dentre outras qualidades pode:

A participação, assim, proporciona ou pode proporcionar melhores chances de um exercício mais pleno da cidadania, que equivale a uma maior e melhor integração na sociedade. O que está em jogo, aqui, é a superação de fatores limitantes dessa integração, como a pobreza e preconceito.

Nesse mesmo sentido, vem o Plano Diretor Participativo de Criciúma, no que tange à participação popular, expondo:

TÍTULO III
DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA MUNICIPAL

Art.88. É assegurada a participação direta da população no processo de planejamento da política de desenvolvimento do Município, mediante as seguintes instâncias e instrumentos de gestão democrática municipal:

- I - Conselho de Desenvolvimento Municipal - CDM;
- II - Audiências e consultas públicas;
- III - Gestão Participativa do Orçamento; e
- IV - Sistema de Informações Municipais.

Veja-se que dentre os objetivos almejados pelo Plano Diretor Participativo está à representatividade dos cidadãos; contudo, a ``praxis`` apresenta alguns desafios ou obstáculos a essa participação. Para o implemento de políticas públicas progressistas, pode-se resumir em três os obstáculos a serem vencidos: 1. problemática da implementação, com deficiências técnicas e organizacionais; 2. problemas de cooptação; e 3. problemática de desigualdade (SOUZA, 2010).

A problemática da implementação, com deficiências técnicas e organizacionais, se revela na dificuldade de uma administração enfrentar as políticas participativas. No caso brasileiro, várias dificuldades podem ser vislumbradas, desde boicotes patronais, dificuldade por parte do mercado nas melhorias, escassez de recursos, à incompetência gerencial, corrupção dos administradores, conflitos de base ideológica, resistência corporativa e

tecnocrática com resistência da participação popular. E, ainda, outro agravante é a existência da substituição da participação pela negociação (SOUZA, 2010).

O segundo obstáculo à participação é a problemática da cooptação a qual tem relação com a deformação da participação quando esta passa ter o caráter de ferramenta de instrumentalização da sociedade civil por meio das forças políticas do poder. Quando se está diante de cooptação, por óbvio, não se está diante de um instrumento de participação autêntico, mas sim de uma pseudoparticipação. Contudo, governos com mais consciência da importância da participação da sociedade, ou seja, não paternalistas ou manipulares, conseguem filtrar e combater esse tipo de mazela (SOUZA, 2010).

O terceiro aspecto que deve ser levado em conta é a problemática da desigualdade, a qual não depende unicamente do Estado, embora este tenha papel crucial nesse processo. O fator desigualdades tem relação com a participação voluntária, em razão da situação mais precária das pessoas com menos posses. A sua relação direta em razão da falta de tempo, recursos, dinheiro até mesmo para se locomover até o local da participação. Dessa forma, o Estado pode criar mecanismos para que população menos abastada possa diminuir as diferenças no que tange a capacidade de articular as necessidades de sua comunidade (SOUZA, 2010).

3.2.1 Do Conselho de Desenvolvimento Municipal

Diante dos aspectos apresentados é viável perceber que a retórica da participação é algo que soa muito bonito, contudo de difícil implantação. Assim, é importante que se avaliem se essa maior abertura popular tem o caráter consultivo ou vinculativo no que tange a tomada de decisões. Trazendo o exemplo para a comunidade de Criciúma, percebe-se que o Conselho de Desenvolvimento Municipal, se trata em algumas situações de órgão consultivo em outras deliberativo (SOUZA, 2010).

Os instrumentos de participação popular buscam alcançar um meio de luta que se contraponha ao sistema neoliberal, de forma a possibilitar a inclusão social de todos habitantes da urbe. Mesmo que o sistema capitalista promova o distanciamento, com a criação de bairros, eliminando a ideia de que

a cidade possa funcionar como um corpo vivo coletivo, os movimentos sociais procuram reduzir as distâncias criadas pelo modelo capitalista, lutando contra o isolamento, indo, dessa forma, na contra mão dos interesses de investidores e detentores do capital que não estão preocupados com a perpetuação dessas distâncias.

Percebendo, então, a necessidade de dar voz aos movimentos sociais locais, foi previsto no Plano Diretor de Criciúma, a inclusão desses movimentos no processo deliberativo de forma a poder dialogar com os demais segmentos da sociedade.

Art. 89 O Conselho de Desenvolvimento Municipal - CDM é órgão colegiado, consultivo, propositivo, deliberativo e fiscalizador, integrante do sistema de gestão democrática municipal, e tem como atribuições.

Art.94 O Conselho de Desenvolvimento Municipal - CDM será formado por 72 (setenta e dois) membros titulares e seus respectivos suplentes, eleitos ou indicados por seus órgãos, fóruns, gestores ou categorias, que serão nomeados por Decreto do Prefeito Municipal para mandato de 05 (cinco) anos, devendo ser obedecida à seguinte composição:

VII - 05 (cinco) representantes indicados pelos movimentos sociais e populares, sendo:

- a) da União de Associações de Bairros de Criciúma - UABC, dos quais 02 (dois) devem ser oriundos de assentamentos não regulares;
- b) 01 (um) da Central Única dos Trabalhadores - CUT;
- c) 01 dos demais sindicatos de trabalhadores urbanos; e
- d) 01 dos demais sindicatos dos trabalhadores rurais. (BRASIL, 2012)

Importante ressaltar que esse instrumento de gestão democrática, que também possui previsão no artigo 43 do Estatuto da Cidade, cria a possibilidade de a própria sociedade participar das decisões sobre o planejamento urbano. Contudo, não basta a simples previsão legal no Plano Diretor Participativo e seu Conselho de Desenvolvimento Municipal, importando sim a efetividade e legitimidade democrática de algo que está sendo construído com o tempo pela sociedade de Criciúma.

3.2.2 Das Audiências e Consultas Públicas

Com o objetivo de garantir os debates com os muitos atores sociais envolvidos, indiferentemente do segmento social, o Estatuto da Cidade deu previsão, em seu artigo 43, II, às audiências públicas como instrumento de gestão democrática. Já, a Resolução nº 25 do ConCidades trouxe à tona recomendações para esclarecer o procedimento das audiências públicas para o Plano Diretor (BRASIL, 2005).

As audiências públicas têm a finalidade de informar, colher subsídios, debater, rever e analisar conteúdos do Plano Diretor Participativo. Nesse ponto, é de real importância, pois existe a possibilidade de sensibilização, mobilização e capacitação para, inclusive, quando da elaboração do Plano Diretor, inovando com a possibilidade de participações de lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especialistas como arquitetos, urbanistas, juristas e funcionários municipais (GRASSI, 2016).

Dentro do Plano Diretor Municipal de Criciúma, as audiências públicas possuem um regulamento próprio, e de forma bem detalhada que tem como seus objetivos:

DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Art. 98 As audiências e consultas públicas terão regulamento próprio, instituído por ato do Executivo Municipal, ouvido o Conselho de Desenvolvimento Municipal - CDM e aprovado em maioria qualificada, observada as disposições desta Lei e do Estatuto da Cidade, tendo por objetivos:

I - a cooperação entre os diversos segmentos da sociedade, em especial organizações e movimentos populares, associações representativas dos vários segmentos das comunidades, associações de classe, Poder Executivo e Poder Legislativo do Município de Criciúma;

II - dar publicidade e promover debates com a população sobre temas de interesse da cidade; e

III - garantir o direito político de participação do munícipe, considerando-o de forma individual.

Apresentados os objetivos das audiências públicas, no Plano Diretor Participativo de Criciúma, cabe travar-se um debate sobre o sentido e a finalidade dessas audiências, bem como a sua natureza jurídica, e o caráter vinculativo ou não de suas decisões. Para entender-se o funcionamento do Direito à Cidade que trabalha para um organismo vivo, necessita-se a participação de seus maiores interessados, os cidadãos que congregam na urbe (GRASSI, 2016).

Em relação ao processo de elaboração, as audiências públicas no município de Criciúma são de cunho obrigatório, seja na elaboração ou na alteração do Plano Diretor Participativo e, especialmente, quando tratarem de operações urbanas consorciadas, nos planos e projetos relativos ao sistema viário e sistema de transportes. Quanto ao formato, prevê o Plano Diretor Participativo, conforme artigo 98, § 2º, uma antecedência da audiência de quinze dias de seu agendamento, publicação e divulgação, sendo todas as intervenções registradas por escrito ou gravadas para possível acesso. E, no intuito de buscar extrair a opinião de um número máximo de pessoas, as audiências públicas deverão ocorrer fora do horário comercial, com locais acessíveis à população (BRASIL, 2012).

Outro ponto que merece atenção é o caráter vinculativo ou não das audiências públicas. Para a doutrina, basicamente dois posicionamentos são possíveis: 1. vinculativa, ou seja, o administrador público deve utilizar dos resultados quando compor sua decisão final; e 2. não vinculativa, com a visão de que a audiência pública é realizada apenas com o condão de esclarecer e informar a população acerca das decisões da administração pública.

A posição doutrinária que defende que as audiências públicas devem possuir caráter vinculante advoga no sentido de que se as mesmas não tiverem o poder deliberativo, seria apenas figurativa a participação popular. Ao passo que se a população não vislumbra importância em sua participação com o poder de alterar os problemas da cidade, poderá o índice e participação ser também cada vez menor, tendo em vista a consciência de que essas audiências nada têm a ver com uma gestão democrática (GRASSI, 2016).

No que diz respeito à vinculação, parte da doutrina específica a eficácia vinculativa das audiências públicas para assuntos atinentes aos Planos

Diretores, distinguindo em duas modalidades de audiência pública. Um primeiro grupo, as audiências que se dão na fase instrutória, e um segundo grupo as que ocorrem em uma fase decisória. Assim, as de fase instrutória podem ser contrariadas desde que justificadas e expostas as suas razões pelo órgão municipal, diferentemente das que são realizadas na fase decisória, pois já existe compreensão e estudos que darão motivação para população decidir, às quais não podem ser refutadas pelo órgão municipal (MOREIRA, 2001).

Por outra banda, existe uma parte da doutrina que defende o caráter não vinculante, esclarecendo que as audiências públicas servem para o esclarecimento de questões polêmicas, que envolvam decisões administrativas ou projetos de lei. Assim, as audiências públicas servem apenas para motivar decisões políticas, em especial quando o entendimento dos administrados for diferente da autoridade pública condutora do processo (MENCIO, 2007).

No Plano Diretor Municipal Participativo de Criciúma, não se adotou o caráter vinculativo das decisões exaradas pelas audiências públicas. Entretanto, estabeleceu, em seu artigo 98, a exigência da apresentação de estudos para motivação das audiências públicas, sendo seus dados disponíveis a qualquer cidadão. Ainda trouxe a previsão legal de que todas as posições, sejam elas favoráveis ou contrárias, estarão subscritas na ata da audiência pública, sendo que todas as deliberações surgidas em audiência estarão apensadas no projeto de lei proposto, compondo assim o memorial do processo legislativo (BRASIL, 2012).

3.2.3 Da Gestão Participativa do Orçamento

Dentro de uma gestão participativa, o orçamento público é um dos instrumentos mais utilizados na gestão econômica de uma sociedade. Ao expor as despesas de um orçamento, sobretudo em um nível local de administração urbana para fins de planejamento para todos os munícipes, coloca o mesmo em sintonia aproximada com a democracia direta e em contraposição à democracia representativa.

Os orçamentos participativos alternam-se de município para município, podendo ter variáveis em seu processo, consultivos ou deliberativos,

ou seja, não se tratando, no último caso, de uma mera participação. Em regra, os orçamentos participativos são elencados em quatro etapas, as quais podem ser resumidas da seguinte forma: 1ª. etapa, consiste na apresentação, de forma lúdica, em cada região setorial, na qual tenha capacidade de instigar os participantes a fomentar, perguntar e também criticar. Nessa participação, é trivial a presença de autoridades públicas, como prefeitos e secretários, que possuem a missão de organizar as prioridades de investimentos para cada setor da cidade; 2ª etapa é que adentra na parte técnica com as informações, discussão de prioridades de cada localidade; 3ª etapa, onde se faz a escolha de conselheiros, que representarão o conselho do orçamento participativo, elaborando a entrega dos documentos que estarão exposto às prioridades de investimentos, fazendo contraponto com os representantes do município; e 4ª etapa, onde se constrói a matriz orçamentária em conjunto com os técnicos do governo, para que seja enviado à Câmara de Vereadores (SOUZA, 2010).

Dentro da realidade do Município de Criciúma, como elemento da gestão participativa do orçamento no Plano Diretor, tem dentre seus objetivos:

Capítulo III

DA GESTÃO PARTICIPATIVA DO ORÇAMENTO

Art. 99 Será aplicada no Município de Criciúma a gestão orçamentária participativa, prevista no artigo 4º, inciso III, alínea "f", da Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, que terá por objetivos:

- I - Garantir condições para que os cidadãos exerçam o direito de fiscalização das finanças públicas;
- II - Garantir o direito à participação da sociedade civil na elaboração dos orçamentos públicos anuais e nas definições das prioridades de utilização dos recursos em obras e serviços públicos.

Nesse sentido, percebe-se o interesse do Plano Diretor de Criciúma, em fomentar mais essa importante ferramenta de participação comunitária para tomada de decisões no que tange ao investimento para cidade, visando possibilitar que todos os investimentos realizados para urbe possam ser legitimados pelos seus maiores interessados seus moradores.

3.2.4 Do Sistema de Informações Municipais

Criar-se a possibilidade de participação não significa garantir o efetivo engajamento da população e das forças vivas da comunidade no processo de efetivação do Direito à Cidade. Buscando esse intuito, foi criado o Sistema de Gestão Democrática Municipal de Criciúma, instituto vinculado ao Órgão de planejamento municipal, instituído por lei (BRASIL, 2012). Dentre os objetivos almejados por esse Sistema estão:

Art.87 O sistema de gestão democrática Municipal terá como objetivos:

I - Viabilizar a formulação e execução da política de desenvolvimento municipal, a criação de canais de participação e monitoramento por parte dos cidadãos, bem como de instâncias representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - Tornar transparentes os processos de planejamento e gestão;

Para que haja socialização de informações, com uma comunicação fácil das políticas públicas, é trivial que os cidadãos estejam devidamente informados, para que possam opinar e pressionar com conhecimento de causa, a salvo de manipulações e induções propositais. Dentro de um plano ideal, a monopolização, por parte do Estado, das informações não é algo positivo, para uma participação direta da população no planejamento e na gestão, ao passo que as forças vivas da cidade não deveriam confiar exclusivamente no Estado. Nesse ponto, pode-se citar os observatórios sociais, como exemplo de manifestação de fiscalização social (SOUZA, 2010).

A questão da publicidade da Administração e o planejamento urbano, não devem ter apenas o condão de dar conhecimento das informações técnicas aos cidadãos comuns, mas sim dar a possibilidade de dialogar com seus munícipes. Nesse sentido, dar a possibilidade de participar das decisões foi o que fez o Plano Diretor Participativo de Criciúma, ao dispor do Sistema Municipal de Informações:

Capítulo IV DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES MUNICIPAL

Art.100 Visando conferir operacionalidade ao Sistema de Gestão e proporcionar seu acesso amplo e gratuito à sociedade, fica instituído o Sistema de Informações Municipais, que deverá ser regulamentado em legislação específica, consistindo-se no conjunto integrado de informações relevantes à gestão e ao planejamento do Município, vinculado ao Órgão de Planejamento Municipal legalmente instituído, cujas finalidades são:

- I - Monitorar e subsidiar a elaboração e os resultados de legislações, planos, programas, projetos e ações, a serem executados pelo Poder Público;
- II - Permitir a avaliação dos principais aspectos relacionados à qualidade de vida do Município;
- III - Garantir a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos;
- IV - Dar suporte às atividades administrativas e gerenciais do Poder Público;
- V - Orientar as prioridades de investimentos públicos no Município;
- VI - Subsidiar o Conselho de Desenvolvimento Municipal - CDM.

Parágrafo Único. Em conformidade com o Caput do Art. 37 da constituição Federal, o sistema a que se refere este artigo deve atender aos critérios de simplificação, economicidade, eficácia, clareza, precisão e segurança, evitando-se a duplicação de meios e instrumentos para fins idênticos, bem como, deverá atender aos princípios da administração pública, conforme Caput do artigo 37 da Constituição Federal.

Em consenso, as informações dadas, em regra pelos meios de comunicação do Estado, podem fomentar o Conselho de Desenvolvimento Municipal que tem como representantes movimentos sociais e entidades de classes. Dar a possibilidade da informação não é imaginar que, de uma hora para outra, todos os munícipes irão estar preparados, detendo conhecimentos técnicos de planejamento urbano e administração pública (SOUZA, 2010).

Como expectativa de um governo verdadeiramente democrático, estará a abertura da participação popular ou de organizações da sociedade civil. Para que isso ocorra é necessário o uso de uma linguagem objetiva,

enxuta e despida de tecnicismos, ou seja, uma linguagem que não sonegue as informações cruciais, permitindo que haja uma opinião construtiva e crítica ao mesmo tempo. Para isso, é de suma importância ter um olhar atencioso para que os próprios movimentos sociais e as organizações legitimamente constituídas não façam o referendar da população de uma forma artificial que não corresponda aos reais anseios da comunidade (SOUZA, 2010).

Por fim, para que o processo de construção de comunicação seja eficiente, é necessário também criar estratégias eficazes, com um amplo alcance, em meios como rádio, televisão, internet, cartilhas, teatro, carro de som, as quais são formas uteis de mobilizar os cidadãos, devendo ser um processo gradual, realizado em várias etapas, de forma simples, permitindo a compreensão para que todos possam participar. Também é relevante que ONG's, entidades de classes, sindicatos e instituições que dialogam diretamente com os cidadãos possam ser utilizados como canais para que as informações e a relevância da participação sejam melhores compreendidas.

3.3 O PLANO DIRETOR E OS SEUS INSTRUMENTOS DE DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL EM CRICIÚMA

A cidade de Criciúma, como todas as cidades, é órgão vivo, que se altera ao longo do tempo, influenciada por questões culturais, econômicas, demonstrando as relações de poder passadas, presentes e futuras. Vinculado a essas alterações, o Plano Diretor Participativo de Criciúma se apresenta, no espaço, não de forma cartesiana, em razão das várias relações de poder envolvidas no desenvolvimento e crescimento da cidade ao longo de seus cinco Planos Diretores (LADWIG, 2013).

Nesse prisma, quando se dialoga sobre e como os espaços urbanos são planejados, deve-se levar em consideração as relações de poder, representadas pela habitação, mobilidade e saneamento. Assim, por meio de um Plano Diretor Participativo, as relações de poder, até então fechadas por um pequeno grupo econômico, poderão promover a partilha de poder entre um número maior de segmentos representativos da comunidade como um todo. (LADWIG, 2013).

Nesse contexto, importa terem-se presentes os instrumentos regulatórios da gestão democrática, sobretudo para melhoria da distribuição fundiária em Criciúma. A partir do Plano Diretor, ficou instituído o macrozoneamento e seus desdobramentos, além de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e gestão democrática da cidade por meio da utilização dos instrumentos urbanísticos e fundiários (BRASIL, 2012).

Interessante notar que quando se fala de distribuição territorial no Município de Criciúma e se trabalha com o Plano Diretor Participativo, não se deve esquecer que nessa região as cidades atravessam os limites de mais de um município. Com o fim de abarcar toda uma territorialidade, o fenômeno é conhecido como conurbação, pelo qual um núcleo urbano se expande até que se encontre com outro núcleo vizinho, o que ocorre principalmente entre os municípios de Içara e Criciúma conectados entre si. Em questão de legislação, já se tem promulgada a Lei nº 221, de 2002, que institui as regiões metropolitanas da Carbonífera que possui como sede a cidade de Criciúma, criada em face da necessidade de funções públicas em comum dos municípios entrelaçados (PINTO, 2005). Tem-se, em previsão legislativa, que os municípios do núcleo metropolitano carbonífero serão integrados pelos municípios de Criciúma, Içara, Cocal do Sul, Forquilha, Siderópolis, Morro da Fumaça e Nova Veneza, sendo que a área de expansão metropolitana da região Carbonífera será integrada pelo municípios de Lauro Muller, Treviso e Urussanga.

Assim, o arcabouço legal vigente e a participação comunitária vislumbram, como um instrumento de concretização do Direito à Cidade e de suas funções sociais (transporte público, mobilidade urbana, educação, moradia, saneamento, cultura, lazer, saúde, meio ambiente, entre outros) e, ainda, os atrelados aos institutos da propriedade, como a regularização fundiária do Estatuto da Cidade. Por meio do desenvolvimento urbano se estipularam alguns mecanismos, dentro dos institutos da propriedade, para redução das desigualdades sociais em Criciúma, compreendidos no Plano Diretor:

Art.252 A Redução das Desigualdades Sociais compreende o desenvolvimento dos seguintes planos e programas:

I - Plano Municipal de Habitação de Interesse Social;

II - Programa de Fomento à constituição de um Banco de Terras, para a implementação das ações propostas pelo Plano de Habitação;

III - Programa de Regularização Fundiária;

3.3.1 Do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social

O Direito à Cidade luta contra o urbanismo corporativo, eleito e muitas vezes incentivado pelas cidades, que ceiva o direito à habitação de pessoas menos abastadas. Nesse sentido, percebe-se que os grandes conglomerados econômicos priorizam seus interesses financeiros em detrimento de interesses sociais, ao passo que o Estado prioriza seus investimentos em regiões próximas a esses grandes investimentos particulares (SANTOS, 1993).

Desta monta, oportunizar a urbanização distributiva é dar aos cidadãos o direito de criação de ambientes que enfatizem o valor de uso de uma cidade e não somente seu valor de troca (LEVEBVRE, 2001). Não diferente do exemplo de Criciúma para realidade nacional às habitações de interesse social se mostram muito bem aplicáveis em favelas ou regiões sem nenhuma condição estruturante, conforme sinaliza Bueno, 2007:

O poder público não precisa desapropriar; apenas dá seu aval em lei, de seu compromisso e interesse no uso desta área para habitação popular, e aprova os projetos. Pode também executar, financiar ou avalizar a ação de associações e cooperativas. A partir da organização dos moradores é possível que cooperativas atuem na captação de recursos e desenvolvimento dos projetos e obras.

Em meio às dificuldades geradas pelo mercado, a habitação de interesse social teve grande avanço nas últimas décadas, não sendo diferente na cidade de Criciúma, onde conjuntos habitacionais de interesse social vêm se espalhando, subsidiados por programas como ``Minha casa, minha vida``. Assim, por meio da demanda habitacional prioritária de Criciúma, e no intuito

de regulamentar a lei federal que trata dos assentamentos de áreas urbanas, foi aprovada a Lei nº 5.417, de 2009, pela qual se viabiliza a construção de moradias populares, e se prevê, em seu artigo 3º, que as obras de faixa 1, ou seja, população carente com renda familiar total de até R\$ 1.800,00 reais, tenham subsidiados seus imóveis pelo município de Criciúma, devidamente condicionado à deliberação pelo Conselho Municipal de Habitação (BRASIL, 2009).

Contudo, no município de Criciúma, boa parte dos conjuntos de habitação de interesse social, faixa 1, são construídos em áreas distantes de todos os equipamentos públicos, e problemas como transporte público, violência e dificuldades de deslocamento são traços comuns nesse tipo de habitação. Com o processo de ``periferização`` e a implantação de conjuntos habitacionais de interesse social alienados da ideia de cidade policêntrica, moradias que deveriam diminuir a desigualdade social, somente geram a ampliação da segregação social (BONDUKI, 2004).

Assim, um dos pontos a serem refletivos nas habitações de interesse social é a de se verificar se as zonas especiais de interesse social, que, em regra. É o local onde as habitações sociais são construídas, estão cumprindo sua função social. Uma das formas de se aferir é por meio de indicadores sociais relacionados à justiça social e à qualidade de vida em referidas zonas. Com a lei do Plano Diretor, aliados a pesquisas como a do IBGE, pode-se verificar uma disparidade no cumprimento da função social na localidade de Criciúma, onde apenas 31% das vias públicas são urbanizadas (IBGE, 2010).

A construção das habitações de Interesse Social é algo relativamente novo e possui dificuldades de um modelo sólido de implantação. A questão da qualidade arquitetônica e urbanística é um dos maiores desafios, pois regularizar ou delimitar, como Zonas Especiais de Interesse Social, nem sempre significa afastar a precariedade do local. Para que ocorra realmente um condicionamento e melhoria da dignidade da pessoa humana é necessária à integração das políticas urbanas e habitacionais, com a não pulverização de recursos ou a inexistência de parâmetros para que não ocorra a precariedade

construtiva. A aferição de padrões mínimos, por vezes, é um fator que reflete na baixa qualidade arquitetônica (FERREIRA, 2007).

Assim, a produção de habitação de interesse social, com destinação à moradia e à cidadania, merece cuidado na efetividade de sua implementação, considerando as dificuldades da gestão pública em realizar habitações dignas e melhorias estruturantes nas regiões onde são implantadas. Em Criciúma, as habitações sociais, são construções muitas vezes desvinculadas do meio físico ao qual estão inseridas, com conjuntos que não possuem praças ou espaços convidativos para as crianças brincarem, sem elementos básicos de arborização ou áreas de convivência entre moradores. Em sua grande maioria, os projetos não demonstram nenhuma qualidade, possuindo, os conjuntos construídos do ``minha casa, minha vida``, grande semelhança com os edificadas na década de 80, fomentados pelo Banco Nacional de Habitação. A produção em série e em larga escala coloca como prioridade a quantidade em detrimento da qualidade e faz, por vezes, a ``falsa urbanização`` por meio da verticalização das favelas.

3.3.2 Do Programa de Regularização Fundiária e Banco de terras

Em face das graves implicações sociais, econômicas, ambientais e políticas da ilegalidade urbana, que, em regra, se volta aos grupos mais pobres, administradores e a população, de forma geral, percebem a necessidade da formulação de programas de regularização fundiária. Assim, nota-se o cunho redistributivo dado encontra ponto à visão de cidade como mercadoria, na qual, por meio de um modelo capitalista especulativo, que deixa somente as migalhas às classes vulneráveis (HARVEY, 2012).

Com a migração de famílias para a cidade Criciúma, graças ao polo do carvão e posteriormente o polo cerâmico, parte da população se alocou em assentamentos irregulares, longe de todo equipamento público urbano. Contudo, com o advento do Plano Diretor Participativo de 2012, a regularização fundiária, em Criciúma, se destinou a regularizar o parcelamento irregular implantado em desacordo com projeto aprovado pelo Poder Público Municipal e que estivessem em divergência em relação às regras de infraestrutura

obrigatória, não instaladas e ainda ao parcelamento clandestino ao qual foi instalado sem a autorização da Prefeitura (BRASIL, 2012).

Dentre os vários mecanismos que o arcabouço legal do Plano Diretor Participativo de Criciúma se deteve, em seu texto, é possível destacar (i) o direito de preferência ao qual em previsão legislativa municipal, foi assegurado o direito na aquisição de imóvel urbano que constitua objeto de alienação onerosa entre particulares, quando destinado à regularização fundiária;(ii) as operações consorciadas, que nada mais são que um conjunto de medidas coordenadas pelo Município, com a participação dos proprietários, moradores e usuários permanentes e investidores privados, no intuito de alcançar transformações urbanísticas estruturais;(iii) a concessão de uso especial para fins de moradia para pessoas de baixa renda, desde que estejam exercendo essa posse há mais de cinco anos e não tenham outra moradia possuindo uma metragem de até 250 metros quadrados e não estejam em encosta de águas correntes; e (iv) por último, as zonas especiais de interesse social, destinadas também à regularização fundiária urbana (BRASIL, 2012).

No tocante à legislação federal, a Lei nº 13.465, de 2017, dispôs sobre a regularização fundiária urbana e trouxe, dentre seus objetivos:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Assim, a regularização fundiária, pela legislação federal, expôs seus objetivos e deu aplicabilidade por meio de duas modalidades. A primeira é a REURB-S, que é regularização fundiária urbana aplicável aos núcleos urbanos informais, ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal. Essa regularização, de um grupo de pessoas que, em regra, se encontram num grau de vulnerabilidade, vem para beneficiar a legitimação fundiária que é dada ao beneficiário que não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural e ainda não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano, com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto. Também em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação. A segunda modalidade, por sua vez, é a REURB-E, que trata da regularização fundiária de núcleos urbanos informais ocupados por populações não classificadas como baixa renda; o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, contudo, com posterior cobrança aos seus beneficiários, ocorrendo um equilíbrio no que tange à justiça social distributiva entre as duas modalidades de regularização fundiária (BRASIL, 2017).

No que tange às competências da implantação da efetivação do Direito à Cidade para população de baixa renda, quando operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público titular, nesse caso podendo ser Estado, União, Município ou Distrito Federal, a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária, e a implantação da infraestrutura essencial (BRASIL, 2017).

De toda sorte, cabe apontar algumas novidades da lei federal de regularização fundiária urbana. Esse marco legal reconheceu fenômenos como o direito à laje, pelo qual se tenta minimizar um problema nas regiões periféricas ou zonas de favelas, qual seja, o bem imóvel a margem da lei, bem

como suas construções adjacentes, problema até então enfrentado por meio do pluralismo jurídico em processos autorreguláveis, decorrentes de grupos ou comunidades locais, associações (WOLKMER, 2010). Outro aspecto inovador trata da possibilidade de cobranças diferenciadas no tocante a tributos, taxas em razão da função do interesse social. Assim, o município pode definir políticas de preços diferenciados para água, esgoto, coleta de lixo, energia, telefone em razão das condições de renda das famílias (BUENO, 2007).

Contudo, a grande questão está em implantar efetivamente a regularização fundiária que não pode ser reduzida à simples regularização de áreas invadidas ou loteamento irregulares sem que se ofereçam as condições estruturantes previstas no artigo 36 da lei federal que trata da regularização fundiária urbana e indica os elementos essenciais para a efetivação do Direito à Cidade, que são:

Artigo 36, § 1º Para fins desta lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

- I- sistema de abastecimento de água potável, coletivo e individual;
 - II- sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário, coletivo ou individual;
 - III- rede de energia elétrica domiciliar;
 - IV- soluções de drenagem, quando necessário;
- e outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

Na cidade de Criciúma, uma análise sobre a regularização fundiária implantada por meio da instrumentalização das Zonas Especiais de Interesse Social, conforme anexo 4 do Plano Diretor, demonstra que houve a colocação de referidas zonas justamente onde já existiam áreas sem condições estruturantes, tendo como exemplos o bairro Renascer e a região da corda bamba (BRASIL, 2012).

Outra preocupação que pode ser alçada com a simples legalização do mercado de terras urbanas, sem que realmente ocorra à regularização fundiária, é a possibilidade do fenômeno da ``gentrificação`` de território. O mercado imobiliário assediara aos moradores tradicionais, agora em face da legalização dos territórios, que podem refletir em valorização imobiliária. (FERNANDES, 2007).

Uma ferramenta que auxilia a luta contra perpetuação da ``gentrificação`` e da ``segregação social`` é a possibilidade de apresentar as zonas especiais de interesse social na totalidade do Município. Para a efetivação desta possibilidade, é necessário o combate à pressão por parte do mercado especulativo que pode ter diminuído seus ganhos em face da distribuição mais harmônica das zonas especiais de interesse social, que tem por objetivo a diminuição da segregação social e a intenção de levar os recursos públicos e privados para um setor da habitação mais carente. (BUENO, 2007).

É destaque que, no que toca a regularização fundiária, definir como meta a ser seguida a redistribuição da valorização imobiliária e não simplesmente legalizar áreas onde já existem concentrações de pobreza (BUENO, 2007). É fundamental que se tenha a capacidade, por meio de ações públicas de valorização, e, com isso, a contribuição do valor das terras regularizadas por meio de obras públicas. Não menos importante é a questão da adequação e coerência de conceitos e parâmetros técnicos e jurídicos, pois, por vezes, não é acompanhado pela definição de parâmetros urbanísticos e construtivos especiais, remetendo a sua regulamentação. Quando analisamos a regularização nas Zonas Especiais de Interesse Social de Criciúma, se vislumbra que foram postas como sendo de interesse social, áreas onde existiam altos índices de desigualdades sociais ou áreas distantes de todo equipamento público, onde, passados mais de sete anos, pouco ou nada foi melhorado em referidas regiões.

Somados a todos esses fatores, ainda se precisa conviver, muitas vezes, com a descontinuidade da gestão que, por razões político partidárias, contribuem para a não consolidação da regularização fundiária (FERREIRA, 2007). Aliado à má gestão há também a ausência de prioridade política quando é posto apenas parte de suas condições estruturantes realizando um ``fazer de conta`` com descompasso entre os tempos de elaboração e implementação, como foi no caso do bairro Renascer em Criciúma que ainda, em quase sua totalidade, não possui calçamento e outros itens básicos estruturantes.

Por fim, percebe-se o pouco entrosamento entre os beneficiados das áreas de interesse social com as lideranças que tem dificuldade de estabelecer

uma comunicação constante, sendo que boa parte dos moradores de áreas de regulação fundiária desconhece o significado e os benefícios de Zonas Especiais de Interesse Social, deixando de se valer dessa ferramenta para trabalhar conflitos de interesses na construção de espaço produzido. Questões como a definição da quantidade de áreas delimitadas, o grau de flexibilização dos parâmetros e as normas urbanísticas, entre outras, são alguns dos fatores de disputa que atrapalham a real efetivação da regularização fundiária (FERREIRA, 2007).

Todos esses entraves devem ser enfrentados para que se possa evoluir na análise de instrumentos que contribuam para a valorização fundiária e imobiliária de áreas mais vulneráveis. Somados ao aspecto da valorização, não menos importante é a ampliação das melhorias estruturantes e não somente a legalização de territórios que sempre foram abandonados pelo poder público e que agora ganham uma ``falsa`` aparência de melhoria por meio do reconhecimento legal do território (FERREIRA, 2007).

4 CONCLUSÃO

O trabalho construído por meio de seus três capítulos, trás algumas conclusões que foram elaboradas a partir da leitura, no âmbito jurídico, da *Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Plano Diretor Participativo de Criciúma*, bem como, da história da gênese conceitual que conformou o Direito à Cidade, além de diversas obras que trabalham o tema em perspectiva critica, tendo em vista a ausência de aplicabilidade do Direito à cidade que teve como consequência a segregação urbana. Sob essa perspectiva, a complexidade do Direito à cidade que induz a pensar numa sociedade democrática evidenciou a necessidade de entender-se a gestão participativa e, portanto, implicou na leitura e escolha do marco teórico da democracia

De plano cabe afirmar que o atual cenário de nossa sociedade totalmente mergulhada no neoliberalismo, não dá espaço para a construção virtuosa do Direito à Cidade. Em função disso, necessitamos propostas de enfrentamento ao modelo hegemônico, que contribuam para a configuração de uma cidade mais humana, cujo desenho tenha como prioridade a distribuição social de serviços públicos, em contraponto à cidade marcada pelo poder econômico que constitui a segregação socioespacial.

A cidade mercadoria, que tem sido edificada para atender o privilégio de poucos e também o cerceamento de muitos, tem como epicentro o mercado e as leis econômicas do capitalismo neoliberal. É perceptível que o atual modelo capitalista não analisa a questão social, e acaba realizando a especulação territorial que provoca segregação urbana, gerando uma problemática que atinge toda coletividade, sobretudo, os mais vulneráveis que são destituídos de seus direitos. Em razão disso, nosso trabalho tem o condão de propiciar uma discussão critica do Direito à Cidade, assentada no *Estudo da Cidade de Criciúma*, a fim de analisar se todo cabedal legislativo conseguiu promover uma existência mais digna no meio urbano refletindo, portanto, na qualidade de vida das pessoas com maior vulnerabilidade social.

Nesse diapasão, abordamos o Direito à Cidade, no marco teórico da democracia tendo, como teoria de base, a análise desenvolvida por Leonardo

Morlino que busca aferir as qualidades da democracia nos diferentes países, com um olhar especial para América Latina. A teoria de Morlino foi uma ferramenta fundamental, pois permitiu avaliar a efetividade do *Estatuto da Cidade* que, como demonstramos ao longo da dissertação, inicialmente foi uma grande conquista, na medida em que prevê importantes instrumentos para uma gestão democrática das cidades brasileiras. Por outro lado, a análise das qualidades permitiu questionar se no cenário latino-americano estamos realmente vivenciando um Estado Democrático de Direito e em que grau o processo de redemocratização na América Latina se encontra, pós movimento global terceira onda.

Nesse contexto, ao aproximar-nos da realidade brasileira, percebeu-se que o fenômeno da urbanização em nosso país se deu em razão da automação do campo (evasão) e da industrialização na cidade, correlato ao avanço do capitalismo desenfreado na América Latina, o que acabou provocando a segregação e a criação da cidade ilegal, externada como favelas e comunidades pobres sem a mínima assistência estatal.

Por mais que seja visível a forte desigualdade social e a fraqueza do Estado que atende somente demandas do mercado, o trabalho apontou o Plano Diretor Participativo de Criciúma como ferramenta de combate às desigualdades sociais e fortalecimento da democracia. As ferramentas da democracia participativa que alimentam a qualidade democrática foram analisadas e se percebeu que por mais que haja uma maior capilaridade representativa, o mercado ainda possui enorme força quando delineadas as regras no município de Criciúma. Salienta-se, no entanto, que por mais que as normas que foram criadas, com o objetivo de aplicar o Direito à Cidade não tiveram sua aplicabilidade como almejada não devem ser relegadas ou menosprezadas, pois representam um campo de luta que pode gerar avanços sociais.

Assim, o argumento que defendemos é que os institutos legislativos, aliados com a pressão que a participação popular pode fazer no âmbito dos Conselhos de Desenvolvimento Municipal, Audiências e Consultas Públicas, Gestão Participativa do Orçamento e Sistema de Informações, podem suscitar horizontes de transformação social que configurem um Direito à Cidade, onde

na vida urbana, a realização dos serviços públicos seja expressão da vontade democraticamente definida para realização da dignidade humana.

Dessa forma, a análise do Direito à Cidade prevista na legislação Constitucional e Infraconstitucional, teve como finalidade identificar, utilizando-se a ferramenta desenhada no marco teórico de Leonardo Morlino, a qualidade da democracia definida em termos de procedimento, conteúdo e resultados que, segundo o autor, tem implicações diferentes para um estudo empírico. Este enfoque permitiu, portanto, que identificássemos o potencial transformador, da legislação vigente, ou seja, se possibilitaria transformar a cidade, por meio de processos participativos, numa cidade mais igualitária.

Nessa direção, foi relevante enquanto estratégia cognitiva a abordagem histórica da formação da cidade de Criciúma, tendo como objetivo buscar entender as razões pelas quais a cidade está configurada de forma tecnocrática e higienista, apontando como causa determinante a predominância dos interesses econômicos e o enraizamento do neoliberalismo também na comunidade de Criciúma. Procurou-se, assim, elucidar que a deturpação do planejamento urbano gerou alguns bolsões de pobreza que foram objeto de estudo coligado ao atual Plano Diretor Participativo de Criciúma. Nesse contexto, salientou-se que embora previsto para ser um instrumento de enfrentamento as desigualdades sociais, verificou-se que, arditosamente, a partir de interpretações direcionadas aos interesses econômicos hegemônicos acabou provocando segregação sócio-espacial legalizada por meio da regularização fundiária urbana, sem a formatação de um programa com planejamento urbanístico agregador de demandas pelo Direito à Cidade.

Não bastasse os inúmeros desafios apontados neste trabalho no atual cenário do município de Criciúma, também se pode verificar que as várias tentativas em fortalecer a dignidade da pessoa humana, por meio do Direito à Cidade, desde o período ditatorial até o atual modelo através de programas como, por exemplo, “Minha Casa Minha Vida”, sobretudo, na faixa um, acabaram promovendo a legalização das favelas, tanto com as casas populares sem serviços de infraestrutura básicos, como por meio de condomínios que mais parecem favelas verticalizadas.

Da mesma forma, identificou-se que o zoneamento de áreas de interesse social que em verdade vinham configurando a cidade ilegal, ao serem formalmente legalizadas, por meio de escritura pública, não teve como consequência a melhoria das condições de vida das pessoas que habitavam nessas regiões. Quando se analisou o anexo quatro do Plano Diretor de Criciúma evidenciou-se que delimitação de áreas de *Zonas Especiais de Interesse Social* foi, em sua grande maioria, nos grandes bolsões de pobreza de Criciúma que acabam sendo rota de colisão com os problemas urbanísticos e de violência urbana. A promoção dos instrumentos urbanísticos como Zonas Especiais de Interesse Social, Banco de Terras, Regularização Fundiária e Orçamento Participativo, são ferramentas de luta, contudo, no atual cenário neoliberal em que vivemos, podem ser verdadeiras armadilhas para a retirada dos moradores nativos, quando operado a partir da gentrificação social dos espaços urbanos.

Assim lutar, por um lado, contra a insuficiente implementação das legislações que visam atender as necessidades sociais, bem como, suas deficiências técnicas e organizacionais e, por outro, lutar contra os problemas de cooptação que geram a participação, ou seja, uma participação manipulada ou realizada por poucos, coligados a problemática da desigualdade social são desafios a serem vencidos no processo democrático.

Por fim, a qualidade de uma democracia para que realmente seja atingida implica na formação da cidadania, com espaços institucionais e dialógicos de participação, onde a comunicação seja facilitada a todos os impactados, a fim de fortalecer a responsividade democrática, podendo ser utilizados para o empoderamento de meios como a internet, carros de som, jornais e imprensa em geral. Assim, a cidade como espaço vivo que se inter-relaciona em meio a questões culturais e econômicas, deve ser de convivência entre os seus munícipes, sempre em busca de uma cidade policêntrica, ou seja, com vários centros articulados em função de mudanças, com justiça social e democracia, no espaço urbano. No entanto, tais intentos, somente serão atingidos pelos processos de lutas sociais, com ampla participação, como se apontou na dissertação.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia. **O significado do Estatuto da Cidade para a Regularização Fundiária no Brasil**. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Terra. Organizadores, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Adauto Lucio Cardoso – Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003;
- AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia: estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro**. Imprensa: Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006;
- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The civic culture revisited**. Newbury Park: Sage Publications, 2010;
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequência humanas**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999.
- BONAMICHI, Nayana Corrêa. **Favela onsale: regularização fundiária e gentrificação de favelas no Rio de Janeiro**. 2016. 131 f. Dissertação (mestrado em Planejamento Urbano e Regional) Orientador: Alex Ferreira Magalhães. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAhC8cAJ/favela-on-sale-regularizacao-fundiaria-gentrificacao-favelas-no-rio-janeiro>>. Acesso em: 04 jun. 2019.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004;
- BENEVIDES, Maria Victoria M. **A cidadania activa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991;
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2004;
- BOBBIO, Norberto. “**Democracia**”, em SANTILLÁN, José Fernández (coord.). Norberto Bobbio: el filósofo y la política. México: Fondo de Cultura Económica, 1996;
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2003;
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade**. 3. Ed. São Paulo: malheiros, 2008;
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, **Lei Complementar 95 de 28 de dezembro de 2012**. Institui o plano diretor do Município PDPM de Criciúma. Acesso em 04 mar. 2019.

BRASIL, **Lei n. 208 de 08 de julho de 1957**. Disponível em: <[www.http://camara.virtualiza.net/](http://camara.virtualiza.net/)> Acesso em 10 de junho de 2019;

BRASIL, **Lei nº 947 de 11 de Abril de 1973 instituindo o Plano Diretor**. Disponível em: <[www.http://camara.virtualiza.net/](http://camara.virtualiza.net/)> Acesso em 10 de junho de 2019;

BRASIL, **Lei nº 2.038 de 29 de Novembro de 1984 instituindo o Plano Diretor Físico Espacial**. Disponível em: <[www.http://camara.virtualiza.net/](http://camara.virtualiza.net/)> Acesso em 10 de junho de 2019;

BRASIL, **Lei nº 2.039 de 29 de Novembro de 1984 revogando a lei anterior (947/1973) e dispendo sobre o novo zoneamento do uso do solo**. Disponível em: <[www.http://camara.virtualiza.net/](http://camara.virtualiza.net/)> Acesso em 10 de junho de 2019;

BRASIL, **Lei nº 2.040 de 29 de Novembro de 1984 tratando do Parcelamento do Solo**. Disponível em: <[www.http://camara.virtualiza.net/](http://camara.virtualiza.net/)> Acesso em 10 de junho de 2019;

BRASIL, **Lei nº 3.900 de 28 de Outubro de 1999 tratando do zoneamento e do uso e ocupação do solo**. Disponível em: <[www.http://camara.virtualiza.net/](http://camara.virtualiza.net/)> Acesso em 10 de junho de 2019;

BRASIL, **Lei nº 3.901 de 28 de Outubro de 1999 tratando do parcelamento do solo**. Disponível em: <[www.http://camara.virtualiza.net/](http://camara.virtualiza.net/)> Acesso em 10 de junho de 2019;

BRASIL, **Lei nº 2.847 de 27 de Maio 1993 tratando do código de obras vigente incorporando-o às demais leis para formar o Plano Diretor**. Disponível em: <[www.http://camara.virtualiza.net/](http://camara.virtualiza.net/)> Acesso em 10 de junho de 2019;

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto das Cidades. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de jul. 2001 e retificado em 17 de jul. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 jan. 2019;

BRASIL, **Lei Complementar 221 de 09 de janeiro de 2002. Institui as regiões metropolitanas da foz do Rio Itajaí, Carbonífera, Tubarão e estabelece outras providencias**. Acesso em: 20 de junho de 2019;

BRASIL, **Cidades. Resolução, n. 25, de 18 de março de 2005.** Disponível em: cmc.pr.gov.br/down/pd_federal_25-2005.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019;

BRASIL. **Leinº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;** altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Acesso em: 06 jun. 2019;

BRASIL, **Lei nº 5417, de 2 de dezembro de 2009. Institui o programa que trata da demanda habitacional prioritária de Criciúma com o objetivo de viabilizar as construções de habitações populares previstas na lei federal 11.977 de 07 de julho de 2009 (Minha casa minha vida) e dá outras providências.** Acesso em: 06 jun. 2019;

BRASIL, **Lei 13.465, de 11 de Julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato/2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 06 jun. 2019;

BUENO, Laura Machado de Mello. **Inovações para a concretização dos direitos à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão.** Org: Cymbalista, Renato. Org. Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007;

BUORO, Andrea Bueno. **Violência urbana: dilemas e desafios.** Coordenação Wanderley Loconte. São Paulo: Atual, 1999. (Espaço e debate)

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

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade.** 9 ed, 2 reimpressão- São Paulo: contexto, 2015;

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

CASTORIADIS, Cornelius. **Imaginário político grego e moderno. In: As Encruzilhadas do Labirinto.** Volume IV. Tradução: Regina Vasconcelos. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2002.

CULLINGWORTH, J. Barry (1997): **Plainning in the USA. Policies, Issues and Processes**. Nova Iorque e Londres: Routledge;

COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico**. Pietro Costa. Curitiba: Juruá, 2010;

DAHL, Robert A. **Democracy and its Critics**. New Haven: Yale University Press, 1989;

DUSSEL, Enrique. **20 Teses de Política**. São Paulo: Expressão popular, 2007;

DI PALMA, G. 1990. **Parliaments, Consolidation, Institutionalization : a inimalist View**. In: LIEBERT, U. & COTTA, M. (eds.). *Parliaments and democratic consolidation in Southern Europe : Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*. London/New York : Pinter;

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

FERNANDES, Edésio. *Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil*. In: Brandão, Carlos Antônio L. *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2006. 197p. **DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. Relatório de andamento das prioridades do OPDF 2011 e 2012-2013**. GDF. Brasília. 2014;

FERNANDES, Edésio. **Regularização Fundiária Plena. Perspectiva para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil**. Ministério das Cidades, 2007

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial**. Bueno, Laura Machado de Mello, Org: Cymbalista, Renato. Org. Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007;

FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos. **A luta pelo direito à cidade como luta de classes**. In.: LIMA Martonio Mont'Alverne Barreto; BELLO, Enzo; AUGUSTIN, Sérgio. *Direito e marxismo*. Caxias do Sul, RS :Educs, 2014.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial do Direito à Cidade**. 2006. 15p. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>;

GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: Legislação, doutrina e relatos de casos**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. 288p.

GRZYBOWSKI, Cândido et al. **Bens comuns e bem viver**. Revista Passerelle, Paris, p. 16-19, jan. 2012. Disponível em: http://rio20.net/wp-content/uploads/2012/07/Bens_Comuns.pdf;

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Versão traduzida por Jair Pinheiro. In: Lutas Sociais, São Paulo, n. 29, jul./dez. 2012;

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

HOBBS, Thomas. **Do Cidadão**. Tradução: Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HUNTINGTON, S. **Ordem política em sociedades em mudança**. São Paulo: Forense-Universitária/Edusp. 1975;

HUNTINGTON, S. **The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century**. Oklahoma City. University of Oklahoma Press, 1994;

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**.

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/criciuma/panorama>. Acesso em 22 de junho de 2019

IBGE. **Análise sobre as estimativas populacionais no Brasil em 2016**.

Disponível em: <https://cfa.org.br/ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2016/>. Acesso em: jun. 2019.

IBGE. **Estatísticas do Século XX**.

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv37312.pdf>. Acesso em : jun. 2019

LADWIG, Nilzo Ivo. **A gestão socioambiental das cidades no século XXI: Teorias, conflitos e desafios**. Florianópolis: Insular, 2013;

LATINOBAROMETRO, **Informe 2018**. Santiago de Chile, agosto de 2018;

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**; tradução de Sérgio Martins – Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999;

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 190 p. Tradução: Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins;

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

LINZ, J. & STEPAN, A. **A transição e consolidação da democracia**.

A experiência dos sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra. 1999;

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries**. New Haven: Yale University Press, 2012;

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

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. 2 ed. Tradução: Júlio Fischer. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005.

MARICATO, Ermínia. Brasil, **Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MASCARELLO, Renata Pirolí. **A atuação dos movimentos sociais na recente luta pela reforma urbana no Brasil**. LIMA Martonio Mont'Alverne Barreto; BELLO, Enzo; AUGUSTIN, Sérgio. Direito e marxismo. Caxias do Sul, RS :Educs, 2014.

MENDES, Luís. **O contributo de Neil Smith para uma geografia crítica da gentrificação. E-metropolis – Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, n.1, p. 21-33, 2010. Disponível em: <http://www.emetropolis.net/edicoes/n01_mai2010/e-metropolis_n01_artigo2.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2019.

MENCIO, Mariana. **Regime Jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007;

MOREIRA Neto, Diogo F. **Mutações do direito administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: renovar, 2001;

MORLINO, Leonardo. **Democracy between Consolidation and Crisis. Parties, Groups and Citizens in Southern Europe**. Oxford :University Oxford Press, 1998;

MORLINO, Leonardo. **La calidad de las democracias em América Latina**. Instituto Internacional para La Democracia y la Asistencia Electoral; São José, Costa Rica, 2014;

PARK, Robert (1967). **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago;

PILATI, José Issac. **Propriedade e Função Social na Pós Modernidade**.3 Ed. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2011;

PINTO. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade/** Victor Carvalho Pinto; Prefácio Fábio Nusdeo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 113;

_____. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 2ed.rev e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010;

PITKIN, Hanna Fenichel. 2006. **Representação: palavras, instituições e ideias**. Lua Nova, São Paulo, n. 67, 15-47;

PORTO, Eder Pereira. **Planos Diretores e (re)produção do espaço urbano no município de Criciúma: a produção da cidade e sua regulação legal**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós graduação em Urbanismo, 2008.

RIBEIRO, Darci. **O Processo Civilizatório**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975;

RODRIGUES, Evaniza; BARBOSA, Benedito Roberto. **Movimentos populares e o Estatuto da Cidade**. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Org.). O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: Acesso em: 20 abr. 2019.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo. Braziliense, 1995 (Coleção primeiros passos);

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

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

SANTOS, B. de S. & Avritzer, L. 2002. "Para ampliar o cânone democrático", In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.): **Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira;

_____. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2001;

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 255-279;

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Espaço urbano comum, heterotopia e o direito à cidade: reflexões a partir do pensamento de Henri Lefebvre e David Harvey**. urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana[online]. 2014, vol.6, n.2, pp.146-157. ISSN 2175-3369. <http://dx.doi.org/10.7213/urbe.06.002.SE02>.

SANTOS Milton; **A urbanização brasileira**. Editora Hucitec, São Paulo, Brasil 1993;

SANTOS Milton; **A urbanização brasileira**. Editora Edusc, São Paulo, Brasil, 5 Ed. 2013;

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994;

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio: Zahar. 1984;

SCHMIDT, Manfred. Political performance and types of democracy. Findings from comparative studies. **European journal of political research**, vol. 42, 2001, p. 147-163;

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010;

STEFANIAK Jeaneth Nunes; Stefaniak João Luiz; de Lima Vanderlei chneider. **Engels e a questão da habitação e os movimentos sociais na luta pela efetividade do direito à moradia**. LIMA Martonio Mont'Alverne Barreto; BELLO, Enzo; AUGUSTIN, Sérgio. **Direito e marxismo**. Caxias do Sul, RS :Educs, 2014. p. 149; 160;

WOLKMER, Antônio Carlos; VERAS NETO, Francisco Q., LIXA, Ivone M. (org.) **Pluralismo Jurídico: em espaço de resistência na construção dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2010;

VIEIRA, Jorge Luiz. **Planejamento: Política memória urbana nas cidades de Criciúma e Içara. Dimensões do urbano: múltiplas facetas da cidade**. Dorval do Nascimento, João Batista Bitencourt (orgs.) – Chapecó: Argos, 2008.

VILLAÇA, Flavio. **São Paulo: segregação urbana e desigualdade**. Revista USP; <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10597>. Acesso em: 12 jun 2019;

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

ZUCCONI, Guido. **A cidade do século XIX**. São Paulo: perspectiva, 2009.