

Universidade Federal de Minas Gerais
Instituto de Geociências
Departamento de Geografia

Natália Lelis

ARQUITETURAS POLÍTICAS DA TERRA
SOBRE (RÉ)PRODUÇÃO E RUPTURAS NA ORDEM DO ESPAÇO URBANO

Belo Horizonte
2018

Natália Lelis

ARQUITETURAS POLÍTICAS DA TERRA:
Sobre (re)produção e rupturas na ordem do espaço urbano

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Geografia

Área de concentração; Organização do espaço

Linha de pesquisa: Produção, organização e gestão do espaço

Orientador: Geraldo Magela Costa

Belo Horizonte

2018

L541a Lelis, Natália.
2018 Arquiteturas políticas da terra [manuscrito] : sobre (re)produção e rupturas na ordem do espaço urbano / Natália Lelis. – 2018.
386 f., enc.: il. (principalmente color.)

Orientador: Geraldo Magela Costa.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Geografia, 2018.
Área de concentração: Organização do Espaço.
Bibliografia: f. 362-386.

1. Planejamento urbano – Brasil – Teses. 2. Direito urbano – Brasil – Teses. 3. Políticas públicas – Teses. I. Costa, Geraldo Magela. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Departamento de Geografia. III. Título.

CDU: 711.4(81)

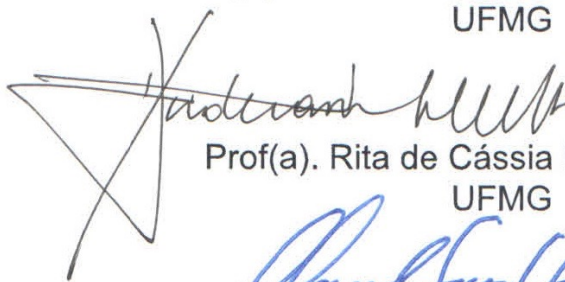
Tese intitulada Arquiteturas políticas da terra: sobre (re)produção e rupturas na ordem do espaço urbano, de autoria de Natália Leis, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Geografia.

Área de concentração: organização do espaço.

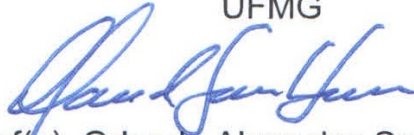
Aprovada em 22 de agosto de 2018 pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:




Prof(a). Geraldo Magela Costa - Orientador
UFMG



Prof(a). Rita de Cássia Lucena Velloso
UFMG




Prof(a). Orlando Alves dos Santos Junior
Universidade Federal do Rio de Janeiro



Prof(a). Daniel Gaio
UFMG



Prof(a). Roberto Luís de Melo Monte-Mór
UFMG



Prof(a). Fernanda Ester Sánchez García
Universidade Federal Fluminense

Belo Horizonte, 22 de agosto de 2018.

Para Daniel e Alice

Agradecimentos

Pela realização deste trabalho

Agradeço ao meu orientador, Geraldo Magela Costa, pelas preciosas contribuições, pelo apoio, pela paciência e pelo seu jeito delicado de formar o orientando como sujeito de sua própria reflexão.

Aos professores que participaram da banca de qualificação, Cássio Hissa, Paola Berenstein, Rita Velloso e Roberto Monte-Mór, pela leitura atenta do texto, pelas valiosas contribuições, críticas e sugestões, nos ajustes e correções de rota para o desenvolvimento final da pesquisa e da tese.

Aos professores Alex Magalhães e Julieta Nunes, pela riqueza do debate e pelo acolhimento na minha participação em sua disciplina no IPPUR/UFRJ.

Aos professores André Salgado, Cláudio de Jesus, Daniel Gaio, Fernando Conde, Lúcia Capanema, Marcus Sant'Anna, Pedro Novais e Sérgio Martins pela leitura e comentários de textos produzidos ao longo do doutorado, que tanto contribuíram no desenvolvimento da pesquisa e na configuração da tese.

A Eduardo Moreira Reis, pela preciosíssima colaboração na revisão dos textos.

À querida Juliana Ribeiro, pelas aquarelas que compõem esta tese.

À Daila Araújo, pela diagramação das capas deste trabalho.

À Célia Neves, pelo apoio à realização da pesquisa sobre arquitetura e construção com terra no Brasil e na América Latina.

À Heloísa Costa, por ter me apresentado o IRGLUS e a Edésio Fernandes, pelo acolhimento.

Agradeço à CAPES pelo financiamento da pesquisa e aos funcionários da Secretaria de Pós-graduação do IGC pelo apoio.

Pela oportunidade de realizar esse trabalho – de chegar até ele e atravessá-lo

Agradeço a Deus, que me fez com essas inquietas asas, e me protege nos meus voos, sempre tão desajeitados.

Aos meus pais, que com tanto amor e desprendimento lutaram para que eu tivesse as oportunidades que eles não tiveram.

Às minhas irmãs, aos meus cunhados, tios, primos e avós, pelo carinho e apoio.

Ao Eduardo, pelo amor, pelo companheirismo, pelos voos compartilhados, e porque, tendo sempre acreditado em mim mais que eu mesma, me faz uma pessoa melhor.

Aos meus filhos, que me deram um chão e me ensinaram a gostar dele.

À Célia Neves, por tantos anos de apoio e compreensão, e pelo estímulo.

Ao professor e amigo José Roberto, por ser uma grande inspiração.

Aos amigos que conheci e aos que estiveram comigo nessa trajetória, Alessandro, Amair, Daila, Daniel, Floriana, Juliana, Karine, Marcus, Sérgio e Rita.

Ao sistema de ensino público brasileiro, no qual ingressei criança e continuo até hoje, onde encontrei, além de formação de qualidade, acolhimento, apoio e incentivo, onde aprendi sobre a vida e onde fiz meus melhores amigos.

*Força, festa, fonte e fundação:
Povo é mais que a prôa pra nação!*

*Sangue expande a ponte, a afirmação:
Povo, não a raça da ração!*

*Poder cantar:
derrubar portões, ladrões e muros!*

*Poder dançar:
festejar na contramão!*

*Há de rebentar
sempre nova flor,
sempre novo dia
rebetando amor!*

Povo, Mestre Ambrósio



Resumo

A ordem do espaço brasileiro se produziu e se reproduz não obstante as contradições, os conflitos, as fissuras, as mudanças. Da Lei de Terras de 1850, que marca a criação da base fundiária do projeto moderno brasileiro, à Lei n. 13.465 de 2017, que busca ao mesmo tempo reforçar e atualizar essa base, a produção e a reprodução do espaço urbano se realizam segundo uma lógica de ordenamento à qual chamamos *arquitetura da polícia*. Por outro lado, o desenvolvimento das lutas e dos movimentos sociais urbanos, o intenso debate crítico urbano acadêmico, as metamorfoses do capitalismo, as conquistas sociais urbanas no cenário global, o desenvolvimento do planejamento urbano crítico, a tendência à maior formalização das relações sociais e espaciais, a ampliação dos canais de participação popular, as pressões populares, o ativismo técnico, o desenvolvimento tecnológico, todos esses fatores contribuíram para que a história moderna urbana brasileira não fosse linear, totalmente previsível ou ausente de mudanças significativas. Arquiteturas políticas se realizam, definindo pequenos universos de produção, de criação, nos processos de reprodução do espaço. Nesse sentido, a emancipação no / do planejamento se define no seu transbordamento como práxis urbana e como dupla emancipação, dos seus agentes especializados e dos demais agentes sociais. A autonomia produz experiência política do espaço colocando em litígio as lógicas de reprodução do espaço que certas identificações palavra-coisa e experiência-sentido produzem, e também os sentidos que a mesma palavra ou expressão podem ter em um mundo e outro mundo, o Direito e o direito, o plano e o Plano, política e a política, a participação e a participação, ou a função social e a função social da propriedade.

A partir de uma reflexão sobre a (re)produção do espaço brasileiro em geral, buscamos discutir a estruturação e a reprodução do planejamento em particular, visando contribuir no debate sobre as possibilidades de uma redefinição crítica e de uma atuação política, no âmbito das condições atuais de reprodução do espaço.

Palavras-chave: urbanização brasileira. Política. Planejamento. Representações sociais. Legislação urbanística.

Abstract

The order of Brazilian space has been produced and reproduced despite of the contradictions, conflicts, fissures, changes. From the Land Law of 1850, that marks the creation of the land base of the modern Brazilian project, to the Law n. 13,465 of 2017, which seeks at the same time to strengthen and update this base, the production and reproduction of the urban space are carried out according to a planning logic which we call *the architecture of the police*. On the other hand, the development of struggles and urban social movements, the intense critical urban academic debate, the metamorphoses of capitalism, urban social achievements on the global stage, the development of critical urban planning, the tendency towards greater formalization of social and expansion of popular participation channels, popular pressures, technical activism, technological development, all these factors contributed to the fact that Brazilian modern urban history was not linear, totally predictable or lacking in significant changes. Political architectures are been realized, defining small universes of production, of creation, in the processes of reproduction of space. In this sense, emancipation in planning is defined in its overflow as urban praxis and as a double emancipation, its specialized agents and other social agents. Autonomy produces political experience of space by contesting the space reproduction logics that certain word-thing and sense-experience identifications produce, as well as the meanings that the same word or expression can have in one world and another world, Law and the law, the plan and the Plan, politics and politics, participation and participation, or the social function and social function of property.

Based on a reflection on (re) production of Brazilian space in general, we seek to discuss the structuring and reproduction of planning in particular, aiming to contribute to the debate about the possibilities of a critical redefinition and a political action, under the conditions of space reproduction.

Keywords: Brazilian urbanization. Politics. Planning. Social representation. Urban law.

Lista de siglas

ABCAR – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ACAR – Associação de Crédito e Assistência Rural

ACP – Ação Civil Pública

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AIA – Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Social e Econômico

APP – Área de Preservação Permanente

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional da Habitação

CC – Código Civil

CDRU – Concessão de Direito Real de Uso

CDU/OAB - Comissão de Direito Urbanístico da Ordem dos Advogados do Brasil

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana

CPC – Código de Processo Civil

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CUEM – Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

DRP – Diagnóstico Rápido Participativo

DRPE – Diagnóstico Rápido Participativo Emancipador

EC – Estatuto da Cidade

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ETA – Escritório Técnico Agrícola

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FIPLAN – Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado

FNDU – Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FUNATURA – Fundação Pró-Natureza
GTRA – Grupo de Trabalho de Apoio à Reforma Agrária
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis
IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
INCRA / SR-28 – Superintendência Regional número 28 do Instituto de Colonização e Reforma Agrária, Distrito Federal e Entorno
IOV – Índice Objetivamente Verificável
IPHAN – Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPPUR/UFRJ – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IRGLUS – International Research Group on Law and Urban Space
MAPP – Método Altadir de Planejamento Popular
MCidades – Ministério das Cidades
MLB – Movimento de Luta por Moradia nos Bairros, Vilas e Favelas
MP – Medida Provisória
MST – Movimento dos Sem Terra
OGU – Orçamento Geral da União
ONG – Organização Não Governamental
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDA – Plano de Desenvolvimento de Assentamento
PEUC – Parcelamento, Edificação e Uso Compulsório
PGE – Plano Global Específico
PIB – Produto Interno Bruto
PIIN – Plano de Intervenção Integrada
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PLU – Plano Local de Urbanismo
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMRF – Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNGSV – Parque Nacional Grande Sertão Veredas

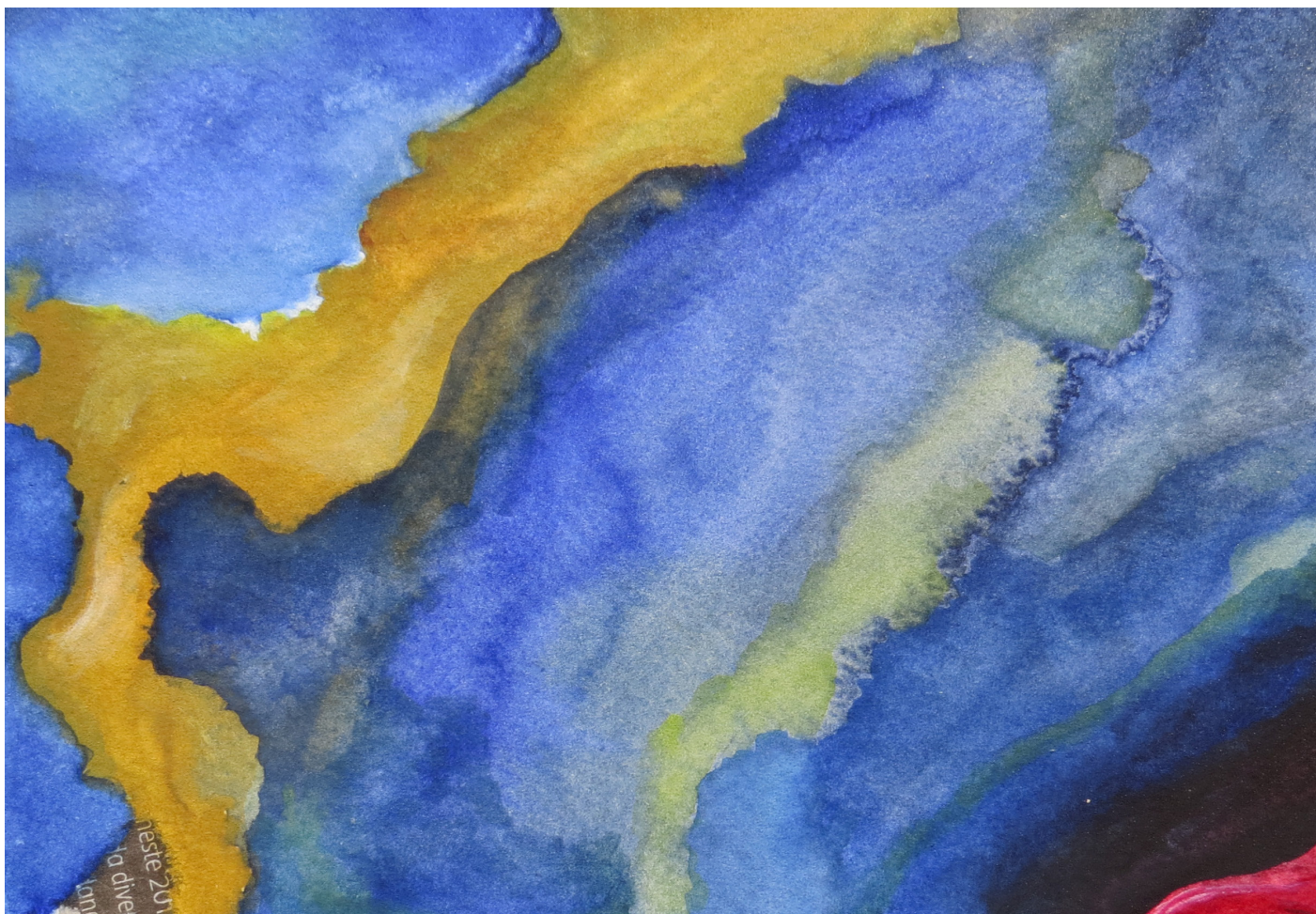
PTTS – Plano de Trabalho Técnico Social
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SPHAN – Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNPLI – Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TAC – Termo de Ajustamentos de Conduta
TTS – Trabalho Técnico Social
UC – Unidade de Conservação
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFV – Universidade Federal de Viçosa
UNB – Universidade Federal de Brasília
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

Sumário

<i>Introdução</i>	15
Capítulo 1. Participação e planejamento: reflexões iniciais e formação de um problema de pesquisa	46
Um plano para reduzir a pobreza urbana.....	55
Participação social na concepção (e normatização) da Caixa Econômica Federal (CEF).....	60
Planejamento em assentamentos rurais do INCRA.....	64
Planejamento conjunto da moradia	69
Participação social e reprodução do <i>status quo</i>	73
Capítulo 2. A constituição simbólica do espaço	76
<i>Habitus</i> e reprodução.....	79
Representações sociais e reprodução	82
A constituição simbólica da cidade industrial e a consolidação do urbanismo como instrumento de reprodução.....	91
Constituição simbólica e constituição institucional e normativa do espaço ..	105
Capítulo 3. A constituição instituição-normativa na (re)produção do espaço no Brasil: breve histórico de alguns elementos	106
A produção da cidade na urbanização sem (ou antes da) industrialização.....	111
A conformação de uma “norma geral” de (re)produção do espaço urbano....	124
Da concentração objetiva à universalização simbólica da propriedade.....	137
O desenvolvimentismo, a lei e o plano em meados do século XX.....	161
A conformação de um obscuro e abstrato objeto do desejo na consolidação da urbanização brasileira	170
Articulações entre pequenos e grandes e planos na reprodução do espaço na Ditadura Militar	180
A mobilização social urbana e a busca do planejamento por novas bases	190
Capítulo 4. A construção de uma práxis urbana: planejamento, legislação e arenas de lutas urbanas pós-Constituição de 1988	194
A práxis urbana como desenvolvimento-exercício de consciência urbana crítica: reflexões a partir de Paulo Freire.....	201
Desafios para a emancipação no planejamento	205
Experiências e horizontes na constituição da práxis emancipatória no planejamento	220
Capítulo 5. Regularização, reestruturação e reprodução fundiária: instrumentos jurídicos e prática social	231
A posse na legislação brasileira e a usucapião até a CF/1988.....	241
A usucapião como instrumento para o direito à moradia	246

Os (novos) marcos da regularização fundiária urbana	247
A usucapião urbana no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça: o problema e o falso problema	252
Regularização fundiária e reestruturação fundiária nas dinâmicas atuais de (re) produção do espaço	259
Capítulo 6. A arquitetura da polícia e seu limite.....	265
Ordem social e ordem espacial.....	273
O Jeca Tatu e o projeto moderno brasileiro: a construção histórica de um imaginário espacial	277
As expectativas sociais: formação da demanda	286
As competências profissionais: formação da oferta	288
O lugar da produção do espaço na ordem socioeconômica	290
A política da terra nas fronteiras do ordinário	298
Capítulo 7. Arquiteturas da política.....	303
A constituição litigiosa das ocupações	314
Espaços diferenciais contraditórios – o que difere, o que não difere.....	322
Projeto dos pobres e projetos para os pobres: contradições na práxis política	327
A experiência política do espaço.....	339
À guisa de conclusão: da ilusão urbanística ao desvanecimento da política, o mundo da práxis urbana.....	347
Referências.....	362

INTRODUÇÃO



Muitas atividades que produzem (transformam segundo suas demandas) o espaço de sua realização, objeto privilegiado das lutas e das pesquisas em relação aos territórios nos quais se realizam, também produzem cidade – transformam, reconfiguram e desfiguram o espaço urbano pelas dinâmicas que introduzem, induzem ou aceleram. Mesmo que, em sentido estrito, alguns espaços urbanos concretos e simbólicos não interfiram diretamente na especificidade de algumas atividades, e por isso se tornem residuais em vários aspectos, há uma alteração profunda da paisagem urbana.

Na abordagem atual dessas dinâmicas, as determinações macroeconômicas ocupam papel de destaque na problematização de vários aspectos, desde os atropelos nos processos de instalação de empreendimentos de grande impacto até a produção de demandas e novos modismos no mercado de habitação. A imposição de um ritmo acelerado, centrada na noção de urgência da realização do capital investido, bem como a obediência (que é aceitação, mas não consenso) diante de vários tipos de imposição, podem ser percebidas em diversas situações. Há também uma componente política importante, que não é totalmente separável daquela. Tal componente é, em grande medida, determinada por jogos de poder entre os agentes produtores do espaço.

Até mesmo uma atividade de natureza transescalar (como a mineração – caso de Conceição do Mato Dentro, MG, no Projeto Minas-Rio, a siderurgia – caso da Gerdau – e grandes empreendimentos artísticos/culturais – caso de Inhotim, em Brumadinho, RMBH, MG) se realiza no espaço concreto - que não é um substrato neutro, nem homogêneo nem passivo. Há especificidades em vários aspectos, que vão dos condicionamentos da ordem do suporte ambiental mesmo às configurações socioterritoriais com as quais os novos agentes têm que lidar. Tais especificidades têm um papel considerável nas possibilidades de (re)configuração da cidade a partir de novas dinâmicas produtoras de espaço, seja como atividade principal, seja como resíduo ((re)produção de espaço a que essas dinâmicas dão ensejo, embora não faça diretamente parte da atividade, como ocorre, como exemplo, com a expansão urbana que acompanha a instalação dos dispositivos de captação de energia eólica no Rio Grande do Norte, ou com a criação de novos negócios ligados à prostituição que acompanha a instalação de grandes empreendimentos minerários). Antes das

novas intervenções, existe uma cidade em processo. Ela não é homogênea e não é passiva. E nesse movimento se inserem estruturas produtivas de grande força econômica e política global, que se impõem à lógica preexistente. Essa imposição é marcada por conflitos que desfiguram e reconfiguram espaços e interesses, ainda que não se trate de forças iguais ou igualmente representadas.

A heterogeneidade dos agentes e a complexidade das relações entre eles podem ser exemplificadas em diversos aspectos da cidade contemporânea. No âmbito da precariedade habitacional que marca os países da periferia do capitalismo contemporâneo, vários autores têm apontado o quanto as dinâmicas socioterritoriais são definidas por relações de interesses e de poder que se realizam na escala global. Elas se impõem a países como o Brasil, não só pela ação mais direta das grandes corporações, mas, também, através de mecanismos que incluem a atuação das agências multilaterais de desenvolvimento, com seus modelos e agendas. Ainda na temática da moradia, no que se refere ao Estado temos, como exemplo, as relações historicamente intocáveis entre as políticas de regulação e regularização da terra e as rendas fundiárias. Nessas disputas, é necessário também entender a atuação do Estado, em seu caráter heterogêneo e intra-conflituoso, sujeito e objeto de disputas entre escalas, setores, órgãos etc. e em seus aspectos jurídicos, que envolvem os marcos regulatórios e sua aplicação.

O Estado Moderno se legitima como mediação regulatória necessária, ainda que desigual, evitando o exercício desmedido de um capitalismo absolutamente liberal e corporificando a guarda dos interesses da coletividade. Historicamente, se estabelece um consenso quanto à necessidade de regulação, no âmbito do Estado dito democrático que, por um lado, sempre tende a criar formas de aumentar seu poder e, por outro, também cria as condições de seu próprio arrefecimento, com a sua auto-obrigação de ser montado, mantido e legitimado por essa mesma coletividade. No Brasil, em que a modernidade é ainda, em muitos lugares e aspectos, uma conquista por fazer, não raro lutas politizadas se tornam lutas por regulação, ou seja, lutas pelo direito de ingresso nessa ordem formal. A produção das leis é ela mesma um campo de lutas, que se desdobram em lutas pela criação legislativa, lutas pela aplicação das leis e ainda lutas por atribuição de sentido, ou seja, pela melhor interpretação dessas leis, quando postas à prova em conflitos.

Dentro do Estado, existem as disputas entre os entes da Federação, dentro deles a competição *intra* e *inter* regional, entre os municípios, e dentro dos municípios, entre Secretarias. Em relação aos agentes locais, existem os condicionantes de ordem ambiental, os grupos detentores de poder, que ocupam posição privilegiada nos conflitos de interesses, as segregações, os guetos. E, na (re)produção dos agentes locais, se situa a dimensão do cotidiano, onde tais determinismos devem por fim se realizar e que, para isso, dependem da ação de cada agente que concretamente produz o espaço e a regulação da produção do espaço.

As cidades, no atual momento de reprodução ampliada do capital, fortemente centrada na (re)produção de espaço, constituem um tipo de contexto em que as disputas entre os agentes são expressivas no campo de lutas da regulação, marcando, no caso de processos de licenciamento das atividades, como exemplo, a definição de condicionantes e o acompanhamento de seu cumprimento, as reformulações, os desvios, atropelos, descumprimentos e desconstruções. Os processos de reconfiguração urbana se expressam nas lutas pela ocupação de espaços privilegiados da cidade, nos conflitos em torno da preservação do patrimônio arquitetônico, nas flutuações do mercado imobiliário formal e informal, na explosão do irregular urbano em suas diversas formas e nas tentativas de controle, no adensamento, nos novos usos dos espaços, na construção de novos agentes e de novas demandas, nas incongruências e lacunas das tentativas de controle urbano por parte do Estado.

A cidade, como macro objeto central, se desdobra: luta-se pelo poder de impor coletivamente interesses particulares, modos de pensar particulares, modos de agir particulares, pelo poder de se impor como mediação legítima entre essas disputas, pela apropriação do excedente produzido, para estar presente e se impor como presença reconhecível e reconhecida. A cidade, material e simbolicamente, é o grande objeto das lutas urbanas, ela é o espaço da vida urbana. Vida individual e coletiva, material e simbólica, cotidiana. É no cotidiano que se realizam as configurações transitórias concretas que resultam das articulações, que também são lutas, entre as ordens mais próximas e as mais distantes. Mesmo as mais distantes só se realizam no imediato, esse pequeno universo de possibilidades que podem produzir configurações outras, mais ou menos heterônomas ou remotamente determinadas. Ainda que sejam, em geral,

pequenas reconfigurações na vida urbana, e que elas não ocupem o plano de grandes transformações, o cotidiano carrega essa virtualidade, e talvez precisamente por isso os mecanismos de controle se voltam cada vez mais para regular, pela naturalização ou pela imposição tácita ou explícita, seus lugares menores e mais distantes.

O entendimento da cidade a partir dos processos que a estruturam e que implicam conflitos latentes e “derramados” poderia explorar potências reais, e incitar questionamentos que não buscassem consensos artificiais ou a utopia de uma cidade sem conflito. O processo de planejamento poderia ser pensado a partir da tentativa de fazer emergir, para o nível do efetivamente discutível, interesses conflitantes cujas lutas em alguma medida configuram o espaço urbano aquém, além ou apesar dos planos e projetos que os desconsideram. Justapor os diversos agentes e seus interesses, na tentativa de entender o espaço urbano como espaço heterogêneo, complexo, rugoso, em que há uma dimensão de reprodução ou de produção imposta, mas o controle nunca é total, e há também uma dimensão, ainda que em geral pequena, que é poética.

Seria possível trazer essas múltiplas possibilidades e contradições do cotidiano para o planejamento? Uma contradição do urbanismo e do planejamento urbano críticos: como se colocar o objetivo de planejar ou de projetar a emancipação (a autonomia diante das imposições da ordem, próxima ou distante), se o caráter autônomo de um ato está centrado na sua imprevisibilidade, no seu não controle prévio, no fato de ele se impor como ruptura com a ordem posta? Não é muito raro encontrar o argumento de que um planejamento ou um projeto é politizante porque ele se abre à apropriação autônoma do espaço, porque ele cria condições a essa apropriação. Mas em que medida e sob que balizas essas condições são efetivamente criadas, em cada caso, e até que ponto elas seriam ou não uma forma de prever e controlar, indicando, assim, a mesma heteronomia de qualquer planejamento urbano ou urbanismo? Há que se enfatizar, ainda, que o caráter autoritário está na própria natureza do planejamento urbano (e do urbanismo), como instrumento estatal de previsão e controle da reprodução do espaço urbano, expresso na noção de “ordenamento territorial”.

Como e até que ponto o universo de possibilidades que caracteriza cada prática cotidiana, cada ação-no-espaço, se reduz e é direcionado de maneira a

consolidar uma determinada ordem? De que maneira se pode pensar a dialética que articula interesses, conflitos, escalas, tempos, espaços e rupturas, que faz com que a cidade seja um movimento não-linear, que reproduz e cria, que perpetua interesses dominantes, mas também os desafia? Por que, a despeito de décadas de crítica estruturada, o planejamento e a regulação urbana continuam contribuindo para os processos de desigualdade e exclusão territorial que propõem reduzir? Por que o estudo do espaço a partir de seus componentes ambientais como solo, clima e hidrografia tem perdido importância na formação e na ação dos urbanistas? Por que a maioria dos movimentos sociais urbanos, como as ocupações organizadas, questiona a sua exclusão da ordem espacial, mas não a própria ordem? Por que, a despeito do amplo acesso à informação sobre as desfigurações urbanas produzidas pela instalação de empreendimentos de grande impacto, como os projetos minerários, as populações locais continuam desejando esses empreendimentos?

Há muitas maneiras possíveis de estabelecer recortes de reflexão a partir dessas questões mais gerais. O primeiro critério que utilizamos para realizá-los é dado pela experiência vivida e pelos condicionamentos que ela impõe. Um olhar para a dinâmica de reprodução do espaço, do ponto de vista do planejamento e da regulação urbana, em linhas gerais. Este trabalho se dedica a explorar algumas dessas disjunções e contradições, mas dentro de um certo enquadramento: entender melhor as relações entre o planejamento (e o urbanismo, a regulação e a gestão) urbano (e regional) e (a autonomia d') o sujeito. Trata-se de uma abordagem da regulação e do planejamento em sentido amplo (que inclui o urbanismo e também o planejamento da edificação, materializado ou não em um projeto), que, nas suas relações com o processo geral de (re)produção do espaço têm uma interligação e que colocam e recolocam a todo momento questões parciais, mais ou menos específicas, e que desenham diferentes nuances e desdobramentos, por vezes imprevistos, dos mergulhos e percursos (eventualmente labirínticos) da investigação mais geral. Embora algumas vezes fugidia ou esfumada, essa reflexão se mantém por todo o trajeto como um fio de ligação. As contradições e disjunções específicas que se tornaram objeto mais explícito desta reflexão decorrem não apenas de uma pesquisa bibliográfica, uma reflexão teórica e uma trajetória acadêmica, mas também da experiência profissional cotidiana da autora, através de estágios,

consultorias, docência, trabalho *em* e *para* prefeituras, participação em eventos especializados, convivência com diversos estudantes e profissionais, vida na cidade. A reflexão se estrutura a partir do vivido e em constante diálogo e reestruturação com ele, uma vez que não há uma separação rígida entre a ação e a reflexão – a ação não para enquanto a reflexão se estrutura nem a reflexão cessa durante a ação. Por esse motivo, os “dados” que embasam os estudos são facilmente observáveis no cotidiano em que se inserem, são visíveis “a olho nu”¹, e o trabalho não se dedica a demonstrar sua existência².

As sucessivas aproximações da realidade e as práticas envolvem sucessivos sujeitos e sucessivas realidades em movimento e interações constantes. Mal os ciclos de pesquisa se completam, eles abrem outros, que abrem outros. Não que esses resultados que ficam no caminho sejam irrelevantes. Eles não apenas constroem o caminho geral, como se tornam bases para outros caminhos específicos, pois podem sempre ser aprofundados, desenvolvidos.

Entre as experiências concretas que conformam a problemática de pesquisa e se associam a esse movimento em espiral, destacamos:

¹ “The contradictions in question are readily verifiable: even the most fanatical of positivists could detect them with the naked eye” (LEFEBVRE, 1991, p. 359).

² Vale uma ressalva à dimensão do tempo: as experiências e reflexões referidas ao longo deste trabalho começam em 2002, assim, alguns desses dados são datados. A reflexão a que dão ensejo extrapola esse aspecto e não altera a essência do que está sendo discutido.

1) Planejamento rural, mais especificamente planejamento de assentamentos de reforma agrária do INCRA e do reassentamento de uma comunidade tradicional³ (2002-2003).

2) Inclusão, desde 2002, em uma rede ibero-americana de pesquisa, documentação e troca de informações sobre arquitetura e construção com terra. O projeto institucional que criou o primeiro grupo acabou em 2006 e ele se autoinstituiu como Rede PROTERRA⁴. Inclusão em 2014, na Rede TerraBrasil, criada em 2006 como uma versão nacional do PROTERRA, mas com suas próprias características, membros e trajetórias.

3) Projeto Nossa Casa (2004): realização de uma experiência de planejamento conjunto do espaço de moradia em uma periferia urbana (Viçosa-MG).

4) Participação em, ou acompanhamento de planos e projetos participativos em Viçosa/MG: Programa Crédito Solidário, Projeto Casa Legal, Plano Diretor, Orçamento Participativo (2002-2005).

³ Trata-se de um convênio firmado entre a Superintendência Regional número 28 do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA SR-28), Distrito Federal e Entorno, a Universidade Federal de Brasília (UNB) e a Universidade Federal de Viçosa (UFV) para elaboração de Planos de Desenvolvimento de Assentamentos (PDAs), que ocorreu por volta de 2002. Na UNB, o trabalho era coordenado pelo Grupo de Trabalho de Apoio à Reforma Agrária (GTRA), que tinha outros convênios ligados ao desenvolvimento de assentamentos rurais, à educação no campo e à soberania alimentar no campo, com a participação de várias instituições, como a EMBRAPA Cerrados. Havia diferentes níveis e formas de integração entre esses trabalhos, com realização de seminários internos, debates, vivências conjuntas e cursos de capacitação entre equipes. Na UFV, o convênio era vinculado ao Departamento de Extensão Rural e a equipe técnica era formada por estudantes de graduação e pós-graduação e profissionais de diversas áreas, sob a coordenação do professor José Roberto Pereira. Um dos assentamentos que fez parte desse trabalho foi criado pelo reassentamento da comunidade tradicional removida pela criação do Parque Nacional Grande Sertão Veredas (PNGSV). As especificidades desse caso possibilitaram uma ampliação da formação da equipe e das relações interinstitucionais, como: estudo dos levantamentos que embasaram a criação e o zoneamento do PNGSV, a caracterização geral da ocupação, estudos e levantamentos específicos quanto à caracterização de uma comunidade como tradicional e camponesa, com elaboração de parecer técnico, estudos da legislação ambiental federal, no que se refere aos níveis de conservação e sua relação com possibilidades e limitações de uso sustentável e distribuição de vias de circulação. Foram realizadas reuniões de articulação interinstitucional, esclarecimento de dúvidas ou resolução de conflitos envolvendo esses temas.

⁴ “PROTERRA, com o objectivo de incentivar o uso da terra como material de construção através da realização de projectos demonstrativos, publicações, cursos e outros eventos. O projeto de investigação PROTERRA realizou várias publicações, diversos eventos e agregou mais de cem especialistas em arquitectura e construção com terra provenientes de Portugal, Espanha e demais países latinos americanos.” (Fonte: < http://redprotterra.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1&Itemid=>. Último acesso em 26/09/2017.

5) Trabalho com mobilização, organização e participação comunitária em projetos de urbanização, integração e regularização de assentamentos de interesse social vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Programa Saneamento Para Todos, entre outros, com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Orçamento Geral da União (OGU), dos municípios envolvidos, entre outras fontes (2008-2009).

6) Atividades docentes, basicamente em quatro meios de atuação: (a) na formação de tecnólogos em negócios imobiliários, com disciplinas de planejamento urbano, história da arquitetura regional, noções de construção civil e leitura e interpretação de desenhos técnicos de arquitetura e engenharia civil; (b) no curso de graduação em engenharia de produção, com uma disciplina voltada para maior eficiência nos processos de produção habitacional; (c) em cursos de graduação em arquitetura e urbanismo, em disciplinas teóricas e práticas envolvendo urbanismo, planejamento urbano, política urbana e habitacional e análise crítica da construção civil; e (d) atuação em cursos de qualificação profissional em regularização fundiária urbana, com públicos bem heterogêneos, incluindo urbanistas, advogados, engenheiros, secretários e técnicos municipais, registradores imobiliários, assistentes sociais, entre outros (a partir de 2009).

7) Atuação na Secretaria Municipal de Habitação do Município de Nova Lima, RMBH, especialmente em política habitacional, regularização fundiária, articulação com o Ministério Público⁵, elaboração de Termos de Referência para licitação e de documentos para captação e prestação de contas em projetos com recursos do Governo Federal (2011-2012).

8) Atuação nas fases iniciais da elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social do Município de Contagem, RMBH (2011) e, no mesmo Município, elaboração de diagnóstico fundiário integrado de assentamento de interesse social (2013).

9) Elaboração de estudo preliminar de diagnóstico e diretrizes quanto à desfiguração urbana em processo no Município de Conceição do Mato Dentro

⁵ No âmbito de Termos de Ajustamentos de Conduta (TACs) de regularização fundiária assinados com o Município e do Inquérito Administrativo referente ao Balneário Água Limpa.

(MG) a partir da implantação do Projeto Minas-Rio, em apoio à atuação da Prefeitura Municipal e do Ministério Público (2012-2013)⁶.

10) Aproximação e atuação no direito urbanístico⁷, especialmente em planos e projetos de regularização fundiária urbana e elaboração de projetos de leis municipais (desde 2009)⁸.

As questões colocadas têm uma história ancorada em vários casos concretos vividos. Juntamente e em articulação com essas experiências foram desenvolvidas reflexões, que resultaram na produção de monografia final de graduação (2003) e dissertação de mestrado (2007), além de alguns artigos (2003, 2004, 2005a, 2005b, 2006, 2012, 2013). A trajetória iniciada na pesquisa de doutorado retoma também essas reflexões parciais. Em conjunto, elas apontam para a existência de uma lógica subjacente que estabelece uma inter-relação entre os aspectos observados.

A principal porta de entrada e a base de sustentação do caminho da pesquisa de doutorado é entender que lógica subjacente é essa, como ela liga essas reflexões e que mediações se estabelecem nas distâncias entre cada questão particular. Os exemplos e casos específicos que foram estudados ao longo do percurso têm um papel bem definido: em primeiro lugar, retomar e refletir mais profundamente sobre as experiências, com perspectivas mais desenvolvidas (processo de espiral do conhecimento) e pensá-las em relação umas com as outras. Em segundo lugar, explorar a dialética entre prática profissional, prática acadêmica e vida cotidiana, trazendo para as pesquisas as demandas que se mantiveram ou surgiram ao longo dela.

Atuar em urbanismo e planejamento urbano (na prática profissional e na docência) e pensar sobre a reprodução do espaço e o sujeito constituem o mundo da reflexão e conduzem a um mergulho nos movimentos da cidade e das

⁶ Incluindo um conflito judicializado, envolvendo a ocupação do entorno do Parque Municipal Salão de Pedras.

⁷ Nesse período, além das atividades mencionadas, nos integramos à Comissão de Direito Urbanístico da OAB/MG – CDU/OAB (2013-2014), à rede do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU (a partir de 2009), e ao International Research Group on Law and Urban Space – IRGLUS (a partir de 2013).

⁸ Essa atuação tem se dado especialmente no âmbito da assessoria urbanística a uma empresa de advocacia contratada como consultoria jurídica em vários planos, projetos, projetos de lei e implementação de projetos. Incluiu também o acompanhamento de negócios imobiliários como incorporações, contratos e realização de avaliações qualitativas, arquitetônicas e urbanísticas, em situações de conflito judicializado.

suas contradições como objeto sempre dividido e mesmo assim indivisível, em que se constrói e se modifica a dimensão social do espaço, em que sujeitos se fazem e se desfazem, a cidade que encanta a inteligência controladora do planejamento.

Nessa perspectiva, a dimensão normativa aparece como objeto privilegiado de análise, uma vez que o processo de produção, de aplicação e de interpretação da norma se configura como campo de lutas, em que a definição de quais agentes entram nesse campo e com que força expressa de maneira emblemática muitas das questões envolvidas na reprodução do espaço.

Há, na pesquisa, portanto, uma questão teórica, geral, que guia o trabalho como um horizonte e que atua como trampolim em cada novo mergulho teórico. Mas essa questão teórica só tem sentido em sua relação com as questões “práticas” que a suscitaram, que definem o movimento em espiral de idas e vindas da pesquisa. Há um constante movimento. A tessitura de reflexões e conceitos que se produz, tendo em mente as imagens metafóricas que costumam ser associadas a esse tipo de pesquisa, se distancia da colcha de retalhos (que é um *continuum*) e do caleidoscópio (que é um constante remontar de um conjunto dado e finito) e se aproxima da colcha de *croché*, que liga de forma vazada os quadros, que por sua vez também são vazados, e que, mesmo assim, compõe um todo articulado e reconhecível, com certos padrões nos elementos e nas suas articulações.

A pesquisa imaginada, ou a continuidade proposta e imaginada para a pesquisa, se coloca como um horizonte mutável, de acordo com as novas descobertas e os percursos que elas abrem. Como Hissa (2013) argumenta, a pesquisa é uma aventura na qual o pesquisador se descobre sujeito do mundo, atribui sentido ao e reconstrói o seu mundo. Essa perspectiva aprofunda o papel do mundo vivido na produção do conhecimento, desfazendo a possibilidade de uma fronteira segura ou de um distanciamento confortável em relação ao “objeto”. A abordagem de Hissa nos permite entender o distanciamento entre sujeito e objeto do conhecimento como ficção. É o sujeito que pensa e diz e pesquisa, no seu mundo, do seu mundo, seu mundo reelaborado pela reflexão é a pesquisa, pesquisa-mundo, pesquisa-aventura-no-do-mundo. A validade ou a verdade do conhecimento assim produzido decorre do comprometimento do lançar-se nessa aventura, do pensamento que se exercita, da prática do

exercício da teoria, da experiência na qual se age e se é agido, da justeza procurada, através do rigor de pesquisa, entre o que se olha, o que se vê e o que se diz. Sim, e é importante frisar, a pesquisa-aventura-de-reconstrução-do-mundo, ou a “arte da ciência” não prescinde de trabalho intelectual árduo, rigoroso e comprometido. Ela apenas se liberta da ficção do distanciamento crítico entre teoria e prática:

Prático e teórico em um único sujeito: de ciência e de arte; de *ciência-saber*. Sujeito do saber e sujeito do mundo, em um único sujeito. Prática e teoria em um único exercício de ciência ou de arte – ou de *arte-ciência*. É possível abstrair o pensamento de modo a compreender o significado de prática e de teoria. Entretanto, fazer com que a referida abstração se torne limite – a bipartir mundos entre prática e teoria – é banalizar ou obstruir todo o exercício de fazer a *arte da ciência*. A pesquisa – na ciência e na arte, na ciência-saber – já é prática, ela se faz através de várias práticas que estimulam a reflexão teórica. Ela sucede a diversas práticas e registros teóricos e, ainda, se desenvolve como prática que nos conduz a várias outras (HISSA, 2013, p. 82, grifo do autor).

A percepção também é mediada pelo corpo, o corpo é marcado pela experiência, não se aprende, não se sabe, não se diz o corpo do outro. Lefebvre se refere, em vários momentos, ao corpo, o corpo físico, a carne, o sangue. Ainda que a pesquisa seja uma aventura em busca de um sentido que faça sentido para outros, através do exercício e da prática do pensamento, da reflexão, da leitura, da argumentação, da crítica e da imaginação, ela parte *do* e se limita *pelo* corpo, pelas suas marcas. Observamos que em muitos textos escritos e apresentações orais na Academia, quando alguém diz que vai especificar a posição de que fala, é para marcar sua autoridade e não as limitações do seu olhar. Consideramos, no entanto, que a produção do conhecimento é condicionada pela trajetória do corpo que conhece, na sua carne e com seu sangue. Isso é, ao mesmo tempo, a força da pesquisa e as suas limitações, aquelas das experiências não vividas, do campo visual que é limitado, dos lugares não frequentados, de um campo perceptivo marcado e formatado que faz com que as sucessivas aproximações construídas sejam sempre

limitadas. O que nem os torna irrelevantes nem os dispensa o rigor e o cuidado, nesse movimento constante.

A reflexão sobre a (re)produção do espaço realizada neste trabalho é, portanto, atravessada pelas nuances do vivido e reconstruída como uma reflexão quanto às relações que o planejamento estabelece com a reprodução do espaço, especialmente o planejamento de viés crítico, que tem por objetivo de produto transformações socioterritoriais e por objetivo de processo a construção de agentes socioespaciais críticos. Ela procura contribuir no entendimento desse duplo objetivo do planejamento crítico, isto é, como ele se relaciona com as possibilidades de produção no processo de reprodução espaço (produção como transformação crítica que rompe com a reprodução do *status quo*) e como ele se relaciona com a constituição de sujeito (o processo de emancipação do agente socioespacial, com o desenvolvimento de uma capacidade crítica que o permite agir-no-espaço de maneira autônoma).

A reflexão sobre o planejamento em sentido amplo (regional, urbano, rural, específico e construtivo) tem por fio condutor as relações que estabelecem com os agentes sociais a quem tais planos se destinam. Tais relações, no planejamento de viés crítico que vem sendo praticado no Brasil desde os anos 1980, são desenhadas a partir do paradigma da participação social, tendo por horizonte último a superação das condições de desigualdade, injustiça e ou precariedade territorial, historicamente construídas. Não obstante, como tem sido apontado em vasta bibliografia, na maioria dos casos, a participação é muito limitada. Mesmo quando ela ocorre de fato, os resultados dos processos parecem caminhar pouco no sentido daquelas mudanças almejadas. A análise de alguns aspectos desses planos (e projetos), apresentada no **Capítulo 1**, indica que, apesar das diversas e importantes especificidades e mediações que se colocam entre os vários níveis e tipos de planejamento do espaço, há uma problemática dupla que é comum: em um primeiro nível, o planejamento espacial ainda parece se fundar na superioridade e na neutralidade da resposta técnica, o que se expressa, especialmente, na reelaboração das chamadas leituras comunitárias pelos especialistas, na semelhança dos resultados dos planos com o discurso especialista anterior à realização dos mesmos e na homogeneidade entre planos do mesmo tipo a despeito das diferenças entre as realidades a que se destinam; em um segundo nível, quando o processo de planejamento rompe

essa barreira inicial e se abre de fato a uma construção dialógica, o resultado tende, também, apesar de algumas diferenças, a consolidar o *status quo*. Dessa forma, ainda nos processos críticos e abertos de planejamento que direcionam a reprodução do espaço, ela é reprodução de espaço de reprodução.

Há uma afirmação já bastante conhecida segundo a qual as formas não têm sentidos *a priori*, esses sentidos são construídos socialmente pelas relações que as formas estabelecem com o a vida – genericamente chamadas de uso. Essas relações são variáveis segundo especificidades de corpos, de grupos sociais, de tempos e de espaços. Não obstante, experiências de vida muito diferentes podem gerar expectativas e práticas homogêneas na produção do espaço. Onde estão e quais são os sentidos das diferenças? Os processos de planejamento, em lugar de as explorarem, levam a uma redução das possibilidades que cada ação no espaço abre, na direção da repetição do *status quo*.

Nos processos de planejamento institucionalizado, a dimensão normativa atua como um complemento, como uma consagração ou como um seguro da dimensão simbólica: antes ou além de o indivíduo acreditar na e desejar a reprodução como ideal, melhor possível ou, pelo menos, único possível, está a norma que o obriga explicitamente e garante a reprodução. A normatização do espaço, no entanto, não é a cristalização de um simbólico socialmente constituído e compartilhado. Ela é o resultado de um embate entre forças desiguais e interesses diferentes ou opostos e desigualmente representados e atua de maneira desigual na constituição simbólica do espaço dos diferentes agentes sociais, na constituição de diferentes espaços simbólicos, nas ações-no-espaço e nas suas consequências. A produção da reprodução nos processos de planejamento também é condicionada pela dimensão normativa do espaço. Não se trata apenas da literalidade das leis e dos regulamentos, mas de seus processos de produção, atribuição de sentido, aplicação e modificação, bem como das não-regulações, que articulam toda uma esfera institucional da (re)produção do espaço.

As possibilidades de uma participação social efetiva no planejamento e as possibilidades de que um planejamento efetivamente participativo conduza à mudança socioterritorial almejada são limitadas, em grande medida, pela constituição simbólica e pela constituição normativa do espaço que, na prática,

aparecem, muitas vezes, imbrincadas – naqueles processos e arenas a constituição simbólica do espaço opera, se expressa, mas também se modifica e reconstrói.

A dimensão simbólica do espaço poderia ser entendida como um aspecto daquilo que genericamente chamamos de cultura. Ela é historicamente construída a partir da experiência e a partir dos sentidos que a experiência adquire. O que pressupõe, de um lado, que a experiência do corpo no espaço não produz um sentido único, direto e fixo, que decorreria naturalmente dela e, de outro, que os elementos espaciais não têm sentidos fixos que preexistem neles como imanência. As relações do espaço com o corpo e entre os corpos no espaço decorrem de, e produzem sentidos a partir de, relações sociais e espaciais dentro de um processo histórico de reprodução. Elas incorporam as desigualdades e violências que marcam a história social e se tornam mesmo parte constitutiva do processo histórico como um todo.

No caso do planejamento (da forma como reconhecido e praticado atualmente e em sentido amplo,) o espaço no qual no ele se fundou, a cidade industrial, traz elementos significativos da constituição simbólica do espaço, tanto no que se refere à configuração do agente social planejador, quanto aos sentidos que essa atividade adquire para o especialista e para os demais agentes sociais, quanto à constituição da dimensão normativa na qual ele opera e que o opera. Apesar do distante espaço-tempo que marca essa constituição, ela segue presente em muitos aspectos que definem a reprodução da reprodução do espaço, e existem alguns pontos que podem ainda ser explorados no sentido de contribuir na compreensão dessa reprodução atualmente. Portanto, uma pequena revisita, sem a pretensão de retomar ou sintetizar a vastíssima literatura sobre aquele período e muito menos de esgotar os principais aspectos que o caracterizam, a partir da reflexão articulada quanto a alguns elementos significativos dessa constituição, se justifica como parte da busca de uma compreensão do caráter sócio-histórico da dimensão simbólica e da dimensão normativa do espaço.

No **Capítulo 2**, apresentamos uma reflexão quanto à constituição simbólica do espaço. Inicialmente, explicitamos os principais fundamentos teóricos que conformam a leitura proposta. O conceito de *habitus*, de Bourdieu, é uma referência inicial, cuja principal contribuição é trazer a dimensão simbólica

da reflexão. O conceito de representações sociais, de Moscovici, é a principal referência teórica, juntamente com algumas contribuições de Lefebvre, como pano de fundo, como o conceito de produção do espaço e as noções de espaço concebido, espaço percebido e representação do espaço. No caso de Moscovici, a fundamentação se expande para além do conceito, para uma contribuição mais geral da psicologia social crítica, que propõe a noção do humano como sócio-histórico. Nessa abordagem, o trabalho de Jovchelotitch também se torna parte do referencial. A partir do conceito de representações sociais, ela trata da constituição simbólica do espaço público no Brasil (constituição simbólica de espaço institucional no caso dos cidadãos).

O olhar crítico para a cidade industrial, corroborado por estudos minuciosos e relatos detalhados, é um olhar parametrizado por um certo *habitus* – o da elite burguesa moderna – que condiciona o que é visto e como é visto e, assim, a representação do espaço, através de sua problematização e sistematização. O material produzido por esse olhar crítico é apropriado de maneiras recortadas e reelaboradas segundo interesses dominantes e seus conflitos e, reconstruído, se torna elemento constitutivo de uma representação social específica da cidade industrial e dos seus problemas. Ela está na base da construção da ideia e da realidade do planejamento e da regulação da reprodução do espaço, no seio do Estado Liberal. O caso de Engels é muito significativo nesse processo. Engels realiza, inicialmente, um levantamento detalhado sobre as condições de vida dos operários da indústria na Inglaterra no séc. XIX e, depois, procede a uma crítica à maneira como estava sendo formulada a questão da moradia. Essa “questão” era uma forma específica de apropriação, recorte e ressignificação de levantamentos como o que ele mesmo havia feito. O espaço-tempo em que Engels escreve é também aquele da consolidação do planejamento urbano (e do urbanismo), da política urbana e da regulação urbana, tal como praticados atualmente. O debate do qual ele participa está na base de muitas formulações que vão ocorrer na virada do século e no início do século XX nesse âmbito, que marcaram profundamente a constituição e a evolução desses campos, inclusive no Brasil. Além disso, sua crítica radical do capitalismo é o fundamento de sua crítica daquelas condições de vida e de sua crítica à redução delas a uma “questão da moradia”. Essa abordagem será mais tarde retomada e ampliada por Lefebvre, na sua crítica do capitalismo

articulada a uma crítica do espaço. Engels discute os principais modelos de política pública definidos para o novo “problema habitacional”. Ele enfatiza que o sistema capitalista de relações de produção produz e reproduz o problema da moradia (ou a moradia como problema). Portanto, argumenta, a redução desse processo a uma “questão da moradia”, isolada, não apenas não resolve o problema, no máximo mudando-o de lugar, como também aprofunda suas contradições.

O planejamento urbano, muitas vezes atrelado de tal forma a uma noção genérica de urbanismo que ambos aparecem quase como sinônimos, se constitui no âmbito da cidade industrial inicialmente como uma atividade de controle e de ordenamento.⁹ O planejamento urbano e regional e o urbanismo que o compõe são estratégias fundamentais de sobrevivência da cidade capitalista. No âmbito do moderno Estado de Direito que as revoluções burguesas consolidaram, o que o planejamento planeja e o urbanismo desenha só pode ser realizado pelo Estado, como uma função deste, mediante uma legislação jurídica e socialmente legítima. Assim se constrói binômio urbanismo-direito urbanístico que é parte essencial do planejamento urbano e regional institucionalizado¹⁰.

⁹ Vários autores apontam a cidade industrial como “marco histórico” do urbanismo moderno e incluem sob o título de urbanismo algumas das práticas típicas de planejamento urbano (podemos mencionar, como exemplo, Benevolo, 1981; 1983 e Frampton, 1997). Mesmo no caso de uma vinculação histórica menos dependente da industrialização, como o plano de Barcelona e o plano de Paris, existe uma relação intrínseca entre urbanismo e planejamento urbano, de tal forma que esses planos se cristalizam em desenhos ou projetos urbanos de uma cidade almejada. O chamado urbanismo modernista, que tem na Carta de Atenas um forte emblema, não pode ser concebido sem uma atividade de planejamento correlata e, de fato, algumas das principais críticas ao urbanismo, como aquelas feitas por Lefebvre, são igualmente aplicáveis ao planejamento urbano. O planejamento urbano e regional extrapola o urbanismo clássico ou “*stricto sensu*”, como atividade essencialmente transdisciplinar, que abarca múltiplos aspectos da vida urbana e traz em si uma relação íntima com a noção mais geral de planejamento, na esfera pública muito associada a planejamento econômico e com uma aproximação mais explícita na ideia de planificação. O debate sobre a relação planejamento urbano / urbanismo é mais complexo que pode aparecer *a priori*, e nesse sentido Limonad (2015) traz uma boa contribuição. Para a reflexão que propomos neste trabalho, em geral, nos referimos a planejamento urbano e regional e a urbanismo em seus aspectos comuns na prática profissional e no meio cotidiano, bem como nos sentidos subjacentes a críticas que mencionam um querendo dizer o outro ou parte de ambos (como no referido caso de Lefebvre). Essa aproximação é maior em países como o Brasil, em que raramente se encontra a figura do planejador e em que, muitas vezes, a atividade de planejamento urbano e regional é entendida como aquela do urbanista.

¹⁰ Na literatura do Direito Urbanístico, muito daquilo que, a rigor, seria do âmbito do planejamento e da gestão urbana, aparece genericamente como urbanismo. Há muito mais referências ao termo urbanismo que ao planejamento urbano. Ver, entre outros, Alochio (2005), Pinto (2011), Lyra (1997) e Silva (2008).

A constituição dupla de uma dimensão simbólica e uma dimensão institucional-normativa do espaço, que está na base do planejamento e da regulação urbana, tem suas expressões específicas no Brasil. No **Capítulo 3**, realizamos um aprofundamento desse processo. A urbanização brasileira se estrutura, como sabemos, na concentração fundiária e na industrialização com baixos salários, que levaram a uma forma específica de metropolização (e uma “urbanização extensiva” que ocorre em regiões metropolitanas, mas as extrapola para uma característica nacional).

Embora tenha indubitavelmente passado por transformações significativas nos tempos e espaços que separam sua constituição e consolidação do planejamento urbano e regional concebido e praticado no Brasil atualmente, a essência estrutural do planejamento ainda é forte, bem como sua dimensão urbanística, aquela mais diretamente relacionada à materialidade, e sua dimensão jurídica. Ainda quando a dimensão do desenvolvimento econômico ou a dimensão da justiça social se colocam com mais força, elas operam através de formas específicas de (re)produção de espaço e demandam a produção ou modificação e a aplicação de uma legislação específica. Talvez por isso a regulação urbana seja um campo de lutas tão expressivo das contradições e dos conflitos implicados na reprodução do espaço urbano. A fim de compreender melhor esse processo, especialmente no que se refere às articulações, resgatamos uma perspectiva histórica da dinâmica urbanização-planejamento-legislação no Brasil. Buscamos retomar a problemática sobre as maneiras através das quais a terra, o planejamento e a legislação se relacionam na reprodução do espaço. Essa revisita se dá com ênfase em contradições e conflitos envolvidos na criação de leis federais que incidem na estrutura fundiária urbana, na sua distribuição, seu reconhecimento e suas dinâmicas e em como esses conflitos indicam noções contraditórias quanto aos sentidos da tutela estatal das dinâmicas urbanas, através da elaboração de planos e da regulação urbana.

Tendo como base de dados as leis federais que estabelecem o arcabouço jurídico-urbanístico brasileiro, a partir da Constituição de 1824, além de parte da ampla bibliografia disponível sobre a urbanização brasileira, e um referencial complementar sobre história da arquitetura brasileira, história do Brasil, alguns aspectos de questões agrárias, literatura brasileira, cartilhas, registros de jornais

e discursos de época e direito urbanístico, realizamos uma investigação sobre quais elementos, relações e configurações fundamentais caracterizam a *produção* do espaço urbano brasileiro, subjacente à noção de *re-produção* do espaço, bem como qual é o papel do planejamento nessa conformação e na sua dinâmica. A partir dessa investigação, argumentamos que a ordem urbana brasileira tem sua base geral de produção definida em meados do século XIX e um processo de produção que se conclui até meados do século XX. A configuração e as transformações na legislação federal tanto expressam as articulações, interesses e embates quanto criam condições objetivas para o estabelecimento e a reprodução dessa ordem urbana, na sua regulação e na sua omissão. O planejamento urbano, desde a sua configuração como “urbanismo” no século XIX, até sua consolidação como planejamento urbano e regional em meados do século XX foi, a despeito de seus objetivos definidos pelos especialistas, instrumento privilegiado de conformação e reprodução dessa ordem.

Com o fortalecimento dos movimentos sociais urbanos, especialmente na década de 1980, e a crescente aproximação de parte do planejamento dessa mobilização social urbana, começa a se constituir uma práxis urbana também nos meios especializados. O embate entre a ordem do espaço e a práxis urbana se cristaliza na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que marca um ponto de inflexão na ordem histórica de reprodução do espaço no Brasil.

As contradições no processo de construção-exercício da práxis no planejamento expressam os desafios da ruptura de aspectos estruturais e arraigados da constituição e da evolução do planejamento no Brasil como instrumento de produção de reprodução do espaço urbano.

No **Capítulo 4**, refletimos sobre tais contradições, tendo como referencial teórico a abordagem de Freire, especialmente os conceitos de práxis, consciência ingênua, consciência mágica, consciência crítica, educação bancária, relação dialógica e autonomia. Argumentamos que o processo de reprodução do espaço brasileiro articula a constituição simbólica do espaço, no âmbito do planejamento, como formação e perpetuação de uma consciência ingênua e, de maneira mais ampla, no âmbito dos demais agentes sociais, particularmente os mais prejudicados pelo nosso modelo urbano, como formação e perpetuação de consciência mágica. A práxis urbana, nesse

contexto, se realiza também como processo duplamente emancipatório de formação de consciência crítica no planejamento e na prática social.

As transformações e permanências que vêm ocorrendo no planejamento, nos últimos trinta anos, se definem nesse movimento, expresso na evolução do arcabouço jurídico-urbanístico brasileiro. Com o acirramento dos conflitos na arena de produção da legislação, eles transbordam para as disputas pela atribuição de sentido e pela aplicação das leis. A ampliação e o aprofundamento da regulação de reprodução do espaço se define nas relações entre a perpetuação da ordem de reprodução do espaço, as novas dinâmicas econômicas e geopolíticas globais, os novos movimentos sociais urbanos e as lutas sociais pelo reconhecimento de direitos, a construção da práxis no planejamento e na prática social e a permanência do pensamento e da prática historicamente consolidados no planejamento e da lógica privada dos agentes sociais na atuação na esfera pública.

Nos últimos anos, essas relações colocam em evidência a estrutura fundiária brasileira, e o tema da regularização fundiária ganha destaque nas arenas de disputa pela produção legislativa e pelo desenho de políticas públicas. No **Capítulo 5**, refletimos sobre como os embates atuais da regularização fundiária, ao apontarem para um fundamento do modelo de (re)produção do espaço urbano – a distribuição de terra – recolocam em questão a relação histórica entre direito e prática social. A instituição e a evolução da usucapião, um instrumento que incide diretamente na distribuição fundiária formal, no Brasil, e as particularidades de sua aplicação e de sua não-aplicação, expressam essa problemática. No momento atual, a recém-aprovada Lei Federal n. 13.465/2017 traz uma nova complexidade à problemática, especialmente ao romper com uma linha contínua do arcabouço jurídico-urbanístico brasileiro que, desde a CF/1988, trazia uma relação mais próxima aos movimentos e aos agentes ligados aos ideais da Reforma Urbana (apesar dos conflitos e das contradições).

Há um debate profícuo em pleno andamento sobre os problemas que a nova lei traz, os riscos que coloca, e uma mobilização em processo contra ela. A aprovação desse novo marco também escancarou todo um universo de questões no que se refere às relações tensas entre o planejamento, a gestão e a regulação na reprodução do espaço urbano, ao papel de alguns agentes sociais, especialmente o judiciário (particularmente a magistratura) e o setor

cartorário, e ao papel ou às finalidades da Regularização Fundiária no Brasil, entre outras. Alguns conceitos e instrumentos da Lei, da forma como ela os define, são objetos privilegiados de expressão das contradições e dos conflitos estabelecidos, como é o caso da própria noção de área urbana.

Argumentamos que, no que se refere à realidade urbana, boa parte das disputas em torno dos instrumentos de regularização fundiária, de seu sentido e de seu uso, são expressões de uma nova força do debate entre o velho paradigma legal civilista e aquele trazido pela CF/1988, acerca da configuração, inclusive conceitual, do direito de propriedade imobiliária urbana. A conformação da análise da usucapião especial urbana no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal é um exemplo das articulações entre a constituição institucional-normativa e a constituição simbólica do espaço nos meios especializados (no caso, no meio jurídico). O reconhecimento à posse como direito e sua proteção tem diferentes contornos e momentos na legislação. O seu desdobramento em propriedade, através da usucapião, é um de seus aspectos mais significativos. A usucapião adquire diferentes nuances na história urbana brasileira. Tais nuances expressam diferentes configurações das arenas de disputa na (re)produção da dimensão institucional-normativa do espaço e diferentes relações dessas arenas com os conflitos e as contradições envolvidos nas dinâmicas urbanas. O instrumento tem tido, assim, diferentes formas de inserção na prática socioespacial brasileira.

Como sempre e ainda, os desdobramentos práticos do novo marco de regularização fundiária urbana podem enfrentar ou aprofundar os problemas urbanos se a conjuntura de forças está orientada para um ou para outro paradigma. A regularização fundiária urbana pode, continua podendo contribuir para enfrentar o fardo da informalidade urbana de maneira mais eficaz, tanto para a justiça socioterritorial quanto para a governança urbana. Mas agora ela também pode com mais facilidade, sob esse álibi, consagrar o desgoverno territorial (ou o governo do mercado) e aumentar ainda mais o fardo da informalidade, ao fomentar a regularização documental de qualquer coisa e a qualquer custo, nas cidades brasileiras.

O processo de reprodução da reprodução articula a dimensão simbólica e a dimensão normativa às relações objetivas que se estabelecem no espaço e com o espaço e a outras dimensões, como a econômica. No caso brasileiro, o

papel do planejamento na reprodução se constitui nessa articulação, uma vez que não pode ser entendido sem os processos que busca regular nem sem os seus agentes privilegiados. O processo de planejamento, ao colocar essas dinâmicas e esses agentes em disputa, atua como agente estratégico de uma certa lógica subjacente que conforma a reprodução da reprodução. No **Capítulo 6**, propomos uma leitura dessa lógica, sintetizada em um conceito cuja ideia central é o princípio básico de que a reprodução de uma ordem social expressa, se articula *com* e depende *da* reprodução de uma ordem espacial (da qual ela é parte). Essa ordem é arquitetada através da constituição e da articulação de práticas, instituições e regulações que também definem um sistema simbólico de leitura do espaço. Naturalizada, essa arquitetura ordenada passa a ser entendida e praticada como desejável ou como única possível. O tipo de construção e de partilha do mundo sensível aqui implicado estabelece, através da criação de fronteiras simbólicas (invisibilização, desqualificação, reelaboração) uma criação de fronteiras objetivas (exclusão de determinadas práticas, de determinadas formas de constituição material do espaço e de determinados sentidos do vivido). A lógica geral que articula a materialidade, as dimensões simbólicas institucionais, normativas, sociais e econômicas, os agentes e os elementos do espaço e produz sua reprodução é o que propomos chamar *arquitetura da polícia*.

Arquitetura aqui se refere tanto a uma configuração quanto ao seu constante movimento de reprodução, com ênfase em que esse constante movimento expressa uma lógica na sua constituição, uma *arquiteturação*. A polícia se refere a toda ordem instituída, aqui entendida como ordem espacial.

A arquitetura da polícia se expressa por uma correspondência direta e retroalimentadora entre as expectativas sociais, as competências profissionais, o arcabouço institucional-normativo e a ordem socioeconômica. Essa articulação cria um sistema hegemônico, que estabelece fronteiras de invisibilidade, definindo o mundo comum a partir de um recorte do espaço. As práticas espaciais que não se enquadram nessa lógica tendem a ser combatidas. Elas são proibidas, desqualificadas, invisibilizadas, inviabilizadas ou apropriadas como práticas de exceção (onde se situam, como exemplo, tanto os fetiches do alternativo quanto alguns aspectos da precariedade e da insegurança). Como

lógica totalizante, a arquitetura da polícia opera nas várias dimensões do espaço, redefinindo-as e articulando-as para realizar a reprodução.

O conceito de arquitetura da polícia se apoia especialmente na contribuição de Rancière, principalmente com as noções de política e polícia. A inseparabilidade entre espaço e política (no sentido de política dado por este autor) ou a impossibilidade do espaço neutro, a dimensão insubstituível do vivido, a totalidade e a importância do movimento são algumas das noções que decorrem da influência de Lefebvre¹¹. Os conceitos lefebvrianos mais explicitamente presentes na noção de arquitetura da polícia são o espaço abstrato e o espaço diferencial.

O entendimento da arquitetura da polícia enquanto lógica geral que expressa a ordem do espaço ou o espaço como ordem e articula a sua reprodução implica uma definição específica de papéis e de mecanismos dos elementos que se conformam e que atuam segundo essa lógica. Não se concebe que este trabalho possa ter a pretensão de problematizar todos os aspectos dela. A especificação e a caracterização de alguns de seus elementos essenciais, a rigor, aqueles que constituem os temas dessa reflexão a partir da experiência vivida e cujos estudos mais detidos levaram à formulação do conceito, podem contribuir para o melhor entendimento da proposta e, a partir daí, para sua crítica e seu aprimoramento. Explicitamos, assim, como elementos-chaves dessa arquitetura, além da sua materialidade mesma: o sistema de ensino que define a formação da oferta (com um conjunto de capacidades e de valores específico); a formação da demanda (a dimensão simbólica que define as percepções e os posicionamentos dos agentes sociais); a dimensão normativa-institucional que conjuga a ação do Estado no espaço e as mediações que definem os possíveis e distribuem as posições; e a ordem socioeconômica que define relações de força, conflitos de interesses e formas de apropriação e distribuição desiguais.

A formação da oferta diz respeito à constituição simbólica e objetiva dos especialistas. Em nossa abordagem do planejamento da reprodução do espaço, podemos destacar, como exemplo de especialistas, arquitetos, urbanistas,

¹¹ Trata-se, vale dizer ainda, da aproximação de conceitos tal como entendidos e não da aproximação de conjuntos de obra ou de autores, a ênfase está colocada nas leituras que eles informam e que acabam por se encontrar e não nas formas como eles se percebem ou se perceberiam um ao outro.

economistas, geógrafos e advogados, na parte em que atuam como planejadores de espaço em processos e produtos como os mencionados neste trabalho. A formação objetiva diz respeito ao recorte de temas que compõem a formação profissional e a formação simbólica diz respeito ao sistema de percepções, hierarquias e valorações que acompanham essa formação, incluindo a maneira de cada um perceber a sua profissão. Entre essas profissões, pela base na experiência vivida (como profissional e docente), o exemplo para aprofundamento é o caso da Arquitetura e do Urbanismo. A prática profissional e docente cotidiana remetem constantemente ao lugar do planejamento urbano na produção da reprodução, ou seja, seu papel policial.

No que se refere à constituição objetiva da oferta (capacidades profissionais dos especialistas), podemos mencionar as sucessivas reformas curriculares, com suas supressões e acréscimos, com as mais variadas justificativas. Tais reformas têm levado à formação de profissionais que operam dentro de um conjunto de opções, a serem escolhidas de acordo com as demandas, mas não conhecem os processos de constituição dessas opções nem os elementos necessários para avaliar sua pertinência e suficiência ou a construir outras opções. O recorte é apresentado como todo o conjunto existente ou possível. No urbanismo, isso se expressa, como exemplo, desde enfraquecimento ou mesmo desaparecimento dos estudos relativos às condições do suporte ambiental da cidade à ausência de instrumentos para avaliar os efeitos da aplicação dos parâmetros urbanísticos de construtibilidade. No planejamento urbano e regional, na ausência de métodos de estudos sobre o suporte institucional e econômico que define as possibilidades de execução e as tendências de apropriação do plano. Os cursos que formam urbanistas e planejadores (incluindo as várias formações que os planejadores podem ter), de maneira geral, não fornecem uma base instrumental mínima quanto ao conhecimento dos condicionantes específicos que incidem sobre as possibilidades de realização e consequências do seu trabalho. Esse recorte objetivo na formação reforça e complementa o sistema simbólico de valoração, fazendo com que os especialistas situem a sua crítica dentro dos limites desses recortes, mexendo e remexendo em um conjunto de variáveis, sem, no entanto, colocarem em xeque o recorte enquanto tal. Esse processo cria a reprodução das maneiras de produzir parâmetros, normas e planos que mantêm o

planejamento urbano (e o urbanismo, e a arquitetura) ocupando um lugar estratégico na produção da reprodução. A história da formação simbólica e objetiva dos planejadores (que é múltipla devido às múltiplas formações profissionais que atuam no planejamento) é inseparável da constituição desse agente, no sentido em que o processo de constituição e fortalecimento dessa atividade no Brasil é essa prática e a constituição dos seus agentes.

A atividade de planejamento não se realiza por si mesma. Em qualquer de suas especificidades – planejamento urbano, urbanismo, planejamento de edifícios – ele pressupõe um cliente – um agente social que contrata e legitima o seu trabalho. Quanto mais amplo o planejamento, mais difuso o cliente – no caso do planejamento urbano e regional de base participativa, como exemplo, o cliente é uma articulação entre o poder público, que contrata e financia o plano, e os agentes sociais da realidade urbana à qual o plano se destina. Às capacidades objetivas e simbólicas de “resposta” dos especialistas, correspondem aspectos da constituição simbólica do espaço que definem as formas como cada grupo social vê a sua realidade, define problemas e imagina soluções ou desejos, além da auto-percepção dos agentes quanto à posição que ocupam nesse espaço simbólico que é o processo de elaboração do plano. A constituição simbólica do espaço, assim, condiciona os desejos dos agentes sociais em relação à construção e transformação da sua casa em particular e da cidade em geral, dentro de um sistema hegemônico de produção de cidades. Ela faz parte da cultura e é construída histórica e cotidianamente, com uma atuação privilegiada do sistema de educação formal e dos meios de comunicação de massa. Nessas esferas se opera um recorte objetivo, que silencia, invisibiliza e exclui determinadas formas de produzir cidade, e um recorte subjetivo, que define as formas de valoração. As formas de constituição, de uso e de apropriação do espaço (em sentido amplo, incluindo o espaço simbólico), decorrem do processo de construção e reconstrução desse recorte.

A arquitetura da polícia se torna normativa através das políticas públicas e da ordem jurídica do espaço, que definem explicitamente a fronteira dos possíveis. O desenho das políticas públicas, a padronização de processos e produtos pelas normas, as regras de financiamento, as leis do ordenamento territorial, juntos, conformam um arcabouço jurídico-institucional que está para além da legislação urbanística *stricto sensu* e que definem a dimensão mais

explicitamente condicionante da reprodução do espaço. E, talvez, por isso mesmo, é onde as contradições e os conflitos que envolvem as dinâmicas urbanas se colocam com mais clareza.

Por fim, a ordem socioeconômica atravessa todas essas dimensões, reestruturando-as e se reestruturando de maneira que a reprodução do espaço seja também reprodução das relações de produção, realizando a reprodução ampliada do capital, nas particularidades de suas metamorfoses históricas e nas especificidades de cada polícia.

Dessa forma, a arquitetura da polícia define um processo de recorte que constitui o mundo compartilhado como um sistema de distribuição de partes e parcelas que se articulam e o espaço que decorre desse processo e que é continuamente reproduzido. O conceito de arquitetura da polícia parte de uma reflexão ampliada sobre a reprodução do espaço urbano no Brasil e se desenvolve nas reflexões sobre as particularidades da produção cotidiana de espaço material, expressa nas práticas construtivas e na exclusão da terra, como material construtivo, dessas práticas cotidianas.

A abordagem da arquitetura de terra se dedica ao entendimento da multiplicidade de aspectos envolvidos na dificuldade de sua difusão. A arquitetura de terra enseja uma reflexão mais profunda quanto ao aspecto totalizante da constituição do espaço policial que opera sua exclusão. As especificidades da ordem socioeconômica no Brasil (e, talvez, na América Latina de maneira mais ampla) colocam a produção material de espaço como uma atividade estratégica de reprodução ampliada do capital. Essa arquitetura configura um determinado processo de constituição do mercado de construção civil, do mercado de terras, de um arcabouço normativo e uma atuação institucional que produz um espaço rigorosamente controlado e fechado de reprodução.

A raridade de profissionais qualificados para projetar e construir com terra, a dificuldade em instituir uma normatização para o uso do material e das técnicas que o utilizam, a dificuldade em financiar pesquisas nessa área, a dificuldade em conseguir financiamento público para construção com terra e a desconfiança com que tanto os profissionais especializados quanto a sociedade em geral percebem o material convivem com o fato de que a América Latina possui patrimônio pré-colombiano construído em terra e vasto patrimônio com duas ou

três centenas de anos, sobrevivendo inclusive a terremotos, de que parte considerável (talvez a maior parte) do patrimônio construído no Brasil é construído em terra, de que existem, inclusive no Brasil, empresas de construção com certificação internacional especializadas em construção com terra e que em outros países, como no caso da Austrália, existe uma cadeia produtiva estruturada de construção com terra, que envolve vários tipos de desenvolvimento tecnológico, incluindo pré-fabricação e verticalização.

A exclusão prática e simbólica da arquitetura com terra se articula com um mercado de construção civil de baixa eficiência e produtividade, centrado na maquinização do corpo do trabalhador em lugar de desenvolvimento tecnológico de equipamentos, na padronização de produtos e na produção em larga escala de precariedade. Décadas de desenvolvimento e demonstração laboratorial do potencial técnico do material não têm sido suficientes para convencer a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), a Caixa Econômica Federal (CEF) ou mesmo sequer um número relevante de professores de projeto da viabilidade da arquitetura de terra. Essa resistência deliberada não se explica pelas características intrínsecas do material. Ela só pode ser entendida e enfrentada no âmbito mais geral da produção de uma ordem do espaço. A difusão da arquitetura de terra no Brasil depende de um conjunto de atos políticos que se configuram especialmente em termos de uma disputa pelo imaginário. O maior desafio político nesse contexto é a terra se tornar um componente comum de produção do espaço. Isso significa habitar o imaginário como o que faz parte do normal, do cotidiano, do ordinário.

Esse conflito político que a experiência da arquitetura de terra e sua difusão instauram demonstra que os condicionamentos que essa ordem opera têm limitações, bem como, eventualmente, os conceitos que permitem sua caracterização.

Embora totalizante, a ordem não é total.

Há sempre a possibilidade de algum pensamento ou alguma ação que rompa com essa pré-programação. É nesse sentido que se pode pensar a não linearidade da história. Há movimento na reprodução do espaço (o espaço não está dado de uma vez por todas) e esse movimento não é totalmente previsível. É nesse sentido que o momento lefebvriano indica uma ruptura com a linha de continuidade histórica. É nesse sentido que a política, em Rancière, caracteriza

um único e passageiro momento, que é estético enquanto sensível, enquanto estruturante de uma reconfiguração material e simbólica de dada ordem social (policial). Essa ruptura é também uma ruptura espacial. Se a ordem é uma (espacial e social), sua ruptura também o será e, portanto, é possível argumentar que a definição de uma ruptura no mundo percebido (partilha do sensível) e a definição de uma ruptura do espaço (abstrato) caracterizam o mesmo espaço-tempo. A ruptura dessa ordem se dá através de fissuras no sistema simbólico que a opera, as quais são constituídas por práticas espaciais que forçam sua introdução tangível e perceptível.

No **Capítulo 7**, refletimos sobre o espaço-tempo político, o mundo dentro do mundo. As práticas políticas que definem os espaços políticos se impõem como presença na e contra a ordem do espaço. Esses atos-espacos não têm o condão de explodir o mundo compartilhado e construir outro, mas, através da instituição de pequenos mundos dentro do mundo, introduzem a dialética dos pequenos movimentos que fazem a não-linearidade das dinâmicas espaciais. É nesse sentido que os conceitos de política em Rancière e de espaço diferencial em Lefebvre podem ser articulados. A aproximação entre a abordagem da política em Rancière e a discussão do espaço diferencial em Lefebvre visa explorar o pensamento do espaço diferencial como mundo dentro do mundo, que o questiona, mas faz parte dele também. É uma leitura do espaço diferencial em Lefebvre como escavado em pleno espaço abstrato, aqui e hoje.

Entre os espaços políticos, destacamos as ocupações urbanas para fins de moradia. O caso das ocupações urbanas para fins de moradia na RMBH é particularmente rico como universo de contradições do espaço diferencial e desfoca os limites mais rígidos entre política e polícia. As ocupações urbanas desafiam o pensamento linear e exigem formas mais dialéticas de aproximação, bem como olhares que sempre se percebam incompletos. Elas são, no mesmo tempo-espaço, a luta e a efetivação do direito. Elas rompem com a ordem territorial estabelecida, instituindo-se como ato e como sujeito, que só é sujeito-no-espaço como sujeito-espaço. Essa constituição litigiosa do direito como prática social se apresenta como uma poética política do território, algo que fende a ordem existente e constrói um outro mundo.

A forma como esse tempo-espaço se constitui como sujeito político e as rupturas e continuidades que opera no mundo partilhado não se deixam entender

por apenas um mergulho no cotidiano, pela análise do território, pela inserção urbana, nem pela ordem global, isoladamente. Elas suscitam questões para o pensamento e a prática do urbanismo e do planejamento urbano contemporâneos. Provocam um questionamento sobre a natureza dessas atividades, sobre seus sujeitos, sobre seus métodos e instrumentos. O planejamento para o político, nesse caso, torna-se, ao mesmo tempo, uma condição e uma impossibilidade: por um lado, a criação de estratégias para a formação de uma nova ocupação ou para o seu fortalecimento tem se mostrado essencial para o seu êxito (permanência na área), bem como a estruturação de um desenho urbanístico tem sido uma estratégia importante para a inserção simbólica das ocupações no mundo da cidade. Por outro, a constituição do sujeito (morador da) ocupação, ao ser, igualmente, a constituição do (sujeito do) espaço, foge ao controle prévio do mundo idealizado pelos seus promotores, embora, em alguma medida, se tenha tentado que esse desenho simbolizasse um pacto social construído coletivamente.

Propomos a ideia de *experiência política do espaço*, que remete à totalidade, à individualidade e à contingência, coloca em xeque a noção de espaço político (em termos absolutos) e enfatiza o movimento (processo). Não há espaço pressuposto, que seja *a priori* e absolutamente político, nem neutro. O espaço é arquitetado como polícia, o espaço político que o rompe, é arquitetado, isto é, tem uma lógica de constituição que lhe é própria. Um tijolo de adobe é elemento de um espaço político quando ele se constitui como ruptura e reconfiguração em um determinado espaço policial. Um assentamento humano deliberadamente instalado em terreno ocioso de propriedade alheia é um espaço político se ele se constitui como ato político contra uma determinada ordem. Como totalidade, o espaço político que institui um mundo só o é dentro de e contra um mundo específico, no qual ele não pode existir senão como essa ruptura. Assim, nenhuma parte do espaço pode ser definida em si mesma como política. A constituição política é uma constituição de sujeito político reconhecido enquanto tal, ou seja, ela é inseparável de uma experiência. Ela é mundo, ruptura de mundo, experiência de mundo. O espaço político, além de efêmero, pressupõe uma experiência política do espaço, que é a experiência de quem o cria. O sujeito político é sujeito *de* constituído *na* experiência política. O mundo político é um mundo autorrealizado, ele não pode ser construído de maneira

exógena. Esse aspecto central da arquitetura da política tem uma decorrência dupla em relação à reprodução do espaço: a experiência política é uma emancipação de si mesmo, a possibilidade política para o planejamento está no mundo do planejamento, assim como a possibilidade política da construção está no mundo da construção, e o planejamento não pode planejar a política do outro.

À guisa de conclusão, sintetizamos as leituras construídas na trajetória desta pesquisa e destacamos que elas caminharam não para o fechamento como uma “resposta” às questões colocadas, mas para uma abertura de possibilidades – de sua criação e de sua apropriação. A perspectiva da articulação entre espaço e política contida na ideia de experiência política do espaço realça implicações entre o planejamento urbano em todo o seu espectro (do planejamento regional ao planejamento da edificação) e política. As relações entre planejamento, política, crítica, participação, autonomia e transformação são percebidas em suas múltiplas articulações. Os diferentes atos políticos possíveis no planejamento fissuram o mundo do planejamento e alguns deles produzem mudança, embora não produzam uma ruptura na ordem do espaço. Não se faz revolução pelo planejamento urbano. Por outro lado, eles realizam atos políticos que dizem respeito à distribuição de partes e parcelas do mundo do planejamento. Aspirar tudo e conseguir alguma coisa, Lefebvre diz no seu manifesto diferencialista.

As contradições que as ocupações urbanas engendram enquanto espaços políticos, nesse sentido, não decorrem de “falhas” no seu processo de planejamento e gestão, mas sim da dialética que se estabelece na sua constituição mesma entre os possíveis-impossíveis do espaço e da arquitetura política desse processo de planejamento, que define o planejamento político enquanto espaço específico circunscrito pela ordem geral do planejamento. E os moradores das ocupações são sujeitos de sua própria experiência, que se situa nesse limite cambaleante, esfumado e poroso entre política e polícia. No entanto, essa perturbação pontual e circunscrita se propaga, ameaçando a ordem urbana de maneira mais ampla, ao expor sua artificialidade.

Já a construção com terra, esse universo minúsculo e tão pouco conhecido, se constitui como pequeno mundo político circunscrito pela ordem da construção civil – pequeno, mas emblemático, pois possibilita uma visão muito nítida dos aspectos simbólicos, policiais e políticos que envolvem (e eclipsam)

esse material construtivo. E na sua pequena perturbação expõe a artificialidade da ordem hegemônica de produção do espaço.

Como experiência de si mesmo e do seu mundo, a experiência política se configura como dissociação: ela implica o deslocamento em relação à identificação que é dada na ordem (policial) para a construção-experimentação de outra ordem. O agir autônomo, por definição, não pode ser planejado, projetado, gerido e problematizado heretonomamente. A dissociação experimentada no caminho que se perde na experiência política é também uma experiência do fugidio como dimensão constitutiva do conhecimento.

O movimento do mundo não é linear e não se deixa captar totalmente, a ordem do pensamento também não é total. Sempre que algo se dá à problematização, outro tanto lhe escapa. A política se define nesse algo que escapa. A produção de novo conhecimento também acontece nessa experiência que escapa. Ela leva a perceber os movimentos e porosidades no quais os limites entre polícia e política não são tão claros e são sempre móveis. Mais que isso, a emancipação e a práxis urbana não são sobre adotar e seguir conceitos como doutrina. Elas também são ressignificação e litígio sobre os sentidos dos conceitos e os recortes que eles operam. O planejamento voltado para a autonomia não produz autonomia porque ele não pode. No entanto, isso não é uma particularidade do planejamento. Não se realiza a autonomia do outro. Não se transforma o outro em sujeito político. A construção da práxis é uma autoconstrução do seu espaço e do seu sujeito. O planejamento, na construção-exercício cotidiano de sua própria emancipação, dialoga, provoca, convida e contribui, mas o agente social emancipa a si mesmo. O planejamento urbano, o urbanismo, a arte, a arquitetura ou até o direito podem criar seus espaços políticos que se constituam em dar um tijolo. Mas a política, ela é autoconstrução.

01.

PARTICIPAÇÃO E PLANEJAMENTO

reflexões iniciais e formação de um problema de pesquisa



Nos últimos anos, se tornou cada vez mais recorrente a temática da participação social nos processos de planejamento e gestão urbanos. No Brasil, essa temática, historicamente, está estruturalmente ligada à democratização de maneira mais geral, no bojo da luta contra a ditadura militar. A parte mais expressiva da busca pela definição e pela adoção da participação social como paradigma para o planejamento e a gestão urbana é inseparável de sua dimensão institucional, tanto no que se refere à condução dos processos por especialistas e à dimensão privilegiada das razões técnicas, quanto no que se refere à posição privilegiada da legislação e das estruturas institucionais ligadas ao poder público como caminhos de realização desse paradigma. A ampla mobilização política que ocorreu no período da Assembleia Constituinte resultou no caráter de “Constituição Cidadã” da Constituição brasileira de 1988. Seu texto estabelece bases para diversas formas de participação democrática – direta e representativa. A partir dos anos 2000, alguns ideais desse planejamento retornam com mais força, especialmente com a instituição do Estatuto da Cidade (2001) e a criação do Ministério das Cidades (2003).

Os processos e os produtos dessa nova fase do planejamento no Brasil expressam contradições e lacunas. De um lado, há uma busca e uma defesa do planejamento democrático em todas as escalas como instrumento fundamental para a realização da justiça socioterritorial e para a criação das condições de possibilidades para a transformação social. De outro, os agentes sociais que vivem o cotidiano da cidade ainda se veem distanciados das instâncias decisórias e os mecanismos de controle social são pouco claros e possivelmente ineficazes. Essas contradições parecem condicionar as possibilidades de transformação que esses processos de planejamento buscam atingir.

O processo histórico de busca pela realização de uma participação social efetiva não é linear nem ausente de contradições, bem como a noção mesma de participação social não o é. Parte considerável da abordagem da temática considera essa realização impossível (seja em termos absolutos seja em termos do sistema capitalista de relações de produção), virtual (como horizonte em vias de realização) ou (em seus diversos sentidos possíveis) como utopia. Seja como meta, seja como horizonte, essa realização levaria necessariamente a um mundo (uma cidade) melhor, mais justo, menos desigual (e, eventualmente, sem

conflito e sem contradição), e essa seria, de toda forma, a justificativa última da própria busca. O caráter participativo do planejamento traria em si uma dimensão político-pedagógica, que criaria as condições para uma mobilização social crítica capaz de produzir transformações para além mesmo dos limites do plano. Nesse sentido, o plano “em si” importaria menos que o processo de planejamento (democrático e crítico) que ele instaura.

O paradigma da participação social expressa uma contradição constitutiva: uma vez que *social* aqui se refere ao conjunto dos agentes sociais, se eles são de fato autônomos, eles constroem a sua vida, o seu espaço, a sua cidade, o seu mundo autonomamente e quem participa, dentro de uma posição muito específica e limitada, são os técnicos e o Estado, não o contrário. Nesse sentido, a ideia de participação social pressupõe, como regra, um processo inicialmente autoritário, que vai se abrindo à participação, até um certo limite.

O modelo de planejamento (incluindo a regulação que o institui e a gestão que o executa) centrado na gestão democrática da cidade, de base participativa e com vistas à transformação em direção à justiça socioterritorial, vem sendo amplamente praticado em todas as escalas, do planejamento regional ao planejamento específico de assentamentos urbanos, ao menos em termos formais. Ele estabelece a participação social como condição de legitimidade dos planos e incorpora também a justiça socioterritorial como princípio, de acordo com o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Nesse sentido, o esse modelo é a base da elaboração de toda uma nova geração de planos diretores participativos¹² e da criação ou ampliação de instâncias de participação social, como os Conselhos temáticos¹³. A nova proposta busca ampliar os conselhos e suas atribuições (especialmente as deliberativas), bem como instaurar processos de orientação para ampliar a dimensão participativa dos planos

¹² Na esfera do reconhecimento formal, a adoção desse modelo se expressa, concretamente, na realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e revisão dos planos diretores e nas descrições dos princípios e objetivos dos planos em seus textos legais. A partir de elementos como esses, a adoção dos princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade é reconhecida por agentes como Ministério Público e Ministério das Cidades. A referência à implementação desse modelo também é recorrente nos discursos dos agentes do poder público e dos consultores privados envolvidos na elaboração desses instrumentos.

¹³ O caráter participativo dos planos diretores e a existência de alguns conselhos não são criações pós Estatuto da Cidade. Alguns planos diretores elaborados na década de 1990 envolveram processos participativos e alguns conselhos, como o Conselho Municipal de Meio Ambiente, também são anteriores à criação do Ministério das Cidades.

diretores. O planejamento regional e metropolitano incorpora a dimensão participativa tal como praticada na escala municipal. As instâncias de participação social são fundamentais para conferir legitimidade (e mesmo legalidade) aos processos e produtos, que são considerados formalmente como expressão do interesse geral democraticamente definido.

As possibilidades de que um processo de planejamento se configure como uma construção efetivamente participativa, com a constituição de reflexão crítica e mobilização política da população, diminuem à medida em que aumenta a “escala” do plano. Na elaboração dos planos regionais, o poder público municipal tem seu papel enfraquecido nos desenhos dessas novas arenas políticas na medida em que, no Brasil, as formas de gestão compartilhada que se buscava vêm se configurando como gestão supramunicipal, tendo o ente estadual como agente privilegiado. Nesse contexto, os processos de planejamento regional não apenas não enfrentam as fragilidades dos processos democráticos no planejamento municipal, mas tendem a aprofundá-las. Na mudança de escala em relação aos agentes que participam da arena do embate político, há também uma alteração significativa na composição dos agentes no embate e sua correlação de forças.

Esse deslocamento facilita a produção artificial de consensos e uma falsa noção de decisão (e a partir daí, responsabilização) compartilhada, enquanto não altera significativamente a estrutura dos processos decisórios nos principais aspectos implicados no planejamento. Os arranjos dos processos de participação, do ponto de vista operacional, requerem uma lógica seletiva (como exemplo, quantas pessoas são convidadas para falar em uma audiência pública). A necessidade de uma seleção quantitativa esconde a seleção qualitativa, em que as vozes dissidentes acabam por ser excluídas. Movimentos sociais de menor escala e institucionalização, bem como os cidadãos não organizados institucionalmente, tendem a não acessar as novas arenas. A pouca representatividade dos processos participativos, não resolvida em escala municipal, tende a se repetir de maneira ainda mais acentuada na escala regional. As lacunas e contradições da participação social que se configuram no âmbito do planejamento regional (e também mesorregional e metropolitano), portanto, são, ao menos em parte, recriações de problemas que se originam no

âmbito do planejamento municipal e que não são suficientemente enfrentadas nesse âmbito. Elas não decorrem da natureza do planejamento regional ou das suas especificidades.

No que se refere à elaboração dos planos diretores municipais, há uma ampla bibliografia no Brasil sobre alguns aspectos da participação popular, em especial a relação entre autonomia e heteronomia nesses processos, a eficácia dos métodos e das técnicas utilizados e os limites da mobilização e da viabilização operacional da participação em grande escala (MARICATO & SANTOS JÚNIOR, 2006; SOUZA, 2003; LACERDA, 2005, entre outros). Esse debate tem trazido grande contribuição no entendimento de como o paradigma de gestão democrática vem se expressando nos processos de planejamento que buscam adotá-lo (e, com isso, fornecido subsídios para avanços no modelo).

Alguns aspectos observados no planejamento configuram uma problemática específica quanto às contradições que envolvem as relações entre planejamento e participação no processo de reprodução do espaço. Essa problemática pode ser definida em três níveis: o primeiro diz respeito à configuração do Plano como arena de debate, que estabelece quem entra na arena, o que está de fato em questão e o que acontece com os encaminhamentos; o segundo nível diz respeito a como essa arena é “gerida”, isto é, até que ponto quem entra nela é de fato um agente ativo nesse debate; o terceiro nível se refere ao posicionamento dos agentes sociais em relação às questões tratadas na arena. O primeiro e o segundo nível constituem os limites à participação social. O terceiro nível expressa os limites da participação social para produzir mudança socioterritorial.

No primeiro nível, destacamos (a) a definição da pauta dos planos, (b) a distribuição dos papéis na organização dos eventos em que essa participação acontece, (c) as características dos agentes que em geral compõem os grupos que participam e (d) o que acontece com os ‘resultados’ dos eventos de participação:

a) A pauta do debate é estabelecida pelo escopo dos planos, que por sua vez é definido pelo agente estatal. Não raro, as questões mais polêmicas e espinhosas são excluídas desse escopo e assim não vão fazer parte do debate (ou dos embates) que eventualmente pode(m) ocorrer nos eventos participativos

que fazem parte do processo de construção dos planos. Muitas vezes, é o caso de grandes empreendimentos imobiliários, implantação ou ampliação de territórios minerários, implantação ou ampliação de grandes indústrias, implementação de grandes projetos institucionais e realização de grandes obras de infraestrutura¹⁴. Por mais que processos de elaboração dos planos venham a ser participativos, as decisões que no fim das contas (re)definem os territórios e suas dinâmicas fogem ao seu escopo e não são colocadas em debate.

b) Quanto à operacionalização da participação, os recursos e os tempos desses planos são (pre)definidos de maneira que ela acontece principalmente por meio de eventos pontuais. A mobilização social, a viabilização do espaço e de outras formas de apoio à participação, em geral, ficam a cargo do Poder Público. Ficam fora do escopo (e dos orçamentos) dos planos a construção de formas mais eficazes de viabilização de ampla participação – inclusive uma investigação sobre possibilidades de participação que levem em conta os ritmos de vida da população.

c) No que se refere aos participantes de oficinas e afins, em geral cerca de metade dos presentes são ligados ao poder público e ou às equipes técnicas contratadas e, na metade restante, boa parte são representantes das instituições que recebem os convites. O que, em muitos casos, restringe o sentido da qualificação de “popular” para a participação e de “pública” para a audiência.

d) Por fim, embora os principais questionamentos e as principais demandas que surgem sejam registrados e levados em conta no andamento dos processos, não costumam ser criados meios eficazes de controle social dos encaminhamentos ou da formalização daquilo que foi colocado nos eventos de participação.

¹⁴ O projeto minerário Minas-Rio na Mesorregião do Espinhaço e os projetos de expansão minerária na RMBH são exemplos de empreendimentos de grande impacto, cujas decisões são tomadas antes de iniciar os planos, que devem lidar com eles como dados. Em planos específicos de urbanização de assentamentos precários, obras viárias de grande impacto local também são apresentadas como dados, como ocorreu com a implantação da Via do Cardoso, no Aglomerado da Serra, em Belo Horizonte. Sobre o projeto Minas-Rio, definido e parcialmente implementado antes da elaboração do Plano, ver MINAS GERAIS. SECRETARIA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO – SEDRU. GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Plano Regional Estratégico em Torno dos Grandes Projetos Minerários no Médio Espinhaço. Belo Horizonte, 2012-2013. Produtos parciais I, II e III. Disponível em <http://www.urbano.mg.gov.br/municipios/desenvolvimento-regional/950>. Acesso em 20/08/2013. Sobre o plano de urbanização que acompanha a implantação da Via do Cardoso, ver Silva (2013).

Os limites de primeiro nível à participação no planejamento, em muitos casos, são transpostos – de maneira concedida ou de maneira “tomada” – e se constituem arenas às quais a população tem acesso de maneira mais ampla. A partir do momento em que o espaço da participação é aberto, mesmo com todas as suas limitações, as condições de possibilidades do debate e do embate ampliado são efetivamente criadas. No entanto, essas condições de possibilidades, muitas vezes, não se realizam como construção de posicionamentos críticos e mantêm o esvaziamento político, estabelecendo o segundo nível de contradições e limites à participação.

Uma das formas de comprovação de ampla participação popular na elaboração e na implementação das propostas (reconhecida pelos manuais da CEF, pelo Ministério das Cidades e pelo Ministério Público) é a realização de muitas reuniões, oficinas e ou assembleias, com registro de número de presentes e temas apresentados. Assim, são realizadas diversas reuniões com um grupo de representantes de moradores e algumas assembleias abertas a toda a população beneficiária. Nesses eventos, os moradores não são estimulados de fato a refletirem criticamente sobre sua realidade e construir respostas em parceria com os especialistas. São estimulados a responder algumas perguntas diretas e suas respostas precisam ser recortadas, selecionadas, filtradas e reelaboradas pelo conhecimento técnico. Muitas vezes, são apresentadas informações que eles não dominam, através de uma linguagem visual e verbal que não contribuem para a horizontalização do debate, e não raro a escuta aos moradores resulta em explicações de cunho técnico quanto à inviabilidade de suas propostas ou à não pertinência de sua crítica. Boa parte do trabalho especificamente participativo desses planos busca convencer os moradores a se apropriarem de uma proposta que não é deles, e corresponsabilizá-los pelos impactos que sua implementação eventualmente produz, como expulsão de moradores diretamente, para realização de obras de infraestrutura, ou por risco geológico-geotécnico ou por se tratarem de áreas não edificáveis (servidão administrativa, proteção ambiental etc.), ou indiretamente, pela elevação do custo de vida (não apenas do preço da terra) em algumas áreas. A construção de dois ou mais cenários possíveis, a serem apresentados

e discutidos com os moradores, exemplifica o dirigismo que guia a escolha da (única) solução (possível).

Cabe ressaltar que o pressuposto básico que sustenta essa participação desigual, incompleta, contraditória ou seletiva aponta para uma dimensão constitutiva do olhar dos técnicos. Essa verticalidade subjacente à relação leitura técnica – leitura comunitária não decorre de uma posição refletida ou uma escolha consciente dos técnicos no sentido de desqualificar a capacidade dos moradores. Existe uma interiorização, uma naturalização da crença na técnica, que cria uma fronteira excludente do olhar não especializado, mas que não é percebida como tal por quem a pratica. Na concepção básica subjacente a esses trabalhos, há uma verticalidade pressuposta entre as capacidades de diagnosticar e intervir na realidade dos moradores locais e dos técnicos especialistas. Isso se manifesta também na oposição, muito comumente encontrada nesse meio, entre decisão técnica e decisão política. Apesar de a suposta superioridade e neutralidade da racionalidade científica moderna aplicada ao urbanismo e ao planejamento urbano vir sendo desconstruída há mais de meio século e apesar de a maioria dos profissionais concordarem com essa crítica e acreditarem praticá-la, oposições como essa apontam em outra direção.

Como resultado, há uma disjunção entre aquilo que os moradores querem, entendem, sentem, e sua representação nos documentos que expressam isso formalmente. Ela abre uma lacuna entre a legitimidade formal conferida pela participação formal, cujos ritos são seguidos, e a legitimidade concreta de uma concertação tão artificialmente construída. No fim das contas, essa lacuna tende a produzir um estranhamento entre o morador e o Plano que ele ajudou a construir.

Vários aspectos dessas contradições e lacunas nos processos de participação social no planejamento vêm sendo identificados e problematizados, e têm servido de base para a proposição de experiências que busquem inclusão ampliada e protagonismo dos moradores na elaboração dos planos. A realização dessas experiências aponta o terceiro nível de contradição que limita o planejamento crítico (participativo, comprometido com transformação e superação de desigualdades).

Quando os agentes sociais são de fato ouvidos nos processos de planejamento, muitas vezes, o que eles dizem – os problemas que identificam, as soluções que apontam, e mesmo seus desejos – é muito mais identificado com o *status quo* que com os ideais de uma mudança mais significativa. Os agentes sociais momentaneamente beneficiados por uma determinada ordem querem mantê-la a qualquer custo ainda que, a médio prazo, ela tenda a produzir condições urbanas malélicas até para eles próprios. Os agentes sociais mais prejudicados pelo modelo de configuração e dinâmica urbana buscam miniaturas ou arremedos de elementos aos quais os agentes privilegiados têm acesso, e cuja existência ajuda a sustentar a sua própria condição de precariedade. E quase todos os tipos de agentes desejam ou apoiam elementos do modelo de desenvolvimento urbano que reproduzem e aprofundam problemas que eles vivenciam no cotidiano. Como exemplo, os agentes do mercado imobiliário querem construtibilidade infinita, os movimentos sociais por moradia querem soluções com base no modelo de propriedade plena e individual (a maioria deles não apoia aluguel social, propriedade coletiva e nem concessão de uso), a população em geral apoia grandes projetos viários (os quais, não raro, se tornam plataforma de campanha eleitoral).

Com tantas limitações à participação, não é mera coincidência que esses planos em geral sejam compatíveis com aqueles planos e projetos de desenvolvimento econômico elaborados anteriormente e sem participação social. Esses três níveis constituem um papel do plano muito mais no sentido de possibilitar a reprodução da lógica atual da (re)produção do espaço que de questionar essa lógica ou de introduzir mudanças significativas. A conformação e a dinâmica desses três níveis variam com as especificidades do tipo planejamento e atua de forma diferente na reprodução do espaço, tendo em comum o fato de que a configuração geral dos processos e produtos caminha para essa reprodução.

No planejamento regional e no planejamento municipal as lacunas, os conflitos de interesses e as contradições dos processos participativos são mais evidentes na formação das arenas e na composição de forças no embate, bem como na identificação dos agentes e interesses que se situam “acima” dessas arenas (cujas decisões compõem os dados iniciais dos planos) e os agentes que

ficam excluídos do processo. No caso do planejamento de micro escala, que atua no nível de cada assentamento (ainda que componha um Plano conjunto para vários assentamentos), a problemática mais ampla da vida na cidade se reduz à problemática mais imediata das condições de moradia e a uma “questão da pobreza”. Isto é, as condições gerais de produção dessa problemática deixam de existir enquanto questões de planejamento. Os planos específicos, ao se configurarem como recorte isolado da reprodução do espaço, expressam de maneira mais marcante as especificidades das relações entre o planejador e os moradores, no que se refere à participação social e às possibilidades de constituição de reflexão crítica no processo.

A fim de refletir mais detidamente sobre essas relações e enriquecer o debate sobre a temática, foram escolhidos quatro tipos de casos bem diferentes entre eles e menos recorrentes na bibliografia sobre a temática da participação no planejamento: a construção de planos através da metodologia da redução da pobreza urbana, utilizando o quadro lógico como instrumento de planejamento; os planos de urbanização de interesse social com recursos geridos pela CEF; o planejamento de assentamentos rurais de Reforma Agrária criados pelo INCRA; o planejamento da moradia. Todos eles têm a participação e a transformação social como paradigma e objetivo.¹⁵.

Um plano para reduzir a pobreza urbana

A metodologia focada no desenvolvimento das potencialidades individuais a partir reconhecimento e do fortalecimento do patrimônio material e imaterial expressa a contradição entre a concepção geral das propostas e as especificidades de sua execução e ou de seu monitoramento.

Essa metodologia foi desenvolvida por uma instituição não-governamental internacional, em parceria com instituições públicas e privadas

¹⁵ Foram escolhidos casos vivenciados anteriormente à realização desta pesquisa, para explicitar a formação da problemática. Parte da reflexão apresentada neste capítulo, no entanto, decorreu também do desenvolvimento inicial da pesquisa, e foi objeto das primeiras publicações realizadas no âmbito do doutorado. Uma reflexão sobre o processo recente da recentralização no planejamento no Brasil e as questões que impõe à participação se encontra em Lelis e Gaio (2014) e uma discussão sobre a politização na construção do processo participativo na IV Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte foi publicada em Araújo, Gaspar e Lelis (2015).

locais, desde o final da década de 1990, até pelo menos o final dos anos 2000 no Brasil, em cidades como Belo Horizonte (MG), Ipatinga (MG), Governador Valadares (MG), Recife (PE) e Salvador (BA). Ela amplia a lógica mais utilizada nas intervenções em assentamentos precários para uma noção de redução da pobreza urbana. Parte do conceito de que pobre “é aquela pessoa que não tem possibilidade de desenvolver os talentos que recebeu, isto é, não possui o acesso às reais oportunidades que lhe permitiriam desenvolver todas as próprias potencialidades” (NOVARA, 2003, p. 25). Os projetos se dedicam a identificar e fortalecer os elementos que constituem o patrimônio dos indivíduos, através de processos que provocam ou incentivam o protagonismo deles na identificação e na solução dos seus problemas. Nessa abordagem, os elementos capital social, relações familiares, educação, trabalho, saúde, habitat e meio ambiente, considerados em conjunto, definem o patrimônio. O pressuposto é que a redução da pobreza não se realiza com uma intervenção parcial. As partes do patrimônio tendem sempre ao equilíbrio, portanto, se uma intervenção tem pouco sucesso em poucos elementos e muito sucesso na maioria deles, os outros tendem a se fortalecer e se equilibrarem. Por outro lado, se a intervenção ocorre em apenas um ou dois elementos, eles tendem a enfraquecer e entrar novamente em equilíbrio com os demais.

A forma de construção dos projetos e de organização da implementação adotam o método conhecido como marco lógico ou quadro lógico¹⁶ que, embora amplamente utilizado no mundo na estruturação e gestão de vários tipos de projetos, não costumamos encontrar nos programas, planos e projetos ligados ao planejamento urbano e regional ou à gestão urbana no Brasil. Ele implica clareza do projeto para ser construído. Começa pelo objetivo geral e chega a cada material necessário, passando pelos objetivos específicos, ações, agentes, tipos de dados necessários, formas de obtê-los, uso de cada dado, tempo e demanda de pessoal e material para cada ação, além de, no fim, também estabelecer as maneiras específicas de demonstrar o cumprimento de cada

¹⁶ “O Quadro Lógico ‘é um instrumento de gestão de cada fase do ciclo do projeto. Ele é um instrumento mestre a partir do qual se elaboram outros como o calendário de execução e o plano de monitoramento, por exemplo’. Através dele apresentamos de forma sintética e lógica os objetivos e as atividades executadas com o fim de atingir cada resultado. Através do Quadro Lógico são visualizadas todas as práticas desenvolvidas, respeitando a cronologia de cada fase” (NOVARA, 2003, p. 52).

objetivo. O método pode ser utilizado mesmo para projetos de grande escala e demanda que o plano defina objetivamente as formas de sua execução e estabeleça critérios específicos de monitoramento da realização de seus objetivos. Esse aspecto possibilita maior *accountability* nos planos, bem como o planejamento de sua execução em etapas e por diferentes agentes, que conseguem dar continuidade ao trabalho mesmo não tendo participado dele desde o início.

Ficariam explícitas, nessa abordagem, metas irrealizáveis no contexto dado, pois a pressuposição da mudança de lógica de atuação de qualquer agente não poderia ser uma condicionante “solta” para a eficácia do plano. Como exemplo, uma ação que depende de intersectorialidade na administração pública municipal em um município onde ela não existe, demandaria um tratamento específico, com diagnóstico da relação entre as secretarias, métodos de análise, identificação de potencialidades, estabelecimento de critérios que indicariam a construção da intersectorialidade passo a passo, formas de verificação do cumprimento desses passos, agentes responsáveis pela realização e pela condução do processo etc. Um plano construído dessa forma não poderia pressupor uma prática inexistente, um recurso inexistente ou um patrimônio inexistente como condição de sua realização. Além disso, a vinculação dos dados levantados ao seu uso evita o despendimento de recursos temporais, humanos e financeiros do projeto com a geração de informações que não serão utilizadas no seu âmbito.

A abordagem da pobreza urbana como uma condição global que é enfrentada pelo método do fortalecimento também global do patrimônio, articulada com o método do quadro lógico no planejamento, na execução e no monitoramento das ações permitiram a realização de intervenções que de fato trouxeram muitos benefícios aos locais onde atuaram. No caso de Governador Valadares, a abordagem se estendeu a todo o município, dando origem ao Plano de Redução da Pobreza Urbana¹⁷. O plano trabalhou com todos os assentamentos precários do município, individual e detalhadamente, e elaborou

¹⁷ PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR VALADARES. Plano de Redução da Pobreza Urbana em Governador Valadares: Diagnóstico e Diretrizes. Governador Valadares (MG): 2002.

critérios para quantificar e hierarquizar a vulnerabilidade de cada um. As diretrizes não apenas apontavam todas as ações necessárias para fortalecer o patrimônio e diminuir a vulnerabilidade de cada um, como criava também uma escala de prioridades, para que as ações pudessem seguir um cronograma de longo prazo, com etapas organizadas por problema a enfrentar ou por assentamento. Como exemplo, em 2008, havia um conjunto de 14 assentamentos precários que passariam por obras de urbanização, através de recursos captados de diferentes tipos de programas e ou editais do Governo Federal. Nesses assentamentos, já vinham acontecendo diversos tipos de ações que lidavam com outras dimensões da vulnerabilidade, e a atuação na infraestrutura e nos equipamentos e serviços urbanos estava articulada com o contexto mais amplo, inclusive com acompanhamento e monitoramento de agentes públicos municipais comuns a todas as ações.

Na sua concepção geral, esse método de fato procurava centrar toda a atuação no desenvolvimento do sujeito e, nesse sentido, procurava contribuir para sua autonomia no sentido amplo. Por outro lado, a problematização desse sujeito tinha uma dimensão exógena significativa e ia eventualmente no sentido oposto ao da autonomia. A avaliação de cada elemento do patrimônio é, em grande medida, definida pelo que o agente externo entende como potente ou frágil, é ele quem dá o aval sobre o que é de fato problema e o que é de fato solução em cada caso. Nesse sentido, a adoção de práticas ou padrões que poderiam ser objeto de reflexão (auto)crítica por parte dos moradores, ou reafirmados, ou melhorados, ou ideias totalmente novas que poderiam ser construídas, tendem a não ocorrer a não ser que o técnico em atuação as tenha percebido antes. A isso se somam os condicionamentos de olhar trazidos pelos especialistas que atuam nos projetos (como ocorre com especialistas no processo de planejamento em geral). Como decorrência, o que observamos em vários casos que adotaram esses métodos na qualificação de determinados aspectos da vida como renda, escolaridade, maneiras de construir as casas, formas de uso e apropriação dos espaços públicos e dos espaços privados não construídos, entre outros, é uma atribuição de valores muito parecidos com as noções de bom e desejável encontradas nos meios técnicos em geral, e relativamente homogêneos em assentamentos muito diferentes uns dos outros,

no Brasil todo. Isso pode ser percebido nos índices que ligam diretamente o material utilizado na construção ao nível de precariedade da moradia, sem a mediação de critérios como presença de manifestações patológicas, risco construtivo, conforto ambiental, influência cultural ou nível de domínio da técnica utilizada. Também pode ser percebido na ausência de vinculação entre cultura e soberania alimentar, entre situação e composição de quintais e jardins e cultura popular no tratamento de doenças ou maneiras de percepção, uso e apropriação de espaços abertos, coletivos ou não. Permeia ainda a forma de valorar a presença de itens de infraestrutura urbana, sem fazer uma relação com situação da saúde pública para verificar relações entre hábitos cotidianos, saneamento ambiental e incidência de doenças ligadas ao saneamento. As análises das particularidades dos encontros e das apropriações coletivas do espaço dão lugar a uma proposição de praças ou centros comunitários cujas localização e escala, muitas vezes, implicam a construção de novas formas de coletivização, em detrimento das existentes.

Esse aspecto, que pode ser observado no trabalho personalizado com um único assentamento, e em que os quadros lógicos enfatizam mais a dimensão qualitativa, é consideravelmente aprofundado com a ampliação da escala de atuação do projeto, em que esses juízos de valor se tornam índices numéricos, que por sua vez compõem fórmulas estatísticas de análise e qualificação dos assentamentos, dos objetivos e das ações. Nesse ponto, o protagonismo dos moradores já se perdeu quase completamente. A ideia de organização comunitária pode ser um exemplo. Os projetos apontam a necessidade de organizar os moradores de cada assentamento em uma Associação formalmente instituída, como meio de fortalecer o senso de coletividade, a construção conjunta de soluções e o amadurecimento político, ampliando o exercício efetivo da cidadania. Esse juízo de politização define uma meta qualitativa. Ao quantificar essa meta para constituir os Índices Objetivamente Verificáveis (IOVs), a realização desse objetivo – politização da comunidade ou organização comunitária – é medida pela existência de reuniões regulares da Associação, um número que não permite de fato aferir se a Associação funciona ou não, mas que se torna uma prova material suficiente da eficácia da ação e da realização do objetivo. Entre as pessoas presentes, quantas se manifestaram,

qual a relevância do que foi discutido para o assentamento como um todo, quais encaminhamentos ocorreram e qual sequencia foi dada a eles não entram nos critérios para avaliar o sucesso da Associação como forma de organização e politização da comunidade (sem contar os vínculos político-partidários locais que essas associações costumam acabar construindo).

Esse tipo de trabalho, portanto, parte de uma concepção ampla do sujeito e da sua autonomia, possibilita que os planos e projetos sejam de fato eficazes, e, por isso, é algo que contribui na vida dos beneficiários. No entanto, ele acaba por criar um movimento de autonomia-heteronomia que também fortalece barreiras simbólicas à capacidade (auto)crítica dos beneficiários, para além dos modelos que lhe são apresentados como patrimônio desejável, que devem almejar. Esse aspecto acaba por incidir também na redução da capacidade da crítica sociopolítica de maneira mais ampla, contribuindo, como ocorre em grande das intervenções de planejamento urbano no Brasil, para o esvaziamento (do potencial de debate) político do espaço.

Participação social na concepção (e normatização) da Caixa Econômica Federal (CEF)

Se, no caso da abordagem do patrimônio, o percurso na direção de uma participação comunitária efetiva (voltada para a construção de autonomia) é incompleto e contraditório, no caso do desenho da política governamental voltada aos assentamentos de interesse social, ela parece ser mesmo combatida. Nesse sentido, os projetos vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ampliam e aprofundam os problemas relativos à participação popular que haviam sido percebidos no Programa Crédito Solidário, também gerido pela CEF.

Os municípios devem apresentar e aprovar uma proposta para acessar os recursos do PAC destinados a intervenções integradas em assentamentos precários. Em muitos casos (talvez na maioria deles), o município não tem condições de desenvolver e executar os projetos e ações, e abre um edital de licitação para contratar empresas ou ONGs especializadas no trabalho. Os projetos em política urbana e habitacional, para ter acesso aos recursos,

precisam ser aprovados pelos técnicos da CEF, antes de seguirem para o Ministério das Cidades. A CEF, por sua vez, trabalha com um alto nível de padronização de processo e de produto. Como os recursos também são escassos, especialmente para o que não envolve diretamente execução de obra e que é genericamente chamado de social (aqui se incluem todos os diagnósticos, projetos e planos participativos, bem como trabalho jurídico), praticamente não há abertura para substituição. Nas raras opções de serem aceitas aproximações mais ampliadas ou efetivamente participativas, elas teriam que ser acrescidas às demais exigências, o que em geral é limitado por inviabilidade financeira. A dimensão participativa nos projetos integrados de urbanização de assentamentos precários é obrigatória e é apresentada no Plano de Trabalho Técnico Social – PTTS. Os manuais pelos quais a CEF avalia o PTTS e o andamento do Trabalho Técnico Social (TTS) entendem a participação social como a aceitação pelos beneficiários do projeto a ser realizado, sua colaboração em tudo o que for necessário (como responder entrevistas e questionários, abrir sua casa para visitas técnicas, providenciar documentos, comparecer às assembleias), e a disponibilidade de um pequeno grupo para acompanhar mais de perto o trabalho, atuando como multiplicador da informação e como representante do grupo todo no conhecimento e na validação das propostas e ações. A equipe de TTS deve garantir que os resultados de cada etapa sejam apresentados aos beneficiários e aprovados por eles, e que eles se manifestem nas ações que demandarem leitura comunitária da realidade (em geral, fase de levantamento de dados). Os manuais são minuciosos e se traduzem em planilhas, de cuja conferência depende o pagamento das equipes.

As intervenções são chamadas de integradas, e a integração é traduzida na presença de uma tríade técnica: equipe social, equipe de obra e equipe jurídica. Basicamente, a equipe de obra é composta por profissionais da área de construção civil, através de empresas com experiência em obras públicas de infraestrutura, que têm sua própria lógica de trabalho e detalham os projetos e executam as obras de urbanização. A equipe jurídica é responsável por definir e utilizar os instrumentos de regularização fundiária, implementando as ações e estratégias e acompanhando os procedimentos até a titulação dos moradores. A equipe social tem três papéis diferentes: promover a aceitação e o envolvimento

dos beneficiários em todo o processo, mediar a relação entre a equipe de obras e os moradores, explicando o processo, os projetos, as obras, e ouvindo os moradores a respeito, e auxiliar a equipe jurídica na parte operacional da regularização, como coleta e organização de documentos e mediação de conflitos. Uma das tarefas da equipe social é planejar e gerir as remoções de famílias, indicadas pelos projetos, e os reassentamentos. Assim, a participação dos moradores e a integração do trabalho são funções da equipe social que, não raro, conta com profissionais do planejamento urbano para fazer a mediação entre a equipe de obras e os moradores e para cuidar da parte de desenho urbano que compõe o processo de regularização fundiária. Nessas regularizações integradas que envolvem obras, as licitações são feitas de maneira independente, uma para as obras (que traz consigo o detalhamento dos projetos) e uma para o trabalho social e jurídico. Um dos primeiros produtos a serem entregues pela equipe social é um diagnóstico, elaborado de maneira participativa, o que expressa uma contradição.

A licitação das obras é feita a partir de um projeto básico, a ser apenas detalhado na implementação, bem como a licitação do trabalho social e jurídico (que também é urbanístico) já define as diretrizes gerais do trabalho. O resultado desse diagnóstico não vai alterar significativamente o que vai acontecer na área. Também não há vinculação específica entre os problemas levantados pelo diagnóstico, em relação aos aspectos sociais e econômicos, e a implementação de alguma ação no sentido de superá-los. Essa é uma característica importante do TTS dos projetos de intervenção integrada do PAC: os diagnósticos apresentam um conjunto considerável de dados socioeconômicos dos beneficiários, mas não há previsão nesses trabalhos (inclusive naqueles manuais, nos manuais de acesso público do MCidades, ou mesmo previsão de recurso para isso) da proposição de ações para enfrentamento dos problemas encontrados nesse âmbito. Mesmo em relação às questões ambientais, as ações em geral não passam de pequenas ações gerais de conscientização (uma caminhada ecológica ou um evento com as crianças da área, como exemplo). Apesar de se chamarem integradas, essas intervenções buscam promover a melhoria das condições de vida dos moradores apenas através de intervenções construtivas em infraestrutura e moradia, e intervenções documentais que visam

ao registro do parcelamento e à titulação dos moradores (com títulos de propriedade ou concessão real de uso). Essas intervenções incluem eliminação de risco, saneamento ambiental, infraestrutura viária básica e iluminação pública. Melhorias habitacionais e provisão de novas moradias tinham recurso bastante limitado, muitas vezes a ser disponibilizado pelo próprio município, como contrapartida¹⁸. Equipamento urbano como praças, escolas, creches e unidades de saúde não fazem parte do conjunto básico de cada intervenção, mas, em alguns casos, um ou mais desses itens podem constar da intervenção.¹⁹

Alguns municípios, para evitar essa contradição de chamar de participativo um processo que começa com o projeto interventivo praticamente pronto, realizam uma etapa anterior de construção participativa do projeto, para depois licitar a sua execução. Alguns municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) vêm adotando essa prática de planejamento participativo da intervenção, muitas vezes através de licitação, e utilizam esse plano como base para licitar a implementação da regularização integrada. Belo Horizonte utiliza o Plano Global Específico (PGE) e Contagem, o Plano de Intervenção Integrada (PIIN). Esses planos são bem anteriores ao PAC e os recursos para sua realização têm vindo de diversas fontes, incluindo dos próprios municípios. A estratégia evita o anacronismo projeto-diagnóstico e funciona também como instrumento para alcançar os recursos necessários. Ao menos em tese, os assentamentos beneficiários não são pegos de surpresa no momento da implementação. Também é possível licitar a intervenção em etapas, primeiro o trabalho social, urbanístico e jurídico e, posteriormente, as obras de urbanização. É uma opção utilizada especialmente devido à escassez de recursos para as obras, mas seus resultados são contraditórios (muitas vezes, quando o recurso para as obras é alcançado, as configurações da área já mudaram a ponto de ser necessário novo projeto.

¹⁸ Em 2009, com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, toda a parte de provisão habitacional nesses projetos de intervenção passou a ser suprida pelo Programa, que tem regras próprias, que não envolvem participação popular.

¹⁹ Nesses casos, em geral, a localização e as características dos equipamentos são predeterminadas e não entram no escopo dos processos participativos.

A adoção do plano participativo prévio e a realização parcial da regularização, sem as obras de infraestrutura, têm a vantagem da construção e maturação mais lenta dos projetos de intervenção urbanística nas áreas, com abertura para algum nível de participação dos beneficiários, apesar das limitações impostas pela normatização do gestor de recursos.

Planejamento em assentamentos rurais do INCRA

Os movimentos sociais no campo na América Latina têm uma íntima relação com a pedagogia emancipadora e os diagnósticos e planos participativos no meio rural. O aumento da produção de abordagens críticas de questões sociais e políticas que ocorre a partir da década de 1960, em relação a temas urbanos, ocorre também em relação a temas rurais. A mobilização em torno da Reforma Agrária inspirou e influenciou a configuração inicial do ideário do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Atualmente, em relação ao planejamento rural, a ideia de que o planejamento participativo é de fato um co-planejamento está relativamente estruturada e tem uma certa aceitação nos meios institucionais. Há, na formação profissional, a possibilidade efetiva de capacitação nesse tipo de planejamento, dentro dos campos disciplinares. Há também, na prática profissional, demanda por esse tipo de serviço, cujo produto reflete essa lógica, especialmente por uma certa simplicidade. Os Planos de Desenvolvimento, os projetos de atividades produtivas, os projetos de parcelamento, entregues para formalizar os assentamentos ou para acesso a financiamentos demonstram isso²⁰.

A diferença estrutural, lógica e funcional entre os planos urbanos e regionais e a abordagem dos planos e do planejamento no meio rural não decorre apenas da diferença entre as especificidades da cidade e do campo²¹.

²⁰ Isso não quer dizer que não existam planos convencionais, complexos e tecnocráticos para o meio rural. Eles existem, especialmente no âmbito do empresariamento rural, representado pelo agronegócio. Ocorre que, quando a proposta é fazer algo diferente disso, existe toda uma estrutura que torna possível, sem sair daquilo que já é institucionalizado.

²¹ Existe todo um debate quanto aos conceitos de campo e cidade, rural e urbano, inclusive quanto às limitações desses conceitos para pensar o espaço atual, que, pelos limites deste trabalho, não é objeto de nossa reflexão. Entre os autores que discutem a problemática rural-urbano no Brasil, no âmbito dos estudos urbanos e regionais, destacamos, Monte-Mór (1994, 2003), Oliveira (1977, 1981) e Santoro (2014).

A noção de participação praticada aqui incorpora de maneira efetiva o diálogo e a construção conjunta. Há uma mudança na forma de perceber as pessoas às quais o plano se destina. Parte-se do pressuposto de que as pessoas sabem o que elas querem, sabem do que elas precisam, estão preparadas para formular problemas e discutir soluções.

Um dos métodos utilizados no planejamento de assentamentos de Reforma Agrária é o Diagnóstico Rápido Participativo Emancipador (DRPE). Ele se baseia nos Diagnósticos Rápidos Participativos (DRPs), que ganharam força principalmente a partir da década de 1980, como forma de, através de técnicas participativas, incluindo dinâmicas de grupo e técnicas de pesquisa qualitativa, levantar um conjunto suficiente de dados em um curto período, dinamizando os processos de planejamento.²² O DRPE, além disso, busca transformar o processo de produção desses dados em um processo de construção ou fortalecimento das pessoas envolvidas enquanto sujeitos. Ele é estruturado através do diálogo de saberes, provocando e ou incentivando a reflexão dos agentes sociais sobre a realidade em que vivem, colocando o saber técnico especializado como mais um agente desse diálogo. O método busca contribuir para a formação de consciência crítica, elemento fundamental na construção dos sujeitos. No planejamento dos assentamentos, o DRPE é combinado com o Método Altadir de Planejamento Popular (MAPP), articulando a reflexão crítica sobre a realidade com a construção conjunta de alternativas e o comprometimento pessoal e coletivo com sua realização.²³

A elaboração do plano é uma sistematização de dados em um documento, mas ela não traz nada novo. Os técnicos devem se posicionar a partir de seu conhecimento especializado, construir seus argumentos e explicá-los de maneira que as famílias possam se posicionar criticamente. Elas são incentivadas a refletir, a observar, a construir problemas e soluções, que não são pré-definidas. Não há uma proposta apresentada para avaliação. Todas as famílias do assentamento participam de todos os debates e são incentivadas a falar. O documento final, o Plano, é muito menor e muito mais simples que os

²² Para uma síntese sobre os DRPs ver, entre outros, Chambers e Guijt (1995).

²³ Uma abordagem mais detalhada sobre o DRPE e o MAPP, bem como uma descrição das experiências de aplicação do método relatadas neste texto e outras mais, se encontra em Pereira (2017).

planos do planejamento urbano e urbano e regional mais comuns, é composto de registros das atividades coletivas e todas as pessoas o reconhecem e se reconhecem nele.

Há, no entanto, uma disjunção na relação entre o planejamento, o espaço e a vida no (do) assentamento. O espaço da produção é compreendido como espaço da (constituição da) autonomia, e o exercício consciente dessa autonomia é entendido como condição para construção eficaz da (nova) vida coletiva no (do) assentamento. O processo de planejamento desse espaço é estruturado a partir de uma pedagogia emancipadora, que vai desde a reflexão conjunta sobre a realidade do assentamento ao planejamento mais direto (inclusive financeiro) da produção propriamente dita, e o produto que o sintetiza, o plano, é um documento no qual todos os envolvidos se reconhecem. A produção de espaço (no sentido mais literal da expressão) na constituição dos assentamentos, por outro lado, é explicitamente heterônoma. O parcelamento do solo e a distribuição das famílias no assentamento, a definição das áreas de proteção ambiental e demais áreas coletivas, o projeto arquitetônico das moradias, via de regra são estabelecidos sem qualquer participação da comunidade, e na maioria dos casos já estão definidos no momento da realização daquele referido processo de planejamento. O parcelamento do solo, muitas vezes, não é colocado como uma *questão*. Em geral, o profissional especializado marca as áreas de reserva legal e permanente *a priori* e distribui as famílias na área restante da forma que lhe parece mais eficiente ou equitativa. Quando o assentamento está ligado a movimentos sociais politizados, em geral, há uma pressão para que as parcelas das famílias sejam rigorosamente iguais ou por áreas de cultivo coletivo. Quase sempre, é como se a constituição material daquele território derivasse *naturalmente* do tamanho do terreno e do número de famílias²⁴. Embora não se possa superdimensionar as consequências dessa maneira de *formar* o território propriamente dito, ela não deixa de indicar uma certa falta de relação ou uma relação muito limitada das famílias com o

²⁴ Algumas vezes, há uma atribuição de caráter simbólico *a posteriori*, criando alguma forma de familiaridade com o novo território. Como exemplo, no Assentamento Cachoeira, localizado no Município de Unai (MG) e formado na sua maioria por famílias provenientes do Distrito Federal, a estrada principal, que cortava o assentamento no meio e dava acesso às parcelas, era chamada pelos moradores de “Eixão”.

assentamento como um todo, ou mesmo com a ideia de um *todo*. As áreas de preservação se tornam o lugar do desconhecido, do distante. O que possibilita que em um assentamento com alguns anos de existência os moradores não conheçam de fato essas áreas: “Dizem que tem uma cachoeira bonita lá, mas nunca fomos não, dizem que tem onça”. Além disso, as famílias têm uma relação forte com sua parcela e fraca com o assentamento como tal. Essa não-relação mais profunda com o assentamento acaba por se tornar mais um fator de favorecimento de sua desintegração diante de períodos de dificuldade. É como se a nova vida de uma família estivesse inscrita em um pedaço individual de terra que está flutuando no vazio.

Nos assentamentos que são construídos a partir de uma mobilização política prévia mais estruturada, tem-se a situação inversa: um controle tão rigoroso das lideranças sobre aspectos como igualdade, uniformidade ou coletividade que acaba por afastar também a possibilidade da formação do assentamento como formação conjunta de seus sujeitos.

O caso do reassentamento das famílias removidas do Parque Nacional Grande Sertão Veredas (PNGSV), uma comunidade tradicional, por outro lado, permitiu criar um contraponto interessante e explorar essas questões, por uma conjunção de elementos, como: o apoio formal e direto do antigo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e da Fundação Pró-Natureza (FUNATURA), que trabalharam pelo reconhecimento da moradia (e do direito à moradia) dessas famílias, chamadas posseiras em discursos que buscavam desqualificá-las; o envolvimento da equipe de planejamento no processo desde o conflito em torno da constituição mesma do assentamento. A caracterização das famílias como comunidade tradicional propriamente dita e seu reconhecimento pelo INCRA possibilitaram a formação de um assentamento exclusivo e com uma área que permitisse às famílias, em números absolutos, ocupar a mesma área que ocupavam no Parque. O planejamento do parcelamento do assentamento aconteceu junto e com a mesma abordagem do PDA, tornando-se parte dele. Foram realizados vários percursos por toda a área, levantados e discutidos pontos de fragilidade ambiental, perfis das famílias, limitações e possibilidades de áreas de reserva. As famílias criaram três tipos de parcela, em função de água, área, fertilidade,

vegetação e limites e possibilidades de uso, que foram distribuídas de acordo com número de pessoas e atividades agrárias preferenciais. No fim do processo, as famílias tinham muito conhecimento sobre todo o assentamento e sabiam exatamente os *ondes*, os *comos*, os *para quem*s e os *porquês* do território que eles estavam construindo. Eles se identificaram sem problemas no mapa (projeto de parcelamento) que formalizou essa constituição.

Se, na configuração do território do assentamento, as frestas eram maiores e houve uma possibilidade de questionamento dos processos estabelecidos, na direção da pedagogia emancipadora proposta no PDA, a situação da moradia era uma grande e monolítica parede. A casa, nos assentamentos do INCRA, era a situação mais extrema: havia um projeto único, obrigatório para todo o país, que acompanhava uma lista de materiais de construção e deveria ser minuciosamente seguido, para que as famílias pudessem utilizar o financiamento disponibilizado pelo Governo Federal através CEF. Isso valia, inclusive, para comunidades tradicionais. Em 2002, enquanto para uma moradia social urbana de baixíssimo custo, o valor mínimo calculado eram cerca de quinze mil reais, o recurso disponibilizado para a construção de cada casa nos assentamentos era 2.500 reais. Isso tendo em conta que os assentamentos ficavam distantes dos centros urbanos, e a taxa de transportes ainda elevava o custo do material em relação a uma moradia urbana. O projeto padrão tinha 31 metros quadrados. O INCRA e a CEF contavam com um profissional para verificar em campo se a lista de materiais e o projeto foram seguidos, e havia uma concessão: o projeto previa telhado em fibrocimento e, como as condições térmicas da casa ficavam muito ruins, era permitido (extraoficialmente) que as famílias trocassem alguns itens específicos (como piso ou reboco) por telhas cerâmicas. E só. Assim como a terra mesma, as condições financeiras de começar as atividades e a assistência técnica, essa casa também não era doada às famílias. Trata-se de (mais) um financiamento. No caso do assentamento São Francisco, das famílias do PNGSV, não fez a menor diferença o fato de se tratar de uma comunidade tradicional. As famílias construía suas casas com terra, madeira e palha havia gerações. Elas tentaram encontrar um projeto híbrido, com paredes em adobe, telhado em cerâmica e adoção do “Kit banheiro completo”, mas a CEF não aprovou e as

famílias optaram por construir sem o financiamento, da forma como estavam acostumadas.

Essa disjunção entre espaço de produção e produção de espaço – que é também entre espaço de produção da produção e produção do espaço da vida – implica uma contradição entre autonomia e heteronomia.

Planejamento conjunto da moradia

O Projeto Nossa Casa foi uma experiência de planejamento participativo da moradia e envolveu famílias residentes em Nova Viçosa e Posses, bairros periféricos e contíguos, localizados em Viçosa, MG.

Essa experiência aprofundou a problemática das disjunções na produção do espaço como produção da vida e escancarou as contradições daí decorrentes, acrescentando uma outra, muito menos evidente nos assentamentos rurais: a produção de espaço é reprodução de espaço de reprodução. A reflexão com as famílias sobre os aspectos mais corriqueiros da arquitetura e da construção se exercitou, como exemplo, através do cultivo de um olhar mais atento à trajetória solar, aos sentidos do vento e às características do solo, bem como do desenvolvimento da noção geométrica dos espaços dos cômodos e da distribuição de objetos dentro deles, e da abstração dos desenhos técnicos, com seus códigos e suas vistas recortadas e bidimensionais. Nesse processo, outras dimensões se colocam e cada vez mais se colocam como inseparáveis e determinantes das demais.

O histórico de formação dos bairros traz em si a perversidade dos jogos políticos que reproduzem e reforçam os processos históricos de opressão criticados por Freire. Nos bairros em questão, a família do prefeito da cidade comprou uma fazenda na borda do perímetro urbano, a preço de terra rural, fez loteamentos ilegais, vendeu centenas ou até milhares de parcelas de cerca de 100 metros quadrados a preços muito baixos, depois alterou oficialmente o perímetro urbano e urbanizou parcialmente a área com recursos públicos, extraindo dividendos financeiros e políticos da operação.

Todas as atividades do Projeto foram permeadas por uma relação muito próxima com as famílias envolvidas, para além dos resultados imediatos de cada

dinâmica de pesquisa/diagnóstico, oficina de desenho/projeto ou dinâmica de planejamento. Havia um foco especial nas nuances do processo, naquilo que era dito e também na linguagem dos corpos, nas expressões e nas pausas. Esse aspecto do trabalho trouxe elementos relevantes à análise, que não são encontrados a partir de um conjunto de resultados de cada técnica.

Um exemplo é o desenho, pelas famílias, de um mapa dos bairros onde moram. A técnica, chamada *mapeamento*, é uma junção da técnica de mapeamento coletivo dos assentamentos (já utilizada no DRPE) com a exploração dos aspectos simbólicos envolvidos no desenho de um *mapa mental*, aplicado em trabalhos de urbanismo, especialmente a partir da abordagem de Lynch (1960). Por um lado, essa junção trouxe ao DRPE a possibilidade de explorar, no processo de elaboração coletiva do mapa e na análise do produto, muitas questões que estão para além da simples apresentação do assentamento aos técnicos. Por outro, essa maneira de fazer o mapa mental-social, conversando sobre a sua constituição, trouxe uma série de aspectos novos à maneira de analisar a dimensão simbólica do espaço urbano, tal como era feita na técnica do mapa mental, e mesmo desconstruir alguns pressupostos que essa técnica costuma carregar ou reforçar.

Um aspecto importante da técnica do mapeamento coletivo é a riqueza de discussões que permite, pois é possível estimular reflexões sobre os vários elementos que compõem o espaço e influenciam na vida dos moradores, ressaltando questões sociais e ambientais, como a questão da saúde, que não são contempladas em um mapa mental feito sem muita discussão e apenas com uma análise psicológica do produto final.

É interessante também observar a carga subjetiva dessas descrições, explicitadas nas suas expressões faciais ao falarem, ou na forma de descrever o “seu” espaço.

Essa articulação do mapa individual do urbanismo com o mapa social do DRPE já havia sido discutida na elaboração dos PDAs dos assentamentos e chegou a ser incorporada na metodologia original, tornando mais rica a realização dos mapeamentos e sua análise posterior. A experiência realizada no Projeto Nossa Casa aprofundou a reflexão, no sentido de reforçar a crítica de que determinadas características simbólicas possam ser atribuídas a

determinadas características físicas dos objetos construídos, como se já existissem neles como imanência.²⁵ Nesses mapas, o traçado viário, o tamanho, a forma e as cores das edificações são irrelevantes, diante da maneira como os trajetos e os edifícios entram ou não entram na vida das pessoas.

As sucessivas visitas à área onde residiam as famílias descortinavam um conjunto de relações que ampliava o debate das condições de moradia para uma reflexão sobre as condições de vida:

Enquanto o abastecimento de água, disponível em determinada área da cidade, é conquista suficiente para muitas estatísticas nesse quesito do saneamento básico, dentro das casas o que se encontra são as velhas latas d'água, buscadas em fontes de origem duvidosa, porque a renda das famílias não tem regularidade suficiente para manter em dia o pagamento desse serviço. Latas menores estão sobre o fogão para ferver a água, porque o filtro de barro também não existe na residência, ou por falta absoluta de recursos (famílias que sobrevivem de doações) ou porque esse item não figura nas prioridades de consumo da família (perdendo lugar para televisão e sofá, entre outros). E essas latas estão sobre um fogão a lenha, porque o gás de cozinha ou não existe ou não é suficiente para toda a demanda da família e, como a área em questão está na borda da cidade, existe o acesso à lenha, ainda que informal. Com isso, algumas paredes estão cobertas de fuligem. E há pequenos jardins, áreas externas cujo cuidado anuncia áreas internas igualmente bem cuidadas e hierarquias outras, apresentadas por aquela velha fala que diz "é simples, mas é limpinho", na vida que procura seu ritmo entre agradecer e cuidar do pouco que se tem e sonhar com que se tenha mais, algum dia, de alguma forma. E há casas difíceis de descrever, onde moram pessoas que se perderam de sua vida e se tornaram pacientes intermitentes do atendimento, igualmente intermitente, da psiquiatria e dos remédios psiquiátricos fornecidos pelo sistema de saúde dito gratuito. Crianças que caem das lajes habitam o cotidiano e o imaginário como quase que uma parte constitutiva da infância. (Trecho extraído das anotações de campo da autora, na elaboração do Projeto Nossa Casa, 2004)

A realização das técnicas de construção conjunta de reflexão e planejamento da moradia fazia emergir muitos aspectos da cultura construtiva popular. O saber prático do operário de construção civil conhecido como servente de pedreiro, ao mesmo tempo em que expressa um saber efetivo e uma facilidade adquirida em discutir determinados aspectos da construção de uma casa, como calcular e criticar cálculos de consumo de tempo e material para uma determinada tarefa, também expressa uma representação social sobre materiais, sistemas e formas, cuja reprodução é mais benéfica ao sistema como

²⁵ Como exemplo, a imageabilidade ou capacidade de criar uma imagem forte (um dos aspectos analisados por Lynch que, na sua abordagem, define uma propriedade do objeto) não se realiza se esse objeto não tem qualquer relação com a vida cotidiana das pessoas.

um todo que a ele individualmente. Um exemplo é o consumo excessivo de cimento e ferragens em estruturas em concreto armado (que, de acordo com vários professores de arquitetura e engenharia civil, nem sequer demandam esse tipo de estrutura), por pessoas pobres, a quem esse custo pesa muito, por acreditarem que é isso que vai trazer segurança estrutural à edificação.

O desenvolvimento do processo de planejamento com as famílias, ao entrar na fase de projeto, por sua vez, trouxe questionamentos mais profundos quanto a elementos da própria constituição do campo da arquitetura. Por um lado, estava claro que o campo disciplinar de arquitetura e urbanismo não fornecia métodos, técnicas, linguagens ou instrumentos capazes de gerar um diálogo efetivo quanto ao planejamento coletivo da casa. Por outro, também estava claro que, por diversos fatores, as opiniões e expectativas expressas em relação à casa apontavam para representações sociais cristalizadas, e que era pertinente provocar a reflexão crítica sobre *o que eu acho, por que eu acho, o que eu quero, por que eu quero*. Assim, houve algumas provocações no sentido de colocar em xeque o senso comum em relação à casa (habitação de interesse social, em sentido estrito), apresentar e discutir informações e referências, trazer novas possibilidades para avaliação. Ao final do processo de planejamento conjunto, as famílias decidiram experimentar o adobe como material.

Agentes das instituições envolvidas na realização do processo adotaram o projeto e buscaram viabilizar as construções e reformas planejadas no Projeto Nossa Casa. Inicialmente, houve uma tentativa de inserção das famílias no Programa Crédito Solidário, um programa do Governo Federal de financiamento para construção e reforma de moradias para famílias com renda de até três salários mínimos (tentativa que acompanhamos, em 2004). No entanto, as famílias que apresentavam as maiores e mais urgentes demandas habitacionais não conseguiram ter acesso ao crédito, por não se enquadrarem nos pré-requisitos adotados pela CEF, gestora do recurso. Para aquelas que conseguiam transpor essa etapa, o crédito para reforma em geral não era aprovado, uma vez que a edificação não atendia os requisitos, e o projeto arquitetônico para uma nova moradia era padronizado. Posteriormente, outras alternativas foram buscadas e novas parcerias foram constituídas, no sentido de produzir adobe de boa qualidade para as obras. Durante o processo de produção dos adobes, uma

manobra eleitoreira de um agente local consistiu na doação de blocos de cimento mais que suficientes para todas as construções. Os tijolos de adobe ficaram abandonados ao tempo, demonstrando a força de processos arraigados como limites às possibilidades efetivas de mudança.

Em uma parte da cidade construída para a passividade, todo um trabalho no nível da reflexão crítica é muito pouco diante de toda uma vida. Uma vida cansada e endurecida que participa de encontros regulares à noite para conversar sobre o planejamento da sua casa – reforma ou nova construção – está vivendo um processo de emancipação ou sendo ainda mais violada?

A produção de espaço, que é produção da vida e produção da reprodução, envolve mais aspectos e dimensões que o fornecimento de alguma liberdade para produzir o espaço material da casa.

Participação social e reprodução do *status quo*

Apesar das diversas e importantes especificidades e mediações que se colocam entre os vários níveis e tipos de planejamento do espaço apresentados, eles expressam diferentes aspectos dos três níveis nos quais se configuram os limites do planejamento participativo à transformação socioterritorial.

A constituição do primeiro nível define uma fronteira que separa o planejamento das condições concretas nas quais ele opera. Esse recorte é perceptível em todos os casos apresentados e tem, neles, diferentes nuances: os planos para reduzir a pobreza, que não discutem a produção da pobreza e buscam construir uma espécie de autonomia empreendedora de si, a partir de um conjunto de parâmetros exógenos; o universo normatizado dos planos geridos pela CEF, que reduzem o mundo aos seus manuais; o planejamento dos assentamentos rurais que, se por um lado, constrói junto o assentamento como novo espaço (novo mundo), por outro, apaga as histórias anteriores e o mundo que produziu a inclusive a demanda pela existência mesma deles; por fim, o Projeto Nossa Casa demonstra que as aberturas que caminham para transpor essa fronteira expõem a fragilidade (e, eventualmente, a violência) do processo de planejamento diante do processo da vida.

O primeiro nível de limites também estabelece as condições desiguais de acesso à arena de debate. A restrição de acesso à arena de participação se expressa nos planos globais de redução da pobreza e nos planos geridos pela CEF, se define inicialmente na impossibilidade operacional de uma participação via democracia direta nos processos de planejamento urbano. Nos planos que envolvem TTS, essa restrição é ainda mais evidente, pela própria maneira como ele é concebido.

O segundo nível de condicionantes estabelece o dirigismo velado na posição dos técnicos que coordenam a arena de produção dos planos, fundada na superioridade e na neutralidade da resposta técnica. Nos casos apresentados, os aspectos mais expressivos desse condicionamento são a definição prévia de possibilidades e a reelaboração das chamadas leituras comunitárias pelos especialistas.

O terceiro nível abre uma lacuna entre a participação efetiva e a transformação. Quando o processo de planejamento rompe as barreiras do primeiro e do segundo nível e se abre de fato a uma construção dialógica, o resultado tende, também, apesar de algumas diferenças, a consolidar o *status quo*. Nos casos apresentados, o planejamento dos assentamentos rurais e o planejamento conjunto da moradia expressam esse limite. Ainda nos processos críticos e abertos de planejamento da reprodução do espaço, ela é (re)produção de espaço de reprodução.

A reprodução que o planejamento (re)produz é o espaço da configuração e das dinâmicas que definem aquelas condições nas quais o planejamento opera e das quais ele é excluído desde o início. Essa reprodução implica não apenas a repetição do *status quo*, mas também a recriação das condições essenciais dessa reprodução.

O marco inicial do plano se dá em um contexto de distanciamento do processo de reprodução do espaço, a partir do estabelecimento de um sistema institucional e normativo que condiciona de maneira objetiva o processo. Além disso, a reprodução se realiza na ação dos técnicos e, no terceiro nível, na ação dos demais agentes sociais. A reprodução planejada do espaço se torna reprodução de espaço de reprodução através da articulação entre participação e normatização – que estabelece a reprodução como obrigação e objetivo, entre

participação e tecnocracia – que estabelece a reprodução como solução mais adequada e pactuada, e entre participação e subjetividade – que estabelece a reprodução como desejo. Há uma convergência entre o que a lei obriga, o que os técnicos indicam e o que as pessoas desejam. O aprofundamento do entendimento quanto a essa reprodução (e, a partir daí, o papel do planejamento e as possibilidades da participação) implica o aprofundamento em pelo menos duas temáticas: a constituição simbólica do espaço, esfera que define os sentidos, as hierarquias e as possibilidades percebidas pelos especialistas e pelo imaginário social, e a constituição do arcabouço institucional e normativo que regula a reprodução do espaço. Um olhar para tais universos e uma reflexão quanto a alguns de seus aspectos pode contribuir no entendimento das dinâmicas de reprodução do espaço e das possibilidades de ruptura, especialmente nos processos de planejamento comprometidos com a emancipação e a mudança socioterritorial.

02.

A CONSTITUIÇÃO SIMBÓLICA DO ESPAÇO



As ações que a reprodução do espaço implica decorrem de decisões, ela não é um ato (ou um conjunto de atos) autômato. Tais decisões podem estar relacionadas a processos que envolvem menos reflexão, no limite, aquelas que não decorrem de qualquer reflexão e, por isso, algumas vezes passam por atos autômatos, ou mais reflexão, no limite, aquelas que decorrem de longos e complexos processos de planejamento e projeto e, por isso, são consideradas as melhores possíveis. As mediações que envolvem as tomadas de decisão nas ações de reprodução do espaço podem decorrer de obrigações explícitas instituídas no sistema jurídico, de limitações percebidas (recursos, conhecimento, prazos, entre outros), ou de desejos, ou de aspectos entendidos como diretos ou sem mediações (respostas naturalizadas ou “automáticas”). As obrigações instituídas no sistema institucional-normativo constituem imposições, as limitações de recursos e cronogramas, de ordem objetiva, decorrem de dinâmicas sociopolíticas e econômicas e, as demais mediações, em geral, configuram o que chamamos aqui de constituição simbólica do espaço. Trata-se dos sentidos atribuídos ao espaço, em seus mais variados aspectos (incluindo concepção e valoração de possibilidades), bem como do processo que os define e suas dinâmicas de evolução. Ela pode ser entendida como elemento da cultura, do imaginário social ou do senso comum.

A constituição simbólica condiciona a reprodução do espaço tanto na esfera das possibilidades de atuação dos técnicos especialistas (os planejadores: urbanistas, arquitetos, geógrafos, economistas, sociólogos...) quanto na esfera da prática cotidiana. Na interação entre eles que ocorre nos processos de planejamento, ela atua nas formas de mediação e hierarquização que se estabelecem nas percepções dos técnicos de uma dada situação, e nos espaços simbólicos que eles destinam aos agentes sociais implicados nela. Esses espaços são definidos a partir de uma hierarquização de uns e de outros na construção de uma problematização (e representação abstrata) dessa situação. Ela atua também nos posicionamentos que os agentes sociais adotam e na conformação das demandas que mobilizam os movimentos sociais urbanos. Há pelo menos três esferas simbólicas em interação: o conhecimento técnico da realidade (uma constituição simbólica especializada, muitas vezes entendida como verdade científica), o conhecimento prático da realidade (mais diretamente

identificado com a cultura) e o encontro ou confronto entre os dois nos processos de planejamento. Nesse contexto, interessa-nos particularmente o aspecto de movimento que, ao mesmo tempo, ressalta seu caráter *produzido* (mesmo nos meios especialistas), e seu caráter mutável.

A problematização da experiência vivida (prática profissional e acadêmica cotidiana), que leva à percepção de que a reprodução do espaço é (re)produção de reprodução se baseia, no plano teórico-conceitual, especialmente nos conceitos de *habitus*, de Bourdieu, e de representações sociais, de Moscovici, em alguns aspectos da abordagem de Lefebvre²⁶, de maneira mais difusa, e em uma reflexão quanto a aspectos históricos do planejamento *lato senso* (como prática e como reflexão).

A relação entre a produção de reprodução do espaço e sua constituição simbólica pode ser percebida no espaço-tempo de consolidação do urbanismo e do direito urbanístico, a cidade industrial do século XIX²⁷. A constituição simbólica da cidade industrial mobiliza a sociedade em torno de um novo pacto, no seio do Estado Liberal, quanto à necessidade de uma intervenção significativa do Estado na dinâmica de reprodução da cidade. Ao mesmo tempo, ela define os contornos dessa intervenção através de uma constituição específica daqueles campos. Parte das lacunas e contradições envolvidas nesse processo se expressa em trabalhos e posições de Engels (2008, 2015). As maneiras pelas quais ele constrói sua descrição d'*A situação da classe trabalhadora da Inglaterra*, e a crítica que ele faz da “questão da habitação” se inscrevem no movimento entre expressar os condicionantes da constituição simbólica do espaço e buscar sua superação através da crítica.

²⁶ Esses conceitos e autores são apropriados na medida em que respondem e ou contribuem no aprofundamento da reflexão quanto aos questionamentos nascidos *da* e *na* prática e, por isso, a ênfase está na maneira como cada conceito contribui individualmente no conjunto da reflexão, e não em fazer uma análise mais completa da produção bibliográfica de cada autor ou de que tipo de relação de fato se estabeleceu entre eles como autores.

²⁷ Para uma discussão da consolidação do urbanismo na cidade industrial do século XIX, ver entre outros, Benevolo (1981, 1983), Choay (2010), Frampton (1997). Para uma síntese da redefinição do pacto social pela regulação estatal do espaço urbano nesse período, ver Alochio (2005) e Silva (2008). Para uma reflexão crítica sobre a cidade industrial, ver também Bresciani (1982) e Perrot (1988).

A instituição do urbanismo (e do planejamento que ele implica e que vai se tornar um campo independente) e do direito urbanístico²⁸ no âmbito da cidade industrial expressa o papel da constituição simbólica do espaço e sua inseparabilidade da constituição institucional-normativa e das condições objetivas da dinâmica de reprodução do espaço.

***Habitus* e reprodução**

O conceito de *habitus* traz uma contribuição no entendimento do condicionamento das práticas sociais na reprodução do espaço e das formas de leitura e elaboração das respostas pelos especialistas²⁹. Ele é uma referência inicial e contribui para uma aproximação na reflexão quanto à dimensão simbólica do espaço.

De certa forma, a abordagem de Bourdieu está sintetizada no modelo gráfico que ele denomina espaço social, um gráfico bidimensional onde se distribuem indivíduos e práticas, gostos e valores, em função de quantidades de capital econômico e cultural (que são os dois “eixos” do gráfico). As quantidades de capital cultural e capital econômico definem as posições dos indivíduos e configuram cada classe social, entendida aqui como um grupo de pessoas que ocupam posições semelhantes nesse espaço social. Essas posições são chamadas relacionais, por se definirem sempre umas em relação às outras. Os indivíduos e as características sociais, distribuídos no mesmo espaço e segundo os mesmos critérios, definem as interseções que determinam as características sociais do indivíduo – práticas, gostos, valores, opiniões, toda a configuração de seu sistema simbólico. Esse conjunto de “características sociais” que determinam o indivíduo é chamado de *habitus*. Segundo o autor,

o conceito de *habitus* pode ser entendido como um sistema de disposições, no sentido ambíguo da palavra, que resulta de um processo biográfico, de uma história individual e coletiva, fazendo com que identifiquemos classes de *habitus* relativamente homogêneas (embora nunca idênticos), os quais possibilitam um comportamento relativamente homogêneo, no que diz respeito às suas práticas, seus

²⁸ Para uma abordagem da instituição do direito urbanístico ver, entre outros, Lyra (1997), Pinto (2011) e Silva (2008).

²⁹ Essa abordagem não é nova, tendo sido discutida, em relação à academia em geral e a alguns campos disciplinares, pelo próprio Bourdieu, e outros a partir dele.

anseios, seus gostos e toda a configuração do seu sistema simbólico (BOURDIEU, 1989, não paginado).

Um aspecto essencial do *habitus* é ser naturalizado. Ele tem essas propriedades de determinação comportamental e de reprodução do sistema de posições porque não é percebido como tal. Os elementos que o compõem são aqueles definidos pelas características consideradas naturais, individuais ou pessoais. Os gostos, as preferências, as escolhas, a subjetividade, as disposições, as atitudes mais banais, as *razões práticas* (como ele denomina). E são *habitus de classe*, isto é, essas características que se pensam individuais ou naturais são características sociais – no sentido de socialmente construídas e de socialmente compartilhadas. Os *habitus* funcionam como “programas” que tornam os indivíduos pré-dispostos a determinadas escolhas e pré-dispostos a perceber o mundo de determinada maneira, ou perceber determinados aspectos do mundo. As *razões práticas* de que fala Bourdieu (1983) implicam a internalização das noções contidas nas ações e opiniões práticas consideradas verdadeiras, óbvias ou simplesmente naturais.

A consolidação e a perpetuação das relações de poder, como exemplo³⁰, pressupõem a produção e a interiorização de percepções específicas. O *habitus* realiza essa operação. A produção social velada das práticas e comportamentos mais íntimos e pessoais consolida a reprodução do contexto caracterizado pelo “espaço social”, sem que as relações de dominação sejam questionadas, simplesmente porque não são percebidas na profundidade do seu alcance.

Para Bourdieu, o que torna possível essa reprodução pré-programada do espaço social (e das relações de reprodução que ele caracteriza) é a noção de *cultura*. A cultura é o fator que legitima práticas sociais, que as torna “naturais” e inquestionáveis, que incita e legitima sua reprodução, que permite criar similaridades entre situações diferentes e apagar as similaridades de situações semelhantes.

Esse conceito permite um certo movimento, incorporando o fato de que na dinâmica de reprodução do espaço, ocorrem transformações culturais. Há

³⁰ Podemos mencionar, entre outros, o caso das vilas operárias brasileiras na discussão de Rago (1987), que tem Foucault como principal referência. A produção do cotidiano controlado e esvaziado politicamente que caracteriza as vilas operárias tem como condição de eficácia que a dominação e o controle não sejam percebidos.

assimilações e conflitos de *habitus*, contradições e imposições, que se expressam em diferentes medidas nesse processo. No entanto, isso ocorre dentro de certos limites, os quais possibilitam a onisciência do olhar teórico e a representação fechada do espaço social. O conceito de *habitus* tende a ser relativamente determinístico em relação aos comportamentos, práticas, percepções e aspirações que “cabem” a determinado grupo social, possibilitando a caracterização de um indivíduo a partir de um grupo ou de um grupo a partir de um indivíduo. As transformações, assim, são inteiramente definidas na desigualdade de forças simbólicas, isto é, ainda que haja mudança no *habitus*, essa mudança apenas confirma as relações simbólicas de poder que realizam a reprodução do *status quo* (muitas vezes, como exemplo, trata-se da apropriação de elementos do *habitus* de grupos que ocupam posições privilegiadas no espaço social).

A abordagem de Bourdieu traz uma contribuição para o entendimento da conformação dos processos e das noções que possibilitam que a constituição simbólica do espaço determine a sua reprodução a partir do condicionamento das práticas sociais. No entanto, a realidade social não é transparente ao olhar teórico e nem totalmente apreensível em sua amplitude. O autor também aponta que as experiências individuais e coletivas na vida cotidiana, a prática espacial, também podem romper com as determinações do espaço social. A reprodução do espaço social, em sua essência, não deve ser entendida como inexorável. Isso levaria, no limite, a uma impossibilidade da emancipação, que se realiza nas práticas espaciais críticas, na constituição da autonomia do sujeito social. Há que se pensar os processos de ruptura com tais determinações.

Se, por um lado, cada pessoa é criada e transformada pelo ambiente à sua volta, por outro, cada pessoa cria e transforma o ambiente à sua volta e esse é o *seu* mundo. Há um movimento entre criar (o sujeito que age) e ser criado (o sujeito que “é agido”, o sujeito sujeitado), entre ser condicionado e criar as condições, o que confere centralidade e também potencial à experiência (pessoal, social, física, corporal, cotidiana). Entre as aproximações que se dedicam a entender esse movimento, destaca-se a contribuição da psicologia social crítica.

Representações sociais e reprodução

A conformação geral do campo da psicologia social³¹ remete ao behaviorismo, ao final do século XIX na Alemanha, ao condicionamento de comportamentos³². Trata-se de condicionamentos dos corpos e das mentalidades, por relações preestabelecidas entre estímulo e resposta. Por volta dos anos 1920, essa abordagem ganha uma dimensão específica na psicologia social, a de que o homem se *torna* humano a partir de processos de socialização. A família e a escola são os primeiros agentes desse processo, que continua ininterruptamente ao longo da vida dos indivíduos, em suas relações sociais. O processo de socialização também é responsável pela constituição de identidade e de todo o sistema simbólico. O conceito de identidade aparece intrinsecamente ligado ao de alteridade – a identidade se define na alteridade, que é a relação com o outro. A relação entre outros, chamada intersubjetividade, estrutura o sistema simbólico e também o transforma. A partir da década de 1960, a psicologia social passa por uma influência mais significativa do pensamento marxista e surge a abordagem da psicologia social crítica. Ela destaca que a identidade também se define na *atividade*, e traz à dimensão das relações sociais e seus efeitos psíquicos (e simbólicos) a dinâmica da reprodução social de maneira mais ampla – incluindo aspectos políticos e econômicos, como exemplo. Nesse período, Moscovici elabora a teoria das Representações Sociais, que vai se tornar uma forma de estudo crítico do senso comum – sua formação e suas transformações.

Moscovici publicou *A representação social da psicanálise* originalmente em 1961. A psicanálise é o *case* através do qual ele constrói sua investigação quanto à constituição de elementos do saber popular contemporâneo que derivam de conhecimentos construídos no campo mais restrito da Ciência.

³¹ Para uma introdução à psicologia social, ver, entre outros, Braghirolli (1994), Guaresi e Jovchelovitch (1995), Lambert (1972), Lane (1987) e Silva (2007).

³² Esse momento e lugar aparece na história da arquitetura e do urbanismo e na história da arte, como exemplo, quando se abordam algumas noções de vanguarda, Bauhaus, nova arquitetura-arte-urbanismo para um mundo novo. Das cozinhas ideais individuais e da biomecânica às cozinhas ideais comunais (na Rússia), o debate sobre o condicionamento dos comportamentos humanos parece ter um papel importante na construção das propostas e na aposta em que elas funcionariam.

Uma ciência *do* real torna-se, assim, uma ciência *no* real, dimensão quase física deste. (...) Sua influência confere à ciência de que provém as dimensões de um importante fato social e implanta-a na vida cotidiana da sociedade. (MOSCOVICI, 1978, p.18-20, grifo do autor)

À percepção mais comum, especialmente entre os meios especializados em que tais conhecimentos se originam, de uma degradação de conceitos no processo de apropriação coletiva, o autor contrapõe o argumento de que se trata de um tipo particular de conhecimento, com características específicas. Ele não pode ser comparado ao conhecimento científico numa escala que vai do mais ao menos.

É evidente que a propagação de uma ciência tem um caráter criador. Esse caráter não é reconhecido enquanto nos limitamos a falar de simplificação, distorção, difusão etc. Os qualificativos e as ideias que lhes estão associadas deixam escapar o principal do fenômeno próprio de nossa cultura, que é a *socialização* de uma disciplina em seu todo e não, como se continua pretendendo, a *vulgarização* de algumas de suas partes. (...) Vê-se, pois, do que se trata: da formação de um outro tipo de conhecimento, adaptado a outras necessidades, obedecendo a outros critérios, num contexto social preciso. Por conseguinte, participa da homeostase sutil, da cadeia de operações pelas quais as descobertas científicas transformam o seu meio ambiente e se transformam ao atravessá-lo, e engendram as condições de sua própria realização e renovação (MOSCOVICI, 1978, p. 24, grifo do autor).

Na definição das especificidades do conceito proposto, o autor estabelece as diferenças em relação ao conceito de representação coletiva, que havia sido definido por Durkheim (2007, p. XXIII-XXV) e que indicava para a psicologia social a tarefa de estabelecer relações comparativas entre representações coletivas e representações individuais. As representações sociais, tal como definidas por Moscovici, se constroem em movimentos mais dinâmicos das relações sociais, que as reelaboram a todo momento. Esse movimento faz com que elas não sejam apenas do âmbito da constituição de noções, mas sejam também constitutivas de ações.

No final das contas, ela produz e determina os comportamentos, pois define simultaneamente a natureza dos estímulos que nos cercam e nos provocam, e o significado das respostas a dar-lhes. Em poucas palavras, a representação é uma modalidade de conhecimento particular que tem por função a elaboração de comportamentos e a comunicação entre indivíduos (MOSCOVICI, 1978, p. 26).

... a representação é um corpus organizado de conhecimentos e uma das atividades psíquicas graças às quais os homens tornam inteligível a realidade física e social, inserem-se num grupo ou numa ligação

cotidiana de trocas e liberam os poderes de sua imaginação (Ibidem, p. 28).

O autor afirma que, como as ideologias, as representações sociais não costumam ser objeto de estudo e, talvez por isso, não há métodos suficientemente consolidados para tal pesquisa. Diante dessa falta, ele propõe que certas formas de estudo da “população de indivíduos” e certas formas de estudo da “população de documentos”, combinadas, podem fornecer material suficiente para uma análise a respeito. Para sua investigação quanto à representação social da psicanálise, ele trabalhou com uma amostra da população de indivíduos, procurando representar vários extratos da sociedade parisiense, através de um instrumento que chamou “caderno-questionário”, por ser parte questionário e parte entrevista. Para a população de documentos, ele selecionou recortes de jornal e aplicou a eles uma análise de conteúdo quantitativa³³.

³³ A análise de conteúdo é um método de pesquisa usado em vários campos e com aspectos tanto qualitativos quanto quantitativos (BARDIN, 2003; BUSCH et. al, 2005; FREITAS e JANISSEK, 2000). Começando como uma técnica para contar palavras e chegando a um método que permite interpretar (fazer inferências válidas sobre) qualquer tipo de comunicação – fala, escrita, gestos corporais, pinturas, monumentos – variando entre predominantemente quantitativo e qualitativo e entre finalidades linguísticas, psicológicas e sociais (entre outras), a análise de conteúdo pode assumir diversas nuances, dependendo da orientação teórica do pesquisador e da finalidade da pesquisa. Mesmo em situações aparentemente muito semelhantes, a maneira de fazer essas análises e de discutir seus resultados pode ser bem diferente, como no caso de meios de comunicação de massa impressos, ao comparar dois estudos de caso: enquanto o estudo de Miranda-Ribeiro e Moore (2002) é predominantemente qualitativo e enfatiza discussões sociais que envolvem a leitura crítica dos textos e a explicitação de sentidos e valores implícitos, o estudo de Ball e Wilmoth (1992) é predominantemente quantitativo, com ênfase em estatísticas, gráficos, tabelas e diagramas. Em qualquer das opções, a estruturação tem um papel fundamental na definição de temas, palavras e expressões que vão codificar o texto. A abordagem qualitativa tem menor risco de redução do texto às suas categorizações, que é uma das principais críticas ao método. A análise de conteúdo qualitativa foi um método de leitura e interpretação crítica utilizado em nossa pesquisa.

Moscovici explica que as suas técnicas de pesquisa e análise constituem técnicas de observação³⁴, que colocam limitações às inferências possíveis. O aprofundamento da análise do material e uma certa vigilância epistemológica que ele empreende são justificados pela sua preocupação em que o tipo de investigação que ele propõe possa ser reproduzido e ampliado em trabalhos semelhantes.

Ao longo do livro, o autor aponta e discute os resultados da pesquisa em vários níveis, que começam por apresentar e comparar os resultados encontrados em diferentes estratos sociais. Através das entrevistas, segundo ele, é possível também fazer inferências sobre o papel dos aspectos pessoais na formação das representações sociais, das experiências vividas no cotidiano em relação ao tema em pesquisa (a psicanálise) e à constituição psíquica mesma do indivíduo. Assim, aquele movimento que ele aponta no início da abordagem se expressa em sua riqueza, uma vez que ele conjuga diversos aspectos da vida, que são agrupados em estudos demográficos (como renda, escolaridade, sexo, idade), aqueles que constituem grupos sociais (como posição política, religião e tipo de profissão) e aqueles que se definem na dinâmica cotidiana de cada um (como tipo de relação com a psicanálise e predisposição psíquica para a apreensão das experiências).

³⁴ A observação, assim como a etnografia aplicada, são métodos qualitativos utilizados com frequência nas Ciências Sociais, de acordo com Angrosino e Pérez (2003) e com Chambers (2003), começando como métodos ditos científicos de investigação principalmente pelos trabalhos de Mallinovsky. Ao longo do tempo, esses métodos vêm passando por sucessivas transformações, da investigação antropológica de povos exóticos à observação participante das tendências pós-modernas (ANGROSINO e DE PÉREZ, 2003). Embora essas novas tendências apontem para a investigação da vida cotidiana, e sejam bastante flexíveis quanto à não-estruturação da pesquisa, assim como já pensem o pesquisador como alguém que faz parte do grupo pesquisado (ANGROSINO e DE PÉREZ, 2003; CHAMBERS, 2003; FAZITO, 2003), a observação participante permanece relativamente estruturada, rigorosa e objetiva, além do papel fundamental dos registros e, finalmente, as preocupações de ordem ética. O grau mínimo necessário de estruturação da pesquisa, e a relação formal com aqueles que se pretende observar, permanecem como ponto de questionamento e reflexão (ANGROSINO e DE PÉREZ, 2003). Em relação questão ética, valem as propostas de Angrosino e De Pérez, em termos de critérios para uma auto avaliação da ética da pesquisa. Descrever comportamentos de pessoas em espaços públicos na cidade pode causar que tipo de dano a elas? Talvez fazer essa pergunta nas especificidades de cada grupo, espaço e comportamento contribua para a reflexão a respeito da necessidade de obter o "consentimento informado" em cada uma das situações possíveis. A observação, como noção geral, orienta a conformação de experiências vividas como objetos de reflexão em nossa pesquisa. Ela, em muitos aspectos, se situa entre uma observação participante e uma "participação observadora" (LOURENÇO, 2014).

No que se refere aos documentos, é possível perceber que os meios de comunicação de massa têm um papel fundamental na formação da representação, uma vez que eles fazem os recortes da teoria e os qualificam segundo juízos de valor, que se apresentam como aspectos da teoria. Esse material constitui grande parte do substrato básico que provoca o movimento de elaboração e reelaboração de representações.

O desenvolvimento das indicações iniciais quanto ao material sistematizado o leva a algumas formulações gerais sobre o processo pelo qual as representações sociais se constroem: a objetivação e a ancoragem. A objetivação

designa a passagem de conceitos ou ideias para esquemas ou imagens concretos. (...) A objetivação contribui, portanto, para edificar simultaneamente o núcleo imaginante da representação e aquilo a que se chama realidade social (MOSCOVICI, 1978, p. 289).

A ancoragem é o processo pelo qual o conceito novo se liga aos conhecimentos preestabelecidos, constituindo redes de sentidos.

A representação social elabora-se, para esse fim, como instrumento social polivalente (...) Converte-se, portanto, num sistema de interpretação parcialmente automático e, por isso mesmo, parte integrante do comportamento real e simbólico (MOSCOVICI, 1978, p. 289).

O autor conclui indicando que as falhas e as limitações da pesquisa e, conseqüentemente, da problematização, apontam para a importância de observar, além dos discursos (das pessoas e dos jornais), os comportamentos dos indivíduos.

Décadas se passaram desde a publicação original de *A representação social da psicanálise*. Desde então, vários estudos têm sido realizados, no sentido de ampliar e aprofundar a teoria e também de aplicá-la a diversos contextos e diversos tipos de representações sociais. Parte desses estudos trazem contribuições no sentido de discutir as maneiras específicas pelas quais os meios de comunicação de massa divulgam conceitos ou descobertas científicas, inserindo-as na dinâmica social. Essas maneiras não são contingenciais ou neutras, elas expressam interesses e jogos de interesses específicos, estão associadas a certas disputas de poder e têm pretensões em termos de implicações políticas, econômicas e sociais.

Entre os diversos tipos representações sociais estudados, destacamos uma aproximação quanto ao espaço público, proposta por Jovchelovitch (1994, 2000). Inicialmente, a autora (1994) propõe, a partir de um trabalho essencialmente reflexivo entre associações de conceitos e abordagens, que as representações sociais encontram seu terreno privilegiado de produção e transformação na esfera pública, através da intersubjetividade.

... é através da ação de sujeitos sociais agindo no espaço, que é comum a todos, que a esfera pública aparece como o lugar em que uma comunidade pode desenvolver e sustentar saberes sobre si própria - ou seja - representações sociais. (JOVCHELOVITCH, 1994, p. 71).

Posteriormente (2000), ela traz essa abordagem para um caso concreto, discutindo as especificidades da constituição simbólica dos espaços públicos (simbólicos) no Brasil, através do processo de eleição e queda do ex-presidente Fernando Collor. A partir da sua pesquisa, ela propõe um conjunto de seis postulados que sintetizam os resultados e três conclusões ou propostas, sintetizados abaixo:

Postulados:

- ... há uma relação estrutural entre a gênese e o desenvolvimento das representações sociais. (...)
- ... as representações sociais são campos que contêm redes semânticas. (...) Neste sentido, as representações sociais são inseparáveis da dinâmica do cotidiano, onde a mobilidade das interações do presente pode, potencialmente, desafiar tradições estabelecidas (...) Estes dois aspectos, constância e mudança, são integrais na formação das representações sociais.
- As representações sociais, portanto, expressam a identidade de quem está envolvido no trabalho representacional. (...) É no espaço de interseção entre o Eu e o não-Eu que tanto as representações como as identidades emergem.
- As representações sociais são estruturas que envolvem, simultaneamente e inextricavelmente, a cognição, os afetos e a ação. (...) as representações sociais são atos de saber e de afeto.
- É no espaço de mediação entre sujeito social e alteridade, na luta para dar sentido e entender o mundo, que os trabalhos das representações sociais se encontram. Representações sociais portanto emergem e circulam em espaços de realidade intersubjetiva.
- ... elas [as representações sociais] estão sempre permeadas de poder. A situação assimétrica de diferentes grupos sociais deve ser considerada seriamente, pois grupos diferentes possuem recursos desiguais no processo de propor e sustentar suas representações. De fato, estes imperativos sociais podem ser encontrados na própria estrutura das representações sociais.

Proposições:

- A vida pública é uma das condições de possibilidade para a emergência das representações sociais.

- O social é subjetivo e objetivo ao mesmo tempo; ele engendra em sua dinâmica determinantes históricos, políticos e econômicos que restringem e estreitam as possibilidades da ação humana. (...) o social também é um espaço em que as novas possibilidades são propostas (...) Neste sentido, o social também é um espaço para transcender fronteiras institucionalizadas e para instituir novas fronteiras.
- A representação portanto é uma mediação que liga a presença e a ausência e uma fronteira que, ao separar o que está presente do que está ausente, permite um sistema de diferenciações emergir (JOVCHELOVITCH, 2000, p.175-181).

A autora faz uma crítica da noção de público no Brasil e chama a atenção para os aspectos de exclusão, de opressão e de desigualdade social dos quais a constituição histórica dessa noção é inseparável.

No caso brasileiro, as práticas sociais que ocorrem na esfera pública são repletas de contradições e revelam muito do estoque simbólico da história latino-americana. De um lado, elas envolvem violência, corrupção, e assassinato de crianças. De outro, elas envolvem carnaval, rituais de solidariedade mágica e alegria, bem como música e arte popular. (...) torna-se crucial entender as representações que definem domínios diferentes da vida, o que historicamente pertence ao público e o que historicamente pertence ao privado – e suas inter-relações. Tal entendimento pode contribuir para trazer de volta à vida pública brasileira o potencial de uma cultura que somente no domínio privado conseguiu expressar o melhor de si mesma (JOVCHELOVICH, 2000, p.192-193).

A autora, ao percorrer o processo histórico de constituição das representações sociais que envolvem a esfera pública no Brasil e ao articular esse processo ao caso específico de eleição e queda do ex-presidente Fernando Collor, traz contribuições pertinentes. Ela aprofunda o olhar para as dinâmicas, os conflitos e as contradições que envolvem a construção das representações sociais, ressalta os aspectos envolvidos no desenho de um fenômeno, de um conceito ou de uma ideia pelos meios de comunicação de massa. Numa sociedade profundamente desigual como a brasileira, ela também destaca as assimetrias de poder envolvidas no processo de construção e consolidação das representações sociais, para além dos meios de comunicação de massa, na relação intersubjetiva mesma.

Por fim, ela aponta a dialética que define as representações sociais, ao mesmo tempo com um papel crucial na reprodução do *status quo* e como condição privilegiada de sua transformação.

Tanto na construção geral do conceito de representações sociais por Moscovici quanto na sua aplicação e desenvolvimento em um caso particular por Jovchelovitch, o objeto é o saber popular. Mas a formação do conhecimento

acadêmico também expressa condicionantes de representações sociais, uma vez que o processo de representação abstrata (teórica) do mundo não se separa da constituição do sujeito que a realiza. A estruturação e o funcionamento da Academia, o papel social de cada campo do conhecimento, as origens de classe dos agentes e sua experiência cotidiana também determinam maneiras de recortar e reelaborar o mundo. Nesse sentido, argumentamos que há também representações sociais acadêmicas (ou técnicas ou especializadas), isto é, noções socialmente construídas que se travestem de verdades pela sua alegada chancela científica. Da mesma maneira que as representações sociais, elas conformam o senso comum (acadêmico) e têm, na sua interiorização impensada, a condição de sua perpetuação. E também a possibilidade de serem questionadas e reconstruídas nas práticas sociais críticas.

O movimento de produção, reprodução e transformação das representações sociais é inseparável da vida cotidiana, tanto no que se refere às relações entre indivíduos e à constituição e ocupação de espaços simbólicos quanto à experiência concreta individual e coletiva dos corpos-no-espaço. Por um lado, o espaço experimentado com o corpo *adquire* sentido em um processo que envolve mediações. Isso faz com que a mesma experiência não tenha sempre o mesmo sentido, que ele mude de um grupo para outro ou no mesmo grupo, com o decorrer do tempo. Esse sentido não é neutro nem incidental, ele é estruturado dentro de um conjunto mais amplo de relações que garantem a reprodução do *status quo*. Por outro lado, é nessas relações que se constituem as possibilidades da crítica e da transformação.

A dimensão espacial da reprodução do *status quo*, nas abordagens de Bourdieu, Moscovici e Jovchelotitch aparece de maneira subjacente ou parcial: parcial porque a ênfase está em partes do espaço – o espaço simbólico, a dimensão simbólica do espaço, o traço cultural do espaço material, a materialidade da vida cotidiana (ainda que de maneira genérica), o espaço teórico (representação teórica das relações sociais); subjacente porque ele é pressuposto, como suporte de ações e relações que são problematizadas. Não há referência ou proposta explícita quanto ao espaço (como um todo) nem as partes abordadas se propõem como partes de um todo que se articula.

O destaque para os aspectos espaciais dessas referências ou a apropriação delas como subsídio para uma reflexão quanto à reprodução do espaço se configura inicialmente como parte mesma da construção desta reflexão. A contribuição para a ampliação e o aprofundamento dessa leitura vem com a abordagem de Lefebvre (1969, 1970, 1972, 1976, 1991, 1999)³⁵, que se dedica explicitamente ao entendimento do espaço como totalidade e às articulações entre as diversas partes nos processos de reprodução do espaço.

Há, em Lefebvre (1969, entre outros), uma ênfase especial à cidade industrial, que representa um ponto de inflexão significativo na história da cidade, apesar de tratar da história da cidade de maneira mais geral, e mesmo propor uma história global crítica do espaço centrada no processo de sua produção (1991).

O processo de produção da cidade industrial envolve não apenas a constituição de uma certa materialidade do espaço e de condições objetivas de vida, mas também a constituição de uma certa subjetividade, que estabelece formas de visibilidade e de inteligibilidade dessas condições. Esse recorte, em Lefebvre (1999, entre outros), encontra sua expressão privilegiada na instituição do urbanismo que, de certa forma, se torna o emblema das articulações e contradições envolvidas na construção da problemática da cidade industrial e de suas soluções, e também o emblema de seu encobrimento. No desenvolvimento de sua aproximação (1972, 1976), o autor retoma o trabalho de Engels sobre as condições de vida (e de moradia) do operariado inglês, e depois estabelece comparações e divergências entre as especificidades do olhar de Engels e de Marx, cujo desenvolvimento é central nas suas reflexões. Para Lefebvre (1991), o aprofundamento do estudo do espaço como totalidade e da exploração das

³⁵ A produção bibliográfica desse autor é vasta, e temos estudado e discutido parte dela há cerca de 13 anos. Não apenas as leituras, mas também sua recorrente abordagem em disciplinas, grupos de estudo, palestras e trabalhos de colegas e professores, ao longo do tempo, contribuíram significativamente para essa forma de incorporação. Além disso, a própria maneira como Lefebvre escreve e como se refere aos seus próprios conceitos em textos diferentes ou momentos diferentes do mesmo texto permite supor que a construção de uma certa forma de pensar, com ênfase em determinados aspectos, em lugar da descrição detalhada de conceitos, é uma forma válida de apropriação do seu trabalho. Por fim, há uma ampla bibliografia atualmente dedicada a entender e discutir determinados aspectos e conceitos de Lefebvre, já bastante difundida no Brasil (cf entre outros, Costa, Costa e Monte-Mór, 2015).

contradições que nele se estabelecem é fundamental para entender o capitalismo e as possibilidades de sua superação.

A constituição simbólica da cidade industrial e a consolidação do urbanismo como instrumento de reprodução

A cidade industrial traz pelo menos dois aspectos importantes para o entendimento da constituição simbólica e da constituição institucional-normativa do espaço: a formação de uma problemática da cidade a partir de um certo recorte de suas condições objetivas, que é apropriado parcialmente e reelaborado, e a formação de um sistema institucional e normativo, que define as formas do enfrentamento dessa problemática. O primeiro aspecto conforma uma determinada representação da cidade e o segundo conforma a instituição do urbanismo (e do direito urbanístico e do planejamento urbano e das políticas urbanas). O caso de Engels é representativo nos dois aspectos: no primeiro, quando seu relato se inscreve no contexto de construção dessa representação e, nela, expressa o caráter de “recorte”, condicionado pela constituição simbólica do espaço que ele mesmo carrega; no segundo, quando ele faz a crítica da apropriação parcial daquela representação na construção da “questão da habitação”.

Nas primeiras décadas do séc. XIX, o contraste entre os bairros ricos de Londres e Paris e as áreas onde viviam os operários é marcante. Entre os ricos e médios burgueses se consolida o modelo da residência unifamiliar solta em um terreno ajardinado. Os centros medievais das cidades, com suas ruas estreitas e casas compactas, são abandonados pelas classes mais abastadas. Essas áreas serão agora ocupadas pela população pobre. Com a demanda por moradia crescendo e sem regulação da produção ou do custo, a moradia entra no mundo da mercadoria. A lógica dominante é aquela do proprietário buscando auferir o máximo de renda com o mínimo de investimento. Em meados do séc. XIX, a moradia é uma questão privada (a ser resolvida no âmbito privado) e, como boa parte do desenvolvimento da cidade, se dá pela regulação basicamente das leis de mercado. O sistema de *cottages* é um exemplo de “empreendimento habitacional” voltado para a moradia operária.

No mesmo momento em que o crescimento urbano acontece rápida e intensamente, a regulação urbana diminui, consequência da adoção do liberalismo econômico. Esse pensamento está associado também à privatização e mercantilização da terra urbana – os governos vendem as terras públicas. O crescimento urbano acontece associado à propriedade privada da terra e relativa desregulação tanto das rendas fundiárias (mercado imobiliário) quanto das dinâmicas territoriais. O congestionamento, a falta de salubridade e mesmo a feiura da cidade industrial se tornam problemas que afetam também as classes dominantes. Surgem as denúncias entre as “elites esclarecidas”. No âmbito das ciências da saúde, o surto de cólera da década de 1830 contribuiu para a ênfase das questões de salubridade. O chão de fábrica e as áreas degradadas de moradia operária também se tornam espaços de construção de lutas sociais e os representantes desses movimentos também participam do debate – construção de críticas, reivindicações e propostas.

Nesse contexto aparecem algumas propostas urbanísticas revolucionárias e utópicas, relacionando crítica social a crítica espacial e propondo um outro desenho socioespacial para a cidade. Essas propostas colocam a moradia como questão central na cidade, e vão reestruturar a forma e a dinâmica urbana a partir da estruturação da habitação. Em muitas situações, as utopias ficaram apenas na crítica de caráter artístico e ou acadêmico e, em outras, elas se despiram da essência contestadora inicial e foram apropriadas na construção de modelos dominantes de intervenção urbana.

Entre as principais utopias urbanas do século XIX, podemos destacar o “novo mundo industrial” de Charles Fourier (1841), constituído por comunidades ideais, as falanges – unidades sociais destinadas a desenvolver as relações humanas, às quais correspondem, como unidades espaciais, os falanstérios; a economia era predominantemente agrícola, com presença de manufatura leve; o desenho era baseado em Versalhes e; constitui, no conjunto, uma cidade em miniatura. Enquanto os falanstérios são definidos no âmbito de uma sociedade não repressora e se baseiam na crítica da industrialização, o familistério (1859-1870) é construído pelo dono da indústria para seus empregados e tem na família sua unidade social. Apesar desse esvaziamento político estrutural, o próprio Godin vai viver no local, que gradualmente se torna uma cooperativa.

Mas a instituição pioneira do movimento cooperativo é New Lanark, de Robert Owen, na Escócia. As utopias urbanas do séc. XIX

deslocam o acento da propriedade individual para a organização coletiva (...). Nasceram do protesto pelas condições inaceitáveis da cidade existente, e procuram pela primeira vez romper seus vínculos recorrendo à análise e à programação racional (BENEVOLO, 2009, p. 568).

Alguns aspectos dessas propostas servem muito bem aos interesses dos industriais, uma vez que propiciam boas condições de reprodução das forças de produção e produzem um cotidiano controlado, além das relações simbólicas que se estabelecem entre o dono da fábrica e operário. Assim, esses modelos, inicialmente radicais e contestadores, foram apropriados pela elite industrial, na criação de um modelo de moradia que se consolidou e repetiu por muito tempo: a vila operária. Em 1850, Sir Titus Salt construiu “Saltire”, Yorkshire, uma vila operária que inclui igreja, enfermaria, escola secundária, banhos públicos, asilos e parque. As vilas operárias aprofundam o esvaziamento político do espaço e expressam a instrumentalização da habitação pela indústria, com aumento da vulnerabilização política do proletariado (BENEVOLO, 2009, PERROT, 1988).

As utopias definiram o problema urbano de maneiras específicas e propuseram soluções que se conformavam como negação da cidade industrial. Elas foram apropriadas de maneiras também específicas, que as reelaboraram e instrumentalizaram, para recriar quase-cidades industriais, de contradições apagadas, como as vilas operárias. Essas soluções se propuseram paralelamente ao crescimento vertiginoso da cidade industrial.

Em todos os interstícios aparecem barracos e remendos, aumentando os problemas de superadensamento e insalubridade, que se tornam temas das colocações mais enfáticas no debate em consolidação. A partir da década de 1840, em Londres e Paris são organizadas pesquisas estruturadas sobre as condições de vida nas cidades, especialmente da população pobre. São realizadas por grupos formados por aqueles agentes principais no debate em que emerge a questão habitacional – opositoristas políticos, socialistas, católicos, e (mesmo) funcionários públicos. Os relatórios são apresentados à opinião pública e a demanda social pela intervenção do Estado nessa questão ganha força.

As descrições de Engels são emblemáticas do período. As condições históricas – materiais, geográficas, econômicas, sociais – da Inglaterra na primeira metade do XIX, associadas às características do debate teórico na Inglaterra, França e, especialmente, Alemanha, bem como a inserção de Engels nestas e naquelas, define as condições nas quais ele escreve *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*: a enorme distância entre as possibilidades traduzidas pelo desenvolvimento tecnológico-industrial e as condições materiais miseráveis de vida da grande maioria da população (os trabalhadores e suas famílias), as contradições entre os ideais da Revolução Francesa e sua distância em relação às condições políticas e sociais dessas pessoas, e as lacunas entre o debate filosófico e a vida urbana a ele contemporânea. A consolidação dessas distâncias se baseava, em grande medida, na sua invisibilidade. Nesse sentido, o texto de Engels é seminal: ele busca, através de uma descrição minuciosa e muitas vezes exaustiva, construir uma leitura teórica concentrada nas condições materiais, que se encarna de tais condições. Ao mesmo tempo, ele dá visibilidade à realidade das condições de vida da classe trabalhadora, apresenta a associação entre Estado e Capital na produção dessas condições (ainda que de maneira incipiente) e mostra a necessidade de a filosofia problematizar essas condições.

A leitura de Engels não é neutra. A descrição da situação da classe trabalhadora da Inglaterra caracteriza a dinâmica cotidiana das famílias a partir dos aspectos que o autor percebe como problemas concretos, associados à natureza das relações capitalistas de produção. Esse recorte, bem como os parâmetros que balizam a leitura, pode ser percebido nas análises realizadas no que se refere às escalas do espaço de moradia, o bairro e a casa.

As principais categorias de análise utilizadas para esses espaços são: (a) em nível de bairro: área, número de unidades de habitação, número de habitantes, localização, infraestrutura urbana, topografia, tipologia construtiva, uso e ocupação do solo; e (b) em nível da habitação (unidade habitacional, nos termos atuais): número de cômodos, de quartos, de habitantes; gabarito; iluminação e ventilação; mobiliário; higiene; tamanho; formas diretas de apropriação do espaço.

Para expressar a miséria vivenciada pelos trabalhadores, dois dos principais focos estão em adensamento e saneamento (particularmente, banheiro, esgoto e lixo)³⁶.

Nas descrições desses espaços, existe um determinado parâmetro para as avaliações que são feitas, uma noção específica do que seria uma moradia de qualidade na cidade, uma noção específica de qualidade ambiental. Em relação às formas de apropriação e uso do espaço, também há um parâmetro subjacente daquilo que seria adequado. Mas tais parâmetros não são naturais, fixos e nem neutros. A concepção do espaço da moradia separado em *unidades* para cada *unidade familiar* e com cada unidade dividida em áreas específicas para cada atividade (dormir, comer, banhar-se) e com uma privacidade que preserva o acato do repouso e do sexo (quem pode dormir junto no mesmo quarto e dentro do mesmo quarto, na mesma cama), é histórica e socialmente construída³⁷. O mobiliário considerado essencial, os hábitos de higiene, os hábitos alimentares considerados adequados são outros exemplos. O cotidiano do autor, que não é natural nem a-geográfico nem atemporal, se torna o parâmetro pelo qual ele avalia o cotidiano dos outros.

As disciplinas que problematizam o aspecto sócio-histórico do cotidiano se consolidam depois do estudo de Engels. Mesmo a dimensão da cultura (incluindo a questão da religiosidade), no seu papel de construída e de construtora e na sua riqueza, (presente também em contextos de miséria), cuja ausência na análise é por vezes apontada na crítica ao trabalho de Engels, não estava problematizada como uma questão naquele momento como debate acadêmico-científico. Naquele contexto, não apenas a engenharia, mas a biologia, a química e a medicina apresentavam avanços consideráveis, e isso também se expressa na leitura de Engels, na força que os temas da saúde, do sadio e relação entre corpo são e mente são tem nas suas descrições. Também se expressa na importância dos relatos de médicos como fonte na pesquisa.

³⁶ Outro foco do texto está no valor dos aluguéis e alimentos, e sua relação com os salários dos trabalhadores, e outro está nas condições de acesso a educação e medicina formais.

³⁷ A respeito do processo histórico por que a moradia passa até tomar a configuração que conhecemos, Rybczinsky (1996) apresenta uma descrição sintética que introduz de maneira interessante o tema. Para uma descrição mais ampla, conferir ARIES e DUBY (Org.), 1990 e SEVCENKO (Org.), 1998.

Ao mesmo tempo em que as descrições de Engels são exaustivas e minuciosas, elas são fotográficas – seus pesquisados têm imagem, eles não têm voz. A mudez dos operários e de suas famílias, juntamente com a naturalização do homem moderno (em seu caso específico, alemão e burguês, antes de se tornar pensador crítico) e a ausência naquele espaço-tempo de conceitos e métodos que o auxiliassem nesse processo de conhecer o outro, contribuíram para o caráter determinista e economicista de sua descrição e análise.

Ele naturaliza determinados aspectos do morar, e constrói, a partir desse referencial, categorias de análise, que aparecem como descrição de como de fato é a vida concreta da classe trabalhadora na Inglaterra daquele momento. O recorte define o que é relevante para entender e explicar o seu objeto. A percepção que as pessoas tinham de sua própria vida, seus símbolos, seus desejos, sua cultura, como aquelas pessoas lidavam com sua situação de insegurança e miséria, em que elas acreditavam, não são variáveis no trabalho de Engels.

Na década de 1870, quando o autor publica os textos específicos sobre “a questão da habitação”, ele aprofunda o aspecto global da leitura que articula os problemas percebidos e minuciosamente descritos à natureza das relações de produção no capitalismo industrial. Aquela situação é *produzida* por esse sistema, ela *faz parte* dele, lhe é intrínseca. A motivação principal da escrita dos textos sobre habitação da década de 1870, de acordo com o autor, é que naquele momento estava sendo construída a noção de uma “questão habitacional”³⁸. Os textos de Engels buscam expressar sua posição (e de Marx) no que se refere a essa construção parcial, na qual o problema da moradia (e do saneamento) é descolado do sistema capitalista de relações de produção, e cujo pressuposto é a necessidade e a possibilidade de se resolverem os problemas habitacionais dentro desse sistema.

Os artigos se situam em um debate com autores contemporâneos, que isolavam o problema habitacional como uma questão fechada em si mesma e, a

³⁸ Essa questão vinha associada também a uma ênfase especial em saneamento. No campo de luta que configura a construção da legislação urbanística – naquele momento a oposição mais clara era entre a livre iniciativa (modelo liberal) e a intervenção do Estado na configuração (produção) do espaço – se definem as primeiras leis sanitárias: Inglaterra (1848), França (1850) e Itália (1865) e outros Estados europeus (BENEVOLO, 1981).

partir daí, definiam formas de resolvê-lo. Engels desconstrói os argumentos que embasam tais propostas, explicitando seus pressupostos e sua limitação. Em essência, ele faz uma crítica ao reformismo que busca atacar isoladamente o problema habitacional sem mudar as condições que o produzem.

Uma das propostas que Engels analisa é aquela que busca resolver o problema habitacional a partir do amplo acesso à propriedade privada. Para o autor, tornar os trabalhadores proprietários é duplamente estratégico: ao mesmo tempo em que estende ao trabalhador a lógica do proprietário, fazendo dele um conservador (esvaziando o potencial de uma mobilização crítica politizada), estabelece uma relação de dependência do trabalhador em relação ao empregador, uma vez que ele precisa se manter no emprego, tanto para pagar o financiamento da sua casa quanto porque, como proprietário, ele tem menos mobilidade (não pode ficar se mudando de um lugar para outro em função de troca de emprego). Além disso, a partir da propriedade privada da moradia, a noção tradicional de família e de vida privada tem mais força e, é claro, a classe trabalhadora se insere no mundo da terra como valor de troca.

Outro tipo de estratégia discutido por Engels é aquele realizado por Haussmann em Paris, e que se tornou um modelo de intervenção urbana. Além dos aspectos ligados à ordem e à ordenação, como militarização do espaço, funcionalização, afirmação do poder do Estado, a reforma de Paris está associada à mercantilização da terra e sua preparação para 'entrada' dos agentes ligados à especulação e à apropriação privada da valorização gerada pelo investimento público (MARTINS, 2000). Engels chama atenção para uma característica fundamental das políticas urbanas e habitacionais, que se expressa nesse caso: elas (quando muito, apenas) mudam os problemas de lugar.

Na realidade, a burguesia só tem um método para resolver a questão da moradia do seu jeito – isto é, resolvê-la de tal maneira que a solução sempre volta a suscitar o problema. Esse método se chama 'Haussmann'.

Entendo por 'Haussmann' aqui não só o jeito especificamente bonapartista do Haussmann parisiense, ou seja, o de abrir ruas retas, longas e largas através da aglomeração de casas dos bairros de trabalhadores e cercá-los de ambos os lados de prédios luxuosos, procurando atingir, ao lado da meta estratégica de dificultar a luta de barricadas, o objetivo de formar um proletariado da construção civil especificamente bonapartista e dependente do governo, além de conferir um aspecto luxuoso à cidade. Entendo por 'Haussmann' a práxis generalizada de abrir brechas nos distritos dos trabalhadores,

em especial distritos localizados no centro de nossas grandes cidades, quer tenha sido motivada por considerações de saúde pública e embelezamento, pela demanda por grandes conjuntos comerciais localizados no centro ou pela necessidade de circulação, como a instalação de ferrovias, ruas etc. o resultado em toda parte é o mesmo, não importa qual seja o motivo alegado: as vielas e os becos mais escandalosos desaparecem sob enorme autoglorificação da burguesia em virtude de tão retumbante êxito, mas reaparecem imediatamente em outro lugar e muitas vezes na vizinhança mais próxima (ENGELS, 2015, p. 104).

Os focos de epidemias, as covas e os buracos mais infames em que o modo de produção capitalista trancafia nossos trabalhadores noite após noite não são eliminados, mas apenas transferidos de lugar! (Ibidem, p.108)

Nesses artigos, o autor argumenta que é impossível resolver o chamado problema habitacional no âmbito do Estado capitalista. Como ele já apontava no trabalho da década de 1840, esse tipo de problema é uma característica inerente a esse sistema. Assim, o problema original a ser combatido, para ele, é o sistema.

As críticas frontais que ele formulou na década de 1870 às propostas que surgiam de resolver os problemas de saneamento e os problemas habitacionais, como se fossem fechados neles mesmos, não reverteram suficientemente esse quadro. A referência moderna, combinada à ausência de aspectos sociais (que estão para além de econômicos e de demográficos) contribuiu para que suas descrições, recortadas e somadas a outras, se tornassem uma base para as propostas das reformas urbanas, da habitação mínima e do *habitat*, as quais reformularam esse material para construção de uma representação social da necessidade e da urgência de determinadas intervenções. Apesar das críticas de Engels, a perspectiva reformista se consolida.

Ao longo do séc. XIX houve muitas descrições dos problemas urbanos, de relatórios médicos e policiais a estudos teóricos e conceituais. As descrições que circulavam à época das condições em que viviam os trabalhadores pobres nas cidades industriais foram essenciais para a consolidação no imaginário coletivo de uma necessidade e uma urgência indiscutíveis de intervenção estatal direta na reprodução do espaço urbano. O estudo, a problematização e a proposição de soluções técnicas-científicas para os problemas da cidade industrial, bem como as formas de condução desse processo pelo Estado (burguês, capitalista) se consolidam. Os problemas apontados por Engels e avaliados por ele de maneira global são, então, divididos em uma série de

problemas urbanos específicos, isolados. O tratamento pontual de cada um dos aspectos que constituem a situação de miséria dos trabalhadores se impõe como estratégia necessária de consolidação e sobrevivência da cidade capitalista.

A emergência da chamada “questão habitacional” no âmbito da cidade industrial se insere em um processo de transformação mais amplo no campo da economia, da política e da economia política: a transição do liberalismo econômico, traduzido espacialmente na não-regulação urbana, para um modelo em que o Estado coordenasse e mediasse os interesses e as ações dos diversos agentes na configuração das cidades. O papel do Estado, aqui, se caracteriza inicialmente pela produção de regulamentos e execução de obras públicas. Podemos destacar, esquematicamente, alguns elementos da dinâmica das cidades industriais nesse momento (ALOCHIO, 2005; BENEVOLO; 1983, FRAMPTON, 1997):

- Demarcação entre as esperas pública e privada, em que a Administração pública era responsável pelas redes de fluxos (ruas, estradas de ferro etc.) e redes de instalações (esgoto, gás, eletricidade etc.). Essa demarcação definia o traçado urbano.

- A regulação da ocupação do solo era restrita a algumas características das edificações, como limites de dimensões e as mais-valias imobiliárias geradas pelo investimento público eram totalmente apropriadas pelos proprietários.

- As reurbanizações e expansões urbanas definiam territorialidades excludentes, pois o preço da terra tornava inviável a (permanência de) moradia popular (de mercado) nessas áreas.

- Os projetos de melhoria e embelezamento urbano aconteciam, embora não estivessem articulados a um projeto da cidade. As propostas urbanas integrais ou estavam no campo das chamadas utopias, ou eram antiurbanas em essência ou eram implementadas parcialmente. Foram criados parques públicos e construídas casas populares.

- Muitos centros históricos implodiram ou foram simplesmente destruídos.

- Os especialistas se dividiam entre dois papéis: o de desenhar modelos idealizados de cidade e o de viabilizar tecnicamente demandas definidas no âmbito político.

- O crescimento desregulado da cidade industrial beneficiava os proprietários de terras, com elevados preços e superexploração dos terrenos; por outro lado criava problemas ao capital produtivo, que necessitava de uma cidade que não fosse congestionada, a cidade tinha que fluir.

Trabalhos como o de Engels, depois de esvaziados de sua crítica global, vão ajudar a definir as categorias de análise e descrição do espaço urbano e habitacional *em si* que se tornarão grandes temas das (novas) ciências. Foram criados formalmente diversos tipos de parâmetros para os espaços na cidade. Foram realizadas diversas reformas urbanas, em diferentes escalas. Das obras de infraestrutura urbana ao redesenho da cidade pelas novas regras de parcelamento, uso e ocupação do solo, passando pela reconfiguração dos grupos que ocupam esses espaços, orquestrada pelo preço da terra. Todas aquelas descrições de problemas na cidade industrial se tornaram argumentos para essas teorias e práticas que se consolidaram especialmente na transição século XIX – século XX.

Os conflitos e as contradições desse momento se expressaram na criação ou na reformulação de uma arena em que a regulação urbana se constitui como espaço privilegiado de lutas. O “pacto social urbano” se metamorfoseia e legitima a ação do Estado na configuração da cidade, inclusive no espaço privado (ALOCHIO, 2005).

No chamado Estado Democrático de Direito, a ação do Estado se legitima através da criação de leis. No momento em que emerge da realidade concreta, dos conflitos e de suas manipulações um certo consenso quanto à necessidade dessa ação, são criados instrumentos jurídicos que a viabilizam e estabelecem procedimentos e parâmetros. A intervenção pública na propriedade privada e nas dinâmicas socioeconômicas e socioespaciais significa mediar interesses legítimos, muitas vezes conflitantes.³⁹ Assim, juntamente com o Urbanismo, se consolida o Direito do Urbanismo, que define quais são os instrumentos jurídicos através dos quais acontece o controle estatal da configuração da cidade (SILVA, 2008). O planejamento urbano só pode ser executado, e as políticas urbanas só

³⁹ Cabe lembrar que a definição de consensos com a mediação do Estado é artificial e expressa não uma posição comum construída entre iguais, mas o resultado de uma correlação de forças desiguais e desigualmente representadas.

podem ser construídas, a partir de um aparato jurídico específico. São marcos históricos⁴⁰ da instituição de sistemas modernos de regulação urbana o *Town and Country Planning Act*, de 1909, na Inglaterra, e a Lei *Cornudet*, 1919, na França e o zoneamento de Nova Iorque, nos Estados Unidos, em 1916 (que se tornou paradigmático para as demais cidades) (PINTO, 2011, p. 84-85).

O Urbanismo se institui como ciência instrumental cujos parâmetros balizariam a ação do Estado na reprodução da configuração da cidade (tanto pela regulação quanto pela ação direta), através da definição de conceitos, modelos, parâmetros, métodos e hierarquias. É na dinâmica da cidade industrial que se configura a cidade contemporânea e o urbanismo correspondente, bem como as práticas e a própria noção de política urbana e política habitacional. Ele se consolida enquanto prática inicialmente como *resposta prática* a algumas questões pontuais, como planos de bairros populares, reestruturação e regulação de vias de circulação etc. Como se pretende Ciência, ele se pauta na possibilidade da problematização científica da realidade da cidade e na formulação de soluções integrais⁴¹. No início do século XX, esses ideais de uma cidade capitalista sem pobreza e exclusão, alcançados através de soluções técnicas, talvez tenham alcançado seu ápice. Eles se expressam, na escala da cidade, de maneira emblemática, no modelo da “Cidade Radiosa”, com a definição das quatro funções básicas, a partir das quais uma cidade se organiza (habitação, transporte, trabalho, lazer).

Na escala da casa, aquelas categorias utilizadas por Engels nas suas descrições da moradia do trabalhador estão na raiz das pesquisas e propostas da chamada “habitação mínima”. A forma de pensar a cidade a partir de sua divisão em partes com função semelhante (o zoneamento) e de pensar a moradia para os pobres em termos de uma habitação mínima marcaram profundamente o pensamento e a prática do urbanismo e do planejamento urbano.

⁴⁰ Como colocado anteriormente, já havia alguns institutos de regulação ligada ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo. Eles eram mais restritos à parcela e à unidade da edificação, e expressavam preocupações relacionadas à noção de embelezamento urbano e a aspectos ligados a insolação e ventilação nas residências e a questões de saneamento. Além disso, os códigos sanitários foram criados em meados do séc XIX, como mencionado.

⁴¹ Lefebvre formulou críticas a essa suposta cientificidade do urbanismo em várias partes de sua vasta obra (1969, 1976, 1991, 1999, entre outros).

Essa abordagem supostamente científica (e pretensamente neutra) da cidade levou à formulação de soluções idealizadas, que desconsideravam tanto aspectos consolidados e difíceis de romper da realidade urbana, quanto mecanismos sociais, econômicos e políticos que reproduziam com cada vez mais intensidade as contradições nas cidades. Tais propostas foram apropriadas, reestruturadas e distanciadas de alguns de seus aspectos originais, para serem realizadas, em diversas e sucessivas formas de aplicação, em diferentes lugares do mundo:

- A pesquisa da habitação mínima foi utilizada para a produção em massa de conjuntos cada vez mais enclausurantes, desconsiderando tamanhos de famílias, aspectos térmicos, acústicos e áreas coletivas.

- O conceito de *habitat*, pensado como um espaço completo de moradia (no sentido amplo do termo) se prestou amplamente à criação de espaços segregados, despolitizados e monótonos, além de piorar o problema da acessibilidade. Além disso, se prestou especialmente à criação de espaços de valorização para o mercado privado de terras.

- Da divisão da cidade em quatro funções básicas, o zoneamento se tornou um dos principais instrumentos de planejamento e gestão urbana, enquanto a relação hierárquica entre elas, que dava primazia ao habitar, se perdeu, e a cidade continuou a se estruturar em função de indústria, comércio e serviços.

- Das unidades de vizinhança, agrupadas em edifícios altos e adensados, que buscavam liberar o espaço do solo para o uso coletivo, para áreas verdes e para espaços de encontro, deixando a rua apenas para circulação, o adensamento da verticalização foi adotado sem a contrapartida das áreas verdes, e a perda da rua como espaço de encontro para espaço de fluxo foi adotada sem a contrapartida dos térreos livres e de uso público⁴².

⁴² Vale observar que os problemas ligados à maneira como os preceitos modernistas foram adotados foram criticados especialmente a partir dos anos 1960. No entanto, isso não levou, naquele momento, à defesa de uma não-regulação urbana, mas, ao contrário, levou à busca de ampliação da regulação, da inclusão de variáveis no planejamento e nas políticas urbanas e da ampliação dos serviços públicos urbanos, como expressam, como exemplo, o “novo urbanismo” e o “comprehensive planning”.

No espaço-tempo de Engels, as formulações das chamadas utopias urbanas, bem como de questões urbanas (a de habitação em especial) e de suas soluções, práticas e discursos, que eram prenes do que se tornaria o urbanismo (e o planejamento urbano), foram frontalmente criticadas por ele. Aqui e ali ele via o descolamento entre recortes selecionados das contradições da cidade e os agentes e mecanismos que produziam, reforçavam, reproduziam as contradições. A ideia de uma solução eficaz para o problema recortado “habitação”, a partir do Estado capitalista, lhe era inconcebível, tanto quanto a possibilidade de uma organização socioespacial antiurbana e anti tecnologia. As propostas “reformistas” eram criticadas por ele em sua natureza: elas não poderiam solucionar problemas e contradições do Estado capitalista mantendo-o (nem poderiam desconsiderar a cidade, a indústria e a tecnologia como realidade); eram, assim, fadadas a serem apropriadas para a consolidação do *status quo* e o aprofundamento de suas contradições.

Ao privilegiar, na sua crítica, a esfera do Capital, em detrimento da esfera do Estado e da esfera dos valores sociais, Engels acaba por cair em um certo economicismo. Algumas das propostas para as questões formuladas na cidade industrial e algumas das práticas estatais correlatas ampliaram e fortaleceram consideravelmente a máquina burocrática e o poder do Estado de regular a reprodução do espaço urbano e, no limite, a vida cotidiana. A tendência do Estado de criar mecanismos para o seu fortalecimento vem da sua natureza de Estado e não da natureza do Capital. Nesse sentido, cabe lembrar Abensour (1998) e a interpretação que ele propõe para a postura de Marx em relação ao Estado.

Abensour ressalta um “momento” do pensamento marxiano, definido como momento “maquiaveliano”, em que Marx colocaria em questão o problema da inscrição da democracia e da política na esfera do Estado. Segundo ele, para Marx, uma estatização da política tenderia a substituir a dinâmica própria da política pelo *telos* do Estado, que se instauraria como o *telos* da comunidade. Assim, ele coloca a importância da transgressão do âmbito do Estado pela política – a democracia não cabe no Estado. Em um primeiro momento, o Estado é condição para o alcance de uma racionalidade superior e para a realização plena do ser, da “humanidade do homem” (que aparece como influência do

pensamento hegeliano). A partir daí, é necessária uma redução, uma redução fundamental do papel ou do alcance do Estado, de forma a garantir a realização do movimento em que se dá realmente o exercício da democracia. A autonomia da dimensão institucional e seu papel regulador da ordem suprimem as manifestações da política. Uma vez que a estatização da política suprime a política, Abensour chama a atenção para a redução do âmbito estatal e sua transgressão pelo movimento político que Marx propõe, como condição para o exercício democrático.

Pogrebinschi (2009) também chama a atenção para a superação do Estado em Marx. Diferente de Abensour, para quem trata-se de uma *necessidade* (um objetivo a ser perseguido), para essa autora, o desvanecimento do Estado é *parte* do processo revolucionário marxiano – o Estado se esvai quando deixa de fazer sentido. Pogrebinschi vai ainda mais longe em direção a Engels, de encontro a Engels, ao considerar que o marxismo engelsiano é em grande medida responsável pelo entendimento equivocado do pensamento de Marx no que se refere ao Estado. Hoje ficou evidente que o Estado prescindir do sistema capitalista para se reproduzir.

Talvez a consideração do Estado capitalista unicamente a partir do viés do Capital esteja também relacionada a uma perspectiva específica da política e da prática política, reconhecidas em termos macroscópicos de greves, sindicatos e outros instrumentos para uma Revolução que é, também, combate ao sistema capitalista mesmo. Se existe uma dimensão do político que é de pequena escala, de lutas e de transformações que acontecem no cotidiano, ela não parece relevante do ponto de vista de Engels.

Essa não-dimensão do Estado em si mesmo e da pequena política, associada à naturalização da modernidade, se expressam naquele caráter fotográfico do trabalho do autor, bem como nos juízos de valor subjacentes às maneiras como ele constrói e descreve essas “fotografias”. Mas boa parte do que torna as contradições da cidade capitalista reproduzíveis e reproduzidas é sua naturalização, que se opera precisamente nas não-dimensões da análise, nos não-pensados e nos não ditos, e que constroem as mentalidades, as representações que guiam as práticas cotidianas.

Constituição simbólica e constituição institucional e normativa do espaço

O olhar crítico para a cidade industrial, corroborado por estudos minuciosos e relatos detalhados, é um olhar parametrizado por um certo *habitus* – o da elite burguesa moderna – que condiciona o que é visto e como é visto e, assim, a representação do espaço, através de sua problematização e sistematização. O material produzido por esse olhar crítico, por sua vez, é apropriado de maneiras recortadas e reelaboradas segundo interesses dominantes e seus conflitos. Reconstruído, ele se torna elemento constitutivo de uma representação social específica da cidade industrial e dos seus problemas que está na base da construção da ideia e da realidade do planejamento e da regulação da reprodução do espaço.

Essa relação próxima entre a dimensão simbólica e a dimensão normativa do espaço se expressa na constituição da legislação como campo de lutas, especialmente no que se refere à atribuição de sentido às leis e também no via de mão dupla através da qual a conformação do texto da norma estabelece novas conexões entre práticas e sentidos, reconfigurando as práticas espaciais e seu lugar simbólico. Para além da legislação mesma, a constituição simbólica do espaço, ao mesmo tempo medeia tais relações, através das várias formas de ação do Estado e dos mecanismos institucionais (entre eles, os mecanismos do planejamento), e se redefine nas suas dinâmicas, uma vez que a constituição institucional do espaço é também processo contínuo e conflituoso.

As articulações que se estabelecem entre a materialidade do espaço (e da experiência do corpo no espaço), a sua constituição como sentido e as suas dinâmicas concretas e simbólicas institucionalmente definidas conformam, em grande medida, os processos históricos de (re)produção do espaço urbano. Nesse sentido, uma investigação histórica das dinâmicas espaciais, com foco na caracterização geral dos principais agentes envolvidos e nas construções e transformações dessas articulações pode contribuir para o aprofundamento e a ampliação da compreensão dos processos contemporâneos de reprodução do espaço no Brasil.

03.

A CONSTITUIÇÃO INSTITUCIONAL-NORMATIVA NA REPRODUÇÃO DO ESPAÇO NO BRASIL

breve historico de elementos e relações



Não há praticamente qualquer dimensão da vida nacional que não se reflita imediatamente num problema urbano ou num problema que se explore como urbano (...) uma lista interminável quase atordoante pela sua sucessão, seu nunca-acabar, seu revirar-se, transformar-se, reapresentar-se, ampliar-se, deixando o leitor quase sem fôlego, começando sem ponto, recusando o ponto e vírgula, já sendo demais a vírgula, para disparar sem nenhuma pausa até o estilhaçamento em mil partes do espelho urbano que reflete em cada um de seus mil pedaços a mesma imagem (OLIVEIRA, 1977, p. 67).

A urbanização brasileira tem como pilares a concentração fundiária, a industrialização com baixos salários e o crescimento urbano extensivo (que se expressa de maneira mais marcante na formação e no desenvolvimento das regiões metropolitanas), processo que está registrado em uma vasta bibliografia⁴³. O debate sobre planejamento, política e legislação urbana é antigo e bastante conhecido no Brasil, tendo se fortalecido especialmente a partir da década de 1970. Os últimos 30 anos também têm sido exaustivamente problematizados e discutidos, com ênfase, a partir dos anos 2000, em temas como o papel das operações urbanas consorciadas, o mercado de habitação social, as novas formas de segregação urbana, os grandes projetos urbanos, os grandes eventos, o capitalismo em tempos de financeirização, os novos arranjos políticos e econômicos globais, as novas práticas sociais urbanas críticas⁴⁴. Esse contexto (como vários autores também vêm apontando) tem estabelecido novas formas dos velhos processos de desenvolvimento desigual e segregação na (re)produção do espaço urbano. Não obstante, a necessidade já tão reconhecida de reconstruir sobre outras bases o planejamento no Brasil permanece como desafio.

A essência do planejamento urbano e regional concebido e praticado no Brasil atualmente, bem como sua dimensão urbanística (aquela mais

⁴³ Podemos destacar, entre outros, Bolaffi (1992), Bonduki (2002), Camargo et al. (1976), Kowarick (1979), Maricato (1982, 1997, 2000, 2011, 2013), Ribeiro (1994), Monte-Mór (1994), Oliveira (1977, 1981, 2006).

⁴⁴ Podemos mencionar, como exemplo, Alfonsin (2006), Alves (2015), Andrade, Mendonça e Faria (2008), Arantes et al. (2000), Araújo e Costa (2007, 2012), Bezerra (2005), Avritzer (2004), Cardoso (2011, 2013), Carlos e Oliveira (2004), Compans (2004), Costa (2000, 2006a, 2006b), Costa, Costa e Monte-Mór (2015), Costa e Mendonça (2008), Davidovich (2004), Fernandes (2006, 2013), Fix (2004, 2007), Frúgoli Jr (2000), Ioris (2008), Klink (2010), Lacerda (2005), Lomar (2006), Magalhães (2007, 2009), Magalhães, Silva e Tonucci Filho (2011), Maricato e Santos Jr (2006), Mayer (2015), Mendonça e Godinho (2003), Melo (2010), Monte-Mór (2010), Moura (2004), Ribeiro (2004), Ribeiro e Lago (2000), Rolnik e Somekh (2003), Santos Júnior (2007), Shimbo (2012), Souza (2002, 2010), Vainer (2000, 2001, 2013).

diretamente relacionada à materialidade do espaço), e sua dimensão jurídica, tem permanecido historicamente, apesar das transformações significativas por que tem passado. O planejamento urbano e regional instituído, realizado pelo Estado, opera a partir de uma legislação que o legitima, traduz em práticas específicas ou sua ausência e obriga o seu cumprimento. Mesmo quando a dimensão do desenvolvimento econômico ou a dimensão da justiça social se colocam com mais força, elas operam através de formas específicas de produção de espaço e demandam a produção ou modificação e a aplicação de uma legislação. Talvez por isso a regulação urbana seja um campo de lutas tão expressivo das contradições e dos conflitos implicados na reprodução do espaço urbano.

Uma reaproximação histórica do processo de urbanização brasileira, com ênfase nas relações entre a dimensão institucional-normativa e a produção da cidade (moderna) no Brasil, e no papel do planejamento urbano nesse processo, pode indicar aspectos relevantes na busca dessas novas bases do planejamento. Se, por um lado, cada um desses temas – evolução legislativa, evolução político-institucional, urbanização, planejamento e movimentos sociais – constitui em si mesmo um universo de reflexão e um amplo conjunto de produção bibliográfica, por outro, as maneiras como eles se relacionam na (re)produção do espaço urbano e como o papel do planejamento se define nesse processo continuam abertas à interpretação e ao debate.

A investigação de caráter histórico quanto à constituição institucional-normativa do espaço no Brasil, com ênfase nas suas relações com o processo mais amplo de (re)produção do espaço urbano, se justifica na medida em que, ao indicar qual é o espaço produzido a ser reproduzido – principais agentes, aspectos e mecanismos – e como o planejamento atua nessa (re)produção, ela pode contribuir para uma crítica do planejamento para além da crítica das vicissitudes externas que definem seus (des)caminhos. Isto é, a partir de uma reflexão sobre a (re)produção do espaço em geral, buscamos discutir a estruturação e a reprodução do planejamento em particular, visando contribuir no debate sobre as possibilidades de uma redefinição crítica e de uma atuação política, no âmbito das condições atuais de reprodução do espaço.

A constituição institucional-normativa do espaço não se separa de sua constituição simbólica nem das contradições objetivas de (re)produção do espaço. Nesse sentido, a investigação que articula a evolução da ordem jurídico-urbanística (no que se refere às normas gerais) e alguns aspectos, momentos, fatos, processos e elementos da urbanização brasileira visa entender os aspectos principais que configuram a arena de produção legislativa federal, e como nas relações entre o quê a legislação *reconhece* e o quê ela *produz* se expressa, se define e se estabelece um certo modelo de (re)produção do espaço urbano.

Partindo da evolução do arcabouço jurídico-urbanístico e de sua inserção na constituição institucional-normativa como elemento que cristaliza e redefine arenas de embate pela reprodução do espaço e atua nas suas dinâmicas objetivas, buscamos identificar que papel o planejamento (no sentido amplo, que inclui as formas especializadas de problematização das dinâmicas urbanas e as formas normativas-institucionais de intervenção – as leis, normas, regulamentos, os planos e as estruturas institucionais de planejamento, regulação e gestão urbana) tem, historicamente, na reprodução do espaço urbano no Brasil.

Essa investigação estabelece, como recorte temporal, o período que começa com a Constituição de 1824, que cristaliza um certo “projeto” de país, expressa algumas particularidades da construção da nossa “modernidade” e define os lugares dos principais agentes sociais nesse “projeto”. E vai até a Constituição de 1988, que marca um ponto de inflexão no processo histórico do nosso modelo de urbanização, com a consolidação, no âmbito jurídico, de um novo paradigma. Em que pesem os desafios, as incompletudes e as limitações de uma investigação com recortes temporais e temáticos tão amplos, o que ela propõe trazer de “novo” ao debate é uma forma de articular informações e ampliar articulações já propostas; sua pertinência se estabelece na ênfase em quais seriam as “velhas bases” do planejamento a serem rompidas e sua consistência se define em um certo rigor na escolha de fontes consolidadas e

reconhecidas e de exemplos expressivos, bem como na transparência da construção teórica quanto às suas próprias limitações.⁴⁵

As maneiras pelas quais o planejamento se articula a uma constituição simbólica do espaço e com a esfera das disputas *na* e *pela* reprodução do espaço urbano podem indicar até que ponto a permanência do distanciamento entre os objetivos e as consequências do planejamento decorre dos seus

⁴⁵ O “fio condutor” objeto “concreto” da análise é a evolução da legislação federal, mais especificamente, as leis que incidem diretamente nas dinâmicas de urbanização, cujos textos “originais” (digitalizados e disponíveis nas páginas da WEB do Senado e da Câmara Federal) e modificações foram analisados. A evolução do planejamento *lato senso* e *stricto senso* é abordada em seus aspectos principais e gerais, partir de pesquisa na bibliografia sobre história da arquitetura, do urbanismo e da cidade no Brasil – entre outros e além das referências já mencionadas, podemos destacar Azevedo e Andrade (1982), Bardi (1977), Bernardes (1986), Blank (1979), Bruand (1997), Caldeira e Hudson (2004), Chaloub (1996), Costa (1995), Costa (2008), Martins (1994; 2000; 2010), Monte-Mór (2008), Lemos (1989; 1989), Rago (1987), Reis Filho (2006), Ribeiro (1997), Rolnik (1997), Santos (2008), Segawa (1996), Sevchenko (1998), Vasconcelos (1976) e Xavier (1987). Alguns temas específicos também demandaram pesquisa bibliográfica, como história do Brasil (LINHARES, 2000), aspectos sociais (CARVALHO, 1998; CHAUI, 1994, 1997; MARINS, 1998; PAOLI, 1986) e temas agrários (ALENCAR, 1990; DUPAS, 2000; LOUREIRO, 1981; MCMICHAEL, 2000; MOREIRA, 2000; PEIXOTO, 2008; SACHS, 1993). A discussão sobre as leis tem um foco urbanístico e um foco nos aspectos simbólicos, isto é, não temos a pretensão de fazer uma análise jurídica e nem estabelecer um debate sobre o Direito. As referências jurídicas utilizadas definem um recorte bibliográfico básico, especialmente no âmbito do direito urbanístico, entre as quais mencionamos Alfonsin (1997), Alochio (2005), Castro (1981), Correa Montoya (2012), Gaio (2015a, 2015b); Fernandes (1998, 2001, 2006a, 2006b, 2008, 2011, 2013), Fonseca (1989), Lomar (2006), Lyra (1997), Magalhães (2007, 2009), Mattos (2006), Mello (2016), Moreira (2006), Pinto (2011), Pessoa (1981), Reis (2016), Rocco (2009), Sandroni (2013), Silva (2008) e Walcacer (1981). A proposta dessa parte da pesquisa foi identificar relações entre aspectos amplamente conhecidos nos meios especializados da urbanização, da legislação federal que impacta diretamente na urbanização e no planejamento, e não recontar essa história ou questionar essa bibliografia. Por esse motivo, na maior parte das vezes, essas fontes estão implícitas no texto, evitando o excesso de menções a referências consolidadas. Aquelas que são explicitadas são, principalmente, de trabalhos que se propuseram uma análise de perspectiva histórica das relações entre legislação, política pública e produção do espaço e, por isso, são particularmente importantes na pesquisa, como os estudos de Rolnik (1997) para o caso de São Paulo, de Ribeiro (1997) para o caso do Rio de Janeiro e de Bonduki (2002) para a temática da habitação de interesse social, e trabalhos que sintetizam os principais aspectos históricos do planejamento, como Monte-Mór (2008), Costa (2008), os aspectos centrais da relação entre o arcabouço jurídico-urbanístico e sua apropriação nas elaboração dos planos urbanísticos, como Fernandes (2008) e outros aspectos marcantes do debate do direito urbanístico para a pesquisa, como Gaio (2015) e Pinto (2011), além de Maricato (1982, 1994, 1997a, 1997b, 2000, 2011, 2013) que tem uma extensa produção bibliográfica que trata de vários dos aspectos analisados, e Martins, que trata da formação da questão fundiária brasileira (2010) e das particularidades da nossa Modernidade (1994, 2000). Uma característica que destaca os trabalhos de Rolnik e Ribeiro em relação às demais fontes é que eles descrevem a estrutura fundiária e especificam nomes dos principais agentes envolvidos nos processos que discutem – donos das terras rurais e seus adquirentes para realização dos empreendimentos urbanos, acionistas das principais empresas loteadoras, urbanizadoras, construtoras, incorporadoras e de infraestrutura e serviços urbanos, agentes do poder público. No que se refere à especificação de outros documentos de época, como anúncios em jornais, música e literatura, Bonduki também se destaca.

descaminhos, impostos pelos agentes privilegiados naquelas disputas, ou se tal permanência também decorre de características estruturais e de dinâmicas do próprio planejamento.

A produção da cidade na urbanização sem (ou antes da) industrialização

A formação do Brasil urbano tem como pedra de toque o paradigma da propriedade privada absoluta, desde a legislação instituinte do Brasil Império. A Constituição do Império, de 1824, estabeleceu o direito de propriedade no Brasil:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXII. E' garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indenizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização (BRASIL, Constituição, 1824).

Entre as inúmeras diferenças entre a lei francesa paradigmática (o Código Napoleônico de 1804) e a Constituição de 1824, vale destacar uma: “The exercise of civil rights is independent of the quality of citizen, which is only acquired and preserved conformably to the constitutional law.”⁴⁶ No Brasil, apenas aqueles considerados cidadãos poderiam gozar de direitos civis, entre eles o de propriedade, enquanto, no Código Francês, uma coisa independe da outra. Isso limitou não apenas os direitos dos escravos, privados deles por definição, mas também, entre outros, dos índios, das mulheres, dos homens pobres e dos imigrantes que chegavam ao Brasil (mesmo que melhorassem de condição econômica, o processo de reconhecimento de cidadania era pouco acessível e lento). Ainda que, no seu artigo 6º, que estabelece quem são os cidadãos, a Constituição pareça apontar para uma inclusão maior, posteriormente, nos artigos 92 a 94, ela especifica quem é o sujeito dessa

⁴⁶ FRANCE, *The French Civil Code*, 1804. (Literally Translated from the Original and Official Edition, Published at Paris, in 1804. By a Barrister of the Inner Temple. Translation attributed to George Spence). London: Published by William Benning, Law Bookseller, 1827. xix, 627 pages. Disponível em: napoleon-series.org. Último acesso em 15/01/2018.

“cidadania plena” e, na prática, dos direitos civis: os libertos, os que atendem a critérios de renda, os que não entram nos critérios de exclusão.

A Constituição do Império expressa a projeção de uma ideia de Modernidade, a criação das condições para um certo Estado Moderno, que implica na formação de um tipo particular de liberalismo. Vale destacar, além do regime de escravidão e da cidadania restrita, que não havia no país uma classe burguesa buscando aliar poder político ao seu poder econômico, mas uma oligarquia aristocrática cujo poder econômico e político se baseava em relações de produção semi-capitalistas ou pré-capitalistas.

Nesse período, a propriedade especialmente valorizada no Brasil, do ponto de vista econômico, eram os escravos⁴⁷. No que se refere à propriedade imobiliária, as fazendas têm seu valor econômico definido inicialmente pela sua produtividade já estruturada (fazendas “formadas”).⁴⁸

Nas cidades, todo o processo de construção e funcionamento das atividades era fortemente dependente dos escravos e, por isso, a paisagem urbana era socialmente heterogênea e a setorização social dos espaços era mais claramente percebida na escala individual (do lote, da edificação)⁴⁹.

Dando continuidade ao que ocorria no período colonial, a Constituição do Império manteve o nível local como esfera privilegiada da regulação mais direta dos aspectos urbanísticos. Como destaca Silva (2012, p.51-53):

“Regras gerais e simples de direito urbanístico já encontramos no velho direito Luso-Brasileiro. As ordenações do Reino fixavam princípios básicos e genéricos sobre a ordenação das povoações, como aquele que determinava que: ‘Aos vereadores pertence ter encargo de todo o

⁴⁷ Em meados do século XIX, o tráfico de escravos já estava em decadência e, ainda que fossem poucas, algumas cidades brasileiras desenvolviam atividades econômicas não mais tão incipientes, enquanto aquelas novas ideias sobre uma reestruturação desejável do espaço urbano começavam a se delinear com maior clareza. As operações bancárias mais significativas até esse período envolviam o financiamento para formação das fazendas dando os escravos como garantia, como aponta Martins (2010). A constituição de uma nova fase de desenvolvimento do país implicava um novo cativo, o da terra, como o autor define.

⁴⁸ Nesse contexto, também se expressa um certo protagonismo do agente financeiro. A criação das condições nas quais se constitui um primeiro projeto moderno (e urbano) do Brasil se define também com uma nova regulamentação do financiamento, expressa no sistema de hipotecas. A Lei n. 317, de 1843, que regulava as despesas e planejava as receitas do Império nos anos de 1843 a 1845, criou o registro das hipotecas (art. 45), que foi regulamentado em 1846 pelo Decreto n. 482. A criação e a regulamentação do registro das hipotecas preparam as condições para os processos que se definirão com o novo marco regulatório.

⁴⁹ Sobre a construção e o funcionamento de edifícios e cidades nesse período, ver, entre outros, Maricato (1997), Reis Filho (2006), Sevckenko (1998). As pinturas de Debret também são expressivas desses aspectos.

regimento da terra e das obras do Concelho, e de tudo que puderem saber, e entender, por que a terra e os moradores dela possam bem viver, e nisso hão de trabalhar'. Nisso estaria, ainda, a ideia de que as imposições urbanísticas eram de competência das autoridades locais. Normas genéricas sobre a estética das cidades são encontradas nas Ordenações Filipinas (L. 1, T. 1, §§6, 13, 14 e 17) e outras sobre as relações de vizinhança e direito de construir. (...) Aliás, as posturas municipais na Colônia determinavam, além dos arruamentos, obrigações de alinhamento, desapropriações 'para aí ficar a Vila mais enobrecida e a Praça dela'. (...) Grande parte dessas normas perdurou no Império, dada a vigência das Ordenações nesse período, com modificações que foram sofrendo, ao longo a Monarquia. A Constituição do Império nada dispôs sobre o assunto, mas declarou que existiriam Câmaras em cada cidade e vila, a que competiria o governo econômico e municipal delas (art. 167), cujas atribuições seriam decretadas por uma lei regulamentar, que veio a ser a Lei de 1.10.1828, que atribuiu aos vereadores competência para 'tratar dos bens e obras do Município e do governo econômico e policial da terra, e do que neste ramo for a prol dos seus habitante'(art. 40)".

Nesse contexto, a Lei de 01/10/1828, que regulamentou as Câmaras Municipais, também regulou os Códigos de Posturas:

Art. 66. Terão a seu cargo tudo quanto diz respeito á policia, e economia das povoações, e seus termos, pelo que tomarão deliberações, e proverão por suas posturas sobre os objectos seguintes:

§ 1º Alinhamento, limpeza, iluminação, e desempachamento das ruas, cães e praças, conservação e reparos de muralhas feitas para segurança dos edificios, e prisões publicas, calçadas, pontes, fontes, aqueductos, chafarizes, poços, tanques, e quaesquer outras construcções em beneficio commum dos habitantes, ou para decôro e ornamento das povoações.

§ 2º Sobre o estabelecimento de cemiterios fóra do recinto dos templos, conferindo a esse fim com a principal autoridade ecclesiastica do lugar; sobre o esgotamento de pantanos, e qualquer estagnação de aguas infectas; sobre a economia e asseio dos curraes, e matadouros publicos, sobre a collocação de cortumes, sobre os depositos de immundices, e quanto possa alterar, e corromper a salubridade da atmosphaera.

§ 3º Sobre edificios ruinosos, escavações, e precipicios nas vizinhanças das povoações, mandando-lhes pôr divisas para advertir os que transitam; suspensão e lançamento de corpos, que possam prejudicar, ou enxovalhar aos viandantes; cautela contra o perigo proveniente da divagação dos loucos, embriagados, de animaes ferozes, ou damnados, e daquelles, que, correndo, podem incommodar os habitantes, providencias para acautelar, e atalhar os incendios.

§ 4º Sobre as vozerias nas ruas em horas de silencio, injurias, e obscenidades contra a moral publica.

§ 5º Sobre os damninhos, e os que trazem gado solto sem pastor em lugares aonde possam causar qualquer prejuizo aos habitantes, ou lavouras; extirpação de reptis venenosos, ou de quaesquer animaes, e insectos devoradores das plantas; e sobre tudo o mais que diz respeito á policia.

§ 6º Sobre construcção, reparo, e conservação das estradas, caminhos, plantações de arvores para preservação de seus limites á commodidade dos viajantes, e das que forem uteis para a sustentação dos homens, e dos animaes, ou sirvam para fabricação de polvora, e outros objectos de defesa.

§ 7º Proverão sobre lugares onde pastem e descancem os gados para o consumo diario, em quanto os Conselhos os não tiverem proprios.

§ 8º Protegerão os criadores, e todas as pessoas, que trouxerem seus gados para os venderem, contra quaesquer oppressões dos empregados dos registros, e curraes dos Conselhos, aonde os haja, ou dos marchantes e mercadores deste genero, castigando com multas, e prisão, nos termos do titulo 3º art. 71, os que lhes fizerem vexames, e acintes para os desviarem do mercado.

§ 9º Só nos matadouros publicos, ou particulares, com licença das Camaras, se poderão matar, e esquartejar as rezes; e calculado o arrobamento de cada uma rez, estando presente os exactores dos direitos impostos sobre a carne; permitir-se-ha aos donos dos gados conduzil-os depois de esquartejados, e vendel-os pelos preços, que quizerem, e aonde bem lhes convier, com tanto que o façam em lugares patentes, em que a Camara possa fiscalisar a limpeza, e salubridade dos talhos, e da carne, assim como a fidelidade dos pesos.

§ 10. Proverão igualmente sobre a commodidade das feiras, e mercados, abastança, e salubridade de todos os mantimentos, e outros objectos expostos á venda publica, tendo balança de ver o peso, e padrões de todos os pesos, e medidas para se regularem as aferições; e sobre quanto possa favorecer a agricultura, commercio, e industriados seus districtos, abstendo-se absolutamente de taxar os preços dos generos, ou de lhes pôr outras restricções á ampla, liberdade, que compete a seus donos.

§ 11. Exceptua-se a venda da polvora, e de todos os generas susceptiveis do explosão, e fabrico de fogos de artificio, que pelo seu perigo, só se poderão vender, e fazer nos lugares marcados pelas Camaras, e fóra de povoado, para o que se fará conveniente postura, que imponha condemnação, aos que a contravierem.

§ 12. Poderão autorizar espectaculos publicos nas ruas, praças, e arraiaes, uma vez que não offendam a moral publica, mediante alguma medica gratificação para as rendas do Conselho, que fixarão por suas posturas.

O Ato Adicional à Constituição (Lei n. 16, de 1834), criou as Assembleias Legislativas, nas Províncias, e definiu as suas competências, entre as quais:

Art. 10. Compete ás mesmas Assembléas legislar:

§ 3º Sobre os casos e a fórmula por que póde ter lugar a desapropriação por utilidade municipal ou provincial.

A estratégia mais emblemática do período, que confirmará as bases da entrada do Brasil na Modernidade, tem seu símbolo na Lei de Terras, de 1850, que:

Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por titulo de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples titulo de posse mansa e pacifica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a titulo oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias de nacionaes e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara (BRASIL, Lei n. 601/1850).

Embora a Lei, de modo geral, se propusesse a reconhecer a posse efetiva das terras, discriminar o restante e, a partir daí, definir a compra como única forma de aquisição, na prática, os moradores pobres das cidades, os negros, as mulheres e os índios ficaram excluídos. Além de, pela Constituição em vigor à época, o direito à propriedade ser um direito civil restrito àqueles considerados cidadãos, as demais parcelas da sociedade não tinham acesso às condições necessárias – especialmente documentais e financeiras – para realizar o processo de conversão da sua posse em propriedade. Por isso, a Lei de Terras é amplamente reconhecida como marco da estruturação do Brasil em torno do acesso excludente à terra. Como demonstra Martins (2010), esse marco legislativo consolida uma dupla estratégia, tanto criando as condições para que a terra se tornasse um ativo econômico valorizado, capaz de substituir os escravos no mercado de créditos e garantias, quanto possibilitando que o trabalho dos imigrantes livres nas fazendas se estruturasse em condições pré-capitalistas, com muitas semelhanças com o regime de escravidão. Essa formalização seletiva da propriedade também consagrou a propriedade de terras como ícone de *status* social privilegiado e poder. A discriminação das terras públicas, tal como definida, não apenas não se completou como prevista naquela Lei como não se completou até os dias atuais, questão que se coloca como permanente desafio. A Lei n. 601 expressa, ainda, mais uma particularidade do liberalismo no Brasil, ao autorizar o governo a financiar (com recursos do Tesouro) a vinda de imigrantes europeus para o trabalho “livre” nas fazendas⁵⁰.

Como Rolnik (1997), entre outros, demonstra, uma parte considerável dos imigrantes que chegarão ao país nas décadas seguintes acabará por ficar nas cidades, muitos sem emprego. Os imigrantes europeus que ficaram nas cidades contribuíram de várias formas para a alteração das dinâmicas urbanas. Eles exerciam novas atividades produtivas e comerciais, ampliavam e modificavam as existentes. Trouxeram sua própria cultura profissional, como exemplo, na construção civil. A presença desses imigrantes era tão significativa em São

⁵⁰ “Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem” (BRASIL, Lei n. 601/1850).

Paulo, como exemplo, que chegaram a representar a maior parte dos moradores da cidade (ROLNIK, 1997). Essa nova massa de trabalhadores urbanos não configura, inicialmente, um operariado industrial, uma vez que a indústria no Brasil era incipiente. Eles vão se tornar elementos de uma nova estratificação social urbana – profissionais liberais, comerciantes, prestadores de serviços, fundadores ou funcionários de pequenas manufaturas etc., configurando especialmente os estratos populares e médios entre os habitantes.

Esses imigrantes trazem consigo, também, uma mentalidade social, econômica e política própria, que influencia em grande medida não apenas as maneiras como vão estabelecer suas estratégias de vida, mas também suas formas de socialização e a construção de uma determinada cultura urbana.

Com a contínua decadência da escravidão e seu esgotamento como atividade econômica, e com o crescimento urbano incrementado (não apenas em volume populacional, mas também em atividades, práticas, economia etc.) pela imigração europeia, aumenta a ênfase do governo na regulação e no fortalecimento do sistema de financiamento⁵¹.

Com a abolição da escravidão, em 1888, a problemática do acesso à terra no Brasil se aprofunda, pois os ex-escravos são dispensados sem condições objetivas de adquirir moradia ou uma renda que lhes permita o acesso à propriedade imobiliária. No campo, as famílias desprovidas de propriedade continuavam vivendo em situações análogas à escravidão ou ocupavam pequenos terrenos informalmente, sem segurança de posse. Devido a um conjunto de condições econômicas, sociais, políticas, tecnológicas, produtivas e sanitárias, no final do século XIX, a paisagem das cidades brasileiras já estava marcada pela pobreza e suas correlatas condições precárias de vida.

A Proclamação da República, em 1889, resultou não da consolidação de uma elite burguesa em oposição à aristocracia, adicionando ao seu poder econômico o poder político e construindo um Estado segundo seus ideais. Ela se deu a partir de uma articulação entre partes da mesma elite oligárquica, com

⁵¹ Em 1864, a Lei n. 1.237 “Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de credito real” (BRASIL, Lei n. 1.237, 1864).

a participação das gerações mais jovens que tiveram contato com os ideais das revoluções burguesas e os absorveram parcialmente.

A rigor, a base política continuava sendo constituída pela mesma elite agrária, aliada aos intermediários urbanos, que havia séculos dominava o país. Mas parte dela tinha incorporado os valores positivistas de conhecimento técnico e racionalidade, refletidos no *slogan* que seria adotado pela República: Ordem e Progresso (MARICATO, 1997, p. 26).

A Constituição da República, de 1891, avançou pouco nos direitos dos negros, dos pobres, dos índios e das mulheres, na prática. A princípio, com o fim da escravidão, os negros poderiam ser cidadãos brasileiros e, por isso, gozar do direito à propriedade. No entanto, como tal sistema parte de uma lógica estruturalmente desigual, uma vez que a terra havia sido gratuitamente distribuída no Brasil quase meio século antes e agora era uma mercadoria cara, e que os ex-escravos são “jogados” nessa dinâmica mercantil da vida, sem que quaisquer condições de inserção justa lhes tivessem sido dadas, eles permanecem excluídos. Essa desigualdade estrutural, que conforma a dinâmica da propriedade no Brasil, contraria uma premissa básica do liberalismo recente (que se traduz em aversão às políticas sociais e redistributivas), segundo a qual, uma vez que a terra está no mercado e qualquer um pode comprá-la, não há que se falar em desigualdade de acesso:

O conflito entre a justiça formal e a igualdade formal perante a lei, por um lado, e as tentativas de realizar vários ideais de justiça e igualdade, por outro, também explica a confusão muito comum sobre o conceito de 'privilégio' e o conseqüente abuso desse conceito. Mencionaremos apenas o exemplo mais significativo de tal abuso: a aplicação do termo 'privilégio' à propriedade como tal.

Ela seria efetivamente um privilégio se, por exemplo, como sucedeu por vezes no curso da história, a propriedade da terra fosse reservada aos membros da nobreza. É privilégio também se, como sucede nos nossos tempos, o direito de produzir ou vender determinados bens é reservado pela autoridade a certos indivíduos. Mas chamar de privilégio a propriedade privada como tal, que todos podem adquirir segundo as mesmas normas, só porque alguns conseguem adquiri-la e outros não – é destituir a palavra privilégio do seu significado (HAYEK, 2010. p. 95).⁵²

Além disso, os agentes sociais que vinham sendo excluídos também não poderiam, na prática, almejar representatividade para participação de uma luta por seus direitos no cenário político pois, embora a Constituição de 1891 tenha acabado com a exigência de determinada renda para ter direito ao voto, ela excluiu desse direito os analfabetos. Apenas três anos após a abolição, em um país com acesso altamente limitado à alfabetização, é improvável que os escravos tivessem de fato condições de acessar a vida política.

A Constituição da República, como a do Império, atribui caráter absoluto à propriedade: “Art. 72, § 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia” (BRASIL, Constituição, 1891).

⁵² Embora não seja objetivo deste trabalho discutir o liberalismo (nem o neoliberalismo), e nem mesmo fazer uma análise profunda da obra de Hayek, é importante destacar essa parte. A dinâmica urbana brasileira foi construída sobre o acesso seletivo à propriedade (em especial, à propriedade da terra) e esse fato tem desdobramentos específicos até os dias atuais. Uma vez que o debate, bem como as políticas, em torno da questão fundiária urbana tem como dimensões relevantes uma noção do que é justo, do que é aceitável e do que é passível de escolha, é necessário ter sempre em mente tal “fundamento”. Essa passagem do livro de Hayek, além de sintetizar bem a sua posição quanto à igualdade e à justiça, no que se refere à terra, é ilustrativa de dois aspectos que a todo momento aparecem nas arenas de luta em torno da questão urbana brasileira: em primeiro lugar, Hayek tem sido considerado um autor importante na construção do chamado neoliberalismo, identificado a partir do governo Thatcher na Inglaterra. Em alguma medida, grande parte do discurso contrário às políticas sociais atualmente no Brasil diz se firmar no pensamento (neo)liberal, contra aquilo que classificam como tendências socialistas, que caminhariam, como defende Hayek, para um Estado totalitário (e pobre). Em segundo lugar, ela demonstra tanto a fragilidade histórica do argumento contrário à propriedade fundiária como privilégio, particularmente no caso brasileiro, quanto a fragilidade dos vínculos de um discurso alegadamente liberal com a obra desse autor, uma vez que, aplicando o conceito de privilégio dele mesmo ao contexto brasileiro, chamar a propriedade fundiária de 'privilégio' seria uma conclusão lógica. Essa particularidade do (neo)liberalismo à brasileira – o vínculo frágil com suas bases alegadas – é verificada em vários âmbitos das políticas sociais e em algumas posições referentes à necessidade ou não de intervenção e controle estatal.

Em relação à distribuição de competências legislativas no que se refere à regulação urbana, ela reforça a autonomia do município, ainda que expressa em um único artigo, estabelecendo expressões que se tornarão perenes na legislação brasileira: “autonomia municipal” e “peculiar interesse”⁵³.

Enquanto a Carta constitucional do Império é omissa na competência da União no que se refere às terras ou outras matérias de direito urbanístico, a republicana deixa explicitamente a questão das dinâmicas territoriais a cargo dos Estados e Municípios, tanto transferindo as terras devolutas (e a responsabilidade de sua gestão) aos Estados (art. 64) quanto limitando sua própria competência para legislar, inclusive no que se refere às terras rurais. Ela enfatiza a autonomia municipal para regular as questões de interesse local. Assim, os embates que envolvem as dinâmicas territoriais vão se dar especialmente no nível municipal e, em segundo lugar, na arena estadual (principalmente nos casos que envolverem as terras devolutas e políticas de incentivo, com isenções fiscais para propriedade fundiária).

Essa presença-ausência delinea o acesso e os contornos da propriedade privada e estabelece uma forma pouco clara de “interesse público”, que justifica a desapropriação (que também é, por um lado, uma aquisição de terra privada com dinheiro público e, por outro, uma forma de imposição ao proprietário) e, ao mesmo tempo, se exime de qualquer outra forma de regulamentação das dinâmicas territoriais. Assim, expressa um certo sentido da norma e da ausência de norma. Ela define, em primeiro lugar, o que é de fato uma questão a merecer a tutela da União, isto é, o que constitui aspecto central na formação e no desenvolvimento de um projeto ou uma ideia de país. No caso, a propriedade privada da terra seletiva e absoluta. Ao remeter a regulação do desenvolvimento urbano totalmente para o nível municipal, sob o nome “interesse local”, ela deixa para a arena da cidade os embates que regulam sua própria produção.

Ao longo do Império e no início da República, a regulação da vida na cidade ocorre, basicamente, no nível municipal. São instituídos os primeiros Códigos de Posturas Municipais, uma espécie de regulação geral de como uma cidade se organiza, espacialmente, socialmente. Eles são quase manuais de

⁵³ “Art. 68. Os Estados organizar-se-hão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, Constituição, 1891).

produção e funcionamento da cidade, definem parâmetros para construção e também para o uso, regras de vestuário e de comportamento nos diversos momentos e ambientes da vida urbana e circulação e estacionamento de carroças, localizações possíveis para matadouros e estrebarias etc. Posteriormente, nos maiores centros urbanos, as Prefeituras criaram também estruturas específicas para regulação e gestão do solo, foram surgindo formas rudimentares de zoneamento urbano e leis com parâmetros construtivos e parâmetros para parcelamento, uso e ocupação do solo⁵⁴.

Os elementos do capitalismo industrial – o capital excedente e os produtos da indústria – e do capitalismo mercantil – mercados que possibilitem o menor investimento e o maior retorno, no menor prazo – se articulam de maneiras específicas ao contexto brasileiro na conformação da dinâmica urbana. O caso de São Paulo, abordado por Rolnik (1997), e o caso do Rio de Janeiro, abordado por Ribeiro (1997), tanto têm particularidades quanto são expressivos dos aspectos centrais do processo que marca várias cidades no país, especialmente aquelas que passaram pelo processo de metropolização. De um lado, uma aristocracia rural detentora de poder político, com grande disponibilidade de terras, alguma disponibilidade de capital, cultura escravocrata, com uma atividade em decadência (tráfico de escravos) e outra oscilando (agricultura de exportação), e um certo fascínio pela Modernidade europeia (as novas gerações vão estudar lá e ampliar esse fascínio). De outro, capitalistas ingleses e de outros países, interessados em investir em atividades lucrativas, e industriais de vários setores, em busca de novos mercados de consumo. Esse encontro resultou numa articulação na qual a elite (agrária) brasileira literalmente *comprou* uma espécie de “pacote urbano moderno”: grandes proprietários vendem as terras para empreendimentos urbanos que incluem moradia, comércio e serviços, como hotelaria, restaurantes, cafés, vestuário, teatros e outros, dos quais eles próprios são os consumidores. Os investidores europeus auferiram lucros altos desses empreendimentos, além de garantir mercado consumidor para componentes de infraestrutura urbana, materiais de construção, projetos arquitetônicos e urbanísticos, itens de decoração de interiores e vestuário, entre

⁵⁴ Entre outros autores, Maricato (1997), Rolnik (1997) e Ribeiro (1997) trazem exemplos de São Paulo e Rio de Janeiro.

outros, todos importados. Esse “pacote” de modernização urbana, lucrativo para os grandes proprietários de terra e altamente lucrativo para investidores e industriais estrangeiros, implicava uma constituição estética homogênea, o que levou tanto a uma substituição da cultura construtiva urbana quanto a uma forte segregação socioterritorial.

A adoção da estética burguesa do embelezamento urbano significou tanto apropriação simbólica quanto consumo direto em um processo global de produção do espaço como reprodução ampliada do capital. Esse processo envolveu uma constituição institucional-normativa específica, que articula a legislação de base sanitária, a realização das reformas urbanas e de projetos de expansão e obras de infraestrutura em eixos específicos da cidade, e a instituição dos Códigos de Posturas.

A ação do Estado também acontece na produção direta de espaço material: como exemplo, em 1902 Pereira Passos foi nomeado prefeito do Rio de Janeiro e, com argumentos da ordem e do progresso (e da higiene e do embelezamento), realizou uma grande reestruturação urbana naquela cidade (aos moldes de Haussmann em Paris 50 anos antes), com intensa destruição de cortiços. Se a cidade imperial era impensável sem os escravos (eles eram uma parte essencial da constituição e do funcionamento da habitação e da cidade), o período republicano trabalhou na sua reestruturação, na retirada dos pobres, tentando produzir uma cena urbana moderna, limpa da pobreza e ordenada segundo uma estética burguesa importada. A “regulação edilícia” dos códigos de posturas possibilitou a criação dos novos bairros elitizados, com lotes maiores e taxas de ocupação menores, as casas soltas no terreno, com jardins⁵⁵.

As “elites” desse modelo de produção urbana eram heterogêneas e se compunham, em especial, dos grandes proprietários, dos governantes, dos banqueiros e dos agentes do capital internacional, no topo, e depois outros agentes do poder público, médios investidores, donos dos estabelecimentos comerciais e culturais etc., e depois pequenos investidores, gerentes dos estabelecimentos mais importantes etc. O primeiro grupo define o modelo, enquanto o segundo e o terceiro grupo de beneficiam dele, mas não têm, a

⁵⁵ Para uma síntese sobre as mudanças na arquitetura e na implantação das casas a partir da segunda metade do século XIX e no início do século XX ver, entre outros, Reis Filho (2006).

princípio, projeção política “própria”. O primeiro grupo é sempre o mesmo e o segundo muda em tempos de crise e ou reestruturação. O grupo do topo define as regras, enquanto os outros dois as operam, jogando o jogo e obtendo bons resultados econômicos. Eles também realizam os ideais de consumo criados pelo topo, que constituem uma imagem específica de o que é ser “elite”, que se torna modelo a ser almejado pelas classes médias. São os principais difusores dos mercados ditos de “luxo”, que envolvem consumo ostensivo de determinados itens e invisibilização dos demais, fortalecendo padrões de consumo que são mais benéficos ao modelo definido pelo topo. Embora suas atividades e sua renda caminhem no sentido da construção de uma burguesia moderna com identidade social e política cada vez mais autônoma em relação à elite aristocrática, esses grupos que compõem a “sub-elite” gravitam em torno dela e são ideologicamente dela dependentes. Essa dependência se expressa e se alimenta também na identificação que existe no imaginário social, em que a *elite* é percebida como um bloco homogêneo.

As mudanças nas maiores cidades brasileiras, especialmente a partir de meados do século XIX, estabelecem as bases de um modelo de urbanização que ocorre inicialmente sem industrialização, produzindo a si mesmo não apenas como principal atividade econômica (ao lado da agropecuária e do extrativismo), mas como constituição do espaço (de maneira ampla). A (re)produção da cidade como reprodução ampliada do capital define também modos de vida e conforma a esfera privada e a esfera pública intrinsecamente ligados a uma espécie de “capitalismo fundiário”.⁵⁶

A expressão reforça o caráter fundante da concentração fundiária na Modernidade brasileira, que condiciona a atuação de todas as formas do capitalismo no país – mercantil, industrial, pós-industrial etc. – e garante a perpetuação do poder da aristocracia rural, que atravessa as transformações no desenho do Estado e nas conjunturas políticas. “Capitalismo fundiário” caracteriza um tipo de produção do espaço no qual as relações de produção são definidas a partir de uma íntima relação entre o econômico, o político e o

⁵⁶ Propomos essa expressão em função do seu caráter didático, no sentido em que ela sintetiza com clareza o papel estruturante da dimensão fundiária da modernidade brasileira, que é capitalista, condicionando-a.

funditário, que conforma as especificidades nas quais ocorre historicamente a produção (capitalista) do espaço no Brasil. Trata-se, portanto, não apenas da configuração das cidades, mas da (re)produção do espaço, que articula as dinâmicas territoriais a elementos da constituição simbólica e da constituição normativa do espaço na sua reprodução histórica. Esse processo se expressa mais claramente através de três ciclos básicos de realização, que se estendem por décadas, se relacionam uns com os outros e se reconstituem sobre si mesmos e que, especialmente, também definem o espaço a partir de recortes de classe. O primeiro ciclo produziu o espaço das elites, o segundo, o espaço dos pobres e o terceiro, o das classes médias.

Uma vez realizado o ciclo, ele se relança sobre si mesmo, estabelecendo sucessivas formas de reforço e perpetuação, alterando características materiais do espaço sem, no entanto, alterar o espaço de maneira global. As elites podem mudar de lugar na cidade e podem mudar o “desenho” desse lugar, mas o seu espaço permanece o mesmo.

Os novos circuitos de realização do espaço das elites se constituirão especialmente na redefinição das noções do luxo e da distinção social pela elite econômica e política, para serem realizados e difundidos pela semi-elite. Ela é o principal consumidor de empreendimentos imobiliários que recriam produtos ditos de luxo, que, no entanto, não são consumidos pela elite *principal*. Enquanto essa elite permanece morando em loteamentos exclusivos, em bairros de mansões e casas amplas assinadas por grandes arquitetos, a semi-elite vai pagar pequenas fortunas por sucessivos modelos de “luxo” e “modernidade”, vendidos na forma de apartamentos.

Essas construções simbólicas de elites modernas e cosmopolitas, morando em prédios nas zonas charmosas de Rio de Janeiro e São Paulo, funcionam como criadoras de ideais de consumo para as classes médias e também para escamotear o caráter arcaico, agrário e conservador da elite política. A região de Copacabana no Rio de Janeiro dos anos 1940, Ipanema nos anos 1970 e a Barra a partir do final do século XX, bem como a região da Avenida Paulista em São Paulo, o bairro de Lourdes em Belo Horizonte e o Vale do Sereno em Nova Lima (RMBH) cristalizam essas representações e movimentam mercados de luxo. Eles são locais de trabalho e moradia de uma

“burguesia” e uma certa semi-elite, cujo papel principal é sustentar ideais de consumo (específicos) e certos posicionamentos políticos que favorecem o pequeno grupo dominante da elite. O mesmo ocorre com a multiplicação dos chamados “condomínios fechados” unifamiliares de luxo.

Um elemento essencial nesse modelo de produção do espaço está na distinção social. Portanto, suas primeiras marcações definitivas de posição estabelecem a segregação entre os agentes opostos na cidade. Assim, o segundo ciclo de constituição do “capitalismo fundiário” produzirá o espaço dos pobres.

A conformação de uma “norma geral” de (re)produção do espaço urbano

Com o crescimento das cidades no século XIX, os cortiços se tornam a solução de moradia dos pobres, com base no aluguel. O funcionamento das edificações e das partes “nobres” das cidades, com a evolução do sanitarismo e de outras tecnologias, não dependia tanto mais dos escravos ou empregados pobres e, isso, somado à nova estética que não tolerava a pobreza, contribuiu, através de estratégias como expulsão direta pelas reformas urbanas ou indireta pela elevação do preço da terra, para a expulsão dos pobres das áreas centrais.

A literatura da época, acessível apenas para uma pequena parcela da população, expressa o incômodo das elites com a vida dos pobres, perceptível em livros como *O cortiço*, de Aloísio Azevedo, publicado originalmente em 1890. Enquanto isso, algumas charges ironizavam as ações públicas contra cortiços e favelas, em um tom que oscilava entre crítica da ação e ridicularização dos pobres que eram seu “alvo”⁵⁷.

⁵⁷ Cabeça de porco

Era de ferro a cabeça / De tal poder infinito / Que, se bem nos pareça, / Devia ser de granito.

No seu bojo secular / De forças devastadoras, / Viviam sempre a bailar / Punhaes e metralhadoras.

Por isso viveo tranquila / Dos poderes temerosos, / Como um louco cão de fila / Humilhando poderosos.

Mas eis que um dia a barata, / Deu-lhe na telha almoçal-a / E assim foi, - sem patarata, / Roendo, até devoral-a.

Ao mesmo tempo, outras leis municipais condenavam os cortiços e casas de cômodos, que eram derrubados, assim como as “favelas”. Tais ações, no entanto, não significaram de maneira alguma a extinção dessas formas de moradia. Elas definiram recortes de legalidade, recortes de visibilidade e recortes de localização. Os cortiços e as favelas continuavam crescendo, fora dos eixos de valorização imobiliária, fora dos territórios cenarizados de uma “modernidade burguesa” e cada vez mais identificados como territórios da ilegalidade e da exclusão. Tais fatores, por outro lado, permitiram que elas também se constituíssem como territórios de resistência e de certa autonomia em relação ao projeto moderno em vários aspectos.

A formação de uma representação social da cidade avessa à densidade e à heterogeneidade tem uma influência europeia. As descrições dos especialistas, bem como a literatura e os jornais, vão dar à precariedade efetivamente existente nas cidades brasileiras uma imagem simbólica semelhante àquela da cidade industrial⁵⁸. Essa conformação simbólica é a base sobre a qual serão construídas políticas de controle sobre os corpos e sobre os espaços da cidade. Da educação sanitária com foco em hábitos cotidianos de higiene à invasão de domicílios pela polícia sanitária, passando pela vacinação compulsória. Da construção ou ampliação de obras de saneamento nos centros urbanos à demolição de cortiços. As condições de saúde da população serão

(AGOSTINI, Ângelo, Poema publicado no jornal *Revista Illustrada*, ano 18, no. 656, Rio de Janeiro, 1893)

⁵⁸ Os relatos dos engenheiros, médicos, padres e policiais ecoam as descrições realizadas nas cidades industriais do século XIX, bem como a literatura realista-naturalista brasileira ecoa a estrangeira. Em que pese o fato de que as teorias científicas que embasam as análises lá e cá são as mesmas, mesmo porque as universidades criadas no Brasil no século XIX trazem modelos e professores europeus (além de muitos jovens da elite irem estudar na Europa), as condições objetivas urbanas eram muito mais diversas que tais relatos parecem indicar. A industrialização no país era incipiente, não havendo, portanto, nem operariado industrial, nem concentração urbana, nem os mesmos tipos de poluição, nem congestionamento urbano. A pobreza não era produzida pelo mesmo processo nem se expressava da mesma forma. Bonduki (2002) chama a atenção para a artificialidade dessa identificação entre os pobres urbanos brasileiros e londrinos.

construídas no discurso como uma questão de higiene pessoal, densidade habitacional e, dentro de certos limites, saneamento básico.⁵⁹

As ações que decorrem dessa representação têm implicações restritas no que se refere à universalização do saneamento (que até hoje não ocorreu no Brasil). Mas elas têm implicações significativas na definição das dinâmicas de reprodução do espaço.

Como no Brasil não havia operariado industrial no século XIX, também não havia o processo de formação política típico do chão-de-fábrica que constitui um aspecto central da formação de consciência política urbana popular na Europa. As formas de mobilização popular de base operária vieram como componentes culturais de parte dos imigrantes e, na sua propagação e reelaboração, se articularam às relações de produção, que aqui ainda eram muito mais “difusas”. A mobilização política em torno de aspectos da moradia já nasce descolada de uma mobilização política em torno das condições que produzem ou reforçam a moradia como problema.

É nesse contexto que ocorrem protestos e greves em relação aos aluguéis, nos quais o principal problema apontado é que o valor está muito alto em relação à renda do trabalhador (BONDUKI, 2002). Também são questionados alguns aspectos da relação que se estabelece entre o senhorio e o inquilino (CHALHOUB, 2012). Essa é, talvez, a primeira decorrência política do adensamento urbano nos cortiços do século XIX. Nesse sentido, um aspecto do desadensamento urbano é a desmobilização política, pela diminuição de espaços coletivos dos encontros cotidianos no âmbito da moradia e pela diminuição da vitalidade da vida pública.

⁵⁹ “Já em 1889, a capital é assolada por um surto de febre amarela que faz 2.550 vítimas. Neste mesmo ano, é realizado o II Congresso Brasileiro de Medicina e Cirurgia, que tendo discutido as condições sanitárias da cidade recomenda a adoção das seguintes medidas: a) Criação de uma autoridade executiva do saneamento do Rio de Janeiro, auxiliada por um Conselho de médicos e engenheiros, para execução de medidas mais urgentes de saneamento (...). b) Reforma do espaço urbano da cidade (...). c) Saneamento das habitações com a adoção de uma legislação de controle das construções, inspirada na experiência inglesa, e o auxílio às empresas que se organizassem para construção de habitações para a ‘classe pobre’. (...) A política higienista tem duas vertentes: uma legislativa, que regulamentará tanto as condições de vida na cidade (as posturas) quanto as construções de moradias, outra operacional, que produzirá um longo processo de renovação do espaço urbano, através de várias obras sobre o sistema viário” (RIBEIRO, 1997, p. 211-213).

A estigmatização, e mesmo a criminalização, dos territórios urbanos populares tinha uma dimensão de apagamento da cultura popular, especialmente nos casos em que ela não se adequava à nova cultura urbana, centrada na segregação, no controle, no esvaziamento e no consumo. O caso dos territórios negros é o mais expressivo nesse sentido, como mostra Rolnik (1997) e vai acontecer depois, com características diferentes, com japoneses e judeus, que a autora também aborda⁶⁰.

Mas a expulsão dos pobres para a periferia significava, ela mesma, um segundo circuito global de rendas fundiárias e formação de mercados. A constituição simbólica da universalização da propriedade imobiliária (individual) é um elemento central nesse processo. Embora a legislação sanitária dos municípios tenha proibido os cortiços e vários deles tenham sido demolidos, eles continuavam se reproduzindo. Nas primeiras décadas do século XX, o aluguel continuou sendo a principal forma de moradia das classes médias e baixas, e não apenas através dos cortiços. Nesse período, algumas indústrias se instalam no Brasil e buscam investidores em qualquer faixa de renda, inclusive com anúncios nos jornais⁶¹. Algumas das principais indústrias que faziam esses anúncios produziam insumos para construção, como cimento. Nesse período, também, começa a ganhar força no país, inclusive no debate especializado, a ideia de que a propriedade privada de uma moradia individual seria a melhor solução para o problema da moradia. Da parte do governo, além do combate direto aos cortiços nos centros urbanos, houve desestímulo ao investimento em construção de moradias para locação popular e estímulos à implantação de loteamentos para venda fora da cidade, ações ligadas a normas, zoneamentos e parametrizações.

Enquanto havia uma mobilização em torno da construção de uma representação social negativa quanto às formas de morar dos pobres nos centros urbanos e de uma representação social positiva quanto à sua moradia na periferia, através do modelo da propriedade privada individual, e uma

⁶⁰ Apesar de serem incomparáveis as formas e os efeitos dessas situações, especialmente no que se refere às várias dimensões da perpetuação da exclusão dos negros historicamente, o que existe aqui de comum é uma estigmatização das culturas menos permeáveis aos processos de reconstrução simbólica pretendidos. "Judeu", como exemplo, na cultura popular do interior do país era, até poucas décadas, uma forma de xingamento.

⁶¹ Bonduki (2002) recupera alguns desses anúncios.

mobilização pela elaboração de políticas e ações do Estado nesse sentido, com base no discurso sanitarista, havia também um fortalecimento do arcabouço jurídico com esse objetivo. Nas arenas municipais e estaduais, a legislação definia parâmetros urbanísticos e construtivos e eixos de expansão urbana periférica. Na arena federal, houve uma nova ênfase na regulação do sistema de hipotecas, que era o modelo financeiro de viabilização das aquisições desses lotes periféricos pelos trabalhadores, com a criação do Decreto n. 169-A, em 1890.

Os “pobres urbanos” não configuram um grupo homogêneo. Além das diferenças étnicas e culturais resultantes da imigração interna e externa, também há diferenças significativas em termos de ocupação e renda. Os trabalhadores da indústria, funcionários públicos, profissionais liberais e alguns comerciantes constituem os estratos mais estabelecidos, com renda maior e mais regular, e são o primeiro público-alvo dos loteamentos na periferia, pagos em prestações. Os estratos com renda menor e mais irregular, especialmente aqueles que precisam encontrar a cada dia uma renda, não têm acesso a esses empreendimentos e são o principal público do crescimento das favelas, dos cortiços e de outras moradias precárias em áreas mais centrais. Entre esses dois extremos há matizes diferentes, que definem os agentes sociais que conformam as sucessivas frentes de expansão nas periferias, a consolidação e a metropolização das favelas, a perpetuação dos cortiços etc. As dinâmicas de transformação desses territórios também se associam às formas como esses trabalhadores se inserem nas dinâmicas sociais brasileiras.

Entre esses ciclos de urbanização, a produção da cidade começa a constituir outros aspectos que merecem a atenção e a tutela Federal. É nesse contexto que se institui o marco amplamente reconhecido da percepção individualista e privatista da propriedade fundiária no Brasil, o Código Civil de 1916 (CC/1916)⁶².

Esse Código (Lei n. 3.071/1916) que, com modificações, esteve em vigor até 2002, tem um papel estruturante da mentalidade brasileira no que se refere à propriedade imobiliária urbana⁶³.

O Código Civil foi tradicionalmente a norma básica a partir da qual se analisa o direito de propriedade. Ele estabelece a conceituação básica do direito de propriedade, e consagra, como regra, a liberdade de

⁶² Embora a maioria da literatura reconheça uma identidade entre a concepção do direito de propriedade absoluto e sua qualificação no Código Civil de 1916, alguns autores, como Castro (1981, p.169-170), percebem nesse marco uma certa abertura na direção de sua relativização:

“O Código Civil Brasileiro, embora editado na vigência da Constituição de 1891, já teve abertura e compreensão bastante para possibilitar um direito de propriedade adequado à função social. A tradição romanística preconizava o uso, gozo e abuso da propriedade pelo titular do domínio. O uso e o gozo, que pressupõem, respectivamente, a detenção em proveito próprio e o direito aos frutos, são compatíveis com o que podemos chamar de *função social* da propriedade, na medida em que este uso e gozo não venham prejudicar direitos de outrem. O Código Civil, de fato, preocupou-se com este fato, ao regular os direitos de vizinhança. Não incorporou, de forma alguma, o direito do proprietário abusar de sua propriedade, determinando que este poderia dispor da mesma e, ainda, construir em seu terreno, respeitados os regulamentos administrativos e os direitos de vizinhança. Dessa forma, o direito de propriedade, assim definido pela legislação civil brasileira, substituiu a fórmula romanística de conteúdo absoluto para uma de conteúdo exclusivo, isto é, possibilitando ao titular do domínio exercer, sozinho, o uso, o gozo e disposição da propriedade”.

⁶³ Na Introdução, o CC/1916 estabelece a noção de “direito adquirido”, (art. 3º, §1º) expressão que é ainda hoje largamente utilizada nos discursos contrários à legitimidade da redução de potencial construtivo dos terrenos ou que defendem que, nestes casos, cabe indenização ao proprietário. No caso específico do potencial de parcelamento e de edificação nas áreas urbanas, a caracterização do alegado direito adquirido tem, por limitação, o entendimento de que o potencial de aproveitamento não é um direito, é uma expectativa de direito. O direito existiria, neste caso, a partir da existência de um projeto aprovado. A Lei também estabeleceu o conceito e a caracterização de subtipos de bens públicos que é utilizada atualmente (art. 65 a 68). O fato de que as ruas e praças são bens públicos é significativo, mas, sem estar atrelado a uma menção nesta ou em outra Lei Federal aos projetos de loteamentos, não estabelece ainda uma perspectiva de ilegalidade em loteamentos com ruas privadas. O CC não altera a distribuição de competências estabelecidas na Constituição de 1891. Assim, continuam existindo leis municipais que admitem ruas privadas em loteamentos. A caracterização das ruas e praças como bens de uso comum do povo (que permaneceu inalterada no CC de 2002) é a primeira base contra a privatização de ruas naqueles empreendimentos que ficaram conhecidos popularmente como “condomínios fechados”, cuja legalização é um dos pontos polêmicos da Lei n. 13.465/2017. Além disso, o fato de que os mares e os rios são bens de uso comum do povo é o pilar de todas as denúncias e resistências ao fechamento do acesso a praias e cachoeiras, especialmente nas últimas décadas, com o aumento de empreendimentos de luxo para moradia e turismo. Essa característica da Lei brasileira difere, entre outras, do caso francês, em que esses bens podem ser privados.

utilização e edificação, admitindo, como exceções, as limitações administrativas a esse regime (PINTO, 2012, p. 95).

A forma como a propriedade privada é percebida atualmente, segundo vários autores, tem seus contornos definidos nessa Lei. A parte mais conhecida do Código, em relação às dinâmicas territoriais urbanas, seu planejamento e sua regulação, a seguir, sintetiza o paradigma, culturalmente cristalizado, da propriedade imobiliária absoluta:

Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reaver os do poder de quem quer que injustamente os possua.

(...)

Art. 572. O proprietário pode levantar no seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos (BRASIL, Lei n. 3.071 (Código Civil), 1916).

Esses dois artigos, dando sequência ao que estabelecia a Constituição de 1824 (e a de 1891 manteve), aprofundam e consolidam a noção de que o direito de propriedade é, *a priori*, ilimitado, e que, portanto, o direito de construir que decorre da propriedade de terras, é também, *a priori*, ilimitado. Dessa forma, ele compreende, desde o direito de não construir nada, até o direito de construir tudo aquilo que a tecnologia, os materiais disponíveis e os recursos financeiros permitirem. Essa concepção conforma um fundamento específico, sobre o qual se constrói a problemática da relação entre planejamento, regulação urbana e dinâmica imobiliária. De acordo com essa constituição simbólica, trata-se de um direito ilimitado (o de propriedade) que traz consigo outro direito ilimitado (o de construir), cuja falta de limite natural é quebrada artificialmente por dois “outros”: o *vizinho* e a *regulamentação administrativa*. Em primeiro lugar, esses dois “outros” são dois obstáculos ao direito que era, e deveria continuar, ilimitado. Em segundo lugar, não existe qualquer relação desse direito com a coletividade como um todo: o vizinho é um “outro” unitário, privado, e com relações diretas facilmente delineáveis: o muro, a janela, o escoamento de água pluvial. O regulamento administrativo é um “outro” difuso, cuja legitimidade é percebida apenas como aquela da autoridade a ser obedecida, sem muita clareza da amplitude nem do sentido disso. Diz-se, nos lugares comuns dos diálogos do campo, que todo o direito urbanístico brasileiro foi reduzido a essa parte desse artigo do CC/1916. Ele não apenas foi, assim, alçado a uma categoria desprovida de relevância específica, mas foi também, em especial, consolidado

como algo incômodo, cuja única função é limitar aquilo que era, naturalmente, ilimitado. Essa noção, historicamente consolidada no imaginário popular, ajudou a produzir de alguma desconfiança a uma resistência sistemática ao planejamento e à regulação urbana no Brasil.

De certa forma, o que ocorre no momento considerado um marco histórico do urbanismo e do direito urbanístico na transição século XIX – século XX é o inverso. No espaço-tempo da Inglaterra do século XIX, ou mesmo no caso de Paris, houve uma profusão de fatos, estudos e denúncias que deixava claro que o liberalismo total na produção do espaço urbano era insustentável. A mudança do pacto social, nesse sentido, estava associada à construção da percepção de que planejar, projetar e regular a reprodução da cidade era condição *sine qua non* de sobrevivência da cidade capitalista. A propriedade imobiliária urbana se torna, assim, um direito-responsabilidade, um direito que engendra obrigações, uma vez que o seu exercício não se separa da dinâmica urbana como um todo. As reformas urbanas, as novas legislações, bem como as políticas urbanas e habitacionais instituídas nesse período, criaram as bases da reprodução da cidade capitalista (incluindo estratégias de valorização imobiliária a partir da reprodução do espaço⁶⁴). E, nesse sentido, foram explicitamente criticadas, em questões específicas, pelos principais autores socialistas da época, como Engels. Os modelos de pensamento e de proposta urbana que se seguiram, especialmente aqueles gestados no início do século XX, eram profundamente regulados em alguns aspectos e focaram nos itens mínimos e básicos necessários ao funcionamento da cidade. Essa concepção de cidade como uma produção coletiva, em que as ações individuais no espaço têm consequências no todo e a longo prazo, foi fundamental para a consolidação de planos urbanos de médio e longo prazo, incluindo legislações que não são modificadas o tempo todo. Ainda que exista a figura do capitalista do espaço e que existam interesses individuais em disputa, e exceções definidas em jogos de poder específicos, e ainda que recentemente o neoliberalismo caminhe na direção do desmonte de regulações, não há uma resistência coletiva *a priori* quanto ao planejamento e à regulação urbana, nem uma dificuldade estrutural em entender o conceito de

⁶⁴ Para uma reflexão crítica quanto à relação entre as reformas urbanas / o urbanismo / a regulação urbana e a valorização imobiliária, no caso de Paris, ver Martins (2000).

função social da propriedade (conceito que, vale dizer, não aparece no Código Civil de 1916).

As noções de “direito adquirido” e de “regulamentos administrativos” foram amplamente mobilizadas para dar um sentido jurídico a debates que diziam respeito ao âmbito das relações econômicas e institucionais. Como exemplo, enquanto a regulação mais restritiva nas áreas dos empreendimentos elitizados era desejada e apoiada, nos empreendimentos populares realizados na periferia a regulação restritiva era combatida (algumas vezes judicialmente) com o argumento jurídico de intervenção ilegal na propriedade privada (ROLNIK, 1997).

O CC ampliou o leque de questões referentes à (re)produção do espaço que demandavam tutela federal⁶⁵. A relação entre o que essa Lei expressa em termos de configuração de interesses e percepções e o que ela constrói permitiu que ela tivesse amplo alcance no imaginário social e se consolidasse de forma que não só, com alterações, o Código vigorou por quase um século, como a cultura jurídica que vem se fortalecendo recentemente, que implica uma perspectiva crítica do paradigma estabelecido no Código, tem tido dificuldade em realizar essa ruptura, dos meios mais especializados (como a magistratura) até o imaginário popular.

⁶⁵ O CC/1916 estabelece, ainda, quais são as hipóteses de perda da propriedade, entre as quais consta a desapropriação por necessidade ou utilidade pública. A Constituição de 1824 estabelecia a possibilidade de desapropriação em função do “bem público” e a Constituição de 1891 trouxe a redação da “desapropriação por necessidade ou utilidade pública”. O CC define essas noções, especificando a quais casos elas se aplicam:

“Art. 590, § 1º Consideram-se casos de necessidade publica:

IV. A salubridade publica.

§ 2º Consideram-se casos de utilidade publica:

II. A abertura, alargamento ou prolongamento de ruas, praças, canais, estradas de ferro e em geral, de quaisquer vias publicas.

III. A construção de obras, ou estabelecimento, destinados ao bem geral de uma localidade, sua decoração e higiene” (BRASIL, CC/1916).

A utilidade pública é, ainda hoje, uma forma significativa de perda da propriedade. Ela se articula às dinâmicas de reprodução do espaço de maneiras diferentes. A desapropriação por utilidade pública justificou a aquisição pelos governos de terrenos precários cujos proprietários tinham interesse em vendê-los a um alto preço e em ter o restante de suas terras valorizadas pela realização de investimentos pelo poder público. A localização e a distribuição de obras de utilidade pública são, em grande medida, definidas pela base fundiária, criando ou reforçando eixos de valorização imobiliária, que atendem a certos interesses. Por outro lado, essa mesma noção de utilidade pública justifica demolições e remoções que expulsam os pobres desses eixos de valorização e prejudicam proprietários menores (que não tem a mesma força política que os outros). Com base nela, o poder público se apropria de terrenos privados muitas vezes de forma questionável, gerando muitas ações judiciais e discussões de indenização, uma vez que, com esse argumento, não existe a possibilidade de restituição do terreno ao proprietário. Nos projetos de urbanização de assentamentos precários, esse argumento tem gerado também uma profusão questionada de obras públicas que leva à remoção de parcelas consideráveis de moradores dos assentamentos beneficiários. A conformação de uma resistência à regulação estatal da produção do espaço e de uma noção ambígua de utilidade pública, no Código Civil de 1916, estão intimamente associados ao ciclo de produção da cidade em que ele se insere, baseado na constituição de um espaço popular a partir da implementação de loteamentos sem infraestrutura e sem preocupação com qualidades urbanísticas ou mesmo urbanas e articulação com a cidade, cuja localização envolvia investimentos públicos para viabilizar eixos de valorização imobiliária, desapropriações para realização de obras ou mesmo para doação de terras para esse tipo de empreendimento. Por fim, o CC/1916 instituiu, pela primeira vez, uma regulação federal para a atividade de locação (art. 1200 a 1209).

A ausência de uma norma geral de direito urbanístico ou mesmo de uma atenção explícita ao desenvolvimento urbano na Constituição de 1891 e no CC/1916 reforça o papel da presença-ausência da cidade na legislação federal e indica quais eram de fato os principais elementos da dinâmica urbana na ideia de país vigente no período. A legislação federal:

- estabeleceu o acesso seletivo à propriedade e a mercantilização da terra;

- criou as condições para um tipo específico de “incremento populacional” na conformação da cidade, com investimento público;

- regulou o sistema de hipotecas;

- instituiu uma concepção privatista e absoluta da propriedade privada da terra urbana;

- estabeleceu critérios básicos de caracterização da utilidade (e da necessidade) pública e para realização de investimentos públicos na configuração material da cidade;

- regulou os elementos básicos do aluguel de edificações;

- transferiu a responsabilidade sobre as terras devolutas aos estados e lhes atribuiu competência para se organizar e gerir as questões regionais;

- definiu o Município como arena privilegiada de constituição das maneiras específicas da atuação estatal na (re)produção do espaço;

- definiu os contornos gerais de formação da arena estadual e da municipal, estabelecendo critérios para o direito a votar e o direito a se candidatar aos cargos públicos.

Esse conjunto define a “norma geral” que estabelece as bases da produção da cidade na primeira fase de modernização do país e indica quais elementos eram de fato considerados fundamentais⁶⁶. O “desenho” urbano material, nesse contexto, não era uma questão. A forma como aquelas bases se materializam no território, a distribuição dos componentes urbanos, sua

⁶⁶ Podemos destacar, ainda, o Decreto 3.724, de 1919, que regulava as obrigações resultantes de acidentes de trabalho. Por particularidades redacionais, ele acabou por dar margem à exclusão das responsabilidades que estabelecia aos setores agrícolas e minerário. E, pelas particularidades da regulamentação das garantias, também permitiu que, na prática, não houvesse a execução das responsabilidades nos setores de construção civil e de construção de estradas de ferro. Essas características foram objeto de críticas à época (como pode ser observado, entre outros, em RUI BARBOSA, 1919, p. 394).

articulação na configuração de um desenho específico de cidade, bem como os elementos dinâmicos implicados no seu funcionamento enquanto um “todo” – sistema de mobilidade, drenagem pluvial, abastecimento de água, coleta de esgoto, iluminação, praças, parques, relação de localização entre oferta de trabalho e oferta de moradia etc. – não era importante enquanto tal. Esses elementos só faziam sentido em suas articulações com processos e objetivos específicos de cada ciclo de produção do espaço urbano e, por isso, podiam ser definidos e regulados no âmbito municipal e, eventualmente, estadual. É significativo que, apesar de o Município só ser instituído como “ente federativo” na CF/1988, ele teve sua autonomia instituída desde a Constituição de 1824.

A partir dessa concepção geral do desenvolvimento urbano, a esfera federal será também alcançada por alguns temas que passam a ganhar força e mobilização política, tanto por crescente pressão popular quanto por se tornarem elementos significativos na conformação ou nas dinâmicas dos ciclos básicos de produção da cidade. Assim se define a questão da moradia na esfera federal: em primeiro lugar, na regulação do aluguel (no Código Civil de 1916 e na Lei do Inquilinato em 1922) e, em segundo lugar, na definição de um marco que trata especificamente da problemática da moradia popular (Decreto 2.407, de 1911).

No que se refere à problemática do aluguel e dos protestos e pressões que vinham ocorrendo, tanto pelos inquilinos, por melhores condições de locação, quanto pelo poder público municipal, que buscava desestimular o aluguel e incentivar a moradia popular nos loteamentos, poucos anos depois do CC foi criada uma Lei Federal específica sobre essa temática. A Lei do Inquilinato, de 1922, reforçou o caráter restritivo das leis municipais e contribuiu para reduzir a oferta de imóveis de aluguel para abrigar a população pobre das cidades.⁶⁷

No que se refere à questão da habitação popular, a União editou, em 1911, o Decreto n. 2.407, que resultava de um debate iniciado em 1904 através de uma Comissão Especial. Esse Decreto “concede diversos favores às

⁶⁷ A regulação do aluguel era tão restritiva que não acompanhava a evolução da inflação ou dos custos de material de construção, como exemplo, inviabilizando, em muitas situações, a sustentabilidade financeira do investimento. A consequência inicial foi uma série de dribles legais e ilegais à legislação, seguida de uma diminuição considerável de novos investimentos em moradia para aluguel, e uma redução radical da oferta (BONDUKI, 2002; MARICATO, 1997; ROLNIK, 1997; RIBEIRO, 1997).

associações que se propuzerem a construir casas para habitação de proletários e dá outras providências” (BRASIL, Decreto n. 2407, 1911).

O Decreto estimulava a construção de mercado de moradia popular através de vários incentivos (art. 1º). Ao mesmo tempo, estabelecia critérios mínimos aos quais esses empreendimentos deveriam atender⁶⁸.

Os incentivos do governo para a implantação de loteamentos periféricos populares para venda de unidades foram significativos nas primeiras décadas do século XX, com doação de terras, desapropriação de terras, investimento na criação de vetores de crescimento urbano e baixa regulação urbanística e construtiva. Envolviam também o governo do Estado, com doação de terras, investimentos de competência estadual na criação de vetores de crescimento (especialmente no que se refere a obras de infraestrutura) e isenções fiscais. Os primeiros zoneamentos municipais chegaram, em alguns casos, a proibir a construção de moradia popular nos centros urbanos ou a obrigar sua localização nas zonas rurais limítrofes às zonas urbanas⁶⁹ (RIBEIRO, 1997; ROLNIK, 1997).

⁶⁸ Os incentivos de que trata o Decreto se aplicam indistintamente à construção para venda ou aluguel. No caso de construções para aluguel, o decreto estabelece ainda alguns critérios para venda da unidade ao locatário, como o financiamento privado tendo como garantia um seguro de vida tendo o credor como beneficiário. Por fim, ele institui a possibilidade de financiamento parcial de construção das unidades pela Caixa Econômica, pelo sistema de hipotecas. Os aspectos mais especificamente restritivos do decreto, no que se refere à regulação da tipologia construtiva e dos preços máximos a serem cobrados, seriam estabelecidos na regulamentação, que nunca houve (art. 4º e 9º). Assim, os “favores” estabelecidos no decreto puderam ser concedidos com pouco controle dos produtos finais.

“Art. 2º Só terão direito aos favores expressos no artigo antecedente as associações que, sem o carácter de monopólio, houverem celebrado com o governo do município contracto para essas construções e delle obtido isenção pelo prazo de 15 annos, pelo menos, de todos os impostos e taxas dependentes da jurisdição municipal, relativos á aquisição de terrenos, construção, posse e transferencia dos immoveis.

§ 1º A essa autoridade ficarão ellas igualmente subordinadas em tudo quanto fôr concernente á escolha das zonas para as construcções, aos arruamentos e aos serviços de hygiene, ficando entendido:

- a) que as construcções serão feitas em terrenos e zonas perfeitamente salubres e ruas que tenham, pelo menos, 15 metros de largura ou estejam obrigadas a esse alargamento;
- b) que ás construcções em terrenos baldios precederá o arruamento para a installação posterior dos serviços de agua, luz e esgotos;
- c) que cada predio terá entrada independente para uso exclusivo de seus occupantes” (BRASIL, Decreto n. 2.407, 1911).

⁶⁹ O caso de Belo Horizonte é ainda mais expressivo: a cidade, integralmente “projetada” não tinha nenhuma zona destinada aos trabalhadores que realizaram sua própria construção. Assim, à época de sua inauguração, no início do século XX, já existiam favelas (FERNANDES, 1998).

Enquanto nos centros e outras áreas valorizadas da cidade a legislação restritiva elevava o preço da terra e garantia certa homogeneidade da implementação das áreas, fora delas a desregulação permitia a realização de empreendimentos com investimento menor e ganhos “em escala”.

A articulação entre proprietários de terras (fazendeiros), investidores estrangeiros, bancos, indústria de infraestrutura urbana e de construção civil (estrangeiras), realização de obras públicas e planos, projetos e regulamentos urbanos se desenvolveu lenta e continuamente a partir de meados do século XIX e envolveu uma série de ações do poder público que, embora não estivessem sistematizadas em um plano, conformam certo alinhamento de interesses, estratégias e resultados (de curto, médio e longo prazo). As concepções urbanísticas, tanto no que se refere ao mínimo aceitável (como no caso dos cortiços), quanto do desejável (como no caso dos planos de embelezamento urbano e na definição de parâmetros urbanísticos para as os bairros jardins) e os regulamentos que as institucionalizaram foram elementos importantes dessas articulações.

Da concentração objetiva à universalização simbólica da propriedade

O Código Civil de 1916 é contemporâneo da instituição, nos Estados Unidos, do zoneamento de Nova Iorque, que é considerado o primeiro zoneamento integral de uma cidade e contribuiu significativamente na construção paradigmática do urbanismo moderno (PINTO, 2011). O sistema jurídico-urbanístico norte-americano definido pelo zoneamento tem como elementos principais o *Official Mapp* e o *Master Plan*. O *Official Mapp* define a localização precisa das ruas e dos equipamentos públicos existentes e projetados: nada pode ser feito antes de constar desse mapa (nem uma instalação de esgoto). Não se pode construir em áreas consideradas de reserva no mapa oficial, nem em áreas que não façam divisa com rua nele projetada. O *Master Plan* é um instrumento mais geral de planejamento urbano, contém diretrizes de uso do solo diferenciadas por zonas. Ele é abrangente e de longo prazo e, de modo geral, é um documento técnico, sem valor jurídico, e trata

essencialmente de questões urbanas territoriais (posteriormente, o *Master Plan* evoluiu para *Comprehensive Plan*, que englobava todas as questões públicas, inclusive os serviços sociais). É possível perceber uma influência do sistema jurídico norte-americano no paradigma da propriedade privada absoluta expresso no CC/1916. Esse sistema também influenciou alguns urbanistas que ocuparam cargos públicos municipais e ajudaram a definir os modelos jurídico-institucionais da atuação do Estado na reprodução do espaço. Entre eles, Rolnik (1997) destaca o caso de Victor Pereira, que conhecia profundamente o modelo americano, atuou no poder público municipal (São Paulo) durante as concepções e implementações de vários projetos e obras urbanas estratégicas, foi acionista em empresas envolvidas nas dinâmicas de urbanização e cliente de empreendimentos. Ele mesmo afirmava que, no sistema norte-americano, a criação de uma cultura popular consciente em relação ao planejamento urbano era condição para eficácia dos instrumentos de controle social, mas, assim como o zoneamento integral, entendia que essa parte do modelo também não era apropriada ao Brasil.

Por um lado, o modelo paradigmático da propriedade absoluta servia bem aos interesses envolvidos na produção da cidade moderna brasileira, por outro, o zoneamento integral, detalhado e de longo prazo, funcionaria como uma barreira ao movimento implicado nos ciclos de reprodução do espaço, que era definido pelas articulações entre agentes e interesses e nunca por um projeto global de cidade. O zoneamento não apenas deveria ser flexível como deveria também permitir o movimento de visibilidade ou invisibilidade de certas partes da problemática urbana, e da definição mais restrita de o quê estava ou não em questão. Além disso, a formação de uma ampla consciência urbana quanto ao planejamento e a constituição de mecanismos de controle social traria obstáculos aos objetivos pretendidos. Dessa forma, apenas parte do sistema foi aplicada no país, aquela parte que acomodava e fortalecia o processo já em andamento.

Os anos 1920 marcam também a realização dos congressos internacionais de arquitetura e urbanismo. Eles conformaram os (novos) modelos, bem como os discursos que buscaram justificá-los, a partir de aspectos sociais, políticos, econômicos, estéticos e tecnológicos. Os Congressos

Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs) são exemplos paradigmáticos (FRAMPTON, 1997). No Brasil, os primeiros congressos de arquitetura e urbanismo aconteceram no mesmo período, e expressaram as particularidades da apropriação dos modelos internacionais (BONDUKI, 2002, SANTOS, 2008).

A configuração dos modelos de problematização e de solução da problemática urbana pelos CIAMs não se articula apenas com especificidades do contexto geral de produção do espaço nos países centrais, ela também se articula com uma cultura urbana e um arcabouço jurídico-institucional que possibilita sua concepção e aplicação. O debate sobre a forma urbana e habitacional não se separa da base fundiária sobre a qual tais formas podem se estabelecer e da estrutura jurídica e institucional que cria e medeia tal possibilidade (ALOCHIO, 2005; PINTO, 2011). Algumas das ideias quanto à reestruturação do desenho urbano, com a constituição de amplos espaços verdes de uso público e a liberação dos andares térreos para os pedestres, como contrapartida para a verticalização e a destinação das vias à circulação de automóveis, só se concebem em uma estrutura “publicizada” de terra urbana ou em uma propriedade imobiliária urbana fortemente regulada (além disso, como sabemos, grande parte da aplicação desses modelos ocorrerá no contexto das amplas reconstruções do pós-guerra e nas construções de cidades-novas, e no contexto da ampliação dos direitos sociais, incluindo a realização de políticas habitacionais (FRAMPTON, 1997; BENEVOLO, 1981, 1983, 1998)). Parte dessas noções se conceberam dentro de alguns modelos específicos de configuração jurídico-institucional, como o *Town and Country Planning Act*, Inglaterra, 1909, e a *Lei Cornudet*, França, 1919, que são marcos históricos (ALOCHIO, 2005; PINTO, 2011).

Além de uma definição comum quanto a o quê configura uma questão de planejamento, isto é, um certo recorte quanto a quais elementos devem ser previstos e regulados nos planos, um ponto fundamental nesses sistemas é a relação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Os planos urbanísticos não restringem o direito de propriedade, eles o definem/conformam/qualificam. O direito de construir é criado pelo plano.

A concepção de propriedade imobiliária urbana como função social, constituída e regulada socialmente, se define no contexto de uma dinâmica

urbana específica. Essa dinâmica e a sua constituição simbólica da cidade como problema levaram à (re)criação de um pacto socioterritorial que reconhece a dimensão coletiva da cidade e reconhece a legitimidade e a necessidade de uma intervenção articulada do Estado como condição de sua sobrevivência. É sobre essa base que as propostas do urbanismo modernista se constroem. Ainda que, em alguns casos, tais propostas levem a uma certa radicalização que pressupõe toda a terra urbana como pública, a constituição simbólica do sentido e do controle da propriedade imobiliária urbana é um ponto de partida importante.

No caso brasileiro, em que a dinâmica urbana está estruturada sobre a produção do espaço como meio privilegiado de reprodução ampliada do capital, tendo por base a concentração fundiária, esse tipo de modelo adquiriu outras nuances. A “perda da rua” para o modelo rodoviarista e a verticalização foram adotadas sem a contrapartida da ampla distribuição de espaços verdes de uso público, como exemplo. A constituição simbólica da propriedade privada individual é um elemento fundamental nesse processo.

Desde o final do século XIX e cada vez com mais ênfase, a propriedade privada individual vinha ganhando força no debate sobre o problema da moradia dos pobres. Inicialmente, o discurso era aquele do sanitarismo, que propunha a moradia unifamiliar, fora dos centros urbanos, como solução ideal. A necessidade dessa localização foi também justificada com um critério econômico: nessas áreas, o mercado conseguiria oferecer a habitação para compra a um valor de prestações semelhante ao valor pago como aluguel de uma moradia precária nas áreas centrais. A seguir, essa construção ganhou também um aspecto social, baseado na representação de uma certa dignidade do lar e da família⁷⁰.

A estratégia definida como solução para a moradia popular retiraria os pobres das áreas urbanas valorizadas, enfraqueceria sua cultura pré-moderna ou anti-moderna e seus processos de mobilização política (que poderia caminhar para a formação de uma cultura urbana crítica) e conformaria um agente social centrado na individualidade da vida no lar em família, o que era convergente com

⁷⁰ Bonduki (2002), Ribeiro (1997) e Rolnik (1997) dão alguns exemplos de eventos especializados e de discursos nesses eventos, nos jornais e nos meios políticos, que expressam essas nuances.

o mundo moderno do trabalho que se buscava construir. A atividade de loteamentos para venda para as classes populares foi também uma parte significativa da articulação entre proprietários, investidores e industriais estrangeiros e poder público, como demonstram Ribeiro (1997) e Rolnik (1997). No entanto, como esses autores também mostram, esses loteamentos não foram imediatamente ocupados. Os lotes oferecidos fora dos centros urbanos não tinham acesso a infraestrutura e serviços urbanos (incluindo saneamento) e nem condições de mobilidade urbana suficientes.

Foi necessária uma intensificação da ação do poder público para garantir o sucesso do modelo. Ela envolveu um investimento em ações educativas, um sistemático desestímulo à oferta de moradias para aluguel nas áreas centrais, um investimento em um mínimo de melhoria das condições de mobilidade e a preocupação com as garantias para o comprador de lotes a prestações.

O agente financeiro – o banco, a sociedade de crédito ou o investidor particular – é um agente privilegiado nas articulações envolvidas na (re)produção do espaço urbano, como indicam as sucessivas regulações do sistema de hipotecas. Como estímulo à viabilização do acesso ao loteamento pelas camadas populares, necessária ao sucesso dos empreendimentos, a nova regulação do sistema incidiu na limitação da taxa de juros. O Decreto 22.626, de 1933, tratou da questão dos juros nos contratos (art. 1º, §1º).

O projeto educacional construía uma representação da vida na cidade a partir de uma lógica individual centrada na vida privada da família, no lar e no trabalho. A problemática do saneamento, ligada à saúde pública, se tornou uma questão de hábitos de higiene pessoal e de valorização do modelo de habitação unifamiliar, fora dos centros urbanos (e mesmo das áreas urbanas). A dignificação do trabalho dava nuances de alegria e gratidão e afastava a perspectiva crítica. Nesse modelo de família moderna do trabalhador, a propriedade privada da moradia era o símbolo que expressava a vitória, coroava o esforço da família e garantia sua segurança.⁷¹

⁷¹ Rolnik (1997) aborda esse aspecto simbólico da propriedade privada da moradia como conquista que justifica qualquer sacrifício e como instrumento de garantia de segurança da família.

Essa construção envolveu também a formação de uma imagem negativa dos cortiços, das favelas e de qualquer outra forma de moradia coletiva e adensada dos pobres nos centros urbanos, expressa tanto na literatura quanto nos textos e relatórios técnicos, declarações de membros do poder público e matérias nos jornais. Enquanto isso, através desses mesmos meios, os elementos do novo modelo (os loteamentos populares periféricos) passaram a ser exaltados como solução, com vários tipos de ênfase às suas vantagens.⁷²

Até a década de 1930, grande parte dos loteamentos da periferia ainda não estava ocupada, e as condições urbanas nessas áreas eram altamente precárias, gerando mobilizações e protestos dos moradores. As dinâmicas do espaço que se definiram desde o século XIX, com a chegada dos imigrantes europeus, associadas ao contexto econômico e sociopolítico nacional e internacional nesse período, produziram uma estratificação social e de conformação de conflitos particular. A complexificação da composição de agentes urbanos traz novos aspectos aos embates quanto às dinâmicas de desenvolvimento urbano em vários aspectos, incluindo a construção de outras noções sociopolíticas e a demanda pelo reconhecimento de direitos, também em articulação com os novos elementos do debate internacional.

Nesse contexto, a promulgação da Constituição de 1934 expressou diversos avanços na configuração de um pacto social nacional. Ela traz, pela primeira vez na legislação brasileira, a noção de que o exercício do direito de propriedade afeta o interesse coletivo:

“Art. 113, 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar” (BRASIL, Constituição 1934).

Aqui, o interesse social ou coletivo aparece como elemento constitutivo do exercício do direito de propriedade, mas esse elemento, por sua vez, depende de definição legislativa. Não fica expresso qual é a lei que determinará essa “forma” nem que ente federativo pode fazê-lo. Disforme e sem conceito, o

⁷² Uma figura que sintetiza essa construção na literatura popular é o Jeca Tatu, personagem principal do livro *Urupês*, de Monteiro Lobato, publicado pela primeira vez em 1910. É apresentado como um sujeito apático e enfraquecido pelas doenças que a sua vida sem higiene lhe causam. A redenção do Jeca é a sua inserção na modernidade, quando se torna saudável e arruma emprego. Esse personagem foi largamente utilizado na construção da (nova) cultura popular, desde a educação infantil (inclusive com uma versão exclusiva para esse público, o Jeca Tatuquinho) até a educação dos adultos.

interesse social ou coletivo mencionado aqui não alcançará a cultura jurídica nem o imaginário social, que permanecem delineados pelo Código Civil de 1916.

A Constituição de 1934 cristalizou provisoriamente o embate de interesses em que novos agentes ganhavam força. Às tradicionais forças provenientes dos setores agrários e agentes de outros setores que deles derivavam, seja através de vínculos familiares seja através das tradicionais relações de conflito e aliança, se opunham agentes militares e classes médias urbanas, que se consolidavam e buscavam representatividade política e poder. Dessa forma, em um cenário em que, como ficou claro logo em seguida, as conquistas sociais dariam lugar ao populismo e a liberdade regressaria, a Constituição de 1934 expressa um ideário que inclui nuances liberais mais explícitas que a legislação anterior, no que se refere à importância da liberdade e à ação do Estado e sua mediação das relações civis/privadas. Ela estabelece o povo como origem do poder político, é mais explícita na distribuição das competências legislativas e afirma a autonomia municipal como princípio, apesar de o Município ainda não ser um ente federativo. Ela inclui também, por outro lado, nuances de cunho social, que expressaram as conquistas de movimentos socialistas na Europa e que começavam a ganhar força nas mobilizações urbanas no país. Ela traz a temática dos direitos sociais, dos direitos trabalhistas, da educação, da saúde, e a questão da seca no Nordeste. Há uma preocupação explícita com as condições de vida no campo e em controlar o chamado “êxodo rural”, a partir da fixação do homem no campo. A Constituição de 1934 também instituiu a preservação do patrimônio histórico como competência e obrigação de todos os entes federativos:

Art 148. Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das sciencias, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objectos de interesse historico e o patrimonio artistico do paiz, bem como prestar assistencia aotrabalhador intelectual (BRASIL, Constituição, 1934).

Além disso, estabelece a justiça e a igualdade de oportunidades como princípios da ordem econômica:

Art 115. A ordem economica deve ser organizada conforme os principios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existencia digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade economica. (BRASIL, Constituição, 1934).

A Constituição de 1934 amplia os temas de tutela do Estado, mas avança pouco em relação à problemática urbana. Nesse sentido, ela institui a contribuição de melhoria como forma de receptação pelo poder público da valorização imobiliária privada gerada pelo investimento público. É significativo que a Lei crie o instrumento e que o deixe assim pairando no vazio, enquanto não estabelece, no rol de direitos sociais, os direitos urbanos, como aqueles referentes a moradia, mobilidade e infraestrutura. Essa ausência expressa aquelas articulações ligadas às maneiras como ideais modernos de urbanismo (e de direito urbanístico, tendo em mente ao menos o município) foram, nos processos de apropriação no Brasil, destituídas de suas dimensões ligadas à concepção mais restritiva do direito de construir, ao zoneamento integral e ao sistema de planos articulados e de longo prazo.

O papel do zoneamento (como cristalização do planejamento e da regulação) no Brasil não era apenas o de articular os ciclos de produção do espaço como atividade econômica em si, mas também o de estabelecer uma fronteira quanto àquilo que define questões de planejamento, deixando de fora os elementos que seriam necessários para o “funcionamento” da cidade produzida dessa forma, como distribuição geral de infraestrutura, equipamentos e serviços e sistemas de mobilidade urbana e sua integração às dinâmicas de desenvolvimento da cidade, e tratamento das áreas precárias que continuavam existindo nos centros urbanos (e mesmo proliferavam), como cortiços e favelas (com incidências diferentes em cada cidade, como São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Belo Horizonte) e que se tornaram invisíveis, conquanto não estivessem “bloqueando” os eixos de valorização.

Apesar de sua curta vigência, a Constituição de 1934 foi expressiva como registro de um debate, cujas ideias seriam assimiladas de maneiras e em momentos diferentes, mas já tomavam forma no campo de lutas da produção da legislação. Três anos depois de sua instituição a democracia no país seria interrompida e a lógica da legislação seria, de fato, apropriada e reelaborada pelo novo regime. O “interesse social ou coletivo”, como exemplo, desapareceria da legislação antes mesmo de causar qualquer impacto significativo.

Algumas diferenças entre a Constituição de 1934 e a de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, que institui o seu governo totalitário, expressam disputas,

contradições e ambiguidades que marcam a década de 1930 no Brasil e cujos desdobramentos definiram por muitas décadas os caminhos da atuação do Estado em aspectos da (re)produção do espaço urbano. A redução do público como do povo ao público como do Estado é, talvez, o exemplo mais significativo, por seu caráter estruturante. Essa redução do público ao estatal marca o desenvolvimento da cultura e da prática urbana no país, colocando-se como desafio ainda nos dias atuais. Ela marcou, naquele momento, o sufocamento da contradição através da pressuposição de que o povo, mediante um suposto risco muito grande, abdica totalmente de seu poder instituinte em nome de um Estado que há de lhe garantir paz e segurança:

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brasil:

Attendendo ás legítimas aspirações do povo brasileiro á paz politica e social, profundamente perturbada por conhecidos factores de desordem, resultantes da crescente aggravação dos dissídios partidarios, que uma notoria propaganda demagogica procura desnaturar em lucta de classes, e da extremação, de conflictos ideologicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violencia, collocando a Nação sob a funesta imminencia da guerra civil;

Attendendo ao estado de apreensão creado no paiz pela infiltração communista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remedios, de caracter radical e permanente;

Attendendo a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normaes de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem estar do povo;

Com o apoio das forças armadas e cedendo ás inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas deante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e politicas; Resolve assegurar á Nação a sua unidade, o respeito á sua honra e á sua independencia, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz politica e social, as condições necessarias á sua segurança, ao seu bem estar e á sua prosperidade;

Decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o paiz (BRASIL, Constituição, 1937).

Assim, no que se refere à definição do direito do direito de propriedade, enquanto, em 1934, a dimensão do interesse coletivo lhe era constitutiva, na nova Constituição, a sujeição desse direito a uma regulação continua em destaque, mas a parte que inscrevia tal regulação na conformação de uma função social perde força, dando lugar às noções de “bem público” e “bem estar”:

Art 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no paiz o direito á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

14 - o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade publica, mediante indemnização prévia. O seu conteudo e

os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício;

Art. 123. A especificação das garantias e direitos acima enumerados não exclue outras garantias e direitos, resultantes da forma de governo e dos princípios consignados na Constituição. **O uso desses direitos e garantias terá por limite o bem público, as necessidades da defesa, do bem estar, da paz e da ordem colectiva**, bem como as exigências da segurança da Nação e do Estado em nome della constituído e organizado nesta Constituição (BRASIL, Constituição, 1937, negritos nossos).

Nessa concepção, cabe realçar, em primeiro lugar, o papel de limitação pelo Estado que remete à caracterização do direito de propriedade tal como estabelecido anteriormente a 1934 e, em segundo lugar, a decorrente perda da clareza da dimensão coletiva do exercício da propriedade. Essa aparente contradição entre limitar o exercício do direito ao poder de regulação do Estado sem remeter à coletividade como sujeito do interesse é uma característica de uma Constituição que reconhece o poder do Estado como defensor do povo mas não o poder do povo – compatível com uma Carta outorgada, que dissolveu o poder legislativo, interrompeu o regime democrático e estabeleceu sua própria legislação infraconstitucional através de Decretos-Leis.

Tal marco regulatório manteve parte da legislação vigente, como o Código Civil de 1916, que conceituou interesse público. Assim, foi possível que continuasse havendo regulações que limitavam o exercício do direito de propriedade com base no interesse público, mesmo com o afastamento do princípio da função social da propriedade enquanto uma função que é definida pela coletividade. A coletividade, em um regime totalitário, não é sujeito criador de poder político, ela é, ao mesmo tempo, representada e totalmente substituída pelo Estado.

Nesse contexto, um aspecto importante dessa forma particular de interesse coletivo é que, se por um lado houve um retrocesso em relação à concepção da dimensão coletiva da propriedade privada imobiliária, por outro lado houve avanços nas formas de regular e de reconhecer as formas de regulação do exercício desse direito em nome do interesse público.⁷³ Dois novos

⁷³ “Todavia, toda a gama de alterações pela qual havia passado o direito de propriedade era de conhecimento de uma elite bem preparada, que assume o poder político em 1930. Tal elite, ainda fortemente marcada pela influência francesa e pelo contato com os centros europeus mais desenvolvidos, vai ter papel decisivo. A ela coube o mérito indiscutível de, usando a Revolução de 1930 como instrumento, elevar a questão social – até então relegada à jurisdição

marcos da tutela estatal da (re)produção do espaço urbano foram instituídas poucos dias depois da nova Constituição: uma norma geral sobre loteamentos e uma sobre patrimônio.

O Decreto-Lei n. 25, de 1937, “Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.” Ele trata do instituto do tombamento, dos seus procedimentos e efeitos, ressalta a importância da preservação do patrimônio e funda sua constitucionalidade no interesse público:

Art. 1º. Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico (BRASIL, Decreto-Lei n. 25 de 1937).

O Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), que vinha funcionando desde 1934, foi oficialmente instituído no início do ano de 1937 pela Lei n. 308, que reorganiza o Ministério de Educação de Saúde Pública, no governo (nesse momento ainda democrático) de Getúlio Vargas⁷⁴ (o nome IPHAN, Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional foi estabelecido em 1970, pelo Decreto n. 66.967) . A instituição de uma legislação de preservação de patrimônio histórico e artístico, ao definir uma forma de ação explícita do Estado na propriedade imobiliária, congelando seu aproveitamento construtivo

da polícia, nas correrias de rua – à dignidade de um problema fundamental do Estado. Mais. Coube-lhe dar – através de um conjunto de leis que honra ciência jurídica pátria – solução equilibrada, não apenas à questão social, mas, sobretudo, ao uso social da propriedade, dentro de um alto espírito de harmonia. (...) Valem ser citadas, entre outras, leis que trataram: a) da proteção ao fundo de comércio dos inquilinos comerciais; b) do regulamento das águas e mineração; c) da preservação do patrimônio histórico e artístico; d) de legislar sobre a utilização dos terrenos de marinha; e) de regular o loteamento urbano e a venda de lotes a prestação; f) de regular o sistema de registros públicos; g) de regular as desapropriações e h) de reger as relações do inquilinato; sem falar, obviamente, nas edições dos Códigos de Processo Civil e Penal. (...) O ensino jurídico, porém – e, conseqüentemente, as novas gerações de juristas – se conserva afastado de todas essas alterações. Vai mais longe: simplesmente as rejeita” (PESSOA, 1981, p.56-57).

⁷⁴ “Art. 46. Fica creado o Serviço do Patrimonio Historico e Artístico Nacional, com a finalidade de promover, em todo o Paiz e de modo permanente, o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimonio historico e artístico nacional.

§1º O Serviço do Patrimonio Historico e Artístico Nacional terá, além de outros órgãos que se tornarem necessarios ao seu funcçionamento, o Conselho Consultivo.

§2º O Conselho Consultivo se constituirá do director do Serviço do Patrimonio Historico e Artístico Nacional, dos directores dos museus nacionaes de coisas historicas ou artísticas, e de mais dez membros, nomeados pelo Presidente da Republica.

§3º O Museu Historico Nacional, o Museu Nacional de Bellas Artes e outros museus nacionaes de coisas historicas ou artísticas, que forem creados, cooperarão nas actividades do Serviço do Patrimonio Historico e Artístico Nacional, pela fórmula que fôr estabelecida em regulamento”.

em nome de um interesse público, expressava um avanço na concepção da propriedade imobiliária urbana como uma função coletiva. No entanto, as formas como tal legislação e as práticas institucionais a ela relacionadas se concretizaram na dinâmica urbana indicam uma ligação mais forte com a velha relação ambígua do Estado com a noção de interesse público que vinha se manifestando historicamente, como exemplo, nas desapropriações para obras públicas e ou criação de vetores de crescimento urbano, comentadas anteriormente.

No âmbito da produção material de espaço, alguns dos principais agentes ligados à construção da questão do patrimônio histórico brasileiro são também os principais agentes ligados à institucionalização de um certo “projeto moderno”, centrado na difusão da linguagem e dos materiais de arquiteturas modernistas como símbolo de um novo país. Nesse sentido, a questão da preservação ganha força não como expressão de um amplo movimento de consciência e demanda popular de preservação de uma cultura identificada e reconhecida como expressão da constituição de uma identidade, a necessitar de proteção do Estado. Ela se define a partir de uma elite técnica que estabelece um “mito de fundação”⁷⁵ da modernidade material adotada (e adotada a partir de modelos estrangeiros) como base a partir da qual a linguagem e os materiais “naturalmente” de desenvolveram até atingir aquelas características modernas⁷⁶. Como consequência, a política de preservação que se constitui define uma hierarquia e um recorte daquilo que vai definir o conjunto de artefatos que compõem a identidade da cultura construtiva nacional dentro de um conjunto de aspectos que reforçam e legitimam o projeto moderno do país, de uma forma

⁷⁵ “A tese defendida por Cavalcanti (2006) é a de que os arquitetos modernos conquistam tal posição hegemônica não somente porque fizeram construir no Brasil a arquitetura nova, mas, sobretudo, porque fabricaram uma espécie de mito de fundação, a arquitetura colonial brasileira. Na medida em que lograram na construção e na aceitação de uma ponte entre a arquitetura do passado colonial e a arquitetura moderna por meio do SPHAN e, sobretudo, por terem conseguido erigir um prédio modernista em plena Ouro Preto – o Grande Hotel de autoria de Oscar Niemeyer – o grupo de modernos cunhava não somente os valores do futuro mas também os do passado. A capacidade de legitimar o vínculo entre tradição e contemporaneidade sela o poder do grupo dos modernos, tornando-se os donos do capital simbólico do campo da arquitetura no Brasil” (SANTOS, 2008, p.164-165).

⁷⁶ No final da década de 1930, já atuando no SPHAN, Costa publicou Documentação necessária, em que defende a necessidade de se reconhecer a arquitetura colonial brasileira, especialmente a mineira, e argumenta, com a utilização de croquis demonstrativos, que a arquitetura que ele chama de nova era a evolução da arquitetura colonial (Cf COSTA, 1995, p. 457-462).

mais ampla. Tal identidade, portanto, era tão “outorgada ao povo” quanto a própria Constituição de 1937.

No entanto, o tombamento dos imóveis, ao ser imposto aos proprietários, muitas vezes o era contra a vontade dos mesmos e, com isso, houve contestações judiciais. Enquanto a desapropriação por interesse público era um instrumento antigo e consolidado no país e os conflitos a ela relacionados se referiam em geral a valores de indenização, o novo instrumento do tombamento gerou um conflito em torno do seu reconhecimento (sua constitucionalidade), como vinha ocorrendo em conflitos judicializados decorrentes da regulação através de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, no âmbito municipal, em algumas situações, como aquelas mencionadas por Rolnik (1997).

Um conflito judicializado em torno do tombamento que cuja sentença se tornou uma referência importante nos estudos sobre a matéria (GAIO, 2015a) foi uma ação na qual os proprietários de um imóvel situado no conjunto conhecido como “Arco do Teles” questionou tanto a constitucionalidade da Lei n.308/1937 quanto o ato administrativo do tombamento da edificação como parte do conjunto (realizado em 1938), e alegou que o instrumento jurídico aplicável ao caso seria uma forma de desapropriação e, portanto, caberia indenização⁷⁷. Esse caso exemplifica a ambiguidade na noção de interesse público na sua relação com o princípio da função social da propriedade, no caso do tombamento de imóveis.

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Apelação 7.377. Julgada em 17.06.1942. Rel. Min Castro Nunes. Revista Brasileira de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.2, n. 1, julho, 1945.

Por um lado, conforme Gaio (2015a) salienta, trata-se de um marco do reconhecimento judicial a uma forma de relativização do direito de propriedade, em favor de um aspecto ligado ao interesse público⁷⁸.

⁷⁸ Esse aspecto é particularmente perceptível na posição do Procurador Geral da União, ao sustentar que o STF não desse provimento à apelação:

... se a União fosse seguir o conselho ou os desejos dos apelantes, teria que desapropriar centenas de edifícios, igrejas, recantos, documentos artísticos e literários e até uma cidade. Sim, Ouro Preto é por decreto do Governo Federal considerado Monumento Nacional. Olinda estaria nas mesmas condições, grande parte da Bahia, inúmeras casas e templos do Rio de Janeiro, igualmente deveriam ser desapropriados!

Há na postulada desapropriação um grave equívoco oriundo, sem dúvida, de uma imperfeita compreensão do serviço de defesa do nosso patrimônio histórico e artístico. Para que tal defesa se exercite plenamente não é necessário, a não ser em casos excepcionais, nenhuma desapropriação, que só se justificaria quando o poder público precisasse retirar do domínio privado um bem de que carecesse para um fim de conveniência pública. A defesa dos nossos monumentos, históricos e artísticos é um dever de todos, inclusive dos particulares – por estranho que isso pareça ao apelante – é dever também do proprietário de tais monumentos.

O poder público apenas zela por essa defesa, esclarecendo, cooperando, definindo, registrando os monumentos dignos de aprêço e de conservação, e auxiliando, como o tem feito de maneira notável e brilhante, na sua conservação ou restauração.

(...)

Ao invés de atentar contra a propriedade, o que o "Serviço" [SPHAN] faz é justamente proteger a propriedade, a saber, protege a propriedade de valor histórico ou artístico contra – singularidade! – contra o proprietário ignorante ou ganancioso.

E a protege visando a utilidade comum, que se reflete na conservação dos monumentos, que possam servir de marcos de nossa evolução cultural, ou assinaladores de fatos de nossa história.

A defesa do patrimônio histórico ou artístico acarreta certa limitação ao uso da propriedade, no sentido de que o proprietário dela não pode abusar, a ponto de aniquilá-la, mutilá-la ou, por qualquer maneira, fazer com que ela perca o valor que a levou a ser tombada.

Essa limitação, porém, é feita no interesse público, e redundará numa servidão estabelecida pela lei.

E não constitui singularidade de nosso direito ou de nossas práticas administrativas, mas revela preocupação hoje generalizada nos países mais adiantados, que elaboram leis com a mesma finalidade que ditou a promulgação do Decreto-lei n. 25, de 1937.

'Antichità e bene- arti - Difendono invece gli alti interesse della cultura, dell'arte, della storia nazionale tutte le limitazioni che colpiscono i proprietari di oggetti d'arte e d'antichità o i possessori di fondi in cui sono nascoste o già messa in luce opere d'arte, oggetti antichi, ruderi o monumenti delle civiltà passate, per gli obblighi cui son soggetti nelle alienazioni, le restrizioni che lor s'impongono negli scavi, nella conservazione dei monumenti, nell'acquisto dei ritrovamenti e soprattutto pel diveto dell'esportazione dal Regno (Ruggieri, Istituzioni di Dir. Civile, vol.II, n 364, ed. de 1934).'

A nossa lei, pois, sôbre estar em perfeito acôrdo com a Constituição, se adapta aos princípios correntes e mesmo tradicionais do direito de propriedade, que sempre admitiram restrições ao uso da propriedade, em certos casos em que o interesse público as reclama, sempre reconheceram a existência de servidões. (Gabriel Resende Passos, Procurador Geral da República, BRASIL, 1945).

A síntese do caso para julgamento do STF se desenha no mesmo sentido.⁷⁹ O debate no STF em torno da constitucionalidade do tombamento, sem prévia desapropriação e independe da vontade do proprietário, tal como estabelecido no Decreto-Lei n. 25 se estabeleceu através de duas linhas de raciocínio básicas: em primeiro lugar, se as restrições ao exercício do direito de propriedade decorrentes do tombamento do imóvel caracterizariam uma forma expropriação, ensejando desapropriação e, em segundo lugar, se tais restrições encontravam respaldo na Constituição de 1937.

O Ministro relator, Castro Nunes, fundamenta seu argumento no princípio da função social da propriedade, e destaca que a Constituição de 1934 rompe com o paradigma da propriedade privada absoluta adotado na Constituição de 1891. Em consonância com a abordagem do Direito Contemporâneo, especialmente segundo referências italianas, francesas, portuguesas e espanholas, o Direito Brasileiro, segundo o Ministro, já reconhecia que a propriedade tem seu conteúdo definido e, portanto, limitado, pela sua inserção na dinâmica social.

No debate que se estabelece entre os ministros o embate entre tais paradigmas sustenta as divergências, nas quais se destaca uma certa insistência em que as restrições impostas através do tombamento limitavam de tal forma o direito de propriedade que, na prática, afrontavam esse direito e o tornavam quase insignificante, ensejando, portanto, desapropriação e indenização, sob pena de configurar confisco. Nesse sentido, houve questionamentos quanto à possibilidade de que a excessiva liberdade dada ao

⁷⁹ “Cabe, no caso, uma indagação preliminar, referente à constitucionalidade do ato praticado pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico, constitucionalidade contestada na petição inicial.

Conforme verificou o Tribunal pela leitura -do relatório, a questão está posta nestes termos: se o art. 134 da Constituição cogita da instituição de um serviço para proteção dos monumentos artísticos e históricos; se tal artigo pode conciliar-se com o art. 122, n. 14, da mesma Constituição, onde se garante o direito de propriedade, ‘salvo desapropriação e salvo a menção, nêle expressa, de que o direito de propriedade tem conteúdo social.

De qualquer maneira, questiona-se, na hipótese, se o ato administrativo em causa e que se pretende anular é compatível com a Constituição e se o Decreto-lei n. 25, de 1937, que também está em causa, pode ser aplicado sem prévia desapropriação e é, igualmente, compatível com o artigo constitucional.

Uma vez que há essa indagação preliminar sôbre a constitucionalidade de ato administrativo, parece-me que, de acôrdo com os nossos precedentes, os autos devem ser submetidos à apreciação do Tribunal Pleno” (Ministro Castro Nunes, Relatório, BRASIL, 1945).

legislador pela Constituição de 1937 para definir e regular o uso da propriedade representasse uma afronta ao próprio direito de propriedade, reconhecido pela Constituição e, afastada a possibilidade de o STF declarar a inconstitucionalidade de Constituição, permaneceu uma divergência quanto à constitucionalidade do Decreto-Lei quanto ao tombamento imposto sem desapropriação / indenização.

Cabe destacar que o argumento de que a regulação da propriedade fere o direito de propriedade vinha sendo mobilizado de maneira recorrente nos conflitos judicializados em que a regulação urbana feria interesses de proprietários, bem como é mobilizado até os dias de hoje.

A maioria dos ministros decidiu pela constitucionalidade do tombamento sem indenização, com base na sujeição do direito de propriedade às limitações decorrentes de sua dimensão coletiva, expressas na sua regulação pela legislação, inclusive pela legislação ordinária, conforme estabelecido pela Constituição de 1937. Em especial, ficou estabelecido que a Constituição estabeleceu claramente a competência da legislação ordinária para limitar o direito de propriedade e estabeleceu claramente a preservação do patrimônio como dever e que o Decreto-Lei n. 25 exercia e regulava tais competências. A desapropriação por utilidade pública para fins de preservação de patrimônio, estabelecida pelo Decreto Lei n. 3.365, de 1941, por sua vez, definia tal desapropriação como faculdade do Poder Público, e não como obrigação.

No entanto, alguns votos ressaltaram que, embora entendessem pela constitucionalidade do tombamento sem desapropriação, consideravam tal ato administrativo uma injustiça com o proprietário, e recomendaram fortemente que o poder público optasse pela desapropriação sempre que houvesse recursos disponíveis.

A seguir, os ministros julgaram a subordinação do ato administrativo do tombamento à apreciação judicial e, a partir dela, se o imóvel do apelante constituía ou não patrimônio histórico componente essencial do conjunto do Arco do Teles.

Nessa segunda parte da análise o Ministro relator, Castro Nunes, fundamenta seu voto em referências bibliográficas essencialmente do direito administrativo norte-americano – isto é, um sistema no qual o princípio da função

social da propriedade não existe. O Ministro defende, através dessas referências, em primeiro lugar, a constitucionalidade da Lei n. 308/1937 ao estabelecer que não cabe recurso da decisão do tombamento, que é, em última análise, uma decisão técnica especializada que foge ao domínio da magistratura. Nesse sentido, ele remete ao laudo do historiador Pedro Calmon, perito no processo pela União, que confirma e reforça a decisão do Conselho do SPHAN (cujo diretor era, à época, Rodrigo Melo Franco de Andrade). Em segundo lugar, ele defende a constitucionalidade da intervenção na propriedade privada pelo tombamento, indicando que a Constituição de 1937 estabelece que a legislação regularia o direito de propriedade e que a Lei n.308 exerce tal competência constitucional. Além disso, a Constituição também estabelece o dever de preservar o patrimônio⁸⁰. Portanto, o tombamento, a despeito de intervir diretamente na propriedade privada, tem respaldo constitucional para fazê-lo, não ensejando desapropriação ou indenização.

A política de preservação de patrimônio instituída e exercida durante o Governo Vargas não era, portanto, a construção de mecanismos de reconhecimento e proteção de uma identidade nacional amplamente reconhecida, mas a institucionalização de uma identidade artificialmente definida e imposta à coletividade a partir de uma certa tecnocracia a serviço de um certo projeto político moderno de país. Nesse sentido, a decisão do STF é expressiva da contradição entre o público e o do povo que estava colocada no modelo cristalizado pela Constituição de 1937.

Por um lado, a decisão do STF expressou, especialmente no voto do Ministro Castro Nunes, o avanço significativo do debate quanto à dimensão social do direito à propriedade privada. Por outro lado, de maneira geral, os votos dos demais ministros que foram favoráveis à posição de Castro Nunes se limitaram a uma discussão inscrita nos limites mais tradicionais do direito administrativo, e os votos vencidos se pautaram por uma sobreposição hierárquica do direito à propriedade, em sua concepção privatista, às possibilidades abertas no campo do direito administrativo.

⁸⁰ "Art. 134. Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional" (BRASIL, Constituição, 1937).

Além disso, tal decisão não pôs fim ao debate jurídico e judicial sobre essa questão, visto que mesmo na doutrina do direito administrativo, ainda existem entendimentos nesse sentido⁸¹, e que a judicialização desse tipo de conflito continuou ocorrendo e, em alguns casos, as decisões se estabeleceram em benefício dos proprietários dos imóveis⁸². Em relação às contradições observadas nos conflitos judicializados envolvendo o tombamento, vale lembrar o caso do Pico do Itabirito (localizado no município de Itabirito, MG), da década de 1960, no qual a decisão judicial reconheceu o direito dos proprietários a uma

⁸¹ Mello (2016), uma grande referência na doutrina do direito administrativo no Brasil, como exemplo, tem o seguinte entendimento:

Assim, é possível discernir dentro deste conjunto [as atividades administrativas] suas principais espécies, a saber: (...) e) sacrifícios de direito, vale dizer, providências administrativas nas quais a Administração, para realizar interesses públicos, devidamente apoiada em lei, investe contra direitos dos administrados, restringindo-os ou eliminando-os, ressalvada a indenização a que fazem jus pelo agravo sofrido. Aqui a situação é totalmente diversa das limitações administrativas. Enquanto nas limitações administrativas a Administração nada mais faz que conter os administrados na intimidade da esfera de seus direitos, tal como delineados pela lei, nos sacrifícios de direito, os direitos já compostos e definidos pela lei são objetos de uma compressão ou uma supressão por uma providência administrativa. É o caso da desapropriação, da requisição e da servidão administrativa e tombamento (p.695-697, itálicos no original).

O tombamento é a intervenção administrativa na propriedade pela qual o Poder Público assujeita determinados bens à sua perene conservação para preservação dos valores culturais ou paisagísticos nele encarnados. (...) está regido pelo Decreto-lei federal 25, de 30/11/1937, que é a norma geral ao respeito. (...)

Em decorrência do tombamento os poderes inerentes ao titular do bem ficam parcialmente elididos, uma vez que poderá usar e gozar do bem, mas não alterá-lo, para não desfigurar o valor que se quer nele resguardar (...).

Como regra, o tombamento exige uma indenização ao particular cujo bem seja dessarte afetado. Sem embargo, quando abrange toda uma cidade ou quase toda, como ocorreu com Parati ou Ouro Preto, os imóveis não se desvalorizam e o tratamento a que se sujeitam os administrados é uniforme, inexistindo razão para que sejam indenizados, até porque, em muitos casos, ocorrerá valorização dos imóveis atingidos. Pelo contrário, na esmagadora maioria dos casos de tombamento pelo Patrimônio Histórico, quando são atingidos algum ou alguns especificados bens há uma individualização do bem objeto de ato imperativo da Administração, que traz consigo um prejuízo manifesto para o proprietário e, assim sendo, é de rigor que este seja indenizado (p. 940-941, negritos nossos).

⁸² “Embora tenha se tornado relevante referência para a proteção do patrimônio cultural brasileiro – pautando não apenas a atuação do Poder Público, mas também dos órgãos judiciais – essa decisão não provocou na doutrina uma mudança de compreensão do direito de propriedade. Aliás, entendeu-se à época que a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal somente foi ‘possível’ porque o texto constitucional de 1937 expressamente possibilitava ao legislador definir o conteúdo e os limites do direito de propriedade, redação esta não mantida pela Constituição de 1946” (GAIO, 2015a, p.156).

indenização pelas restrições decorrentes do tombamento, o que levou ao destombamento do bem⁸³. De acordo com Castro (1981, p.185-186):

Entretanto, muitas vezes acontece que determinadas limitações vêm reduzir drasticamente a possibilidade do titular do domínio tirar proveito razoável de uso ou gozo de um bem. Nesse caso, não caberia ao proprietário se ressentir de um esvaziamento econômico sensível de sua propriedade, em função do interesse coletivo, arcando, sozinho, com todos os prejuízos. Fica-lhe reservado, nessa hipótese, o direito de pedir, judicialmente, uma indenização equivalente ao prejuízo sofrido, em função da garantia constitucional do direito de propriedade. A redução sensível do uso ou gozo de um bem pelo proprietário, a ponto deste poder pleitear uma desapropriação pelo poder público, não é de fato fácil de se avaliar; cada caso terá que ser avaliado individualmente. Ilustrativo é o caso do Pico do Itabirito. Este pico, todo em minério de ferro, foi tombado pelo Patrimônio Histórico e Artístico, como monumento natural de notável beleza. Seu proprietário, ao comprá-lo, o fez com única finalidade de explorar o seu minério, através do arrendamento. Ora, a exploração do minério acarretaria, necessariamente, na sua desfiguração pela sua transformação em utilidade. Dessa forma, o tombamento impediria que o seu proprietário desfrutasse da única função econômica do bem, e por isso pleiteou a desapropriação pelo poder público.

No processo judicial sobre a questão, assim se manifestou o Consultor Geral da República, em parecer: 'Constitui, hoje, truísmo jurídico a assertiva de que o estado pode impor restrições ao exercício do direito de propriedade, em atenção aos reclames do interesse coletivo.

Quando, porém, no caso em exame, essa restrição ou limitação imposta pelo tombamento implica no esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade, já não há, apenas, restrição, senão uma verdadeira supressão, ou que outro nome lhe dê, dessa propriedade, decorrente de sua intocabilidade.

Nesse caso, não pode o estado determinar o tombamento, senão mediante prévio pagamento em dinheiro, ao proprietário da mina, da

⁸³ O destombamento foi instituído pelo Decreto-Lei n. 3.866/1941, como ato exclusivo do presidente da República:

Artigo único. O Presidente da República, atendendo a motivos de interesse público, poderá determinar, de ofício ou em grau de recurso, interposto pôr qualquer legítimo interessado, seja cancelado o tombamento de bens pertencentes à União, aos Estados, aos municípios ou a pessoas naturais ou jurídicas de direito privado, feito no Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, de acordo com o decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.

O Decreto-Lei n. 3.866 foi revogado em 1945 pelo Decreto-Lei n. 8.268, o que não impediu a sua utilização como base para a realização do ato nos seus termos, no caso do Pico do Itabirito. Posteriormente, a Lei n. 8.029/1990, ao fazer menção ao Decreto-Lei de 1945, reconheceu o instituto e o colocou como competência do Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural (o nome IPHAN foi restabelecido em 1994, em substituição ao IBPC, com a medida provisória n. 752):

“rt. 2º É o Poder Executivo autorizado a constituir:

II - o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, ao qual serão transferidos as competências, o acervo e as receitas e dotações orçamentárias da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - SPHAN, bem como o acervo, as receitas e dotação orçamentária da Fundação a que se refere a alínea d do inciso II do artigo anterior, tem por finalidade a promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro nos termos da Constituição Federal especialmente em seu art. 216;

§ 1º O Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural sucede a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), nas competências previstas no Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, no Decreto-Lei nº 3.866, de 29 de novembro de 1941, na Lei nº 4.845, de 19 de novembro de 1965 e na Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961.

indenização correspondente ao valor da porção dela que ficar impedido de usufruir, porque o tombamento, na espécie, se equipara a uma desapropriação por utilidade pública, nos termos precisos do artigo 5º, letra 1, da Lei 3365, de 21 de julho de 1941.' O Supremo Tribunal, no seu julgado, acolheu a tese da Consultoria Geral da República.

O caso do Pico do Itabirito é também marcante porque demonstra que existe uma relação entre a interpretação jurídica dominante diante dos conflitos e o contexto sociopolítico e econômico em que eles ocorrem.

No caso do destombamento do Pico, portanto, é possível afirmar que o contexto de ditadura civil-militar recém instaurada no país tenha favorecido a adoção da medida, a despeito das críticas e protestos de boa parte da opinião pública. Além disso, não se pode deixar de notar que as chances de sucesso dos interesses preservacionistas neste contexto eram baixas, uma vez que, como afirma Sanches (2012, p. 76), a ditadura militar foi o tempo áureo da mineração, '[...] tanto do ponto de vista burocrático de implementação de leis e códigos quanto de concessões e permissões' (JUNQUEIRA, 2016, não paginado).

As ambiguidades e contradições no tratamento jurídico da problemática do tombamento e nas decisões judiciais envolvendo o instituto, nos casos mencionados, indicam diferentes apropriações do novo paradigma, que relativiza o direito à propriedade em função da dimensão coletiva de sua constituição e exercício.

Tais apropriações são, em grande medida, condicionadas pelo contexto sociopolítico e econômico que caracteriza os modos da atuação do Estado na (re)produção do espaço⁸⁴. Por um lado, no momento em que a política de preservação de patrimônio – e da constituição de um recorte que definia o que era o patrimônio histórico nacional – era parte importante na construção de uma identidade nacional que, entre outros aspectos “fundasse” e legitimasse a adoção de um certo projeto de desenvolvimento e modernidade, era necessário consolidar uma noção jurídica que permitisse a realização dos tombamentos e não implicasse, a partir dela, um dispêndio significativo de recursos públicos com desapropriações e indenizações (o que, na prática, poderia até inviabilizar a realização dos objetivos colocados). Por outro lado, não só a apropriação do princípio da função social da propriedade no âmbito jurídico, nas interpretações dominantes, ficou praticamente restrita ao âmbito do patrimônio histórico, como, diante do conflito entre diferentes dimensões do projeto econômico de desenvolvimento nacional, tal princípio restou desaparecido e a preservação do patrimônio histórico ficou em segundo plano em relação aos interesses econômicos e à concepção privatista da propriedade.

⁸⁴ Em sua análise sobre como o princípio da função social foi apropriado pelos tribunais após a Constituição de 1988, Mattos (2006), destaca algumas referências que apontam para essa dimensão sociopolítica das decisões judiciais:

... Souza Neto entende que a atuação do STF na interpretação das normas de direito fundamental situa-se no campo político-material e afirma que ‘os argumentos formais são, na verdade, utilizados como artifícios de garantia do minimalismo que caracteriza as decisões do Tribunal, na medida em que desoneram-no de explicitar a dimensão eminentemente política que lhe é subjacente’ (p. 80-81).

Nesse contexto, é de crucial importância ter em mente que a análise dos enunciados normativos aplicados ao sistema jurídico – ou seja, embutidos em decisões judiciais que resultam de sua aplicação em um caso concreto – é um mergulho na linguagem e nos seus jogos, para lembrar a ideia de Wittgenstein. Assim, expressões de uma linguagem jurídica própria como ‘propriedade’, ‘terreno urbanizado’, ‘direito de construir’, não são palavras ou expressões que têm, em si mesmas, um significado extraível pela interpretação da proposição normativa em que eventualmente estejam inseridos. Ao contrário, segundo Müller, essas reflexões nos sugerem ‘que os momentos de uma análise tipológica, que apreende a efetividade social, podem ser obtidos a partir da observação do trabalho jurídico na práxis e na ciência. Tal análise opera com os instrumentos da ciência jurídica, das ciências sociais e da ciência decisória de um trabalho jurídico prático/teórico, investigado segundo as suas funções, as suas estruturas e as suas técnicas cotidianas’. (...) Nesse sentido, a jurisprudência não pode ser vista como mera repetição ou reprodução de decisões, mas como uma verdadeira ‘atividade científica’, inserida no campo das ciências críticas, e que se dedica a ordenar as decisões e inseri-las em novas conexões jurídicas de sentido’. (...) E é em virtude disso que, na aplicação judicial, as normas devem ser constantemente lidas e relidas, ‘ressemantizadas’ e complementadas pelos Tribunais, pois sabe-se que o legal se realiza no extralegal (p.96-97).

Além do marco regulatório da preservação de patrimônio histórico e artístico, a outra norma geral significativa quando ao entendimento e às maneiras da intervenção da União nas dinâmicas urbanas foi o Decreto-Lei 58, também de 1937. Ele expressa o paradigma do Código Civil de 1916, e não o da Constituição de 1934, quanto ao direito à propriedade em particular, e sua concepção quanto à propriedade em geral.

O Decreto-Lei n. 58/1937, nos históricos legislativos da literatura mais estudada de direito urbanístico, aparece como primeira norma geral urbanística brasileira, ainda que não tenha uma finalidade principal propriamente urbanística. As cidades brasileiras estavam crescendo e os loteamentos urbanos proliferavam. Como pode ser lido já nos “considerandos” da lei, esses loteamentos eram atividades econômicas centradas no contrato particular e no pagamento em prestações e, com isso, a finalidade declarada da norma era proteger os adquirentes desses lotes.⁸⁵ Apesar de trazer termos e ritos que sugerem algum embrião de legislação urbanística, o Decreto-Lei n. 58 não pode ser associado a uma noção de planejamento do crescimento das cidades nem a uma noção de traçado urbano geral definido pelos municípios.

Ele se inscreve em um conjunto de ações do poder público para consolidar o modelo de propriedade privada individual para os pobres, baseado nos loteamentos populares periféricos. É significativo que a União, que se mantinha alheia a uma série de questões relativas às dinâmicas de urbanização, tenha editado uma lei voltada à segurança do comprador de lotes a prestações. Na mesma linha da configuração da propriedade privada e das regulações do aluguel (que atuaram negativamente), o Decreto-Lei n. 58 está relacionado à distribuição da propriedade “em si”, sem intervir e, ao mesmo tempo,

⁸⁵ Os loteadores que pretendessem vender as unidades a prestações deveriam aprovar a “planta” do loteamento na Prefeitura e registrar (“depositar, na circunscrição do imóvel”) essa planta aprovada no Registro de Imóveis, juntamente com um conjunto de documentos especificados pela Lei. Ela também estabelece a importância da fidelidade entre a planta e o loteamento de fato, ressaltando a clareza nas características geográficas, como relevo, cursos d’água e vegetação, bem como fidelidade das medidas. E institui a inalienabilidade das ruas e das áreas verdes dos loteamentos, no momento desse “depósito”. O texto do Decreto-Lei demonstra preocupação com a segurança do adquirente dos lotes em detrimento de preocupações “urbanísticas”. A menção à aprovação da Prefeitura não modificava esse aspecto, uma vez que os municípios podiam estabelecer zonas onde os critérios para o parcelamento eram quase inexistentes. O Decreto-Lei criou condições favoráveis ao seu descumprimento, ao não estabelecer punições específicas caso ele ocorresse. Por fim, a maior parte dos loteadores declarava que realizaria todas as vendas à vista, se esquivando de cumprir as exigências.

fortalecendo, os modelos de configuração urbana que vinham se constituindo através de articulações definidas no âmbito municipal.

“E, na prática, aconteceu que a grande, a enorme maioria dos loteamentos continuou a processar-se inteiramente à margem de seus dispositivos. A informalidade continuou absoluta: os loteadores continuaram a retalhar a sua terra em lotes e a vendê-los a prazo, a um mercado que não deixava nunca de se expandir cumprindo, quando fosse possível, as exigências legais, ou deixando de fazê-lo, quando isso melhor atendesse a seus interesses.

Como os loteadores não cumpriam o Decreto-Lei 58/37, os Cartórios de Registro de Imóveis viam-se em sérias dificuldades, quando do registro das escrituras definitivas de compra e venda, uma vez pagas todas as prestações. Como fazê-lo, se aqueles loteamentos eram, teoricamente, nulos, se lhes faltavam todos os requisitos que tornariam possível a legalização? Por outro lado, como deixar de fazê-lo, à vista daquela multidão de compradores de lotes que, uma vez satisfeito o pagamento do preço combinado, exigiam que fossem reconhecidos os seus legítimos direitos de proprietários? A solução encontrada pelos cartórios – e mais tarde referendada pelos tribunais – acabou sendo a mais justa: decidiu-se fazer os registros, aceitar as escrituras definitivas de compra e venda, fechar os olhos a todas as irregularidades. Afinal, a lei havia sido feita justamente para poder beneficiar os compradores de lotes, e não teria sentido prejudicá-los, impedindo-os de se tornarem legítimos proprietários dos terrenos cujo pagamento tanto lhes custara” (WALCACER, 1981, p.152-153).

Os loteamentos vinham ocorrendo nas cidades como atividade significativa desde o século XIX. No entanto, inicialmente, eles eram destinados à elite e tinham sua segurança e parametrização garantida pelos próprios círculos em que se articulavam promotores e consumidores dos empreendimentos. Enquanto o final do século XIX e início do século XX marcaram a compra (literal e metafóricamente) de um “projeto moderno” pela elite, como foi apontado, o período seguinte expressa a compra de um projeto moderno pelos pobres o qual, por sua vez, se tornará uma base de sustentação do projeto de modernização do país.

A implementação dos loteamentos periféricos permitiu a realização de rendas fundiárias dos proprietários das terras rurais e dos empreendedores e investidores. Ela também envolveu investimentos lucrativos em mobilidade urbana e alguns itens de infraestrutura. Implicou a participação do Estado de várias formas: desapropriação por interesse público, doação de terras, incentivos fiscais, investimentos em transporte, regulação e desregulação urbanística e construtiva. Envolveu a atuação dos especialistas nos desenhos urbanos e jurídicos da viabilização dessas ações, incluindo sua legitimação social (BONDUKI, 2002, MARICATO, 1997, ROLNIK, 1997, RIBEIRO, 1997). Por fim,

representou a consolidação de um modelo de moradia (e de vida) dos pobres na cidade.

Esse modelo tem, ainda, dois aspectos que se relacionam intimamente com as dinâmicas de reprodução do espaço que marcam o Brasil até hoje. O primeiro diz respeito às particularidades da cultura urbana popular constituída a partir dele. As péssimas condições urbanas de vida nessas periferias causaram indignação e protesto dos moradores, mas tal indignação tem um desenho específico. A constituição simbólica da precariedade foi (e ainda é) muito explorada politicamente, estabelecendo as bases sobre as quais se construirá o populismo. A relação entre a produção da precariedade e a proposta de soluções parciais e em doses homeopáticas, bem como a dependência de figuras que encarnam o líder que cuida são elementos fundamentais nas dinâmicas do populismo no país. O descolamento entre as condições de moradia e as relações que as produzem permite, como exemplo, que as articulações em torno da produção desses empreendimentos altamente lucrativos para vários agentes, entre os quais se destaca a figura do loteador, não só não apareçam de maneira expressiva nos protestos populares como sejam novamente beneficiadas com os resultados deles, a partir de novos ciclos de investimentos públicos e apropriação privada. Não é mera coincidência que só 42 anos depois da criação do Decreto-Lei n. 58, primeira Lei Federal que tratou especificamente de loteamentos, foi instituída uma Lei Federal sobre o tema que de fato responsabilizou os loteadores pela infraestrutura dos empreendimentos (Lei n. 6.766/1979). No imaginário social, essa cultura ficou tão arraigada que, até hoje, nos municípios pequenos principalmente, ainda existe uma crença em que tal responsabilidade é do poder público.

O segundo aspecto, a propriedade privada da moradia (de qualquer moradia) como representação de sucesso, segurança e inserção na modernidade do país cria as condições objetivas (liberando a renda familiar do aluguel e reduzindo a mobilidade de moradia) e subjetivas (estabelecendo o consumo como forma de cuidado da família e como forma de inserção social) para a consolidação e a universalização do mercado de construção civil e para a universalização do mercado de produtos industrializados em geral. A propriedade da moradia foi um elemento fundamental na viabilização do

aumento do consumo popular sem aumento proporcional de renda. Da mesma forma que a aquisição do terreno e a construção da casa representarão uma conquista que justifica qualquer sacrifício, a compra de diversos produtos colocados dentro da casa também.

Alguns fatores relacionados ao modelo de loteamento periférico são discutidos em ampla bibliografia: a configuração de um modelo de vida do trabalhador centrado na vida individual familiar (em detrimento da vida pública), a realização de rendas fundiárias urbanas, os lucros envolvidos nos serviços de iluminação e transporte (especialmente) e o rebaixamento do custo de reprodução do trabalhador. Além desses aspectos, o modelo define um segundo ciclo de produção do espaço como reprodução ampliada do capital, que é constitutivo da consolidação das cidades no Brasil a partir do século XIX. Esse processo está para além da produção de uma configuração material do espaço. Ele estabelece as bases de elementos fundamentais do modelo de industrialização e de consciência e política urbana que vão se estabelecer no país: o populismo, a representação social do problema da moradia e a universalização do consumo com baixos salários.

O desenvolvimentismo, a lei e o plano em meados do século XX

As contradições, os conflitos e as rugosidades do espaço, que sempre estiveram presentes na produção da cidade, com a industrialização aumentam significativamente. Os ciclos de produção da cidade também envolveram a invisibilização das contradições e o esvaziamento dos conflitos, mas eles foram ficando cada vez mais expressivos. Durante o período do governo totalitário, a contradição foi silenciada, mas com a queda da ditadura getulista, a complexificação do processo de produção do espaço, seus poros, suas contradições e os novos contornos dos conflitos se tornam mais evidentes e estabelecem novas articulações no cenário político (em parte retomando o debate artificialmente silenciado, mas não exatamente interrompido).

A Constituição de 1946 reafirma e amplia as liberdades individuais e os direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1934 e expressa, como ela, as

tensões e contradições dos ideais, interesses e poderes em disputa. Traz também elementos tanto do populismo (que transmuda direitos conquistados através de lutas sociais em benevolência do Estado, reduzindo o papel ativo dos sujeitos sociais) quanto do autoritarismo.

No que se refere à regulação da propriedade, há uma mudança topológica na concepção da relação entre a coletividade e o uso da propriedade. Tal relação não aparece mais conformando o exercício do direito de propriedade, mas dentro do tema dúplice da ordem econômica e social, juntamente com outras definições que buscam estabelecer que o desenvolvimento econômico deve ser conformado pela justiça social (noção que, por sua vez, já estava estabelecida na Constituição de 1934).

Art 141, § 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

(...)

Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos (BRASI, Constituição, 1946).⁸⁶

É evidente que se trata de um avanço importante no que concerne ao direito à moradia. As noções de interesse social, justiça social e redistribuição

⁸⁶ Enquanto, na Constituição de 1934, a interesse social condicionava o direito de propriedade, podendo ser definido em Lei, aqui o direito de propriedade (re)aparece em sua plenitude, sem qualquer condicionante ao seu exercício. Essa topologia traz um retorno *simbólico* à concepção da propriedade tal como na legislação anterior a 1934. A princípio, o condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social, estabelecido na parte da Constituição de 1946 que trata da ordem social e econômica, retomaria a concepção expressa na Constituição de 1934, mas não há remissão ao estabelecimento da definição de “bem-estar social” em legislação específica, e esse conceito, considerando de forma mais ampla o contexto histórico, é limitado em relação ao de “interesse social” ou coletivo.

A conotação ativa de “interesse” dá lugar à conotação passiva de “bem-estar”. As noções de *interesse social ou coletivo* e *bem-estar social* diferem. O bem-estar social era uma noção, naquele momento, diretamente ligada aos sentidos do Estado de Bem-Estar Social, que implicava uma ampliação do papel do Estado em relação a direitos sociais como saúde, educação e moradia. Se, por um lado, o interesse social ou coletivo abrange a noção de justiça socioterritorial e o direito social à moradia, por outro, ele extrapola essas variáveis e inclui o funcionamento da cidade como um todo, envolvendo também outras tipologias e outros usos do espaço, como aspectos ambientais, viários, econômicos. Ainda que, no sentido amplo, uma cidade que não funciona afeta o bem-estar social, no sentido mais estrito dado à expressão, é possível contrariar o interesse coletivo sem afetar diretamente o bem-estar social. Além disso, no mesmo artigo 147, a Constituição fala em condicionar o uso da propriedade ao bem-estar social e, remetendo à possibilidade de desapropriação por interesse social ou utilidade pública (com justa indenização), estabelece a possibilidade de desapropriação para (re)distribuição justa da propriedade.

instituídas aqui lançam bases para políticas públicas urbanas e rurais praticadas ainda hoje, como as desapropriações para fins de Reforma Agrária e as desapropriações para fins de regularização fundiária urbana e a construção de habitação de interesse social.

No entanto, ao falar apenas em “bem-estar social” e remeter apenas à desapropriação para fins de redistribuição de terras, a Constituição de 1946 reduz simbolicamente a relatividade do direito à propriedade (melhor estabelecida anteriormente na expressão “interesse social ou coletivo”, e na definição mesma do direito à propriedade) e contribui para reforçar a histórica confusão no imaginário brasileiro quanto a essa relatividade e sua relação com a sustentabilidade da cidade como um todo. Essa noção deixa de fora o condicionamento do exercício do direito de propriedade a outras dimensões significativas do interesse coletivo, como potencial construtivo, distribuição de usos, vetores de crescimento urbano, mobilidade, espaços de uso coletivo, aspectos sanitários e ambientais⁸⁷.

A contribuição de melhoria, por outro lado, aparece com maior ênfase, na distribuição de competências legislativas (art. 30, I). O caso da contribuição de melhoria é talvez um dos mais expressivos da configuração da dimensão normativa do espaço como uma arena ambígua de embates: quanto mais a legislação se torna sofisticada, ampla e complexa, aumentando o leque de elementos a serem regulados, mais ela parece se distanciar de sua inserção global na prática social. Cada vez mais, a produção das leis se torna uma arena em si mesma, e a lei uma cristalização de um embate. O âmbito da atribuição de sentido dessa lei (que direciona não apenas sua aplicação, mas a verificação de seu cumprimento, especialmente pela magistratura) e o âmbito da aplicação dela (que parte dela será aplicada, por quem, como e em que contexto) se conformam como outras arenas, que se articulam a essa, mas não são por ela totalmente determinadas.

⁸⁷ Outra mudança no que se refere à relação entre a constituição simbólica e a configuração jurídica da propriedade é a mudança topológica do reconhecimento à posse prolongada e pacífica como geradora da propriedade. A Constituição de 1946 amplia a área passível dessa conversão mas situa o reconhecimento a esse direito dentro do artigo que se refere especificamente à fixação do homem no campo, da mesma forma como já vinha ocorrendo em relação às terras devolutas (art. 146). Essa mudança torna claro o fato de que o que estava em questão nesse instrumento não era uma discussão quanto à (re)distribuição de terras urbanas.

A instituição da contribuição de melhoria na Constituição de 1934 e seu destaque na Constituição de 1946 expressam o fortalecimento do debate crítico quanto ao modelo de urbanização no seu aspecto de geração de imensa valorização imobiliária pelo investimento público, apropriada de maneira totalmente privada. Embora essa crítica conseguisse mobilização política suficiente para que tal questão se tornasse uma relevante a ponto de ser regulada pela União, e em sua legislação constitutiva, ela não conseguiu a mesma efetividade nos demais âmbitos, uma vez que o instrumento historicamente não tem aplicação expressiva no país⁸⁸.

No curto período democrático entre 1945 e 1964, a industrialização se intensifica, o crescimento urbano aumenta e o processo de metropolização se torna expressivo⁸⁹. As estratégias de exclusão, invisibilização, esvaziamento político ou reelaboração das contradições e dos conflitos implicados na reprodução do espaço, sem o silenciamento imposto, transbordam. A nova configuração institucional-normativa busca articular as demandas mais expressivas através de sua inscrição em espaços simbólicos específicos, que envolvem a realização de ações pontuais necessárias à sustentabilidade do processo em andamento, e não sua ruptura.

O “novo” pacto nacional urbano se constitui simbolicamente com base na ideia de um engajamento de toda a nação em um projeto global de desenvolvimento (um novo ciclo de modernização). Essa representação funda o apoio dos pobres no populismo atrelado não apenas, mas também às obras de

⁸⁸ Gaio (2015, p. 22-23) destaca que,

diferentemente de outros países, a contribuição de melhoria não teve no Brasil um papel significativo, sobretudo em virtude da resistência dos proprietários de imóveis mais favorecidos pelas obras públicas. Neste caso, observa-se claramente a defesa do conteúdo econômico da propriedade em contraposição à ideia de uma justa distribuição de benefícios e encargos decorrentes do plano urbanístico.

Além disso, tais interesses tendem a ser camuflados pela apresentação de dificuldades operacionais na execução do instrumento, como a necessidade de comprovar a ‘valorização’ – embora possa resolvê-lo com uma completa e atualizada planta de valores imobiliários, notadamente se a cobrança se referir a não totalidade da mais-valia).

⁸⁹ Nesse contexto, a manutenção do município como principal arena de embate e definição das dinâmicas urbanas é um elemento de destaque nas constituições. A distribuição de competências não estabelece o Município como ente federativo, mas afirma sua autonomia. Na Constituição de 1946, a proteção da autonomia municipal, justifica, inclusive, intervenção da União na ação dos estados (art. 7º, VII, e art. 23, I e II). Além disso, os prefeitos municipais passam a ser eleitos (art. 28, I e II, a, c).

infraestrutura urbana, o apoio dos especialistas na realização de uma arquitetura e um urbanismo modernista, o apoio da burguesia industrial colocando a industrialização na pauta prioritária do governo e o apoio da aristocracia agrária, estimulando o crescimento e o desenvolvimento da atividade agropecuária de exportação. Sua maior expressão urbanística acontece com a inauguração de Brasília, mas a arquitetura modernista que celebra o “novo” Estado Brasileiro estará presente nas principais cidades do país, em edifícios ou conjuntos de edifícios. Na vida cotidiana, essa simbologia se expressa na presença de eletrodomésticos que consolidam uma representação específica do conforto urbano.

A aliança do Estado com as novas forças econômicas ligadas à industrialização não significou uma ruptura com as forças constituídas, nem no que se refere à participação do capital internacional nem no que se refere à elite agrária. A mineração continuou crescendo⁹⁰ e houve a adoção de uma

⁹⁰ A indústria de base, assumida pelo Estado especialmente no que se refere à produção de aço, não se separa de uma nova expansão da atividade extrativista, como exemplo. A mineração tem sua própria lógica como atividade econômica, no sentido de principais agentes e forma de articulação internacional, tipo de base fundiária (grandes extensões de terra) e aspectos sociopolíticos envolvidos (embora seja uma atividade essencial no capitalismo industrial, ela não envolve o mesmo tipo de mentalidade, tanto no que se refere aos capitalistas quanto no que se refere aos trabalhadores, bem como às relações com o poder público e com as dinâmicas urbanas). Do ponto de vista urbano, a instalação e a expansão da atividade minerária, que ocorre a partir dos anos 1940, tem como elemento central de poder uma figura externa e imprecisa, cujo poder se impõe às cidades, embora não seja corporificado em uma pessoa, como ocorria com o dono de uma grande fazenda. Muitas vezes, o nome da empresa se torna essa figura simbólica, que passa a se impor ao poder político nas cidades onde se instala, embora não costume ocupar cargos públicos, se torna grande proprietária terras, é uma atividade consideravelmente opaca ao efetivo controle estatal e produz cidade inicialmente como “resíduo”. Embora, a princípio, as mineradoras não tenham interesse na produção da cidade como atividade econômica, elas parecem evitar a formação de uma cidade dinâmica e independente de sua atividade, uma vez que o fortalecimento de uma cidade e uma cultura urbana mais estruturadas tenderiam a colocar em xeque a sua opacidade ao controle estatal. Além disso, quando a atividade minerária entra em decadência, o seu poder político e sua conformação fundiária permitem que ela passe a se concentrar na dimensão econômica da produção de espaço.

política de apoio à modernização agropecuária⁹¹. A indústria não se sobrepõe, mas compõe o novo jogo de forças que define a reprodução do espaço no Brasil: indústria, agropecuária, extrativismo e (re)produção de cidade (e, cada vez mais, de metrópole). O debate sobre as dinâmicas de produção do espaço, nos meios especializados, ao mesmo tempo em que incorporava os ideais modernistas e a concepção urbana em termos de formas – projetos urbanos, planos viários, parâmetros urbanísticos e construtivos etc., também ampliava a abordagem na direção de um processo de planejamento que inclui outros elementos da configuração e do desenvolvimento urbano e regional, se aproximando do “comprehensive planning” norteamericano.

⁹¹ A partir do início dos anos 1940, a Fundação Rockefeller cria um programa de desenvolvimento tecnológico de agricultura e pecuária, com melhoramento de sementes e uso de novos insumos, com vistas ao aumento da produtividade. Esse programa foi realizado em países como o Brasil especialmente através da extensão rural, com a criação ou o fortalecimento de órgãos de assistência técnica aos produtores rurais e com a participação de universidades públicas com atuação nas ciências agrárias.

“A institucionalização efetiva de um serviço de assistência técnica e extensão rural no País se deu ao longo das décadas de 50 e 60, a partir da criação nos estados das associações de crédito e assistência rural (ACAR), coordenadas pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), criada em 21/06/1956. As Acar eram entidades civis, sem fins lucrativos, que prestavam serviços de extensão rural e elaboração de projetos técnicos para obtenção de crédito junto aos agentes financeiros.

No contexto da polarização política, econômica e militar da Guerra Fria, a criação das associações deveu-se, sobretudo, a incentivos da Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Social e Econômico (AIA) entidade filantrópica ligada à família Rockefeller, então muito próxima do governo americano. A primeira Acar foi criada em Minas Gerais, em 06/12/1948, depois de gestões de Nelson Rockefeller junto ao governo mineiro. Juscelino Kubitschek, baseado nos bons resultados obtidos pela Acar-MG, assinou em 1954 um acordo com o governo norte-americano e criou o Projeto Técnico de Agricultura (ETA), visando uma cooperação técnico-financeira, para execução de projetos de desenvolvimento rural, entre os quais se destacava a coordenação nacional das ações de extensão rural. Diversos escritórios (ETAs) foram criados em cada estado, nos anos seguintes, tendo em muitos casos sido os embriões de cada Acar no respectivo estado” (PEIXOTO, 2008, p.18)

É nessa transição e nessa “abertura” que, a rigor, o Brasil passa do urbanismo ao planejamento urbano e regional⁹².

Assim, o problema urbano se deslocava da pré-concepção ideológico-formal do espaço, segundo uma análise funcional do organismo ou instrumento ‘cidade’, para uma visão da aglomeração urbana centrada na ideia de resolução técnica dos serviços de consumo coletivo que o Estado era crescentemente chamado a assumir, aliada à tentativa de ‘ordenação’ do espaço em expansão pela localização e investimentos indutores e legislação apropriada ao controle social. (MONTE-MÓR, 2008, p. 43, grifo do autor)

As primeiras experiências de elaboração de planos diretores remetem à experiência do Rio Grande do Sul, entre 1939 e 1945, com maior ênfase aos aspectos urbanísticos e à experiência de São Paulo, nos anos 1940, quando foram desenvolvidos estudos e planos para grandes cidades, como Rio de

⁹² Em meados do século XX, além do sistema norteamericano, outros sistemas jurídico-urbanísticos que se tornaram referências internacionais se consolidaram ou sofreram modificações. A Lei inglesa sofreu reformulações a partir da década de 1950 e a francesa também, com a criação do *Code d’urbanisme et de l’Habitation*. Na Itália, a *Legge Urbanistica* foi criada em 1942 (reformulada em 1967 e 1977), na Espanha, a *Lei de Regimen del Suelo y Ordenación Urbana*, é de 1956 (reformulada em 1975, 1992, 1998), e na Alemanha, a *Bundesbaugesetz* (Lei Federal de Ordenação Urbanística), foi instituída em 1960. Essas legislações, juntamente com as de outros países europeus, criadas entre as décadas de 1940 e 1960, compõem um sistema jurídico urbanístico geral, com algumas diferenças entre os países (ALOCHIO, 2005; PINTO, 2011).

Nesses sistemas de planos urbanísticos, os governos locais não dispõem de autonomia (gestão territorial centralizada) e não podem elaborar planos próprios, que não estejam previstos na legislação geral, e devem seguir inclusive as normas do princípio de tipicidade dos planos. Os planos de abrangência regional definem as diretrizes para inserção urbana regional e também no país, e para equipamentos de infraestrutura. Ele não é obrigatório e, de fato, poucas regiões fizeram, mas, se existir, é vinculativo (tem que se seguido). Assim, a elaboração de um plano regional ou sua revisão implica a revisão do plano urbano. O principal plano urbano desse sistema é o plano de abrangência urbana, na escala da cidade, que é de elaboração obrigatória e estabelece os índices urbanísticos. Os planos urbanos podem ser elaborados por nível superior de governo em caso de omissão do poder local. Os planos de abrangência de bairro detalham os planos urbanos. Eles definem o desenho urbano: traçado viário, localização dos equipamentos, demarcação dos lotes. A elaboração é feita por etapas, envolvendo vários órgãos e contendo momentos de consulta pública aberta. Durante processos de elaboração ou revisão de planos, as aprovações de projetos ficam suspensas.

Em relação a esse sistema geral, uma particularidade importante do caso francês é que o plano de abrangência municipal – Plano Local de Urbanismo (PLU) – é completo, não há demanda para planos de bairro. No caso de grandes projetos urbanos, como grandes operações de urbanização ou reurbanização, há uma programação detalhada e eles substituem o PLU na sua área de intervenção.

No que se refere às particularidades do sistema britânico, não há uma regulação muito detalhada para a ocupação e o uso de cada lote. Os processos de aprovação de projetos se baseiam em pareceres técnicos produzidos por funcionários do governo local. Esses pareceres se baseiam em princípios gerais de urbanismo e avaliam cada situação individualmente. Esses processos são submetidos a outras instâncias e os cidadãos podem se manifestar. Só cabem recursos para projetos não aprovados.

Janeiro, Belo Horizonte e Recife, que incorporava a perspectiva dos cientistas sociais (MONTE-MÓR, 2008). As experiências do grupo de São Paulo continuaram se desenvolvendo e, na década de 1960, realizaram planos para São José dos Campos e Recife, já incorporando também a atuação de economistas. Essas experiências foram significativas na fundamentação do planejado integrado intersetorial no Brasil.

Nesse período, muitos municípios criaram ou expandiram órgãos responsáveis por planejamento e ou regulação urbana. A atuação desses órgãos é expressiva das contradições envolvidas na constituição da dimensão simbólica especializada do urbanismo. Ao mesmo tempo em que reconheciam a amplitude dos problemas urbanos, os técnicos criavam e buscavam implementar formas idealizadas de enfrentá-los.

O caso da regularização das ruas em São Paulo por Jânio Quadros é um exemplo. Enquanto ele estava focado em promover legalização e dotação de itens de infraestrutura em massa das ruas dos loteamentos periféricos, e isso era um elemento essencial de sua plataforma política, os urbanistas da prefeitura queriam que ele fizesse isso dentro do programa de legalização que eles haviam criado.

O programa previa, entre outras coisas, 16 instâncias de aprovação para o processo de legalização de cada rua.⁹³

O grupo multidisciplinar dos especialistas que se interessavam pelos problemas urbanos e pela abordagem do planejamento trazia vários elementos para o debate e procurava formas de estabelecer encaminhamentos que pudessem influenciar na construção de uma abordagem pública estatal estruturada. A ideia de uma reforma urbana, entendida em termos de regulação urbanística e construtiva e investimentos setoriais, ganha força no início dos anos 1960. A simbologia do pacto desenvolvimentista e as estratégias adotadas pelo governo central não foram suficientes diante da explosão da problemática urbana no início da década de 1960. O debate e a mobilização em torno da questão social e da questão urbana, bem como sua tematização na agenda estatal, era largamente presente no cenário internacional e fortalecia os conflitos e as ênfases nas contradições no âmbito nacional. A partir de 1964, os conflitos e as contradições serão literalmente sufocados pela Ditadura Militar e a hegemonia do projeto moderno brasileiro poderá se consolidar.

O fato de se tratar de imposição dizia respeito ao silenciamento da contradição. A ênfase em uma constituição simbólica do espaço que

⁹³ “Uma das primeiras medidas administrativas iniciais de Jânio foi conseguir a aprovação na Câmara de um projeto de lei sobre ‘oficialização dos logradouros’, que declarava oficiais todos os loteamentos aprovados, todos os registrados com a anistia de 1936 e todos contidos na planta da cidade anexa à mesma lei. Dessa forma, foi concedida uma anistia em massa, tornando todo e qualquer espaço contido naquela planta passível de investimento público. A medida legal foi um passo fundamental para pôr em marcha um Plano de Emergência, que consistia na colocação de guias, sarjetas, pavimentação e instalação de luz elétrica nas vias principais da periferia nos anos 50.

O plano econômico de Jânio Quadros colidia com a posição do Departamento de Urbanismo, que defendia a legalização caso a caso dos arruamentos, no lentíssimo ritmo em que se processavam no interior da máquina da Prefeitura. [Nota: “O processo de aprovação, assim como a regularização, eram complexos, constando de dezesseis etapas ou instancias de aprovação”] Em virtude disso, o Departamento de Urbanismo se dissociou do movimento encabeçado pelo prefeito que, por sua vez, estabeleceu negociação direta com as lideranças locais, a elas se dirigindo nas suas ações. Combatidas pelos urbanistas, suas medidas eram amplamente apoiadas pelos empresários ligados ao setor da construção civil e loteamentos.

O sucesso eleitoral da ação de Jânio Quadros foi imediato. Em 1955, venceu a eleição para governo do estado (...) como governador, promove uma ampliação dos serviços de água, aumentado em cinco vezes a adução, e em quase 50% a rede (...)

Com essa política, Jânio Quadros consolidou um primeiro anel de loteamentos, ocupados entre os anos 30 e 50, enraizando ali sua poderosa base política. Consolidou também uma relação entre o político e a produção da periferia, que tem na própria condição de ilegalidade do assentamento a possibilidade de transformar investimentos públicos em poderosas moedas de barganha em contabilidades eleitorais” (ROLNIK, 1997, p. 206-207).

internalizasse esse projeto não só não desapareceu como se manteve expressiva. Esse aspecto não deixa de ter uma relação, também, com o fato de que, de certa forma, os militares de fato apostavam no projeto moderno desenvolvimentista. Em alguma medida, a ditadura militar ampliou o conjunto de temas urbanos a merecer tutela da União, incluindo, como exemplo, a temática ambiental. Algumas condições urbanas, como saneamento, também se tornaram elementos de atenção. Houve também avanços na regulação federal do espaço rural. No que se refere às dinâmicas urbanas, há ao menos três elementos fundamentais que foram consolidados durante a ditadura militar: o financiamento habitacional, a institucionalização do planejamento urbano e regional e a regulação da atividade de loteamentos.

O financiamento habitacional consolidou o terceiro ciclo do “capitalismo fundiário” brasileiro, estabelecendo o espaço das classes médias. A institucionalização do planejamento consolidou a constituição institucional-normativa do espaço como elemento fundamental da reprodução do modelo de reprodução do espaço e a regulação da atividade de loteamentos consolidou a produção da regulação urbanística, no nível federal, como arena de lutas em torno da problemática urbana (bem como a sua separação das esferas da significação, da aplicação e da fiscalização).

A conformação de um obscuro e abstrato objeto do desejo na consolidação da urbanização brasileira

A importância do agente financeiro na construção do “Brasil urbano” vem sendo demonstrada na evolução legislativa desde meados do século XIX⁹⁴. O financiamento da produção material da cidade teve papel importante desde o primeiro ciclo do capitalismo fundiário brasileiro, na construção do espaço das elites. Mesmo as camadas “mais baixas” desse grupo social têm altos rendimentos, assim, com a configuração definida para o sistema de hipotecas esses espaços e suas dinâmicas puderam se realizar.

⁹⁴ Conforme mostrado anteriormente, o primeiro registro imobiliário não foi de transferência de propriedade, mas sim de hipotecas.

A consolidação do segundo ciclo, que definiu a produção do espaço dos pobres, demandou uma articulação institucional-normativa mais incisiva, uma vez que, entre os pobres, mesmo as camadas “mais altas” têm baixos rendimentos e, por isso, o acesso ao financiamento e sua sustentação são mais difíceis. Muitos “financiamentos” nesses loteamentos eram feitos pelos próprios empreendedores, aos quais os compradores pagavam diretamente as prestações. Ademais, o projeto global de produção do espaço dos pobres não era evidentemente vantajoso para eles, como ocorreu no caso das elites. Eles perdiam a vitalidade da dimensão pública da vida urbana, o acesso à centralidade e a facilidade de deslocamento entre os locais das várias atividades cotidianas em prol de algum ganho que ainda não estava muito claro. Essa imagem se definiria com as novas bênçãos da casa própria, do conforto, dos móveis e eletrodomésticos, do aconchego do lar, do quintal e das janelas aos poucos, com atropelos e com contradições.

A evolução da legislação referente às hipotecas articula a proteção jurídica aos credores e o acesso do “público-alvo” ao sistema. Assim, o novo ciclo de produção imobiliária será destinado especialmente à parcela com regularidade de rendimentos, com possibilidade de adquirir seu imóvel através do financiamento bancário. O terceiro ciclo do “capitalismo fundiário” brasileiro vai constituir o espaço das classes médias, com base, essencialmente, no desenvolvimento do sistema de financiamento habitacional. As classes médias se caracterizam como um *dégradée* que estabelece, “acima”, a camada inferior das elites e, “abaixo”, a camada mais estruturada dos pobres. Elas são, também, heterogêneas e intra estratificadas. Quanto mais próximas das elites, mais a sua constituição do espaço se assemelha a elas (daquelas aqui chamadas “semi-elites” em especial) e quanto mais próximas dos trabalhadores pobres, mais seu espaço se parece com o deles. Elas se caracterizam como um conjunto de estratos com grande amplitude, e essa amplitude possibilita a criação de diferentes subespaços como diferentes “nichos mercado” na aquisição global de uma Modernidade (entre outros, RIBEIRO (1997) e ROLNIK (1997) dão alguns exemplos).

Na configuração da cidade a partir de loteamentos, as classes médias vão se estabelecer nas áreas entre os centros urbanos, onde se concentram

comércio e serviços, e os bairros residenciais exclusivos das elites, e nas frentes de expansão urbana mais próximas às áreas centrais e semi-periféricas. Nas áreas centrais e nos eixos de valorização que ligam as áreas centrais aos bairros de luxo ou em novas frentes de produção da vitalidade urbana moderna, o espaço material das classes médias vai se consolidar na forma de apartamento.

Desde por volta dos anos 1930, a verticalização começa a se esboçar como bom investimento na recriação de valorização imobiliária, na produção de áreas urbanas de comércio e serviços privilegiados, associando mais uma vez o consumo de espaço, o consumo de produtos e a redefinição de modos de vida. A elaboração de “planos” urbanos, a definição e a modificação de parâmetros urbanísticos, associadas ao investimento público, viabilizaram e garantiram o sucesso dessas reestruturações.

Esse modelo de verticalização moderna de luxo implicava também maior investimento em menores porções de solo e, por isso, era mais interessante ao capital se os retornos fossem particularmente maiores. Ele também pressupõe uma participação maior do setor da construção civil e o emprego de certas tecnologias. Assim, articula um pequeno grupo de agentes com grande capacidade de investimento na realização de um negócio com grandes lucros que, por sua vez, traz consigo uma nova dinâmica de vida e de consumo ostensivo.⁹⁵

O projeto inclui, nessa constituição, a moradia dita de luxo verticalizada em áreas de uso misto, cujas dinâmicas são definidas por um consumo ostensivo que estabelece uma nova imagem de Modernidade. O público-alvo inicial desse projeto serão os grupos inferiores da elite, a semi-elite que, identificada ideologicamente com a elite e a seu serviço, é mais consumidora que produtora dos projetos e estabelece padrões de consumo que serão adotados como horizonte pela classe média e reconhecidos socialmente como “espaços de elite”.

Os agentes que se articulam na produção desse modelo precisam mobilizar um capital de investimento maior e também organizar um processo produtivo mais complexo e com participação mais expressiva do setor da

⁹⁵ Ribeiro (1997) dá alguns exemplos de conformação dos grupos responsáveis por esses empreendimentos.

construção civil. É nessa complexificação do processo que aparece historicamente o formato da incorporação imobiliária. Essa figura é criada na legislação brasileira, inicialmente, como operação exclusiva desse projeto de verticalização de luxo, através do Decreto 5.481, que “Dispõe sobre a alienação parcial dos edifícios de mais de cinco andares e dá outras providências”, criando na ordem jurídica a possibilidade da incorporação imobiliária. Ele estabelece esse novo negócio como uma possibilidade exclusiva, ao restringir sua aplicação aos edifícios de mais de cinco andares, e expressa uma preocupação com a estruturação do funcionamento do sistema de condomínio. Não houve aqui preocupação em estabelecer parâmetros e critérios para a atividade, com garantias aos compradores. De fato, como Ribeiro (1997) aponta, muitos golpes foram realizados sob a vigência dessa regulação.

A realização das incorporações imobiliárias possibilitou o lançamento de um novo produto, a realização de uma nova fase de lucros imobiliários em partes da cidade nas quais já havia ocorrido valorização anteriormente e, de maneira mais ampla, o estabelecimento simbólico de um novo espaço. Ela ainda trouxe um período de crescimento do setor da construção civil e dinamização da economia urbana nos produtos e serviços cotidianos “modernos” – bares, café, teatros, cinemas, lojas etc. Por outro lado, muitos consumidores foram lesados e não tinham amparo na legislação – e isso foi largamente anunciado na mídia – o que, juntamente com a crise no setor, limitou o sucesso e condicionou fortemente as possibilidades de sua reprodução. A *invenção de Copacabana*, como denominou Ribeiro (1997), é um exemplo desse projeto. Como o autor destaca, esse modelo engendra contradições específicas que o acabam dominando e ele entra em crise. Depois de um período de grande crescimento, alguns empreendimentos não serão finalizados ou não serão vendidos, diminui o número de lançamentos residenciais, alguns grupos empresariais constituídos para esses empreendimentos se desfazem.

Ocorre também (e talvez por isso mesmo) que os projetos significativos de produção de cidade não se sustentam sozinhos. A consolidação do primeiro e do segundo ciclo de produção do espaço teve um papel central do Estado, na constituição de bases institucionais-normativas, na realização de investimentos, na conformação dos projetos como única ou melhor solução possível, na

concessão de diversos tipos de incentivos etc. Esse movimento mais amplo de produção do espaço, para além da produção de edifícios, insere os processos de (re)produção da cidade em articulações que não envolvem apenas o mercado imobiliário propriamente dito, e que são de longo prazo.

Nesse sentido, há, a partir da década de 1930, uma ênfase na consolidação da construção simbólica de uma grave crise habitacional e uma tentativa de ampla mobilização do imaginário e da prática social, no sentido da pressão ao Estado para estimular a produção e o financiamento de moradias. Essa representação vai se centrar na perspectiva de uma falta de moradias, em detrimento da problematização das condições precárias dos loteamentos, da mobilidade urbana e da acessibilidade a equipamentos e serviços urbanos em geral.

Se, por um lado, a invenção do novo modo de morar (e de viver) das “elites” nos grandes centros urbanos teve um curto período de duração em termos de sucesso de empreendimento imobiliário em si mesmo, por outro, ele desempenhou um papel fundamental na consolidação desse novo modelo como ideal de consumo no imaginário das classes médias. É um papel importante, tendo em conta que o primeiro e o segundo ciclo de produção da cidade brasileira tinham como parte de sua base simbólica de sustentação a ideia de desconcentração urbana e de habitação unifamiliar.

Nas décadas de 1940 e 1950, houve um crescimento significativo da verticalização nas metrópoles brasileiras, com renovações urbanas de áreas centrais e construção de edifícios comerciais e residenciais, além da construção de prédios de apartamentos. Esse projeto associou os discursos da política pública e da habitação social, do desenvolvimento e da modernização do país à criação e ao fortalecimento das condições que constituem o terceiro ciclo de produção do espaço no país. Por um lado, foi criada a Fundação da Casa Popular e surgiram os Institutos de Aposentadorias e Pensões⁹⁶. Por outro, houve um crescimento significativo da indústria ligada ao setor da construção civil, fortalecimento de grandes grupos ligados à produção imobiliária,

⁹⁶ Os Institutos de Aposentadorias e Pensões, criados em 1937, em 27 anos de existência financiaram a construção de 140 mil moradias. A Fundação da Casa Popular, em 18 anos, financiou 16.964 moradias (BONDUKI, 2002).

investimento público significativo em obras reestruturação urbana diretamente associadas à viabilização de investimentos na (re)produção do espaço.

O “povo” atendido de fato por essas políticas habitacionais, inicialmente, eram os estratos situados entre os grupos de maior estabilidade e renda entre os pobres e os de menor renda entre as classes médias. Aos poucos, os empreendimentos serão acessíveis essencialmente às classes médias. O poder público mobilizou o apoio dos especialistas do urbanismo, com a adoção da linguagem arquitetônica e urbanística dos modernismos internacionais como símbolo desse “novo” projeto de país. Os investimentos públicos foram fundamentais para a consolidação de um modernismo arquitetônico e urbanístico brasileiro, com projeção internacional. Muitos dos projetos paradigmáticos desse período foram construídos com recursos públicos, bem como houve intensa participação do poder público no lançamento do novo modelo de moradia.

Foram construídos conjuntos residenciais em várias cidades do país nas décadas de 1940 e 1950, como mostra Bonduki (2002), com várias tipologias diferentes, sendo a verticalização uma característica comum àqueles localizados nos grandes centros urbanos. Muitos deles deram ênfase à qualidade arquitetônica e urbanística e foram assinados por arquitetos e urbanistas reconhecidos, alguns foram premiados internacionalmente.

A (re)produção de espaço como negócio envolveu tanto os empreendimentos residenciais quanto as reestruturações urbanas com construção de prédios comerciais e residenciais, construção de plantas industriais, construção de projetos urbanísticos privilegiados (como Pampulha, que começou ainda na década de 1930). A produção do espaço envolveu também a definição de um novo modo de vida urbana, um novo modelo de consumo, uma “nova” articulação entre agentes de poder nacionais e internacionais. O redesenho urbano e a produção ou o fortalecimento de novos eixos de valorização imobiliária, voltados para a habitação unifamiliar também se mantiveram, e se articulam não apenas às velhas relações envolvidas na produção de infraestrutura urbana, mas também na criação e no fortalecimento de mercado para um novo objeto de consumo: o automóvel.

O “novo” país, a “nova” arquitetura, a “nova” cidade, a “nova” família e mesmo a “nova” mulher⁹⁷ foram noções que construíram a vida moderna centrada no consumo e pouco afeita às contradições da vida pública e à ampliação do debate político. Brasília não apenas é o modelo emblemático da arquitetura e do urbanismo modernistas no país, e de seu aspecto excludente, como, também, expressa essa nova coletividade vazia que não produz noção de “coletivo”.

No entanto, como afirmado anteriormente, as contradições do espaço não se deixam sufocar completamente e mobilizam atenções específicas. Se, por um lado, a “crise” de moradia foi formalmente expressa em termos de uma “falta” de moradia, por outro lado, os pobres que já moravam nos loteamentos precários das periferias se mobilizavam e realizavam pressões em torno de suas condições precárias. Assim, embora não tenha constituído efetivamente uma política nacional de acesso à infraestrutura básica, nem uma regulação efetiva para dar tal garantia (como mencionado anteriormente), a questão da infraestrutura nos loteamentos periféricos de moradia dos pobres foi tratada pontualmente, de forma populista, como parte da mobilização do apoio das massas nesse “pacto” de desenvolvimento⁹⁸.

Conforme apontado em ampla bibliografia, a produção habitacional desse período (décadas de 1930, 1940 e 1950) não foi significativa em relação à demanda nem termos numéricos absolutos, nem em termos dos estratos sociais onde o problema se concentrava. A melhoria *a posteriori* das condições de infraestrutura urbana também não dava conta da dimensão do problema existente nem acompanhava seu crescimento. As condições precárias de moradia e de vida da população pobre e a desigualdade cada vez mais evidente nas metrópoles continuaram gerando mobilizações e pressões, que se fortaleceram junto com o crescimento urbano e se tornaram expressivas no início da década de 1960. Por outro lado, com as reestruturações urbanas e os centros

⁹⁷ Ribeiro (1997), ao discutir “a invenção de Copacabana”, chama a atenção para a mobilização simbólica de um novo papel da mulher como característica importante da representação em construção.

⁹⁸ Como lembra Bonduki (2002, p. 272-273), essa ambiguidade da ação do Estado em relação à moradia dos pobres, entre a destruição de suas formas de moradia nas áreas centrais, por um lado, e a urbanização parcial e a legalização pontual, de outro, ficou registrada com intuição e arte nas músicas de Adoniran Barbosa, *Saudosa Maloca* (1954) e *Abrigo de Vagabundos* (1958).

de comércio, serviços e uso misto razoavelmente consolidados, restava ampliar a viabilização dos empreendimentos imobiliários para as classes médias, retomando e reelaborando o modelo da década de 1940 do novo luxo urbano e o modelo da década de 1950 da nova moradia “operária”, de modo a universalizar os modelos para todos os estratos das classes médias, ampliando o público atendido e consolidando o “novo” modo de vida cotidiana na metrópole.

A percepção dessa problemática e a formulação de soluções vai acontecer, portanto, em diferentes meios e de diferentes maneiras, como é possível perceber em dois eventos realizados em 1963. Nesse ano, foi realizado um Seminário de Habitação e Reforma Urbana, no qual foi proposta a criação de um organismo nacional para ordenar o desenvolvimento urbano no país. Esse evento é recorrentemente lembrado na bibliografia sobre o debate sobre a urbanização brasileira, bem como sua apropriação, reelaboração e utilização parcial pelo Governo Militar. Enquanto isso,

O Sindicato da Construção Civil desenvolve esforços, agencia relações para encontrar saídas. Em 1963, realiza um importante evento, o ‘Dia de Estudos sobre Política Habitacional’, cujas conclusões e recomendações serão adotadas pelo governo militar saído do golpe de 1964 (RIBEIRO, 1997, p. 300).

Enquanto o primeiro evento reuniu especialistas do urbanismo e do planejamento urbano engajados com a problemática social e ocorreu no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, região serrana do Rio de Janeiro, o segundo foi promovido por agentes do mercado na cidade do Rio de Janeiro, realizado no auditório do Senado Federal, aberto e divulgado nos jornais da época.

É no contexto da ditadura militar, com a retomada do projeto hegemônico de modernização do país, eventualmente imposto pela força, que a articulação global de produção do espaço volta a se fortalecer. A consolidação do projeto moderno como ideal de consumo, com a universalização nas classes médias no financiamento habitacional, só vai ocorrer quando ela incorpora um novo projeto global de Modernidade. Ao mesmo tempo em que retoma a abordagem da habitação social na agenda pública e utiliza-o como legitimação da estrutura que será montada, o governo regula, aumentando o controle estatal, a segurança jurídica de credores e compradores e, com isso, reforça a incorporação imobiliária e os loteamentos urbanos. E resolve o problema do financiamento,

assumindo os riscos do investimento, com um fundo constituído a partir da poupança compulsória dos próprios trabalhadores – o Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço (FGTS).

Em 1964, foi instituída a Lei n. 4.380, que criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Banco Nacional da Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

No mesmo ano, foi também criada a Lei n. 4.591, que dispõe sobre a incorporação imobiliária (venda de unidades prediais em construção) e o condomínio em prédios (condomínios edilícios)⁹⁹. A Lei das Incorporações e alguns aspectos do SERFHAU e do BNH são elementos da conformação do terceiro ciclo do “projeto moderno” na (re)produção do espaço. O BNH possibilitou, do ponto de vista financeiro, a inserção em massa das classes médias no financiamento imobiliário. A Lei das Incorporações regulamentou e trouxe segurança jurídica ao formato de empreendimento em que isso em grande medida aconteceu. Esse tipo de empreendimento se consolidou e ganhou força, tornando-se independente do BNH e se associando a outras formas de financiamento.

As áreas das cidades onde eram realizados investimentos para instalação desses empreendimentos estabeleciam novos ciclos de valorização imobiliária.

A “casa própria”, definida para as elites nos bairros-jardins e para os pobres em loteamentos periféricos precários (e na proliferação e tolerância às favelas), é consolidada para as classes médias na forma de apartamento e de loteamentos semi-periféricos. O prédio de apartamentos é, a partir de meados do século XX, o novo tipo de empreendimento imobiliário altamente lucrativo, e vai completar o desenho geral da paisagem urbana nas principais cidades do país.

⁹⁹ A Lei instituiu o sistema condominial edilício, com unidades autônomas (salas, apartamentos etc.) correspondentes a frações ideais de terreno e de áreas de uso comum da edificação, com abertura de matrículas imobiliárias para as unidades autônomas. Estabelece o princípio da acessoriedade das construções sobre frações ideais, com uma convenção regendo condutas e definindo obrigações. Define a publicização, através do Registro, da configuração condominial. A Lei também institui obrigações para o incorporador, que negocia unidades em construção ou a serem construídas e deve previamente reunir e registrar toda a documentação pertinente à obra e à incorporação.

A adoção parcial dos modelos arquitetônicos internacionais de habitação verticalizada, o distanciamento das normas e regulamentos de produção da cidade em relação às suas condições de produção e as novas versões das articulações entre forças e interesses envolvidos na propagação desse projeto e poder público levaram a uma intensa verticalização nos centros urbanos, com baixa qualidade arquitetônica e urbanística e com aprofundamento da segregação dos territórios. E, mais uma vez, a ideologia da propriedade privada da moradia vai compor as bases da privatização da vida e do auto-sacrifício pelo consumo como forma de conquista, ascensão social e segurança familiar.

Essa lógica se estende à atividade de loteamento para classe média, que será significativa nas áreas centrais de cidades menores e nas franjas entre as áreas centrais e as periferias pobres das maiores. Em 1967, é criado o Decreto-Lei n. 271, que traz regras sobre loteamentos, aplicando ao loteador as exigências da Lei n. 4.591/1964 e institui a CDRU de imóveis. Ele também institui a transferência de áreas ao Município, com a inscrição do loteamento. A transferência ao Município das áreas públicas, na prática, implicava também uma transferência de responsabilidades. Em alguns municípios, os loteamentos tinham ruas privadas, o que dificultava a ação do poder público na realização de obras de infraestrutura. Ela também instituía como públicas outras áreas destinadas ao poder público nos projetos de loteamentos que, muitas vezes, eram áreas residuais. Como a distribuição desses terrenos públicos nos loteamentos não estava vinculada a um projeto público de manutenção ou de utilização, muitas dessas áreas ficaram inicialmente abandonadas e depois se tornaram loteamentos clandestinos ou favelas.

O tratamento legislativo ao loteador nesse momento ter sido semelhante ao dado ao incorporador é expressivo da percepção desses empreendimentos voltados às classes médias: por um lado, demonstravam maior preocupação consumerista e na constituição de territórios de legalidade; por outro, pouca preocupação com a qualidade urbana dos espaços e sua inserção na configuração e no funcionamento da cidade como um todo.

É no contexto da Ditadura Militar que a ideia de um projeto de cidade, como planejamento e como regulação urbana, é estruturada no Brasil. São institucionalizados os planos diretores, totalizantes, centralizados (seguiram os

manuais do SERFHAU), tecnocráticos e obrigatórios para acessar os recursos do BNH (que financiou também grandes obras públicas). Esse período marca o aprofundamento da cisão entre planejamento urbano como concepção presente e projeção futura na ação do poder público – o plano não declarado – e produção de planos por equipes especializadas, que definem por si mesmas os problemas urbanos e suas soluções – o Plano formal. O Plano tende a ser implementado nas partes e das formas que atendem ao plano.¹⁰⁰

Articulações entre pequenos e grandes e planos na reprodução do espaço na Ditadura Militar

Na Ditadura Militar, houve uma ampliação da abordagem legislativa federal, no que se refere aos temas ligados ao desenvolvimento do país e à relação entre eles.¹⁰¹ Essa nova forma de intervenção federal nas dinâmicas urbanas se insere no contexto da ampliação da problemática do projeto de modernização, inclusive com novas articulações entre os agentes econômicos e as relações estabelecidas entre capital nacional e internacional. Esse processo envolve a criação de leis, de políticas públicas e de estruturas institucionais que, em conjunto, redefiniram a configuração das dinâmicas de reprodução do espaço no Brasil sem, no entanto, negar ou enfraquecer sua base (agrária e fundiária) de sustentação.

Nesse período, há, na legislação federal, um aprofundamento da separação no tratamento das terras urbanas e rurais. O Estatuto da Terra (Lei n. 4.504, de 1964) expressa tal diferenciação. Ele estabelece as normas gerais de Direito Agrário no Brasil e dá uma especificidade agrária ao parcelamento das

¹⁰⁰ Maricato (2000) faz uma crítica desse distanciamento entre o Plano formal, que ela chama de “plano-discurso” e o plano que é efetivamente praticado pelo poder público.

¹⁰¹ “Desse momento [1964] até fins de 1970, questões urbanas tornaram-se alvo de políticas governamentais, por meio tanto da elaboração de planos locais integrados quanto da provisão das condições gerais de produção e reprodução coletivas, estas últimas na forma de políticas setoriais – saneamento, transportes, habitação, entre outras. As primeiras – elaboração de planos locais – tiveram seu auge no período de meados dos anos 1960 ao início dos anos 1970, e as últimas, desse momento ao final da mesma década”. (COSTA, 2008, p. 67-68)

áreas rurais, instituindo o “módulo rural”, definido com base em critérios de agricultura familiar.¹⁰²

A Lei cria uma fronteira jurídica à expansão urbana tal como vinha ocorrendo havia quase um século, a implantação de lotes urbanos em áreas rurais e posterior extensão do tecido urbano, estabelecendo ligações, em geral permitida (e mesmo incentivada) em planos urbanísticos e legislações municipais. Essa fronteira jurídica definiu não uma barreira efetiva ao loteamento urbano de glebas rurais, mas uma fronteira de legalidade. Em outros casos, ela estimulou a ampliação dos limites da área urbana para longe de onde de fato acabava a “cidade”.

A Constituição de 1967, de modo geral, mantém os principais aspectos ressaltados na Constituição de 1946. Entre as novidades que ela traz, vale ressaltar especialmente a instituição da função social da propriedade como princípio da ordem econômica¹⁰³ (que tem, como anteriormente, a justiça social como objetivo).¹⁰⁴

¹⁰² Os critérios para subdivisão de terras visavam à sustentabilidade das pequenas propriedades, possibilitando que cada uma fosse dimensionada de maneira a oferecer condições de sobrevivência a uma família, através das atividades agrícolas desenvolvidas nos limites da propriedade. As franjas urbanas e zonas de transição cidade-campo, que definem os eixos da expansão urbana, não têm tratamento nessa Lei como espaço com especificidades. Ela também não estabelece critérios de regulação construtiva ou de formas mais específicas de uso e ocupação do solo rural.

¹⁰³ “Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios (...) III - função social da propriedade” (BRASIL, Constituição, 1967).

¹⁰⁴ Conforme nos lembra Pessoa (1981, p.62-63), “a partir de 1964 (...) não se tratou da questão fundiária urbana. (...) Pouco importa a aparente conquista contida em nossa Constituição Federal de 1967, ao definir ‘o necessário uso social da propriedade’. Isso constitui apenas a superestrutura ou a superfície, mas as ideias e modos de vida tradicional, expressos no Código Civil de 1916, é que controlam verdadeiramente o funcionamento do Brasil”.

No entanto, se, por um lado, a Constituição de 1967 avança no sentido de considerar a dimensão coletiva da propriedade privada individual, por outro, ao estabelecer o princípio da função social da propriedade, se refere especificamente, nos parágrafos, à propriedade rural.¹⁰⁵

Essa abordagem é convergente com a importância que a temática das condições de vida no campo vinha ganhando na esfera Federal, consolidada no Estatuto da Terra e sinteticamente expressa na menção do texto constitucional à “reforma agrária”.¹⁰⁶ A Constituição mantém a parte que trata do direito à propriedade, especificamente, exatamente da forma como constava em 1946.

¹⁰⁵ “Art. 157, § 1º. Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural (...)

§ 3º. A desapropriação de que trata o § 1º é da competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme for definido em lei.

§ 5º. Os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução será da competência de órgãos colegiados, constituídos por brasileiros de notável saber e idoneidade, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal)” (BRASIL, Constituição, 1967).

¹⁰⁶ A regulação federal das dinâmicas socioterritoriais no campo está intimamente relacionada à sua reestruturação produtiva. É nesse período que as ações ligadas ao desenvolvimento tecnológico da atividade agropecuária se ampliam, se intensificam, se consolidam. A assistência técnica aos produtores rurais foi universalizada (chegando inclusive aos assentamentos de reforma agrária, de acordo com o Estatuto da Terra). A extensão rural das universidades teve um papel protagonista nesse processo, ela formava os profissionais como operadores e desenvolvedores do novo “pacote de insumos” da nova mecanização e os difundia no campo, não apenas através dos engenheiros, mas também através de um tipo específico de assistência social, que contribuía para desenvolver uma espécie de “cultura moderna no campo”. Trata-se de um tipo de extensão universitária no campo da assistência social, que aborda questões de higiene pessoal, nutrição, planejamento familiar e, ao mesmo tempo, trabalha a aceitação das novas formas de produção agrícola. Esse “pacote” agrícola implicava o uso de insumos químicos (popularmente conhecidos como agrotóxicos) e de sementes modificadas, elementos que geravam desconfiança na cultura rural. A “Revolução Verde”, como ficou conhecida nos anos 1960, teve um papel significativo no projeto moderno brasileiro: em primeiro lugar, ela ampliou e diversificou a produção agrícola, fortalecendo o seu papel como atividade econômica e favorecendo a elite agrária dos grandes proprietários; em segundo lugar, ela garantiu a perenidade de um mercado universalizado de um “pacote” produtivo de um agente de destaque no capitalismo internacional; em terceiro lugar, ela fortaleceu a produção de maquinário e outros elementos industrializados que esse novo modelo demanda. Por fim, ela contribuiu para a recriação do sistema de (re)produção urbana como (re)produção ampliada do capital, sem depender necessariamente da instalação local de indústrias, reproduzindo as articulações, em suas formas atualizadas, do “capitalismo fundiário”. Muitas cidades se desenvolveram a partir dessa reestruturação agrícola, direta ou indiretamente. Um exemplo de desenvolvimento indireto são as cidades (e microrregiões) que se (re)estruturaram em função da criação ou da ampliação de universidades com ênfase nas ciências agrárias.

Além disso, houve também expansão da atividade minerária que, como a agrícola, pressupõe uma base fundiária específica, se conforma a partir de determinadas articulações com agentes internacionais e (re)produz espaço segundo uma lógica diferente da industrial.

A Constituição de 1967 institui as regiões metropolitanas.¹⁰⁷ A importância da temática urbana estava diretamente relacionada ao seu papel nas articulações regionais, nas quais se definiam as configurações específicas do papel da produção do espaço no projeto de modernização do país. Nos grandes centros urbanos, era cada vez mais claro que a escala em que tais articulações se expressavam de maneira global era a metropolitana.

Ainda no âmbito da ampliação da intervenção federal nas dinâmicas territoriais, é importante destacar o Código Florestal (Lei n. 4771, de 1966.¹⁰⁸), que define as Áreas de Preservação Permanentes (APPs), e estabelece as normas gerais de preservação ambiental. O mesmo tratamento “purista” ao espaço rural dado pela legislação agrária pode ser percebido no marco regulatório ambiental, que estabeleceu fronteiras de legalidade mais que fronteiras de preservação. O Código Florestal, ao retirar do mercado dito formal as áreas de topo de morro, fundo de vale e encostas íngremes (muitas dessas áreas já ocupadas, especialmente nas metrópoles), consagrou a invisibilidade dessas áreas aos jogos econômicos hegemônicos de (re)produção do espaço e as consolidou como áreas de moradia dos pobres urbanos nos centros metropolitanos.

Através da distribuição de atividades econômicas estruturantes, como indústria, agropecuária e mineração, a atuação do governo federal definia as bases da (re)produção urbana, cada tipo de atividade produzindo espaço sob sua lógica – especialmente no que se refere a lucros, estratificação social e agentes privilegiados de poder econômico e político, articulação com determinados setores do capital internacional, além da retroalimentação do modelo já estabelecido e de seus agentes. A partir dessas bases, as cidades poderiam definir suas próprias arenas de embate e seus próprios ciclos de

¹⁰⁷ “Art.157, § 10. A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum” (BRASIL, Constituição, 1967).

¹⁰⁸ A lei declara as florestas e as demais formas de vegetação bens de interesse comum a todos os habitantes do país, considerando uso nocivo da propriedade o descumprimento de seus preceitos, conceitua pequena propriedade rural ou posse rural familiar, área de preservação permanente (inclusive em área urbana), reserva legal, Amazônia Legal, criminaliza condutas, define competências em matéria ambiental, dentre outras disposições.

(re)produção de espaço, sem colocar em risco o modelo global, nos elementos que eram percebidos como fundamentais.

Assim, o papel dos municípios, cuja autonomia vinha sendo reafirmada pela esfera federal, passa a se definir também em função das posições que vão ou não ocupar no projeto global da União. O planejamento urbano e regional desempenha um papel significativo na definição dessas posições.

Em 1966, foram criados o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (Lei 5.107) – e o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado – SNPLI (Decreto 59.917). O Decreto que instituiu o SNPLI também criou o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado – FIPLAN e nomeou o SERFHAU (que havia sido criado em 1964) como gestor do Fundo e como coordenador do sistema. Em 1967, o sistema SERFHAU / BNH foi vinculado ao Ministério do Interior.¹⁰⁹

Por um lado, os PLIs tinham predeterminações claras do governo central, não apenas em termos de metodologia, mas também quais eram os municípios e quais eram as diretrizes gerais para a abordagem. Por outro, a realização mesma dos planos acontecia como se o município fosse um todo fechado em si mesmo, e se dedicava a pensar os problemas e as soluções dessa forma.¹¹⁰

A ampliação da abordagem dos planos integrados em relação ao urbanismo da primeira metade do século não mudou sua lógica essencial, definida pela crença na possibilidade de uma solução tecnicamente ideal e

¹⁰⁹ Vale destacar também:

- Plano Decenal (1967): nomeia o SERFHAU como organismo central do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado; abordagem integrada dos problemas urbanos; indica os principais pontos de uma política urbana. Foi rapidamente abandonado.

- SERFHAU: atuação especialmente em cidades com população superior a 50.000 habitantes (na Amazônia, superior a 25.000); Até 1973, atuou em 237 municípios, 68%, com população inferior a 50 000 habitantes; a maior parte do total não estava no Sudeste.

- Programa de Ação Concentrada (PAC), 1969: definição de 457 centros urbanos prioritários para realização de ações de planejamento urbano; diretrizes quanto ao nível de abrangência e aprofundamento dos estudos.

¹¹⁰ “O caráter ‘integrado’ dos planos, abrangendo a visão físico-territorial, econômica, social e administrativa, se por um lado abria uma nova dimensão na tentativa de organização do espaço urbano, por outro, desconhecia a centralidade crescente observada no país a partir de 1964. (...) O SNPLI parecia pretender montar um sistema de planejamento de baixo para cima. Entretanto, todo o resto do sistema político-econômico se caracteriza por uma postura autocrática e, assim, enquanto o SERFHAU incentivava, promovia e financiava a organização administrativa e o planejamento municipal, o sistema político-econômico do país se pautava por intensa centralidade de decisão” (MONTE-MÓR, 2008, p. 51-52).

politicamente neutra e pela realização do trabalho sem levar em conta os conflitos, as contradições e os jogos de interesses implicados na (re)produção do espaço, que definem as reais condições de apropriação e de efeitos dos planos. A realização dos planos, ao se fechar em si mesma, excluiu as suas próprias condições iniciais, isto é, sua predeterminação central e sua imposição à sociedade local. No processo, deixou de fora também alguns fundamentos do projeto urbano brasileiro, como a estrutura fundiária e as arenas de disputas entre interesses, os principais agentes de poder, suas articulações internas e externas e sua projeção micro e macrorregional. Ao mesmo tempo, impuseram a superioridade do olhar especialista, capaz de ler o espaço e definir sua (re)estruturação, em contraponto com os agentes locais, incapazes de enxergar e de formular soluções adequadas para seus próprios problemas. O plano é assim, duplamente esvaziado: esvaziado politicamente ao desconsiderar os conflitos e as contradições implicados na (re)produção do espaço e esvaziado de legitimidade social ao desconsiderar a capacidade de auto percepção e auto-organização dos municípios.¹¹¹

Por outro lado, o Plano é um bom instrumento de produção formal de consenso, ao se colocar como representação técnica ideal (e isenta) dos problemas e das soluções da cidade. É nesse sentido que ele será instrumentalizado, tanto como forma de acessar recursos federais, quanto como elemento na constituição simbólica da dimensão institucional-normativa da cidade. O Plano é um tipo de representação do espaço que desloca a problemática urbana para um conjunto de problemas ligados ao funcionamento da cidade, como moradia, infraestrutura, transporte, educação, equipamentos e

¹¹¹ A esse respeito, Fernandes (2008, p.127) afirma que

“Essa primeira geração de planos urbanísticos também foi acusada de tecnocrática, no sentido em que tendia a afirmar padrões de organização territorial sem levar em conta a dinâmica das forças em jogo; com frequência, esses padrões também implícita ou explicitamente eram ‘anti-mercado’, ou então meramente reativos à dinâmicas dos mercados imobiliários, sem que fossem embasados em uma devida compreensão de como se dá sua apropriação pelos mercados formais e informais, e nem de como as leis urbanísticas impactam na formação de preços de terrenos e construções.

De fato, um aspecto crucial e irônico nesta discussão diz respeito ao fato de que, a despeito da resistência jurídica conservadora de base civilista, ou por isso mesmo, essa primeira geração de planos territoriais urbanos no Brasil se recusou a enfrentar de frente a questão do direito de propriedade imobiliária: tentava-se fazer planejamento urbano sem pretender interferir significativamente na estrutura fundiária”.

serviços. Os processos que produzem tais elementos como problemas, bem como as razões de sua distribuição desigual na cidade, não constituem problemas de planejamento. Assim, no âmbito municipal, a realização dos PDLIs foi importante na reconstrução do problema urbano como problema de planejamento, mas a partir de uma representação específica de planejamento e de plano.

Uma das formas de apropriação da ideia de planejamento pelos governos locais é a cisão entre arrecadação e controle de uso solo: os cadastros técnicos municipais se tornaram ferramentas fundamentais para a arrecadação municipal (especialmente no que se refere à cobrança de impostos prediais e territoriais) mas, até hoje, têm uma relação frágil com uma abordagem mais geral de planejamento e controle do uso do solo.¹¹². Além disso, os cadastros têm uma dimensão perversa em sua aplicação em muitos municípios, pois são utilizados para gerar cobrança em partes da cidade totalmente precárias, sem infraestrutura e serviços urbanos, decorrentes de loteamentos clandestinos, sem qualquer vinculação nem mesmo com o compromisso de urbanização.¹¹³.

Mesmo que as propostas dos planos não tenham sido executadas ou que haja críticas quanto à universalidade dessas propostas, parece inegável que eles forneciam diagnósticos amplos e confiáveis dos municípios. Por um lado, esses planos eram natimortos enquanto instrumentos de fortalecimento do município como célula mínima da nação. Por outro, tendo em mente o projeto moderno nacional de maneira mais ampla, as novas expansões agrícolas, industriais,

¹¹² Esse distanciamento entre as formas do financiamento municipal e as formas de gestão territorial associadas a um projeto global de cidade, que se construiu a partir da abordagem dos cadastros técnicos municipais, se ampliou para outros instrumentos que associam controle do uso do solo e arrecadação, e tem sido objeto de discussão atualmente em relação a importantes instrumentos urbanísticos (ALOCHIO (2005) discute essa questão em relação ao instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir). Os cadastros técnicos municipais evoluíram recentemente para os cadastros técnicos multifinalitários, que propõem a utilização das tecnologias de geoprocessamento em processos de gestão urbana integrada. Esse sistema continua em desenvolvimento e seu processo de implantação é parcial (em relação aos elementos que compõem o cadastro), desigual (em relação a que municípios procuram adotar) e limitado (na circulação intersetorial das informações).

¹¹³ Vale destacar que o Código Tributário Nacional (Lei n. 5172), criado em 1966, estabelece como fato gerador do IPTU a propriedade *ou a posse* de imóvel urbano (art. 32 e 34), viabilizando a cobrança independente da regularidade ou não do imóvel. E, para o cadastramento de contribuintes, a unidade fiscal independe da unidade imobiliária, ou seja, numa edificação multifamiliar sem qualquer registro imobiliário é possível o cadastramento de cada unidade domiciliar como um contribuinte do imposto.

minerárias e os novos eixos viários (e de ligação produção-consumo) definidos no âmbito desse projeto, os planos proporcionavam um conjunto de informações muito útil na definição da estrutura e da distribuição desses elementos. A lógica de utilização desses planos pelo governo central era uma lógica política e econômica de ampliação e articulação do modelo de desenvolvimento adotado, segundo os elementos que eram considerados importantes nesse projeto – em especial, o potencial de reprodução ampliada do capital e de articulação entre velhos e novos agentes privilegiados do mercado nacional e internacional, como base de sustentação política do modelo econômico.

No período de 1970 a 1979, foram instituídos instrumentos e agentes importantes no âmbito do planejamento urbano e regional.¹¹⁴ O I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) retoma a temática metropolitana, reconhecida na Constituição de 1967, como unidade estratégica de planejamento, no âmbito dos principais centros urbanos, a merecer, portanto, uma intervenção federal.

Uma vez que o planejamento local tinha cumprido seu papel no projeto de desenvolvimento do país, ele perde força na reestruturação do sistema nacional de planejamento, e a nova proposta federal define explicitamente uma política construída e articulada do macro para o micro. Assim, será possível reunir oficialmente as abordagens do planejamento urbano e do planejamento econômico.¹¹⁵

Nem o massacre à contradição pelo governo totalitário nem a sua captura do planejamento urbano e regional como ideia, como prática e como discurso foram suficientes para fazer desaparecer do debate aquilo que o cotidiano mostrava em destaque: a enorme distancia entre o que se constituía como problema urbano e o que se constituía como problema de planejamento urbano.

¹¹⁴ Podemos destacar o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970), que traz a temática do desenvolvimento urbano e regional, cujos elementos considerados prioritários são eletrificação, centrais de abastecimento, aeroportos, tratados de maneira isolada em ações setoriais. Ele fixa normas para aplicação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Também foram importantes o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1971) e o II PND (1974).

¹¹⁵ Em 1974, foram criados a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) e o Programa Nacional de Cidades de Porte Médio. Em 1979, foi instituído o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). No período de 1974 a 1979, como resume Costa, “política urbana foi, de fato, um programa estratégico para dotar cidades e regiões metropolitanas e cidades selecionadas com as condições necessárias de produção como suporte ao crescimento econômico” (COSTA, 2008, p. 70).

Nesse sentido, o planejamento metropolitano se diferenciou das outras formas de planejamento institucionalizado. O fato de que as próprias características da dinâmica urbana implicavam maior “engajamento” dos planejadores, maior dificuldade em “fazer desaparecer” todos os problemas que não eram questões efetivas de planejamento, na perspectiva do governo central, e maior interesse de alguns setores da sociedade na temática, contribuiu para isso. Como lembra Costa (2008), no período entre 1975 e 1979, a realização dos planos desencadeou, de fato, especialmente nas metrópoles, um processo mais significativo de planejamento.¹¹⁶ Nas metrópoles, de maneira especial, as lutas e as pressões eventualmente conseguiam concessões no discurso ou na prática. Uma das pressões que vinham ocorrendo e que conseguiram entrar na pauta da tutela federal das dinâmicas urbanas foi a instituição da Lei dos Loteamentos, em 1979, que institui alguns parâmetros mínimos para os projetos de loteamentos urbanos. Ela marca o aparecimento da preocupação com o ordenamento territorial urbano propriamente dito na legislação federal, de acordo com a maior parte da literatura especializada.¹¹⁷

A instituição da Lei n. 6.766/1979 é expressiva da arena de embate que se fortalecia no seio e apesar da repressão militar. A concepção de que os loteadores urbanos eram responsáveis por dotar seus empreendimentos da infraestrutura necessária já estava consolidada nos meios especializados e em alguns movimentos sociais. Da mesma forma, também já era expressiva a pressão para que fossem estabelecidos parâmetros e critérios para essa atividade, tanto no que se refere à configuração urbanística quanto à conformação jurídica e às garantias ao poder público, além das garantias ao comprador. Por fim, deveria ser estabelecido algum tipo de critério específico para os loteamentos populares que, historicamente, não alcançavam os mesmos padrões de ocupação que aqueles das classes médias e altas, e a Lei também

¹¹⁶ Apesar do desmonte desses processos e estruturas nos anos 1980 e 1990, algumas análises e concepções desenvolvidas têm sido retomadas recentemente, com o retorno do planejamento e da gestão metropolitana nos últimos anos. Para um resgate dessas experiências, ver, entre outros, Tonucci Filho (2012).

¹¹⁷ A Lei n. 6.766/1979 tem sido considerada a primeira Lei Federal especificamente de ordenamento urbanístico definindo, portanto, um marco na conformação do arcabouço jurídico-urbanístico. Com modificações, especialmente a partir de 1999, ela continua vigente e tem pautado, como exemplo, a atuação cada vez mais expressiva do Ministério Público na fiscalização dos processos de (re)produção do espaço urbano.

não deveria impossibilitar os processos de urbanização que vinham acontecendo, em alguns casos. Essas eram as principais demandas e pressões por parte dos movimentos sociais e dos especialistas urbanos que foram atendidas pela nova Lei.

No entanto, da mesma forma que aconteceu com a desconsideração pelos processos efetivos de expansão urbana pela legislação agrária e pela desconsideração dos padrões objetivos de ocupação nas dinâmicas urbanas pela legislação ambiental, a parametrização definida pela Lei dos Loteamentos definiu fronteiras de legalidade e não fronteiras objetivas de reprodução do espaço urbano. Apesar das remoções e apesar das tentativas de invisibilização, as favelas já eram uma realidade inegável nas metrópoles brasileiras. A instituição de fronteiras normativas para a ocupação de algumas áreas deixou-as de fora de um certo tipo de mercado e consolidou esses espaços como áreas prioritárias de formação e crescimento de favelas – topos de morro, fundos de vale, encostas íngremes. Ao desenhar o “regular”, em última instância, como mercadoria cara e rara, a legislação também consolidou a reformulação dos loteamentos como produto destinado às classes médias, junto com as incorporações imobiliárias, e como tipo de investimento acessível a poucos empreendedores.

A Lei dos Loteamentos contribuiu para a redução da oferta de lotes em loteamentos “regulares”, que compunham o mercado dito formal (inclusive no que se refere ao financiamento), redefinindo tanto o perfil dos investidores quanto dos consumidores. Ela fortaleceu o mercado da habitação verticalizada especialmente para as classes médias e o mercado ilegal (que, em parte, ela consolidou e, em parte, produziu mesmo) da moradia popular. Isso no âmbito das metrópoles e cidades mais desenvolvidas, que tinham uma estrutura institucional capaz de absorver e operar essa legislação. Na maioria dos municípios brasileiros, por outro lado, essas estruturas não existiam e, por isso, mesmo classes médias e as elites dessas cidades passaram a (re)produzir ilegalidade urbana, não por falta de opção, mas por falta de “apropriação”.

A relação que a nova lei estabelecia com as favelas e loteamentos populares existentes era ambígua, ao mesmo tempo fechando os olhos, e permitindo a sua urbanização, em algumas situações, e negando a sua

existência até mesmo como possibilidade. Essa ambiguidade articulava uma conquista dos movimentos sociais e uma importante estratégia política – a urbanização dos assentamentos populares – e reforçava a importância das fronteiras de legalidade já mencionadas.

A conformação da constituição institucional-normativa do espaço no Brasil, com a institucionalização e a difusão do planejamento urbano e regional e da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, acontece no contexto da consolidação do terceiro ciclo básico de produção do espaço no país. O papel do planejamento (e da regulação) nesse processo se define tanto na realização desse terceiro ciclo, que produziu o espaço das classes médias, quanto na criação das condições de sua reprodução, em dois eixos principais: nas recriações dos ciclos sobre si mesmos, nas metrópoles e grandes cidades, e na reprodução dos ciclos como modelos de (re)construção do Brasil urbano de, maneira geral, nas cidades pequenas e médias.

A mobilização social urbana e a busca do planejamento por novas bases

A industrialização brasileira, que marca o período em que o país se torna urbano, se realiza sobre uma base previamente definida de reprodução do espaço. Embora provoque mudanças profundas em vários aspectos dessa base, ela não altera essencialmente sua conformação e lógica. O capitalismo industrial no Brasil se estabelece a partir de articulações com o “capitalismo fundiário”, mas não contra ele. A configuração da produção do espaço moderno pré-industrial se constitui através de três ciclos básicos de produção do espaço (bem como das articulações entre eles e de suas reconstruções sobre si mesmos), marcados por recortes de classe. Ela implica um papel instrumental da dinâmica de (re)produção da cidade (e da metrópole e da região), no qual apenas os elementos diretamente relacionados à implementação do modelo e ao seu funcionamento (incluindo dividendos econômicos e políticos para seus principais agentes) são efetivamente considerados problemas de planejamento pelos gestores públicos. Essa forma específica de inserção da dinâmica urbana na produção do espaço pautou as maneiras pelas quais a esfera federal definiu

historicamente os aspectos que mereciam sua tutela nas dinâmicas de produção e reprodução do espaço urbano brasileiro. Os aspectos envolvidos na concepção e no funcionamento da cidade como um todo não faziam parte da abordagem, nem para cada cidade individualmente, nem para uma estruturação geral entre elas. Apesar das mudanças significativas no cenário internacional e mesmo no cenário nacional, a base agrária de sustentação do poder político e a dependência que os agentes nacionais têm da articulação com agentes do capitalismo internacional são fatores fundantes e permanentes, que atravessaram mais de cem anos de história urbana do país.

As mudanças que ocorrem nas cidades com a industrialização (e sequencialmente com os diversos processos de reestruturação produtiva global) não mudaram essa base fundante. Todo o esforço dos especialistas do planejamento em demonstrar a importância de estabelecer projetos globais de cidades e metrópoles, sistemas de cidades em redes, processos contínuos de planejamento urbano e regional de médio e longo prazo e adequações na regulação urbana nunca conseguiu de fato mobilizar a classe política e aproximar o plano não escrito e sempre praticado ao Plano sempre escrito e nunca praticado como um todo.

Mas esse lugar dado à cidade no projeto moderno brasileiro também nunca conseguiu calar a política da cidade. As contradições do espaço, suas resistências, seus conflitos nunca deixaram de existir e em alguma medida sempre impuseram algum limite, algum condicionamento ao projeto geral e às suas dinâmicas. As rugosidades do espaço nunca foram completamente aplainadas e suas ameaças concretas ou virtuais eram tais que, em certos períodos, precisariam ser violentamente combatidas para garantir a reprodução dessa configuração (os governos totalitários).

Alguns problemas urbanos, especialmente nas metrópoles, transbordavam a todo momento qualquer continente que os procurasse conter. As favelas, a precariedade dos loteamentos periféricos, as dificuldades da mobilidade urbana, a demanda por moradia, os problemas de saneamento ambiental eram expressivos e se misturavam aos problemas de educação, saúde, renda... A vida da cidade tem uma dinâmica própria e dá ensejo a lutas e mobilizações. Além disso, o modelo de produção do espaço no Brasil e sua

reprodução engendram outras contradições. O apoio à organização dos produtores rurais, com vistas à universalização da “Revolução Verde”, contribuiu para maior mobilização e politização no campo, bem como favoreceu a atuação crítica da universidade. A (re)produção da cidade como negócio cria e fortalece estratos intermediários que crescem e passam a buscar representatividade política para seus próprios interesses. Lá onde a cidade nunca e jamais foi pensada como algo para todo mundo, pelo menos da mesma forma, e nem como algo a constituir vitalidade própria, ali mesmo as lutas mais significativas puderam nascer e crescer a despeito de serem cotidianamente massacradas, encolhidas, distorcidas. E foi nesse terreno das lutas urbanas que os técnicos também construíram sua luta em torno das formas de condução do urbano pelo Estado. A experiência na Ditadura permitiu aos especialistas críticos finalmente perceberem que a inclusão de certos aspectos como questão efetiva de atuação do Estado não viria no bojo de um debate técnico, mas de uma luta política.

As lutas pela redemocratização do país que se rearticularam a partir da década de 1970 vão também cada vez mais se constituir como lutas por direitos sociais, por direitos sociais urbanos e pela conquista do seu reconhecimento estatal e ganhar força na década de 1980. Nesse contexto, o fortalecimento da crítica no planejamento, bem como (e muitas vezes através da) sua aproximação dos movimentos sociais urbanos, também possibilitou a construção de uma reflexão e uma prática centradas na definição de novas bases e novas formas de atuação. O engajamento do planejamento, como forma de problematização e de luta urbana social, contribuiu para a redefinição do seu papel na constituição institucional normativa do espaço, com a ampliação da arena de lutas em torno da produção de uma nova ordem jurídico-urbanística.

Essa dinâmica contraditória, que cinde a aproximação crítica do planejamento e coloca em disputa o seu sentido e o seu papel na (re)produção do espaço urbano, vai se cristalizar na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) que, ao mesmo tempo, estabelece o princípio da função social da propriedade como paradigma e consagra o poder do povo como a coletividade que esse “social” define, diretamente, e consagra também o modelo de planejamento e regulação centrado na produção de planos e no protagonismo de sua institucionalização, tal como vinha sendo praticada.

A CF/1988 marca um ponto de inflexão na constituição institucional-normativa do espaço, que se estabelece como o aumento da permeabilização das fronteiras da arena de lutas sociopolíticas e abertura de novos horizontes, pelos quais se definirão ou se aprofundarão boa parte dos conflitos urbanos nas décadas seguintes.

04.

A CONSTRUÇÃO DE UMA PRÁXIS URBANA

planejamento, legislação e arenas de lutas urbanas pós-constituição de 1988



A proposta de Emenda Popular à Constituição de 1988 trazia uma separação expressa entre o direito de propriedade e o direito de construção, condenava a retenção especulativa da propriedade imobiliária urbana, enfatizava os direitos sociais urbanos e propunha a figura do “Plano de Ação”, um instrumento menos complexo e ao mesmo tempo mais eficaz que o Plano Diretor, no caminho para uma Reforma Urbana.

Apesar de sua redução e de sua reelaboração no processo de incorporação à Constituição Federal de 1988 ter sido amplamente criticada e ter contribuído, em parte, para o enfraquecimento dos movimentos sociais urbanos, a Carta Magna trouxe avanços significativos em relação às legislações anteriores e ficou conhecida como “Constituição Cidadã”. Desse processo e desses avanços, exaustivamente debatidos, problematizados e revisitados na literatura, destacamos a função social da propriedade (art. 5º, XXII e XXIII) e da cidade e o protagonismo dos planos diretores (art. 182).

Além da função social da propriedade, a CF/1988 institui o princípio da função social da cidade, pela primeira vez na legislação brasileira. Ela vincula expressamente a função social da propriedade ao plano diretor. E não estabelece uma perda da propriedade pelo não cumprimento da sua função social, mas algumas “punições” que, no limite, levam à desapropriação (como é também o que ocorre no meio rural).

A noção de função social da propriedade decorre da percepção de que o valor de uso e o valor de troca da propriedade imobiliária urbana são coletivamente construídos, são “função” da atuação de uma coletividade.¹¹⁸. Por isso, ela tem também um papel específico no desenvolvimento dessa coletividade, numa relação que, uma vez estabelecida, é de mutua e contínua

¹¹⁸ O conteúdo que define as possibilidades de uso e apropriação da propriedade imobiliária como *urbana* é essencialmente definido coletivamente. Tendo em mente a cidade capitalista, não apenas o valor de troca, mas até mesmo o valor de uso da propriedade imobiliária depende da coletividade – não há uso urbano possível para uma propriedade imobiliária flutuando no vazio. O que traz a dimensão do aproveitamento da propriedade é a dinâmica coletiva de construção e uso de outras propriedades. Portanto, se ela é socialmente definida, ela também é socialmente caracterizada, isto é, toda propriedade urbana desempenha um papel na configuração e no desenvolvimento da cidade como um todo. Esse papel configura um direito-responsabilidade, isto é, um direito que só existe no âmbito da responsabilidade do seu exercício, de acordo com os interesses da coletividade que o constituiu. A dinâmica urbana produz problemas e custos, que são socializados. Os moradores da cidade não apenas pagam pela instalação e manutenção da infraestrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos necessários ao seu funcionamento como definem, como exemplo, padrões de mobilidade de acordo com padrões de crescimento urbano.

determinação nas dinâmicas urbanas. O direito à propriedade urbana é um direito-responsabilidade, que implica comprometimento com tal processo coletivo. Uma vez que o Estado representa os interesses da coletividade e o plano urbano é a forma de representação da distribuição desses interesses no território, o plano cria o perfil desse direito. Isto é, antes do plano não há direito *urbano* imanente à propriedade. O plano cria e caracteriza o direito de construir para a propriedade imobiliária urbana. Essa é a concepção apresentada pela CF/1988, como afirmam Gaio e Fernandes:

Portanto, a delimitação do conteúdo essencial do direito de propriedade urbana é determinada não apenas pela utilidade econômica ou qualquer outro critério similar, mas também pelo conjunto de necessidades sociais de uma cidade que são percebidos e reconhecidos em um dado momento histórico. (...)

Por conseguinte, o direito de construir não é um direito subjetivo imanente à propriedade, mas apenas uma das faculdades jurídicas que se subordinam às determinações do Estado tendo em vista a totalidade dos valores constitucionais a serem salvaguardados.

(...)

Portanto, ao contrário do que defende parte da doutrina nacional, não há como considerar que a proteção constitucional do direito de propriedade garante de modo geral e irrestrito o direito de construir. (GAIO, 2015, p.195-197)

... na nova ordem jurídica, o plano urbanístico não é tão somente um instrumento técnico de ordenamento territorial, já que é o plano urbanístico – o plano diretor – que define o que é o direito de propriedade imobiliária na ordem jurídica brasileira.

Na nova ordem jurídico-urbanística, o direito de propriedade é um direito vazio, cujo conteúdo vai ser dado pelo plano urbanístico. (FERNANDES, 2008, p.128)

No entanto, a Constituição Federal, nesta matéria, como em várias outras, não é a expressão de um novo pacto social amplamente construído, mas o resultado da expressão das lutas entre os vários agentes envolvidos na reprodução do espaço na arena de produção da legislação, em que nem todos os agentes participam e nem participam da mesma forma. Essa característica também ocorre no processo de elaboração simbólica da legislação, que estabelece o seu sentido no senso comum especialista e geral. A representação social da função social da propriedade imobiliária vai configurar diferentes aspectos do empobrecimento da dimensão coletiva do princípio em diferentes grupos sociais.

Vale lembrar que a consolidação do princípio da função social da propriedade na Constituição Federal de 1988 expressa a continuidade de um processo, cujo marco inicial foi a Constituição de 1934, de conflitos entre a busca por uma apropriação do sentido coletivo constitutivo da propriedade imobiliária, já reconhecido em vários países, e a persistência de uma concepção privatista do direito de propriedade. Nesse período, as sucessivas configurações desse princípio nas Constituições de 1937, 1946 e 1967 expressam simbolicamente as dinâmicas particulares da evolução desse campo de lutas. Nesse sentido, podemos destacar a posição de algumas referências na literatura do direito urbanístico brasileiro. Enquanto alguns autores, como Alochio (2005), Pinto (2010), Lyra (1997) e Silva (2012) destacam suas análises do princípio da função social da propriedade tendo como marco a CF/1988, outros autores procuram reforçar uma linha de continuidade e de progressividade em relação a esse princípio a partir da Constituição de 1934, entre os quais mencionamos Castro, Gaio, Fernandes e Mattos:

A Constituição de 1934 refletiu uma mudança de enfoque, ao abordar a matéria do direito de propriedade. Sua principal inovação foi quanto à inserção do interesse social em seu conteúdo. (...) A nova redação do dispositivo, no nosso entender, traduz uma nova aspiração social, um novo tratamento do direito de propriedade, refletido na norma constitucional. Não obstante o momento de inquietação político-social que atravessava o país na época, verdade é que havia os condicionantes sociais e culturais que permitiam esta nova visão do direito de propriedade, a ponto de ser introduzido na Constituição Federal, e que veio a ser basicamente reproduzido na Constituição de 1937.

Já a Constituição de 1946 ainda incluiu o elemento 'interesse social' em sua redação. Mencionou a garantia do direito de propriedade junto ao direito à vida e à segurança individual. Omitindo a expressão 'plenitude do direito de propriedade', só encontrada nas constituições de 1824 e 1891, especificou, no seu artigo 147, que o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social.

Finalmente, a Constituição de 1967 (com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 1/69) não fez qualquer inovação mais profunda na questão do direito de propriedade, garantindo-a constitucionalmente como princípio da ordem econômico-social. Explícita, entretanto, em seu texto, que esta 'ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, tendo como base, entre outros, a função social da propriedade (CASTRO, 1981, p.168-169).

No caso brasileiro, por exemplo, não são perceptíveis diferenças significativas entre as Constituições de 1934 e 1946 no que se refere à proteção ambiental. Embora o tratamento normativo dado ao princípio da função social da propriedade tenha apresentado variações, não foi suficientemente relevante para fundamentar uma redefinição do direito de propriedade. (...)

Apenas sob a vigência da Constituição de 1967, e nitidamente influenciada pela literatura jurídica italiana, a doutrina brasileira a partir

dos anos 70 progressivamente adere ao entendimento de que o princípio da função social incide sobre o conteúdo do direito de propriedade. (...) Nesse contexto, foi acolhida por renomados juristas e urbanistas na Carta de Embu a tese apresentada por Eros Grau, na qual estabelecia que 'o direito de propriedade', assegurado na Constituição, é condicionado pelo princípio da função social da propriedade, não devendo, assim, exceder determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social.

Ainda que naquele momento a correlação de forças políticas tenha sido desfavorável à aplicação das propostas contidas na Carta de Embu, o fato de um grande jornal brasileiro ter classificado o Anteprojeto de Lei apresentado pela Prefeitura de São Paulo como 'intervenção na propriedade' ilustra de maneira evidente o fortalecimento da concepção que vincula a atribuição da propriedade urbana à satisfação dos interesses do conjunto da cidade.

Ressalta-se ainda que a mudança de percepção acerca da propriedade urbana é em boa parte também devida às próprias circunstâncias da realidade. (...)

Portanto, ainda que o significado atribuído ao princípio da função social da propriedade seja objeto de disputa ideológica, vê-se que o seu alcance pode ser avaliado por meio do grau de intensidade das restrições ao conteúdo do direito de propriedade (GAIO, 2015a, p. 154-159).

Trata-se de princípio que vinha sendo repetido por todas as constituições brasileiras desde 1934, sem que tivesse sido claramente definido ou devidamente operacionalizado através de mecanismos constitucionais e legais que permitissem e garantissem seu cumprimento. Somente na Constituição Federal de 1988, o princípio da função social da propriedade encontrou uma fórmula consistente. (...) Culminando um processo de reforma jurídica que começou na década de 1930, o que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem é exatamente essa mudança de 'olhar', isto é, de paradigma conceitual de compreensão e interpretação, substituindo o princípio individualista do Código Civil pelo princípio da função social da propriedade – que, diga-se de passagem, se encontra presente de maneira central nas ordens jurídicas de muitos dos países capitalistas mais avançados (Fernandes, 2001, p. 14-16).

De início, registre-se que a função social da propriedade é um princípio jurídico plasmado no ordenamento jurídico brasileiro, isso é, que tem sua matriz juspositiva no texto constitucional, no qual se faz presente desde a Carta de 1934 até a atual, de 1988, quando passou a se afirmar como princípio constitucional de contornos bem mais determináveis (MATTOS, 2006, p.37).

A concepção do princípio da função social da propriedade, que segue em disputa, no entanto, não expressa, para a maioria da sociedade brasileira, uma apropriação efetiva daquilo que a CF/1988 estabelece, enquanto o direito à

propriedade ser constituído, e não limitado, socialmente.¹¹⁹ Para o senso comum jurídico e para o senso comum em geral, em que o direito de propriedade é naturalmente ilimitado, engendra um direito de construir naturalmente ilimitado e, com isso, toda forma de regulação é uma limitação artificial.¹²⁰ o plano diretor (mais especificamente, a regulação de parcelamento, uso e ocupação do solo) será apenas um novo nome para essa limitação. Para o senso comum urbanístico, em que planejamento e regulação urbana é desenho – mapa da cidade, projeto urbano, zoneamento – e forma, e não processo, a função social da propriedade será um novo nome e uma nova proteção jurídica ao seu trabalho de zoneamento e parametrização. Para os movimentos sociais urbanos, em que o “social” tem um aspecto político ligado às massas, aos direitos sociais, à social-democracia, a função social tem o papel (único) de trazer mudanças sociais à cidade.

Em um modelo de (re)produção do espaço no qual a perda da noção de todo e de coletivo é uma construção histórica fundamental, em que a representação social do planejamento e da regulação é negativa e produz o distanciamento ou a rejeição da sociedade em relação à sua prática, em que o mito do valor de troca da propriedade dando origem a si mesmo é fundante e em que os urbanistas construíram seu trabalho de forma isolada das condições de reprodução do espaço e o estruturaram historicamente em termos de zonas e parâmetros idealizados, a função social da propriedade não foi apropriada da maneira como ela é concebida em outros lugares.

Além disso, parece alienígena à ciência do urbanismo no Brasil que estabelecer papéis sociais territoriais implica necessariamente pensar o espaço

¹¹⁹ Doutrinariamente, este conteúdo tem apreciações e considerações por vezes divergentes; jurisprudencialmente, ainda não temos material suficiente para que se possa delinear um posicionamento mais firme e seguro quanto aos limites da ação do Estado na questão fundamental que para nós se coloca: até que ponto o poder público, em função do interesse social, pode intervir na propriedade, sem que isto ocasione a perda do direito pelo seu titular, demandando, dessa forma, o pagamento de indenização, conforme prescreve a Constituição Federal? (CASTRO, 1981, p. 170)

¹²⁰ Melo (2016), como exemplo, afirma que:

Embora seja característico das limitações administrativas apenas impor deveres de abstenção, não se pretendendo por meio delas captar do particular ações positivas, em nosso Direito Constitucional há uma exceção notável, e que se constitui em candente expressão do art.170, III, onde se impõe o princípio da *função social da propriedade*. Esta, na conformidade com o art.5º, XXIII, *cumprirá sua função social*, em cujo nome o proprietário é obrigado a prepor a seu imóvel a uma função socialmente útil, seja em área urbana, seja em área rural (p.829, itálicos no original).

em movimento – de valores imobiliários, de objetos, de pessoas e de ideias – e como um todo articulado, que significa que aspectos como coleta de esgoto, abastecimento de água, coleta de lixo, distribuição de escolas, hospitais, creches, delegacias de polícia, parques, praças, sistema viário, são fatores condicionantes desses papéis, e que deveriam, portanto, determinar a construtibilidade dos lotes urbanos. E, como tais condicionantes, bem como os demais elementos das dinâmicas urbanas não mudam significativamente em curto prazo, os papéis sociais territoriais também não.

Nesse contexto, o que acaba acontecendo é um reforço do Plano em torno de si mesmo, apenas fortalecendo o papel que ele já exercia no processo de (re)produção do espaço no Brasil (anteriormente à CF/1988).

O protagonismo conferido pela Constituição Federal de 1988 aos planos diretores acaba por recriar o problema da relação entre Plano e planejamento. Uma vez que, a rigor, planejamento urbano pressupõe um processo contínuo de análise urbana e uma produção contínua de conhecimentos sistematizados sobre as cidades que, entre outras coisas, subsidie a elaboração, a avaliação e as alterações nos planos diretores (COSTA, 2008), há que se perguntar até que ponto há no país um avanço em termos de planejamento ou uma sucessão de produção e reprodução dos planos.

Ao instituir um novo paradigma jurídico-urbanístico que, na prática social, continuava em disputa, e que definia uma nova ordem jurídico-urbanística sobre uma velha base de controle político, institucional e de constituição simbólica do espaço, a CF/1988 realçou as contradições e os conflitos pela (re)produção do espaço urbano. Particularmente, houve um aprofundamento das contradições na conformação da crítica teórica e prática do (e no) planejamento e das contradições na conformação de consciência e prática crítica dos agentes sociais urbanos. Com a nova liberdade e o novo protagonismo da construção democrática, essas contradições colocaram em disputa o sentido e o papel dos diversos agentes na reprodução do espaço.

Se a constituição simbólica do espaço fortaleceu uma cultura do planejamento pensado e discutido como um campo fechado em si mesmo, como uma questão essencialmente técnica, e uma cultura urbana alheia ao planejamento em particular e à vida pública em geral, a inserção do paradigma da CF/1988 na prática social implica a emancipação no planejamento e, de

maneira mais ampla, uma emancipação dos agentes sociais, em uma nova constituição simbólica que de fato incorpore a (re)produção do espaço como um processo construído e regulado coletivamente.

Nesse sentido, as contradições e os conflitos nas dinâmicas do planejamento, entre a tendência à hiper-regulação (e sua aparente oponente, a tendência à desregulação) e o desenvolvimento de uma nova abordagem do planejamento, da regulação e da relação entre eles, bem como, no desenvolvimento dos movimentos sociais, entre a tendência à institucionalização (e burocratização) e a busca pela mobilização ampliada e pelo exercício direto do poder popular, que marcam as últimas décadas, se definem como contradições entre a construção de uma práxis urbana centrada no desenvolvimento de uma consciência urbana crítica e a permanência de aspectos das consciências urbanas construídas e consolidadas historicamente, na produção do espaço urbano brasileiro e na sua reprodução.

Essa questão nos leva de volta à problemática da possibilidade da emancipação no processo de planejamento, e indica que ela envolve uma constituição crítica dupla. Ela implica uma consciência crítica do planejamento em relação a si mesmo e uma consciência crítica do sujeito urbano na sua auto-percepção como sujeito urbano. No aprofundamento dessa reflexão, exploramos as contribuições de Freire, que discutiu a formação de consciência crítica nos processos de assessoria especializada (e, de maneira mais ampla, na educação, entendida como formação humana).

A práxis urbana como desenvolvimento-exercício de consciência urbana crítica: reflexões a partir de Paulo Freire

A extensão rural, no Brasil (e em vários países da América Latina), bem como a institucionalização da assessoria especializada no campo, se consolidou juntamente com a popularização da “Revolução Verde”¹²¹. A universalização desse modelo dependia não apenas de divulgação de informações técnicas e da

¹²¹ O “pacote” de modernização do campo conhecido como “Revolução Verde” propunha a diversificação e o aumento da produção agropecuária através da mecanização e do uso de sementes modificadas em laboratório, de adubos e corretivos de solo químicos e de defensivos agrícolas.

disponibilidade de financiamento, ela dependia também de uma mudança no imaginário rural, da criação de uma nova cultura de produção agrária. Para isso, os moradores do campo precisavam abrir mão e seus conhecimentos e valores, passados de geração em geração, e se apropriar de novos conhecimentos, confiando na sua superioridade. A universalização da “Revolução Verde” na América Latina envolvia, necessariamente, uma hierarquização de saberes e um esvaziamento da cultura agrícola tradicional.

A relação entre o técnico especializado e o “leigo” assessorado, que estabelecia essa hierarquia, foi objeto da pesquisa de Freire sobre os processos de assessoria especializada, a partir do qual ele desenvolveu uma análise ampliada sobre os processos históricos, econômicos, sociais e políticos nos quais essa relação se dava e como ela os consolidava e fortalecia. Como pedagogo, ele propôs uma crítica desses processos no sistema educacional como um todo, entendido como espaço privilegiado de cristalização e reprodução da passividade política que perpetuava a opressão do povo. A superação dessa condição se opera pelo menos em três esferas articuladas: o sistema educacional como um todo (desde a educação infantil até a universidade, mas, especialmente, na educação infantil e no ensino fundamental); a atuação profissional dos técnicos especializados que lidam com assessoria; e a formação e a ação cotidiana das pessoas. As relações entre as pessoas em formação (os educandos) e o sistema educacional (professores, materiais didáticos etc.) e na relação entre os técnicos e as pessoas atendidas (os “leigos”) deveriam ser mão dupla, isto é, considerar que os dois agentes têm capacidades, saberes, contribuições e, principalmente, são dotados de inteligência crítica. As relações que tomam essas capacidades simbolicamente equivalentes como pressuposto e as exploram, no sentido de construir uma reflexão crítica, na qual os dois crescem e desenvolvem seus saberes, é

chamada de *relação dialógica*, que é, para Freire, a condição básica de superação da opressão construída e consolidada historicamente.¹²²

Segundo o autor, a relação entre o técnico acadêmico e o leigo se dá sob a forma de extensão: o técnico estende o conhecimento ao leigo, que o recebe passivamente. Essa relação acontece não só na extensão rural propriamente dita, mas no próprio sistema educacional, que ele chama de *educação bancária*.¹²³ O nosso sistema de ensino reproduz as desigualdades sociais existentes. Nesse contexto, a objetivação do sujeito realizada na ação do técnico é a cristalização de uma opressão. E embora essa situação tenha permanecido e se fortalecido ao longo do tempo, para Freire, trata-se de uma *distorção histórica*, e não vocação histórica. É necessário superar essa condição e, segundo o autor, isso só é possível através da *práxis, que resulta da interação dialética entre ação e reflexão*.¹²⁴ Além disso, a superação da condição de

¹²² A produção bibliográfica desse autor é vasta, e ele também desenvolveu metodologias para aplicar suas reflexões e realizou diversas experiências pedagógicas. No Brasil, ele influenciou principalmente alguns programas de educação no campo. Embora exista uma vastíssima bibliografia sobre o seu trabalho, sua contribuição tem sido pouco aproveitada na educação brasileira e sua obra é mais conhecida fora do Brasil que aqui. Não é proposta deste trabalho discutir nem mapear a bibliografia sobre Paulo Freire, nem mesmo fazer uma análise ampla de sua produção. Nos atemos aqui a indicar e refletir sobre alguns elementos que contribuem significativamente em nossa investigação sobre a possibilidade da emancipação e da política na reprodução do espaço, em especial no planejamento *lato senso*. Vale observar que, por um lado, esse recorte do trabalho do autor é limitado e, na hipótese de uma pesquisa desenhada para se debruçar sobre as contribuições de Paulo Freire para o planejamento e a práxis urbanas, provavelmente haveria muitos aspectos a desenvolver e muitas outras contribuições a discutir. Por outro, muitos desafios encontrados em reflexões e propostas de planejamento e prática urbana críticos que procuram respostas em autores estrangeiros, especialmente da filosofia, encontrariam grande contribuição em Paulo Freire que, além de tudo, estudou profundamente e atuou na realidade brasileira. Nesse sentido, nossa ênfase no seu trabalho é também um convite a conhecê-lo. Nesta reflexão, os principais trabalhos do autor utilizados foram *Pedagogia do oprimido* (1993), *Pedagogia da autonomia* (1996), *Educação como prática de liberdade* (1987) e *Extensão ou comunicação?* (1993).

¹²³ “Eis aí a concepção ‘bancária’ da educação, em que a única margem de ação que se oferece aos educandos é a de receberem os depósitos, guardá-los e arquivá-los. Margem para serem colecionadores ou fixadores das coisas que arquivam. No fundo, porém, os grandes arquivados são os homens, nesta (na melhor das hipóteses) equivocada concepção ‘bancária’ da educação. Arquivados, porque, fora da busca, fora da práxis, os homens não podem ser. Educador e educandos se arquivam na medida em que, nesta distorcida visão da educação, não há criatividade, não há transformação, não há saber. Só existe saber na invenção, na reinvenção, na busca inquieta, impaciente, permanente, que os homens fazem no mundo, com o mundo e com os outros” (FREIRE, 1993, p. 36).

¹²⁴ “Neste sentido, em si mesma, esta realidade é funcionalmente domesticadora. Libertar-se de sua força exige, indiscutivelmente, a emersão dela, a volta sobre ela. Por isto é que, só através da práxis autêntica, que não sendo ‘blabláblá’, nem ativismo, mas ação e reflexão, é possível fazê-lo. (...) Somente na sua solidariedade, em que o objetivo constitui com o subjetivo uma unidade dialética, é possível a práxis autêntica. A práxis, porém, é reflexão e ação dos homens sobre o mundo para transformá-lo” (FREIRE, 1993, p. 38).

oprimidos cabe aos oprimidos, ou seja, “a questão não está em explicar às massas, mas em dialogar com elas sobre a sua ação” (FREIRE, 1993, p.40). Essa educação para a libertação, para a superação, constitui uma pedagogia *do* oprimido, e não *para* o oprimido. Para Freire, as massas são o sujeito da transformação da sua realidade, por isso sua pedagogia tem um caráter emancipador.¹²⁵ Na sua abordagem, o autor define três tipos de consciência: crítica, ingênua e mágica:

A consciência crítica é a representação das coisas e dos fatos como se dão na existência empírica. Nas relações causais e circunstanciais. A consciência ingênua (pelo contrário) se crê superior aos fatos, dominando-os de fora e, por isso, se julga livre para entendê-los como melhor lhe agrada. A consciência mágica, por outro lado, não chega a acreditar-se superior aos fatos, dominando-os de fora, nem se julga livre para entendê-los como melhor lhe agrada. Simplesmente os capta, emprestando-lhes um poder superior, que a domina de fora e a que tem, por isso mesmo, de submeter-se com docilidade. É próprio desta consciência o fatalismo, que leva ao cruzamento dos braços, à impossibilidade de fazer algo diante do poder dos fatos, sob os quais fica vencido o homem (FREIRE, 1987, p.105-106).

A pedagogia emancipadora busca contribuir para que os indivíduos transformem sua realidade, posicionando-se criticamente, saindo de uma consciência ingênua ou mágica para uma consciência crítica. A consciência ingênua e a consciência mágica têm sido construídas e consolidadas historicamente, através formas de opressão, repressão e distanciamento que criaram e fortaleceram uma cultura do silêncio ou uma cultura de deslocamento do debate. A cultura do silêncio é a cultura do fatalismo, da aceitação, da não-participação, do *sim senhor*, característica da consciência mágica que marca os grupos sociais historicamente subjugados prática e simbolicamente. Já a consciência ingênua caracteriza os agentes sociais que atuam na educação formal, nas arenas de debate e em espaços decisórios, mas, no entanto, separam sua esfera de ação do conjunto das dinâmicas socioespaciais. É o caso, como exemplo, dos tecnocratas que, presumindo neutralidade tecnocientífica, acreditam que podem entender e intervir nos fatos a partir de um olhar puramente técnico, dominando-os de fora de suas relações causais e

¹²⁵ Segundo José Roberto Pereira, “... na Pedagogia Emancipadora de Freire, a compreensão do universo cultural é a base para o processo de conscientização. Assim, partindo da reflexão da realidade cultural e agindo sobre essa mesma realidade, modificando-a, é que se inicia o processo de conscientização” (PEREIRA, 2001, p. 5).

circunstanciais. Tal afastamento da realidade leva a um deslocamento da análise e do posicionamento que não se configura como silêncio, mas como uma fala que desloca a questão da ordem e da sua reprodução para uma determinada questão técnica. A cultura do silêncio e a cultura do afastamento se quebram através do diálogo, da participação efetiva dos agentes. O diálogo, enquanto instrumento de reflexão, é fundamental na constituição da práxis, e, a partir, daí tem-se uma contínua transformação da realidade, em um processo em que a prática e a reflexão sobre a prática geram uma prática modificada continuamente. O processo contínuo de ação-reflexão-ação modificada é essencial no conceito de práxis em Freire.

A constituição de sujeito (crítico) ou a emancipação, a partir sua abordagem, pode ser entendida como o processo de superação da consciência mágica e da consciência ingênua e de formação da consciência crítica. Esse processo, que é a base da práxis, envolve a prática dialógica e a prática espacial cotidiana e a reflexão sobre ela. A emancipação na prática espacial compreende duas esferas: a emancipação no campo do planejamento e a emancipação dos diversos agentes sociais urbanos (constituição de sujeitos ou constituição de autonomia), na realização da práxis urbana. É nesses processos que se define a possibilidade da emancipação na reprodução do espaço.

Desafios para a emancipação no planejamento

Nos anos que antecederam a Constituição Federal de 1988, houve uma aproximação efetiva entre planejamento e prática social, no fortalecimento das lutas urbanas pela democracia. As lutas pela produção dos marcos normativos começam a ser reforçadas e complementadas por outras pela sua aplicação, pela mobilização de assessorias pelo reconhecimento de direitos, pela pressão por políticas públicas urbanas. Esse processo, que permanece até hoje, é marcado por modificações, contradições, enfraquecimentos e fortalecimentos. É no seio de uma cultura construída com a primazia da percepção e da resposta técnica que começa a se definir uma reflexão especializada crítica sobre a reprodução do espaço urbano, comprometida com a mudança social e a superação das desigualdades territoriais que marcam a metrópole

contemporânea, juntamente com uma prática de engajamento nas lutas sociais urbanas.

Nos últimos trinta anos, nesse processo contraditório de reconstrução do planejamento sobre uma base crítica e dentro de um novo paradigma, diversos planos diretores municipais foram feitos e refeitos, todo um arcabouço jurídico-urbanístico complementar à CF/1988 foi instituído, com a criação de novas leis e a modificação de leis antigas, estruturas institucionais de planejamento foram criadas em todas as esferas federativas, recursos financeiros foram disponibilizados, veio toda uma geração de planos setoriais e, por outro lado, ocorreu também uma ampliação e um aprofundamento dos problemas urbanos, indicando que, apesar dos avanços na construção do planejamento crítico, há ainda uma perpetuação da cisão entre os objetivos dos planejadores e os resultados objetivos do planejamento.

Historicamente, o planejamento se desenvolveu separando a sua esfera de ação da reprodução do espaço. Essa perspectiva dificultou a problematização do seu próprio papel na dinâmica urbana e de como as decisões tecnicamente ideais, inseridas nos condicionantes, produziram efeitos até mesmo opostos aos esperados quando da construção dos planos, dos programas, dos projetos, das políticas e ou das leis. Muitas vezes, quanto menos eficaz ou quanto mais contraditoriamente aplicados os planos foram, mais as críticas especializadas levaram a planos mais complexos, sofisticados e restritivos (assim como a legislação, os projetos, os parâmetros, os ritos, os zoneamentos e outros), juntamente com uma crítica da conjuntura política, que seria a grande responsável pela degenerescência do planejamento.

Em seu processo histórico de construção, atuação e reflexão, em termos paulofreireanos, o planejamento acabou por reproduzir e reforçar aquilo que buscava superar porque sua atuação estava condicionada por uma consciência ingênua. Historicamente, ele percebe os problemas urbanos, mas os olha de fora, de cima, e define sua atuação fora do contexto de produção desses problemas, imaginando condições ideais de atuação que não existem. Apesar de ser feito para mudar uma realidade urbana, ele a pressupõe melhor ou mais simples que ela é, em suas relações causais e circunstanciais, bem como pressupõe uma certa neutralidade da sua ação como problematização e resposta técnica.

A atuação especializada do planejamento no Brasil, inicialmente no âmbito dos projetos urbanísticos chamados planos urbanos, nos códigos e posturas e nas legislações municipais sanitárias (séc. XIX e início do séc. XX) já expressou uma disjunção entre:

a) os objetivos de seus proponentes diretos (os técnicos especialistas responsáveis pelos projetos urbanísticos e pela definição de parâmetros e pelos projetos de lei): embelezar os centros urbanos e modernizar sua estética, estabelecer condições mínimas aceitáveis de salubridade urbana e arquitetônica, adequar a infraestrutura e os fluxos urbanos à modernidade urbana internacional, criar parâmetros urbanos e construtivos compatíveis com os padrões de desenvolvimento internacional, estabelecer critérios de segurança e durabilidade construtiva, criar condições mínimas aceitáveis para a moradia dos pobres etc.; e

b) os objetivos de seus operadores (vereadores, secretários municipais, prefeitos): criar eixos de valorização imobiliária na transição de área rural para área urbana em grandes propriedades de terra, possibilitar investimentos lucrativos da burguesia industrial estrangeira na construção de infraestrutura urbana, na produção de loteamentos e na venda de mercadorias para construção de um novo padrão moderno de cotidiano urbano de luxo, definir uma reconstrução das áreas centrais urbanas, com a expulsão da precariedade e a criação de cenários urbanos luxuosos, modernos e valorizados, combater práticas populares cotidianas arcaicas e desenvolver uma nova cultura urbana moderna também para os pobres.

No âmbito da tutela federal das dinâmicas urbanas, a legislação inicialmente tratou de estabelecer os agentes privilegiados e as condições básicas de desigualdade sobre as quais se construiria nossa modernidade urbana (Constituição de 1824, Lei do Registro das Hipotecas de 1846, Lei de Terras de 1850, Constituição de 1891).

No início do século XX, mesmo com a tímida urbanização, algumas contradições, alguns conflitos e alguns problemas do processo já estavam colocados e geravam mobilizações, críticas e pressões. Debates nos jornais, realização de eventos e debates especializados, críticas e sugestões trazidas por brasileiros que acompanhavam os debates e as evoluções de conquistas sociais e de respostas disciplinares no exterior produziram discussões e

propostas críticas. O planejamento buscava referências no urbanismo internacional, os parâmetros se tornavam cada vez mais restritivos e os métodos iam se sofisticando, os ritos de aprovação de projetos se tornavam mais complexos e rigorosos no âmbito municipal. Na esfera federal, a dinâmica urbana *stricto sensu* continuava não sendo uma questão, enquanto os contornos de sua base fundiária e da centralidade da propriedade se consagraram no Código Civil de 1916.

Nesse mesmo período, enquanto os planejadores da cidade discutiam formas de enfrentar os problemas fechadas em si mesmas, através de legislações mais restritivas, da sofisticação da regulamentação por zonas, dos projetos de extensão de serviços de transporte, eletricidade e abastecimento de água, de demolição de áreas insalubres, de modificação de parâmetros construtivos, de desenhos de obras viárias, de regulação de aluguéis, todas as suas ações, de alguma forma, contribuíram para expulsar os pobres para as periferias, para criar um modelo de moradia popular centrado na (ideia de) propriedade privada individual do imóvel, em uma justaposição de loteamentos que constroem uma parte da cidade que não é cidade, embora, muitas vezes, seja a maior parte dela, e que transforma a vida urbana coletiva em um amontoado de vidas privadas, destruindo a vida pública. Esse modelo produziu um novo ciclo de valorização imobiliária na conversão dos terrenos de rural para urbano e produziu loteamentos como investimentos altamente lucrativos em ganhos de escala, além da reprodução ampliada do capital via extensão de serviços urbanos. Essas periferias, por um lado, se construíram à margem dos parâmetros definidos como mínimos aceitáveis, uma vez que não havia estrutura institucional eficaz nem de fiscalização nem de punição e, por outro, exploraram a falta de regulação urbanística dessas áreas, em que também não havia previsão nas legislações municipais sobre sua composição macro, para além de interminável justaposição de loteamentos.

A adoção dos parâmetros arquitetônicos e urbanísticos dos modernismos internacionais, a partir dos anos 1930, no Brasil, não criou cidades mais bonitas, mais funcionais nem mais justas, nem para garantir a universalização da moradia digna, nem para estabelecer uma construção civil tecnológica, avançada ou eficiente. Mas ela contribuiu para reforçar o apagamento da cultura construtiva tradicional, para estabelecer uma força e um alcance gigantescos da indústria

do cimento, para consolidar a construção civil como um dos setores mais poderosos da economia brasileira, para estabelecer um urbanismo rodoviarista de cidades, que destruiu a escala do pedestre, sem criar uma estrutura de mobilidade que funcionasse, para estabelecer zoneamentos que criaram mais eixos de valorização imobiliária nos loteamentos pericentrais de classe média e em novas rodadas de valorização sobre áreas já valorizadas, nos processos de verticalização, nos eixos de edifícios de comércio e serviços e na formação de um novo produto de consumo para moradia das classes médias e dos setores inferiores das elites, estabelecendo novos mercados urbanos do desejo e do luxo.

A produção da precariedade urbana pelo planejamento inatingível dos parâmetros e dos planos urbanísticos elaborados nos municípios e pelos parâmetros que, atingidos, transformaram partes da cidade em mercadorias de luxo, também lançou as bases para a construção do populismo urbano, transformando melhorias urbanas em plataforma política e moeda de troca eleitoral.

A regulação federal dos aluguéis e dos loteamentos e as primeiras políticas de habitação foram benéficas ao mercado de produção de cidade, e também importantes instrumentos na difusão da ideia de propriedade privada como solução mais adequada de moradia.

O debate especializado urbano tinha uma componente crítica e acompanhava os avanços e as conquistas internacionais, no que se refere a várias questões urbanas e habitacionais e ao reconhecimento de direitos. Essas percepções também estavam presentes em algumas pressões e mobilizações políticas. Os avanços da Constituição de 1934 demonstram esse amadurecimento, na esfera das lutas em torno da produção da lei.

O governo totalitário populista contribuiu significativamente na consolidação de uma cultura urbana específica e na manipulação do planejamento e das políticas urbanas, misturando responsabilizações, confundindo causas e consequências, tratando direitos como dádivas e separando plano, discurso e prática na configuração de políticas habitacionais.

Essa constituição das representações do desenvolvimento urbano recepcionou bem o desenvolvimentismo de meados do século XX, período no qual, enquanto as contradições e as mazelas urbanas se aprofundaram e a

metropolização se intensificou, as lutas em torno da produção da legislação federal se autonomizaram significativamente em relação aos seus campos e suas condições de aplicação e apropriação. Naquilo que impacta as dinâmicas urbanas, a eficácia da legislação federal esteve diretamente ligada à parte dessa legislação que beneficiava os agentes privilegiados do poder e seus interesses.

Nesse mesmo período, o planejamento começa a se perceber e se configurar mais claramente como *planejamento (stricto senso)* e tomar as feições mais próximas daquilo que conhecemos hoje, com a multidisciplinaridade, a reflexão crítica sobre a dinâmica urbana, a incorporação da dimensão econômica e da dimensão social e a concepção dos planos como algo cada vez mais complexo que o projeto (desenho) urbano.

Os eventos especializados do planejamento tratavam de vários problemas urbanos e se debruçavam sobre a proposição de soluções tecnicamente adequadas para esses problemas. E, quanto mais se sofisticaram e ampliaram seu leque de proposição, essas propostas, paradoxalmente, se fecharam em si mesmas e se distanciaram dos movimentos de produção da cidade, das contradições, dos conflitos, das assimetrias de poder, dos jogos de interesses, dos movimentos do mercado de terras, da força da construção civil, da realidade fundiária, das dinâmicas objetivas de reprodução dos diversos níveis, tipos e das diversas esferas da ilegalidade urbana. E, cada vez mais, os técnicos que produziam propostas urbanas e projetos de lei ficavam chocados em ver suas propostas despedaçadas, torcidas, aplicadas seletivamente. Nesse sentido, quanto mais a cidade se tornava urbanística e arquitetonicamente criticada, mais duros e restritivos eram os ritos e parâmetros municipais.

No período da ditadura militar, em que a prática social crítica era duramente combatida, o planejamento buscou partir de uma reflexão crítica sobre a realidade urbana em geral para estabelecer diagnósticos específicos detalhados, e planos complexos e completos. Nesse período, houve a criação de uma estrutura institucional federal e a disponibilização de recursos para a realização de planejamento *stricto senso*, e houve uma preocupação federal mais explícita em tratar de questões específicas da dinâmica urbana, metropolitana e regional. Mas esses aspectos incorporaram um projeto específico de consolidação de modernização e urbanização do país, que, entre as coisas que não contemplava, não incluía uma proposta de desenvolvimento

urbano centrado na autonomia municipal para pensar, planejar e gerir suas dinâmicas (a proposta do SERFHAU se baseava na autonomia, que, no entanto, não existia). Assim, os diagnósticos dos planos foram ferramentas úteis de conhecimento da realidade urbana nacional, para decisão centralizada e “política” da distribuição dos investimentos na consolidação do modelo.

Esse processo histórico de conformação da atuação do planejamento no Brasil, apesar de sofrer modificações, manteve por décadas sua identidade técnica, tecnicista, tecnocrática. Esse distanciamento arraigado de suas condições de atuação tem permanecido como desafio ao planejamento crítico. Ele se expressa em elementos ainda presentes no contexto atual.

Apesar de a base da produção da cidade no Brasil ser a criação de uma certa estrutura fundiária e a base da sua reprodução ser a reprodução das condições dessa estrutura, de maneira geral, o planejamento urbano não tem levado em conta a estrutura fundiária. A base fundiária responde de maneira diferente ao planejamento se ela é muito concentrada ou pulverizada, se está ocupada ou vazia, se está parcelada ou se compõe de grandes glebas. Os eixos de valorização que comportam grandes empreendimentos em projetos de expansão urbana e com controle mais difícil do preço da terra ocorrem especialmente em estruturas fundiárias concentradas. Assim, os vetores e as áreas de expansão urbana definidos no planejamento tendem a produzir efeitos de mercado mais perversos e excludentes nesses casos. Estruturas fundiárias muito pulverizadas oferecem maior resistência a essas operações de grande escala, ao definirem espaços mais rugosos.

A criação de vetores de expansão urbana na direção de áreas ambientalmente frágeis tende a gerar pressão imobiliária nessas áreas e, na tentativa do planejamento de controlar a pressão que ele mesmo produziu, através de restrições ambientais (pela definição de parâmetros e zoneamentos), há um aumento da ocupação ilegal. Raramente a gestão urbana consegue controlar de maneira eficaz o adensamento que acompanha os vetores de expansão criados no planejamento.

A construtibilidade dos terrenos, com parâmetros mínimos e máximos, quando explorada pelo mercado em toda a potencialidade definida no planejamento, não raro produz áreas da cidade com graves problemas de mobilidade urbana, e baixa qualidade urbana geral.

O zoneamento urbano, da forma como foi adotado no Brasil, estabelece uma forma ambígua de ordenamento territorial detalhado: por um lado, busca regular minuciosamente parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, do ponto de vista da unidade imobiliária (o lote, a edificação), do ponto de vista estritamente privado e do ponto de vista geométrico (estático); por outro lado, não articula explicitamente tal regulação a uma distribuição atual e prevista, a uma ampliação ou mesmo à manutenção de áreas públicas, áreas coletivas, infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, dinâmicas de relação entre usos. Não raro, nem os proponentes nem os operadores do zoneamento explicam que configuração de desenho de cidade é almejada com essa justaposição de unidades, nem qual é o plano, o projeto ou a regulação para conformação das áreas públicas, que articule a multiplicação de unidades imobiliárias em um todo, nem qual é a dinâmica urbana esperada com a realização daqueles parâmetros, isto é, como ela impacta a estrutura existente e que alterações irá demandar. Muitas vezes, esses elementos são objetos de outros tipos de planejamento, ditos essencialmente técnicos, que não contam com participação nem controle social e, não raro, sequer são acessíveis à população, e são todos definidos de maneira isolada: educação, saúde, segurança, transportes, traçado viário, áreas verdes, coleta de esgoto, preservação ambiental, coleta de lixo etc. Dessa forma, o zoneamento urbano nem é definido como um conjunto de diretrizes mais gerais, a partir das quais cada novo projeto é avaliado individualmente, nem é a cristalização de uma configuração urbana planejada de maneira articulada e totalizante. Há uma reflexão ainda por desenvolver sobre o quê está de fato sendo regulado, o quê *precisa* ser regulado, e por quê.

A formação básica (cursos de graduação) dos profissionais que trabalham com planejamento urbano também não costuma prepara-los para lidar com essas questões, muitas vezes entendidas como menores. A segregação urbana produzida pelas flutuações imobiliárias que resultam de decisões de planejamento é frequentemente percebida como decorrência da má fé dos agentes do mercado e mau uso do planejamento pelo poder público. Os estudantes não costumam aprender que o trabalho do planejador muda o preço da terra, nem que não existem decisões de planejamento puramente técnicas,

tomadas sobre uma base fundiária desigual e na reprodução de uma cidade em disputa¹²⁶.

O movimento constante da reprodução do espaço urbano, que coloca todos os elementos de reprodução e funcionamento da cidade em contínua relação, alterando as condições e o funcionamento uns dos outros, também não costuma ser variável de planejamento (nem está presente na formação dos planejadores).

Nos processos de elaboração de planos, são produzidos, muitas vezes, diagnósticos vultosos e sofisticados, cujos dados, no entanto, as propostas não dizem a que servem ou como pretendem reforçar ou enfrentar, objetivamente. Os conflitos urbanos e fundiários também raramente aparecem no planejamento.

Na proposição de projetos de leis urbanísticas, existe pouco debate sobre quais as condições objetivas de operação desses marcos. Essas condições, historicamente construídas e repetidas, dão indicações de quando, por quem, como e contra quem eles tendem a ser aplicados. Elas sugerem, com isso, maior ou menor necessidade de intensa mobilização social para que a lei seja aplicada de acordo com a forma como foi proposta.

Tais expressões de elementos da consciência ingênua, historicamente construída e consolidada, no planejamento, ainda estão presentes em grande parte do debate e da prática (bem como do não-debate e da não prática). O deslocamento do debate que caracteriza essa consciência se opera, historicamente, no descolamento entre a compreensão da (re)produção do espaço e a compreensão do papel do planejamento na abordagem da problemática urbana: enquanto lá a reflexão se dedica a formular as questões percebidas como elas são percebidas, aqui o planejamento é avaliado segundo sua coerência interna e o potencial que ele tem caso seja aplicado corretamente. Assim, enquanto a crítica da dinâmica urbana procura uma compreensão global

¹²⁶ Existem alguns aspectos da prática cotidiana de planejamento que são enfatizados em cursos de pós-Graduação *lato senso* (especialização) e *stricto senso* (mestrado, doutorado e pós-doutorado). No entanto, uma vez que a Graduação já habilita os profissionais para atuar em planejamento, é necessário que haja, nesse nível, uma formação básica que trabalhe ao menos os elementos mais gerais. No âmbito jurídico, o desafio é ainda maior, pois não só o direito urbanístico não é uma realidade na grande maioria dos cursos de graduação em direito, como há poucas pós-graduações nessa área. Além disso, mesmo a formação em direito imobiliário e registral tem sido alvo de críticas enquanto preparo dos profissionais para atuarem em algumas questões cotidianas no âmbito da reprodução do espaço.

do processo de reprodução do espaço, a evolução do planejamento, na tentativa do enfrentamento dos problemas que tais dinâmicas produzem, tem sido autorreferente. Ela tem sido feita como um processo fechado em si mesmo, e leva a uma ampliação e a um aprofundamento de temas, linguagens, tecnologias, instrumentos, processos e produtos, que busca encontrar o aumento de sua eficácia dentro de si mesmo. A eficácia do planejamento se torna uma questão de mais planejamento, ampliação das suas estruturas e de sua atuação, maior disponibilização de recursos, maior institucionalização (cristalização dos processos em planos e em estruturas para produzir e operá-los), ampliação e aprofundamento da regulação.

Um exemplo são as operações urbanas consorciadas. O instrumento tem uma história, no Brasil, como agente viabilizador de empreendimentos urbanos que agravam os problemas e repetem a lógica desigual, privatista, excludente, pouco funcional da reprodução do espaço urbano. Não obstante, os agentes do planejamento consideram que o problema é o mau uso do instrumento, que ele em si tem potencial para enfrentar os problemas urbanos. Ele está no Estatuto da Cidade, em muitos planos diretores e no Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015). Como ele segue sendo utilizado segundo a mesma lógica na qual ele vinha sendo aplicado, os estudos urbanos produzem sucessivas críticas sobre cada novo caso que se realiza. No entanto, os instrumentos não são neutros, uma vez que eles não podem ser separados do contexto de sua criação e utilização. Se há uma aposta na possibilidade de contra-uso do instrumento ou de uso diferente daquele já estabelecido, ela implica mobilização política nesse

sentido, e não apenas mencioná-lo em uma lei e criar outras leis que, em tese, condicionam sua aplicação¹²⁷.

Essa consciência também está presente na perpetuação da pressuposição de equivalência direta entre conceito e coisa – e do conceito para a coisa – entre espaço e participação, entre zoneamento e configuração urbana, entre legislação e prática espacial, entre configuração material e experiência espacial. Ela imagina que, excluindo os conflitos e as contradições urbanas dos processos e dos produtos de planejamento (não os investigando, não os discutindo, não desenvolvendo as discussões que surgem nos espaços de participação, não os mencionando nos documentos e não buscando enfrentá-los nem os regular), eles deixam de existir.

Essas marcas históricas de uma consciência deslocada estão presentes na contradição entre lutar com afinco para que os espaços de planejamento sejam democráticos e participativos e subvalorizar a capacidade dos diversos agentes sociais para entender e planejar, desqualificar suas críticas, aplainar seus conflitos, filtrar e reescrever suas ideias, a ponto de tornar irreconhecíveis os produtos mesmo para quem ajudou a produzi-los. E também em uma certa dificuldade em identificar o papel do planejamento no desdém e na resistência a ele, que caracterizam a maior parte da sociedade brasileira.¹²⁸

A longa construção histórica (*distorção histórica*, nos termos de Freire) dessa consciência deslocada deixou marcas profundas no planejamento

¹²⁷ Outro exemplo tem sido as instituições das Unidades de Conservação (UCs), especialmente as de preservação integral. Ao desconsiderar a estrutura fundiária e as dinâmicas socioterritoriais, a instituição dessas UCs cria uma semi-realidade. Grande parte do território delas permanece em situação dominial irregular, com moradores permanecendo dentro dessas áreas e mantendo suas atividades, de maneira ilegal (enquanto sua presença é tolerada informalmente, eles não podem receber apoio, como exemplo, de financiamentos). Por outro lado, não raro, as ações de regularização fundiária consistem na expulsão de moradores que não têm título de propriedade, sem reconhecer que muitos deles atendem aos critérios para usucapião. Se a pesquisa por áreas prioritárias para preservação ambiental e para criação de UCs partisse de uma pesquisa dominial, ela poderia encontrar áreas públicas, incluindo terras devolutas, não ocupadas, que atenderiam aos critérios ambientais, não gerariam gastos públicos com desapropriação nem violências fundiárias, e ainda contribuiria para o cumprimento da função social da propriedade pública. E, no caso das áreas privadas, apontaria as ações e os recursos necessários para a viabilização de sua instituição regular e indicaria tanto as fontes de recurso para as desapropriações quanto as áreas para reassentamento e sua disponibilização.

¹²⁸ O planejamento tem se mantido como algo abstrato, distante, incômodo, desnecessário ou inútil no imaginário popular. Enquanto isso, os agentes do mercado imobiliário e do setor da construção civil continuam tendo sucesso na mobilização da população na produção de pressões contra o planejamento.

brasileiro e continua presente, em graus e de maneiras diferentes, em grande parte do debate e da prática. A sua superação implica um processo emancipatório do próprio agente do planejamento, condição para uma práxis profissional e acadêmica, uma espécie de “desarquivamento”, de sair da sua própria educação bancária.

A constituição da práxis no planejamento tem sido um processo histórico contraditório, com avanços e retrocessos, conflitos e incompletudes, mas ela vem ocorrendo. Essa práxis emancipatória abre caminhos no horizonte da realização da nova ordem urbanística, voltada para a justiça socioterritorial e para uma reconquista da dimensão pública da reprodução do espaço.

Muitas grandes cidades brasileiras, como Belo Horizonte e São Paulo, elaboraram seus planos diretores na década de 1990¹²⁹, apesar de essa década ser amplamente considerada como um período de continuação do desmonte sistemático das estruturas de planejamento e de enfraquecimento, de maneira mais ampla, da própria noção de planejamento.

Esse período expressa as ambiguidades das transformações no capitalismo global e de suas expressões no Brasil¹³⁰. Uma delas é a relação entre uma certa defesa da desregulação em alguns temas, no âmbito do chamado neoliberalismo, por um lado, e uma ampliação da regulação em outros, com o fortalecimento da noção de governança e o fortalecimento das formas controle e previsibilidade, exigidas para segurança das novas relações

¹²⁹ O Plano Diretor de Belo Horizonte foi aprovado em 1996 e o Plano Diretor de São Paulo, embora tenha tido propostas elaboradas e discutidas na década de 1990, foi aprovado apenas em 2002.

¹³⁰ Para uma abordagem crítica das dinâmicas macroeconômicas, geopolíticas e culturais no cenário global e suas relações com as dinâmicas espaciais, nas últimas décadas, ver, outros, Davis (2006a; 2006b), Hager (2012), Harvey (1981, 1989a, 1989b, 1995, 2006), Soja (1993; 2001), Swyngedow (2005). Para uma discussão quanto à expressão dessas dinâmicas no Brasil, conferir, entre outros, Becker (1991), Bezerra (2005), Carlos e Oliveira (2004), Costa e Mendonça (2011), Fix (2007), Klink (2010), Monte-Mór (2010), Ribeiro (2004), Rolnik (2015), Shimbo (2012), Vainer (2000).

econômicas, no âmbito da chamada financeirização¹³¹. Além dessas transformações, algumas lutas urbanas se fortalecem e há também, entre 1990 e 2010, alguns avanços no reconhecimento dos direitos sociais e algumas ações no sentido da sua realização¹³².

Na primeira década do século XXI há uma retomada, na esfera federal, do planejamento urbano e regional e, de maneira mais ampla, da questão urbana e habitacional no Brasil. Com a criação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257) em 2001, a nova forma de ação do Estado nas dinâmicas socioterritoriais se formaliza e fica mais clara. Entre as normas gerais de abrangência nacional em matéria urbanística, o Estatuto da Cidade foi aquele que consagrou o direito à cidade como princípio e regulamentou a CF/1988, prevendo instrumentos de desestímulo à manutenção de vazios urbanos com finalidade especulativa, mas com aplicação a médio e longo prazo de ociosidade. A partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, do planejamento em nível macro, em escala nacional, ao planejamento mais local, na escala do assentamento, há todo um sistema de planos, programas, projetos e ações que definem e enfrentam a problemática urbana e habitacional em suas várias nuances. Na definição de diretrizes de planejamento e gestão urbana, nos diversos níveis e setores, houve

¹³¹ Entre novas leis federais e modificações nas existentes que expressam esses aspectos, podemos destacar, na última década do século XX, a Lei da Reforma Agrária (Lei n. 8.829, 1993), que regulamenta o capítulo da política agrícola e fundiária e da reforma agrária da Constituição Federal de 1988 (art. 184 a 191), a Lei da alienação fiduciária de imóveis (Lei n. 9.514/1997), a Lei n. 9.636/1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, a Lei n. 9.785/1999, que trouxe diversas alterações na Lei n. 6.766, e a Emenda Constitucional n. 26, de 2000, que incluiu a moradia como direito social. A Lei n. 9.514/1997, criando a alienação fiduciária de bens imóveis, deu um novo impulso ao mercado imobiliário brasileiro, cujas operações de crédito imobiliário eram historicamente garantidas por hipotecas. A hipoteca é um direito real de garantia sobre coisa alheia, que, para sua execução, demanda intervenção judicial, com a penhora do bem do devedor e sua venda judicial, para pagamento ao credor. Em razão das vicissitudes do processo judicial brasileiro, a hipoteca se tornou um instrumento ineficiente para a retomada rápida de bens imóveis de compradores inadimplentes. Após a Lei de 1997, praticamente todos os financiamentos habitacionais no país passaram a ser feitos com alienação fiduciária. Em relação à Lei n. 9.785/1999, algumas alterações que ela trouxe facilitaram a regularização fundiária de interesse social: os percentuais de áreas públicas nos procedimentos de loteamento passam a ser definidos pelo Município; os itens de infraestrutura urbana dos loteamentos são flexibilizados; os instrumentos particulares passam a substituir facultativamente as escrituras públicas, para fins de registro; a Lei altera também a Lei das Desapropriações, para facilitar a regularização fundiária urbana, viabilizando o registro da imissão provisória na posse, para fins de loteamento da terra pelo ente expropriante.

¹³² Para uma abordagem sobre as conquistas recentes no âmbito dos direitos sociais, especialmente os direitos sociais urbanos, ver, entre outros, Alfonsin (1997, 2006), Gaio (2015), Fernandes (1998, 2006a, 2008, 2011, 2013) e Montoya (2012).

uma aposta em que a criação de canais de participação popular nos processos de elaboração dos planos diretores seria suficiente para que essa natureza política do planejamento viesse à tona. Os debates na arena de planejamento levariam, dessa forma, à conformação do Plano Diretor, como exemplo, como cristalização de um pacto social legítimo que, por isso mesmo, seria aplicado.¹³³

No que se refere ao planejamento urbano e regional, o avanço concreto trazido pelas novas possibilidades jurídicas e institucionais foi limitado. Fernandes (2008) ressalta os avanços na questão da gestão democrática, que não apenas envolvem a criação de canais de participação, mas sua convalidação jurídica, com a anulação judicial de planos diretores elaborados sem participação social.¹³⁴ Ele também aponta que, no entanto, a qualidade política dos processos dessa participação é muito variável no país. Outros avanços dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade em relação aos anteriores que ele destaca são a afirmação do caráter compulsório do planejamento urbano e sua concepção como função pública, e a da inclusão de temas como moradia social, preservação ambiental e patrimônio cultural.¹³⁵ O Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades têm uma participação significativa nesses avanços. O autor destaca que, apesar disso,

¹³³ Entre 2000 e 2010, novamente, observamos uma série de criação e modificação de leis federais relativas à temática urbana e ou fundiária, entre as quais destacamos a Lei n. 10.267/2001, que dispõe sobre a obrigatoriedade do georreferenciamento de imóveis rurais; a Medida Provisória 2.220/2001, que instituiu a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM); o Código Civil de 2002, que consagra a função socioambiental da propriedade como princípio; a Lei n. 10.931, que altera a Lei dos Registros Públicos (Lei n. 6.015); a Lei n. 11.124/2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); a Lei 11.481/2007, que dispõe sobre Regularização fundiária de imóveis da União; a Lei n. 11.445/2007 que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, altera também a Lei 6.766/1979, acerca da infraestrutura básica dos parcelamentos urbanos; a Lei da Assistência Técnica (Lei n. 11.888/2008); a Lei n. 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; e a Lei n. 11.977/2009, que Institui o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), dispõe sobre as normas gerais nacionais para a regularização fundiária urbana, e trata ainda do registro eletrônico de imóveis. A Lei que cria o PMCMV é expressiva das contradições vividas: ela cria um programa exaustivamente criticado como programa habitacional, e, ao mesmo tempo, estabelece um novo marco para a regularização fundiária urbana, consagrando uma metodologia integrada de reconhecimento de direitos e facilitando os processos de regularização fundiária de interesse social.

¹³⁴ Para uma discussão jurídica sobre os planos diretores, ver, entre outros, Pinto (2011).

¹³⁵ Para uma abordagem da temática do patrimônio cultural e da preservação ambiental em relação ao paradigma da função social da propriedade, ver Gaio (2015).

“os novos planos diretores têm o mesmo caráter excessivamente complexo e burocrático dos anteriores – na verdade, em muitos casos as exigências e listas de critérios técnicos e procedimentos administrativos de todo tipo aumentaram ainda mais”. (FERNANDES, 2008, p.130)

Além disso, os planos diretores recentes se definem numa zona híbrida de encontro entre lógicas aparentemente opostas: uma lógica definida a partir do princípio da justiça socioterritorial e uma lógica definida pelas demandas ditas de mercado. O avanço do modelo do planejamento estratégico sobre o planejamento para a justiça socioterritorial tem sido apontado como um dos principais motivos para o esvaziamento político dos processos de planejamento urbano e regional e para sua pouca eficácia em alcançar as mudanças almejadas¹³⁶. Esses problemas unem os planos diretores anteriores e posteriores à CF/1988 na dificuldade em se conceber em relação ao mercado de terras¹³⁷. Para o autor, o caminho para os planos não estaria na regulação excessiva de formas e usos nem na ampliação da desregulação, mas na redefinição dos processos, das ênfases e dos níveis de regulação em função de princípios urbanísticos ambientais e técnicos claros e, em especial, em função da questão do acesso à terra urbana (e urbanizada).

Só assim será possível definir o que precisa ser regulado, ter mente a capacidade de ação das administrações municipais e estabelecer formas de tratar diferentemente processos diferentes¹³⁸.

¹³⁶ Para uma discussão sobre os planos diretores recentes, no âmbito dos estudos urbanos, conferir, entre outros, Compans (2004), Lacerda (2005), Santos Júnior e Montandon (2011), Vainer (2000, 2001).

¹³⁷ “A impossibilidade de se romper com a natureza do planejamento tradicional acaba, na verdade, por provocar processos renovados de segregação, gentrificação e de ‘expulsão pelo mercado’, exatamente pela incapacidade de se interferir diretamente na dinâmica do mercado de terras. Repensar a relação do planejamento com o mercado é crucial, partindo da identificação dos conflitos existentes – sobretudo dos conflitos fundiários – para que as leis urbanísticas e planos diretores ‘peguem’ ” (FERNANDES, 2008, p. 131).

¹³⁸ Uma ampla pesquisa de avaliação dos planos diretores realizados em todo o país após a criação da nova sistemática comprovou que os planos diretores produzidos nos primeiros 10 anos de vigência do Estatuto não expressam uma apropriação significativa dos avanços que ele trouxe (SANTOS JÚNIOR e MONTANDON (Org.), 2011).

Experiências e horizontes na constituição da práxis emancipatória no planejamento

A cidade brasileira enfrenta problemas graves e urgentes, como sabemos. Se, por um lado, é da natureza da ordem capitalista do espaço produzir e reproduzir esses problemas, como também sabemos, por outro, nem por isso o planejamento *precisa* agravá-los.

Na medida em que a práxis (reflexiva e (auto)crítica) vem indicando alguns aspectos nos quais a atuação do planejamento é particularmente responsável pela reprodução de algumas mazelas urbanas, a práxis cotidiana do planejamento tem se proposto enfrentar esses aspectos e, com isso, tem contribuído efetivamente para reduzir problemas urbanos ou ao menos não piorá-los.

A abertura emancipatória do planejamento é um processo, que vem acontecendo de várias formas, em vários aspectos, é contraditória e é parcial. O planejamento em que a práxis reflexiva consiste em levantar amplamente os conflitos e as contradições envolvidos na criação de um novo eixo de desenvolvimento urbano (ou reconstrução, ou “troca de tecido”) perverso para a cidade e a práxis de assessoria e ou extensão universitária consiste em articular arcabouço jurídico-urbanístico, estrutura institucional de defesa dos interesses coletivos no ordenamento territorial e mobilização de prática social crítica, no enfrentamento dessa possibilidade, com vistas à sua anulação, é um planejamento crítico. O planejamento que transforma o processo de elaboração de um plano em um convite à sociedade para conhecer os projetos de desenvolvimento urbano do poder público e os seus impactos, e para conhecer e exercer as possibilidades de controle social sobre o licenciamento e a realização desses projetos, também é um planejamento crítico.

A construção de uma práxis ampliada do planejamento tem buscado reconstruir suas percepções, métodos, instrumentos e competências. Ela eventualmente ocorre, mesmo no âmbito do cotidiano da produção de planos diretores, como exemplo. A sua conformação como espaço de planejamento crítico começa por procurar conhecer alguns aspectos que condicionam a (re)produção do espaço, em especial a estrutura fundiária. Podemos ainda

mencionar, entre outros: o papel do mercado de terras e do mercado imobiliário nas dinâmicas urbanas na história recente; as capacidades, limitações e conflitos institucionais para gestão de políticas, planos, projetos e regulações urbanas; os principais conflitos urbanos; a percepção do poder público e dos moradores em relação ao suporte e aos recursos ambientais, áreas verdes, unidades de conservação, sistema hídrico; a situação dos espaços públicos concretos e simbólicos; e as consequências diretas e indiretas da precariedade habitacional e urbana na saúde pública.¹³⁹

Cabe destacar que essa práxis também implica a construção de novas formas de lidar com esses aspectos, inclusive no que se refere à produção e à sistematização de dados. Boa parte desses elementos remete a aspectos simbólicos, a elementos de amplo conhecimento local ou configuração sociopolítica. Eles podem ser delineados, em linhas gerais, em poucos eventos coletivos, com a utilização de dinâmicas de grupo e algumas entrevistas semi-estruturadas, e com a consulta a poucos documentos, bem como podem ser esquematicamente sintetizados em documentos simples e curtos.

Esse conjunto inicial de dados indica qual é a base concreta e simbólica sobre a qual o planejamento atua e cuja autodefinição de problemas e expectativas condiciona a definição de problemas e objetivos pelo planejador, pois eles serão aqueles de fato levados em conta na apropriação do plano, e não os tecnicamente definidos.

A etapa de elaboração do diagnóstico urbano, assim, não parte de uma folha em branco, mas de um direcionamento, a partir e na circunscrição da qual o planejador define seu roteiro de variáveis a investigar nessa fase.¹⁴⁰ O diagnóstico que resulta dessa investigação vai estabelecer o conjunto básico de variáveis sobre as quais o planejamento vai atuar diretamente, a partir de um

¹³⁹ Esse aspecto tem se tornado ainda mais importante para o planejamento com os retornos (em algumas situações, produzindo epidemias) de “doenças do subdesenvolvimento”, como a dengue, a febre amarela e, mais recentemente, com a suspeita da volta da poliomielite. Tais doenças, que no Brasil têm sido abordadas com ênfase em outros fatores, são amplamente reconhecidas, inclusive na literatura internacional, como essencialmente ligadas ao saneamento ambiental.

¹⁴⁰ Esse roteiro é uma orientação inicial para as questões a serem colocadas em debate. Ele não é uma estrutura acabada. Poderia ser entendido, até mesmo, como um conjunto básico de provocações a serem feitas para incentivar o envolvimento efetivo dos diversos agentes sociais na reflexão crítica sobre a (re)produção do espaço e sobre o papel do plano em questão nesse processo.

processo claramente estabelecido e exequível na realidade identificada, com suas limitações e contradições.

Além disso, como o planejamento crítico é de base participativa, nessa verificação inicial (pré-diagnóstico), surgem as primeiras dúvidas e aparecem os primeiros conflitos. O planejamento não é emancipatório (nem para o especialista, nem para os demais envolvidos) e nem eficaz se ele procura calar essas dúvidas e aplinar esses conflitos, a partir da manipulação de argumentos técnicos, de discursos complexos e da alegação de suas próprias limitações. A emancipação do próprio planejador implica a percepção da capacidade de reflexão e proposição de todos os agentes sociais envolvidos no processo de planejamento participativo. O diálogo crítico precisa enfrentar e explorar as contradições e os conflitos envolvidos na reprodução do espaço e precisa incentivar a reflexão a partir das dúvidas e a apropriação crítica do processo. Há que disponibilizar e expor todas as informações relevantes (de forma acessível) e discutir princípios e conceitos, refletir sobre o papel do arcabouço jurídico na definição dos direitos e das obrigações nos conflitos urbanos, bem como quais consequências estão em jogo. A prática dialógica no planejamento implica incentivar os agentes sociais a se manifestarem e a desenvolver seus raciocínios, suas reflexões e suas propostas, respondendo suas perguntas, “devolvendo” questões ao seu autor e ao restante do grupo, buscando explorar as questões que surgirem, explicar claramente termos, expressões e conceitos técnicos, ao invés de utilizar uma linguagem diferente (simplificada) daquela que constará dos produtos. Se existe uma proposta preliminar do poder público de aumentar uma frente minerária, como exemplo, o processo de planejamento não pode se furtar a discutir com todos os agentes sociais os limites legais e os impactos de tal expansão, nem de mostrar quais vias existem para discussão, questionamento e condicionamentos dessa ação e dos desdobramentos. Se existem territórios em disputa, se as pessoas questionam os reais objetivos do

processo de planejamento, isso precisa ser discutido para que o processo seja de fato uma práxis emancipatória.¹⁴¹

A justeza entre o contexto urbano ao qual o planejamento se destina e a sua representação como base inicial para o processo de planejamento depende em grande medida de um envolvimento efetivo dos agentes na reflexão sobre qual é de fato essa base – especialmente porque, não raro, ela mesma está em disputa.

O diagnóstico, da mesma forma, é participativo crítico se ele cristaliza uma reflexão crítica de todos os envolvidos e eles se reconhecem nele. Se o processo de planejamento realiza uma escuta passiva dos agentes sociais e depois, longe deles, os utiliza como dados frágeis, a serem filtrados, recortados, traduzidos e reconstruídos por uma reflexão técnica e fechada, ele não se emancipa da crença na sua capacidade de (re)construir sozinho uma realidade espacial.

A elaboração das propostas, que na práxis também é conjunta, implica outros exercícios de pensamento e debate, que basicamente tratam de preencher a lacuna entre a problemática urbana levantada (diagnóstico) e a situação futura imaginada em relação a essa problemática (objetivo).

As propostas definem novos elementos, que se articulam com a configuração e as dinâmicas urbanas em curso. É importante refletir sobre como essas articulações tendem a ocorrer, nas condições iniciais discutidas. Os planos diretores, ao seguirem os preceitos constitucionais e do Estatuto da Cidade na qualificação da função social da propriedade e na instituição do ordenamento territorial urbano, impactam em vários elementos, entre eles: a) valorização imobiliária, expulsão e segregação e produção de ilegalidade; b)

¹⁴¹ Os “temas geradores” a partir dos quais essas discussões se desenvolvem decorrem ao menos de três fatores: a) o produto final do trabalho. No caso do Plano Diretor, esse produto final será um projeto de lei, encaminhado para votação, o qual, para atender às suas atribuições constitucionais, deverá qualificar a função social da propriedade e definir a política básica de ordenamento territorial. Eles, no cumprimento desse papel, indicam e regulam instrumentos urbanísticos, estabelecem parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, discriminam porções do território através do zoneamento. A validade jurídica desse instrumento depende disso, nos casos em que os planos diretores não atendem a esses aspectos, a literatura jurídica, o ministério público e a jurisprudência tem entendido que não se trata de plano diretor de fato, e impõem as exigências constitucionais aplicáveis ao Plano Diretor ao marco que cumprir objetivamente sua função, mesmo que tenha outro nome, como Lei de Zoneamento, ou Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (PINTO, 2011; SILVA, 2012). Assim, se os conceitos, elementos, agentes e desdobramentos envolvidos não forem discutidos com o grupo, o produto final será alienígena ao processo. Na práxis emancipatória do planejamento, o debate participativo pode ir além disso, mas não pode ser aquém.

valorização, criação e reestruturação de centralidades; e c) fluidez urbana e deslocamentos: possibilidade de articulações entre distribuição de equipamentos de educação, saúde e segurança, praças e espaços verdes de uso público e distribuição de moradias; possibilidades de articulação entre moradia e trabalho. E, se além disso, esses planos propuserem algumas ações de política urbana, como melhorias de qualidade urbana e enfrentamento da precariedade habitacional e urbana, eles também implicam uma definição preliminar de custos e fontes de recursos.

A partir do exercício coletivo no processo de planejamento, constituído no âmbito do processo de produção do Plano, sobre as implicações das soluções imaginadas e desejadas, a listagem, a hierarquização e a operacionalização dos objetivos devem ser suficientes para realizar sua execução e o controle de sua execução. Eles demandam uma definição, pelo menos, de quem vai fazer, o que vai fazer, quanto tempo vai gastar, quanto vai custar, de onde vem o recurso, quem vai conferir. E os envolvidos nessa práxis têm uma apropriação completa e efetiva do processo, conhecem os aspectos envolvidos, os condicionantes, as limitações, os prazos, os motivos e como tudo isso afeta a vida e a cidade deles.

O planejamento crítico construído no âmbito da realização de um Plano não é um processo e não leva a um produto totalmente coeso e nem ausente de contradições. As desigualdades de forças e os conflitos de interesses aparecem, há ganhos e perdas, satisfações e insatisfações. Processos democráticos não são democráticos porque “terminam” com todos satisfeitos com os resultados, são democráticos porque todos os que participaram jogaram com todas as suas possibilidades e o resultado expressa esses embates. O reconhecimento social do papel ativo nessa construção aproxima os marcos jurídicos construídos ou modificados nesses espaços ou a partir deles da prática social, aumentando seu reconhecimento e a pressão pelo seu reconhecimento, até mesmo com a judicialização de conflitos pelo cumprimento da legislação. Esses processos extrapolam a conclusão (a entrega do produto final) e os limites do Plano e continuam como processos de planejamento, especialmente na prática do controle social.

As propostas do planejamento crítico não estabelecem uma solução urbana ideal, completa, ou uma cidade, metrópole ou região sem problemas ou conflitos. Elas são definidas no âmbito de suas efetivas possibilidades materiais

e simbólicas de realização e no âmbito das percepções, dos interesses e dos desejos dos agentes sociais e não dos planejadores. Por outro lado, essas propostas são mais complexas, mais ousadas e mais delicadas. Elas definem o seu cerne precisamente onde, historicamente, os condicionantes são apagados para produzir o planejamento como ideologia e como instrumento simbólico da retórica de uma cidade sem conflito e, com isso, encobrir a lógica de reprodução do espaço, reforçando-a.

O “desarquivamento de si” do planejamento no estabelecimento de uma práxis que se realiza como processo da consciência (e da prática) ingênua para a consciência (e a prática) crítica e, partir daí, como práxis em permanente movimento (auto)crítico, é condição para ruptura com a prática autorreferente que caracteriza historicamente o planejamento no Brasil. Ela contribui para o enfrentamento da distância (e mesmo da oposição) entre os objetivos e os resultados do planejamento, que marca o aprofundamento e o agravamento dos problemas urbanos *pari passu* à evolução do planejamento que busca resolvê-los.

Nessa construção-exercício de sua emancipação, o planejamento crítico vem buscando, ao se perceber como parte, redefinir sua atuação, aumentando sua eficácia e explorando todas as possibilidades técnicas, institucionais, sociais, jurídicas, econômicas e ambientais no enfrentamento das desigualdades urbanas, metropolitanas e regionais.

No Brasil, em que boa parte das conquistas básicas da Modernidade não foram alcançadas na vida cotidiana de maneira ampla e são objetos de lutas sociais, como acesso a emprego, educação, saúde e saneamento ambiental, onde os direitos estabelecidos na Constituição Federal há 30 anos ainda não são uma realidade, onde ainda há epidemia de dengue e febre amarela, o planejamento crítico é necessário, importante e também é desafio.

Existem iniciativas e conquistas nesse sentido, mas há ainda um longo caminho na práxis do planejamento, que passa pela construção de novas formas de olhar a história urbana brasileira e o papel ativo do planejamento na reprodução do espaço urbano, que supere a perspectiva da degenerescência, da distorção e da má aplicação do planejamento, que ainda marca esse campo.

Há que se repensar a formação dos planejadores, de maneira que a inclusão de uma formação de perspectiva crítica sobre as relações sociais na

reprodução do espaço, sobre os imperativos econômicos e sobre os impactos de ambos na configuração das cidades não implique a exclusão do domínio sobre os aspectos físicos, ambientais, econômicos e funcionais mais diretos da construção e do funcionamento das cidades. Uma formação em que a crítica da legislação urbanística não se configure como repulsa ao seu conhecimento e à sua operação. Em que a crítica genérica da concentração fundiária no Brasil não exclua a necessidade de saber conhecer, entender e estimar cada base fundiária e as particularidades de suas “respostas” ao planejamento. Em que a crítica dos imperativos de mercado não exclua a necessidade de saber estimar (ao menos qualitativamente) como o mercado responde ao planejamento (nas flutuações nos preços dos imóveis, nas variações dos perfis dos empreendimentos propostos para cada área dentre outras) e como, dessa relação, se define muito da distribuição dos pobres na cidade. Em que o conflito e a contradição possam ser entendidos como componente fundante das dinâmicas urbanas e, portanto, parte essencial dos processos de planejamento, e mesmo de seus resultados. Uma formação em que o conhecimento instrumental e o conhecimento crítico se exercitem e se desenvolvam sempre se sabendo necessários e insuficientes na compreensão de cada situação de planejamento e que, por isso, a participação nos processos participativos não significa fonte de dados e mobilização passiva a favor do planejamento, mas construção coletiva árdua, contraditória, conflituosa e incompleta, efetivamente um instrumento *da* cidade, *da* metrópole e *da* região. Há que se rever tempos, métodos, rituais, instrumentos e linguagens do planejamento, para que a sofisticação e a complexidade dos produtos sejam menos um fator de qualidade dos mesmos que a medida e a qualificação daquilo que mudou na dinâmica urbana a partir de sua realização.

A prática (auto)emancipadora do planejamento é dialógica e implica dupla emancipação, entre assessores e assessorados. Ela incentiva ou fortalece a construção de uma cultura urbana emancipada entre os agentes sociais que participam do processo e, nesse sentido, pode atuar em diferentes níveis e com intensidades diferentes. O planejamento pode contribuir para a mudança socioterritorial, especialmente aquela ligada às conquistas mais básicas da Modernidade, através de uma forma *passiva* de lidar com a participação. Nesse caso, os planejadores não se envolvem na mobilização para a participação, tomam os agentes já envolvidos no processo como dados e discutem com eles

o processo – frequenta os espaços quem quer ou quem foi convidado ou a quem foram dadas condições de participar e, entre, esses, se manifesta quem quer e a escuta pelos planejadores não gera uma provocação de volta para desenvolver mais a reflexão.

Ela também pode lidar com a participação de forma *ativa*, que tem dois níveis. Na forma ativa de primeiro nível, há uma provocação, um incentivo ou um convite a todos os envolvidos no processo a mobilizarem suas capacidades reflexivas, críticas e criativas, em um debate no qual a dimensão dialógica é explorada, com o objetivo do desenvolvimento de consciência urbana crítica. Nesse processo, tanto os planejadores quanto os demais agentes mudam seus níveis de conhecimento e suas formas de perceber e valorar os elementos da reprodução do espaço urbano que foram objeto do diálogo. O desenvolvimento da crítica nessa prática coletiva assessorada de planejamento desloca a posição privilegiada decisória dos técnicos. Os agentes se apropriam efetivamente da construção, exercendo controle social (crítico) durante a elaboração, o que, por sua vez, contribui para o exercício de controle social efetivo durante a implementação do planejamento. Na forma ativa de segundo nível, os planejadores se envolvem com a construção dos espaços participativos, criando e exercitando condições efetivas de envolvimento ampliado dos agentes urbanos na reflexão sobre a produção do espaço. Nesse caso, existe um debate prévio sobre como ampliar o acesso dos moradores ao planejamento.

Esse é um grande desafio na democratização do planejamento, pois as condições de vida definidas na reprodução (cotidiana) do espaço estabelecem uma saturação espaço-tempo que exaure os corpos e empobrece as energias reflexivas e criativas das mentes. A captura das poucas energias humanas que restam do cotidiano urbano por longos processos de reflexão e debates de planejamento poderia facilmente se tornar uma forma de violência, e contribuir no sentido oposto à construção de sujeitos. Assim, a abertura de espaços de planejamento no cotidiano urbano requer uma articulação com espaços e práticas já existentes. Uma das possibilidades é a escola. Da mesma forma que existem as abordagens da educação ambiental, da educação patrimonial e da educação para o trânsito, poderia haver uma educação urbana. O que é um Plano Diretor, para que serve, o que são as leis de parâmetros urbanísticos e construtivos, como elas são feitas e como funcionam, o que é uma incorporação

imobiliária, o que é um registro imobiliário, como funciona o zoneamento urbano, como funciona o sistema natural de drenagem e como ele se articula com a infraestrutura urbana de drenagem, o que é saneamento ambiental e como ele afeta a saúde pública, o que é “área de risco”, como o custo financeiro, ambiental e social da cidade é construído e compartilhado por todos, e como e por quê ele é desigual. Como exemplo, em cidades pequenas, existem muitas pessoas que ainda acreditam que é obrigação do poder público executar obras e infraestrutura em loteamentos e mesmo obras de movimentação de terra em terrenos particulares. Quando há um embate no processo de planejamento sobre um novo zoneamento ou uma mudança significativa de parâmetros urbanísticos, mesmo nas metrópoles, a maior parte da população de uma cidade não tem a menor ideia de como isso afeta a sua vida cotidiana. A cultura urbana que oscila entre desdém e resistência ao planejamento, historicamente construída, é reforçada pelo baixo acesso à informação, mesmo em meios de alta escolaridade. A criação da prática de educação urbana pode estabelecer vários tipos de aproximações entre os técnicos especialistas e a educação formal em todos os níveis. Ela pode envolver a incorporação do tema aos currículos escolares à participação de agentes de planejamento em eventos, e programas específicos, como contextos nos quais o educando passa todo o dia na escola, e eventos educativos, festivos e lúdicos que contam com a presença das famílias. Pode envolver incentivos governamentais à participação de professores das redes pública e privada em ciclos de formação urbana para que atuem como incentivadores e multiplicadores de reflexão.

A construção de uma cultura urbana autônoma rompe com a dependência dos moradores dos níveis de comprometimento técnico e social dos técnicos especialistas e os torna menos vulneráveis à manipulação ideológica na veiculação de informação distorcida, por agentes interessados na manutenção da privatização do aspecto público da reprodução do espaço e na desregulação urbana. Os sujeitos sociais, assim, têm maiores condições efetivas de, por si mesmos, estabelecerem um espaço de debates e disputas que definem as bases, os objetivos e os instrumentos no processo planejamento e, posteriormente, acompanham a sua aplicação. Como exemplo, o controle social dos processos e produtos por uma coletividade urbana emancipada torna pouco relevante se o agente financiador do planejamento é o Estado ou o mercado.

A dupla emancipação nos processos de planejamento crítico, portanto, é uma práxis que opera simultaneamente a superação das consciências sociais urbanas mágicas e ingênuas e a construção de consciências urbanas críticas. O sujeito urbano formado nesses processos se sabe sujeito do *seu* espaço, e sabe também os compartilhamentos intersubjetivos dos direitos e das responsabilidades envolvidos na (re)produção coletiva da cidade, que conforma esse espaço *seu*. A construção da consciência crítica e o seu exercício na práxis urbana cotidiana se estabelecem no cotidiano da (re)produção do espaço como *práticas contínuas*. Esse movimento pode contribuir para um processo de (re)conquista da perspectiva coletiva no imaginário e da (re)dinamização da vida pública. Também pode contribuir nas mobilizações em torno da inserção na prática social dos direitos sociais urbanos conquistados na CF/1988. Por fim, poderia contribuir para uma ressignificação juridicamente legítima e socialmente reconhecida da função social da propriedade, dos planos urbanos, da política urbana e do ordenamento territorial. O horizonte da práxis urbana tornada cotidiano é um horizonte de inserção do planejamento na prática social.

Os transbordamentos das reflexões e das práticas entre o âmbito do planejamento e o âmbito da prática social, nos quais a práxis urbana vem se constituindo, se expressam também como acirramentos dos conflitos nas arenas de produção da legislação.

Nesta segunda década do século XXI, novas alterações no marco federal da regulação das dinâmicas urbanas vêm ocorrendo.¹⁴² O aumento significativo da criação e da alteração da legislação federal indica a continuidade da tendência de fortalecimento e ampliação de produção da legislação como arena privilegiada de lutas em torno da reprodução do espaço urbano. As contradições nas ênfases, nos princípios orientadores e nos agentes atendidos expressam a nova complexidade dos agentes e das articulações na (re)produção do espaço urbano, bem como a continuidade do tensionamento entre a desregulação e a hiper-regulação.

¹⁴² Destacamos, entre outras, a Lei n. 12.424/2011, que flexibiliza instrumentos e simplifica procedimentos de regularização fundiária; a Lei n. 12.651/2012, que institui o (novo) Código Florestal; a Lei n. 13.089/2015, Estatuto da Metrópole; e a Lei n. 13.465/2017, que dispõe sobre regularização fundiária urbana e rural.

O aumento da tendência à juridicização da vida vem se tornando normativo, pela parametrização internacional da pobreza e pela agenda de governança territorial. A atual conformação do capitalismo internacional universaliza a reprodução do espaço como forma de reprodução ampliada do capital, mediante formatos de investimentos que exigem níveis de formalidade e de controle das dinâmicas urbanas maiores ou, ao menos, diferentes daqueles que constituíram as bases da dinâmica de reprodução do espaço no Brasil. Nesse contexto, a temática fundiária (re)aparece como central no debate (e no embate) atual, que se expressa, de maneira emblemática, nas transformações em torno da definição e do enfrentamento da irregularidade fundiária.

O desenvolvimento da práxis urbana e as particularidades da ordem atual de reprodução do espaço redefinem a estrutura fundiária como centro dos conflitos urbanos. Nesse contexto, enquanto a CF/1988 reforçou a problemática da relação entre plano e planejamento e os conflitos e as contradições na definição da dimensão coletiva da reprodução do espaço, o novo marco da regulação fundiária (Lei n. 13.465/2017) recoloca em debate de maneira incisiva a histórica relação entre direito e prática social e expressa a ampliação dos conflitos pelas maneiras como essa relação regula a base fundiária da ordem urbanística, bem como das possibilidades de sua redefinição.

05. REGULARIZAÇÃO, REESTRUTURAÇÃO E REPRODUÇÃO FUNDIÁRIA

instrumentos jurídicos e prática social



A concentração fundiária que deriva do reconhecimento seletivo à propriedade (incluindo as articulações que definiram os critérios formais, práticos e simbólicos de tal seletividade) é uma condição histórica básica do modelo de (re)produção do espaço urbano no Brasil. A propriedade se tornou elemento privilegiado nas articulações entre os agentes que de fato produziram o modelo de urbanização e garantem sua reprodução. Essa formalização estabeleceu um recorte de legalidade, de visibilidade e de valorização, e um projeto hegemônico de (re)produção do espaço.

A cidade republicana já nasce cindida e sua regulação nunca se destinou a ela como um todo (pelo menos não da mesma forma).

A evolução da ordem jurídico-urbanística reforçou e recriou essa fronteira, de forma que tanto os espaços ordenados quanto os ignorados pela legislação foram, de certa forma, por ela regulados. Essa fronteira, ao definir um “dentro”, também estabeleceu e condicionou um “fora”.

Ela constituiu simbolicamente os espaços dos pobres como territórios da ilegalidade. Esse aspecto contribuiu para reforçar a concepção do lugar dos pobres na cidade como lugar não só da não-cidade mas também do não-direito, do anti-direito. A partir daí, as lutas pelo acesso, pela permanência e pela urbanização dos territórios populares se configura também como uma luta pela legalização.

O reconhecimento formal das áreas se torna uma etapa no caminho para o reconhecimento dos demais direitos. Assim, em meados do século XX, a legalização das ruas, e sua posterior dotação de infraestrutura básica, se torna uma plataforma política significativa na consolidação do populismo urbano. Com o crescimento das metrópoles, o aprofundamento das contradições e dos conflitos da modernização urbana e o fortalecimento da mobilização social popular e técnica, os movimentos sociais urbanos ganham força especialmente na década de 1970.

A criação da Lei dos loteamentos, em 1979, consolidou a dualidade entre o legal e o ilegal urbano – o ilegal quase coincidindo com o popular no imaginário social.¹⁴³ Com isso, contribuiu para a constituição simbólica das noções de regular e irregular que vão conformar o ideário de regularização que caracteriza

¹⁴³ No entanto, a dialética legal-ilegal é uma característica amplamente presente na reprodução do espaço urbano, apesar de se definir sob certas especificidades. A produção do espaço dos pobres (bem como sua reprodução) articula várias nuances da relação legal-ilegal: em primeiro lugar, não são todos os pobres que vão morar nos lugares formalmente (legalmente) a eles destinados. Os cortiços proibidos e as favelas se tornam territórios da ilegalidade urbana por excelência, já que mesmo sua existência é negada – foram proibidos, combatidos ou tornados invisíveis aos olhos do planejamento e da regulação urbana. Em segundo lugar, à medida que tímidas regulações foram criadas para os loteamentos populares e a maioria delas eram simplesmente desconsideradas, esses lugares também passaram a produzir ilegalidades. No primeiro caso, os moradores viviam a insegurança da posse e, de fato, a história dessas formas de moradia é marcada por remoções forçadas e violentas. A insegurança era maior quanto menos invisível o assentamento fosse. No segundo caso, os lotes, em tese, foram comprados e pagos e os moradores se tornaram, formalmente (legalmente), proprietários. No entanto, as condições urbanas de moradia eram precárias, na maioria dos casos, nem os projetos de parcelamento nem as construções eram aprovadas pela Prefeitura e, quanto mais o poder público produzia regulamentos para essas áreas, mais distantes da legalidade elas se tornavam. Esses aspectos eram também invisibilizados. Com o avanço da regulação e o aumento dos requisitos e, por outro lado, com a pouca proteção aos contratos realizados com os loteadores, os moradores também cada vez mais deixaram de ser formalmente proprietários. Mesmo assim, sua “propriedade” tinha um reconhecimento social razoável, o que lhes dava uma (sensação de) segurança maior que a dos moradores das favelas.

A produção do espaço das classes médias também implicou uma dinâmica legal-ilegal. Em primeiro lugar, a representação social da regulação urbana e da formalidade imobiliária estabeleceu uma relação ambígua com a legislação imobiliária e urbanística, na qual, muitas vezes, o seu cumprimento não é percebido como algo realmente necessário, porque a noção de cidade como produção coletiva não foi incorporada, porque a fiscalização e as punições são ineficazes e porque, mesmo na perspectiva individual (e individualista), não há percepção de consequências sérias para o descumprimento da lei. Em segundo lugar, a oferta de moradia totalmente regular, tanto nos loteamentos quanto nos prédios de apartamentos, foi menor (e menos acessível) que a demanda por moradia. Assim, junto com os loteamentos e as incorporações regulares, surgiram, cresceram e se reproduziram muitos outros com diversas formas de descumprimento da legislação.

Por fim, a produção do espaço das elites se torna ilegal à medida que, nas arenas de produção legislativa, são construídas certas limitações que vão de encontro a algumas de suas formas de moradia, e são simplesmente desconsideradas, neste caso, porque esses estratos sociais, especialmente os mais altos, se percebem acima de tal legislação e, de fato, historicamente, raramente foram efetivamente punidos pelas suas ilegalidades imobiliárias.

Assim, o modelo de urbanização brasileira produz e articula a reprodução da ilegalidade fundiária (e imobiliária) urbana como parte constitutiva desse processo e de suas condições de reprodução. A dimensão simbólica do espaço tem um papel importante na reprodução das relações dos agentes sociais com a sua dimensão institucional-normativa, inclusive no que se refere à configuração da esfera pública no imaginário e no cotidiano dos grupos sociais. As ilegalidades das elites e a das classes médias, quando se configuram como problema, em geral é na esfera privada e são tratadas privativamente, como no caso de legalização de incorporações clandestinas para resolução de questões de partilha de bens de família, nos processos de inventários. A ilegalidade dos pobres, por interferir diretamente na (re)produção das precariedades na sua vida, produz mobilização social e luta.

as plataformas dos movimentos sociais urbanos e as experiências pioneiras de política de urbanização de favelas no início da década de 1980.¹⁴⁴

Nas últimas décadas, o aprofundamento dos problemas urbanos e os novos arranjos internacionais decorrentes das dinâmicas do capitalismo global têm levado a um aumento das atenções em torno da problemática fundiária, especialmente no que se refere aos países periféricos em crescimento. O chamado fardo da informalidade vem ganhando maior importância e uma problematização de contornos específicos.¹⁴⁵

A noção atual de fardo da informalidade implica uma precariedade quase pressuposta, no plano individual (da moradia, como problemas de salubridade e segurança ligados à edificação), no plano coletivo (em nível de assentamento, em termos de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos), ao nível da cidade como um todo, e mesmo no plano metropolitano, no que se refere aos problemas decorrentes do espraiamento urbano como problemas de mobilidade, impactos no meio ambiente urbano, relação inadequada entre capacidade e pressão sobre infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, entre outros. Esse fardo afeta diretamente os custos urbanos, o funcionamento das metrópoles e, especialmente, a gestão urbana. Quanto maior o índice de irregularidade fundiária, menor a governança territorial.

¹⁴⁴ A Lei do Pró-Favela (Lei n. 3.532), do Município de Belo Horizonte, de 1983 (alterada pela Lei n. 3.995/1985), estabelecia o reconhecimento às favelas como assentamentos que são *parte* da cidade e, portanto, com direito à consolidação e permanência, e definia critérios de parcelamento, uso e ocupação do solo específicos para esse tipo de assentamento. A regularização fundiária concebida nessa lei é um processo integrado de desenvolvimento, buscando articular, através da realização do Plano Global Específico (PGE), medidas jurídicas, urbanísticas e sociais que realizem, junto com o reconhecimento das posses e a titulação dos moradores, o envolvimento da população local no processo e a melhoria das condições urbanas de moradia. Esse sistema envolve também a adoção de medidas de controle das dinâmicas urbanas dos assentamentos regularizados, no que se refere à transmissão dos imóveis e através da adoção de parâmetros construtivos específicos para as edificações (BEDÊ, 2008; MELO, 2010).

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, houve avanços na regularização fundiária de assentamentos precários em várias cidades no país. Houve também algumas alterações legislativas que contribuíram para facilitar os processos, especialmente no que se refere ao instrumental jurídico, como a Lei 9785, de 1999, que alterou a Lei n. 6.766/1979.

¹⁴⁵ “O fardo da informalidade: de uma perspectiva mais ampla, os fardos combinados dos assentamentos informais tem sido fundamentalmente prejudiciais às cidades, para a população urbana em geral e para os próprios moradores dos assentamentos informais. As implicações são graves e manifestam-se de diversos modos: jurídico, social, ambiental, político e economicamente” (FERNANDES, 2011, p. 6).

Esse aspecto tem uma expressão dupla: de um lado, a precariedade dos assentamentos irregulares de baixa renda é um emblema da histórica distribuição injusta de ônus e benefícios da urbanização brasileira e, portanto, conforma um objeto privilegiado das lutas por melhores condições de vida na cidade, por uma cidade mais justa, contra a segregação socioterritorial. Por outro, ele expressa especificidades do processo de urbanização/modernização brasileiro, que se construiu e ainda se desenvolve a partir da dialética entre aspectos, forças e agentes arcaicos e modernos.¹⁴⁶ Nesse sentido, a concentração da terra e o desgoverno de suas dinâmicas também limitam algumas possibilidades de atuação do capital financeiro global, que costuma requerer certo nível de governança, como garantia de previsibilidade e retorno dos investimentos.

O aprofundamento da segregação territorial e, de maneira mais ampla, da problemática urbana e metropolitana, a explicitação das contradições, o derramamento dos conflitos, o fortalecimento dos movimentos sociais e a criação de novas e renovadas formas de exclusão e de novas e expressivas formas de luta e de resistência produzem uma mobilização em torno de novas respostas e novas ações públicas na (re)produção do espaço. Por outro lado, as novas versões das velhas articulações entre as elites, o capital internacional, a indústria e o poder público também impõem a legalidade como critério para certos aspectos da ação do mercado global. Esses aspectos colocam a problemática fundiária como questão central nos debates e nas lutas em torno da reprodução urbana no Brasil.

Na década de 2000, a regularização fundiária de interesse social teve um avanço maior, especialmente com a grande ampliação do arcabouço institucional-normativo federal, e com o aumento da disponibilidade de

¹⁴⁶ Desde o trabalho clássico de Francisco de Oliveira (1972) e vários textos de José de Souza Martins (1994, 2008), entre outros, há uma ampla e heterogênea bibliografia que explora as particularidades da modernização brasileira.

recursos.¹⁴⁷ Em 2009, a Lei 11.977, além de criar o Programa Minha Casa Minha Vida, um programa de provisão habitacional em massa, estabeleceu um marco regulatório específico para regularização fundiária urbana. O novo marco gerou uma grande confiança no aumento da eficácia dos processos de regularização fundiária de interesse social, e muitos novos processos foram iniciados. Nesse período, também foram produzidos muitos Planos Municipais de Regularização Fundiária Sustentável, com diretrizes e recursos federais (a maioria utilizou recursos federais, mas alguns municípios fizeram com recursos próprios)¹⁴⁸.

No entanto, política de regularização fundiária foi, antes e depois da Lei n. 11.977, alvo de várias críticas, em especial, ligadas à baixa efetividade da

¹⁴⁷ Podemos destacar o reconhecimento do direito à moradia como direito social (EC 26/2000) e a previsão, no Estatuto da Cidade, da regularização fundiária como diretriz da política urbana (art. 2º., XIV) e como instrumento jurídico-político (art. 4º., r). O Estatuto da Cidade, além disso, prevê também os instrumentos da instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS), a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) e a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos. Ele também reproduz a usucapião prevista no art. 183 da CF/1988 e inova ao prever a usucapião coletiva (art. 9º. e 10). Com a criação, em 2003, do Ministério das Cidades, houve um destaque para o enfrentamento da problemática da irregularidade fundiária urbana, através do fomento à criação de planos, projetos, programas e ações nesse sentido. Em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) aumentou significativamente a disponibilidade de recursos federais para a realização de regularização fundiária urbana de interesse social, beneficiando particularmente os casos que envolviam a execução de obras públicas para melhoria das condições urbanas.

¹⁴⁸ Ao final do ano de 2009, no Seminário Nacional sobre Regularização Fundiária, realizado em Brasília (DF), promovido pelo Ministério das Cidades, com o objetivo de apresentação de experiências e discussão dos avanços e desafios, foram ressaltados alguns aspectos do quadro geral da temática no país: em primeiro lugar, os PMRFs indicavam que a irregularidade fundiária atingia em torno da metade dos assentamentos das cidades brasileiras, embora de maneira heterogênea. Em segundo lugar, uma parte significativa dessa irregularidade não se enquadrava no perfil de assentamentos de interesse social, incluindo centros de cidades antigas ou pequenas, assentamentos antigos, bairros de classe média e assentamentos de alta renda (neste caso, especialmente devido ao fechamento das vias e ou a aspectos ambientais e ou ao fechamento ao acesso público a “bens de uso comum do povo”, como as praias). Em terceiro lugar, a relação entre processos de regularização fundiária urbana de interesse social iniciados e concluídos continuava muito desfavorável, isto é, uma parte muito pequena dos casos conseguia chegar à titulação das famílias. As dificuldades referentes à aprovação dos parcelamentos e aos aspectos registrares continuavam entre os principais entraves. Durante o Seminário, foi lançado o livro *Regularização Fundiária Urbana no Brasil*, pelo Ministério das Cidades, sob a coordenação de Celso Santos Carvalho e Denise de Campos Gouvea, que reuniu a experiências de planejamento e ações de regularização fundiária urbana realizadas durante os seis anos de vigência do Programa Papel Passado, da Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

Em 2011, uma avaliação da Regularização Fundiária na América Latina (FERNANDES, 2011) confirmou essa dificuldade de chegar à titulação dos moradores na regularização fundiária brasileira. Por um lado, a concepção integrada da regularização fundiária no modelo brasileiro leva a uma melhoria objetiva das condições de vida dos moradores. Por outro, a dificuldade em chegar à titulação contribui para a manutenção da insegurança de posse e de outros problemas ligados à permanência da informalidade.

participação dos moradores; à ênfase na realização de obras públicas de grande vulto, não demandadas pelos beneficiários e que, quase sempre, implicavam a remoção de grande parte dos moradores; à ineficácia da regularização fundiária em relação aos processos de expulsão pelo mercado (inclusive com a elevação dos custos de vida e a valorização imobiliária decorrentes das próprias ações de regularização fundiária); à distribuição urbana entre assentamentos alvos de regularização fundiária e assentamentos alvos de remoção e à utilização daqueles para mascarar estes; à abertura privilegiada a certos agentes do mercado formal decorrente da regularização; e à *tabula rasa* feita das dinâmicas locais estabelecidas, tanto nos aspectos arquitetônicos e urbanísticos quanto nos aspectos normativos.¹⁴⁹ O novo arcabouço não foi capaz de mudar significativamente o tímido cenário da Regularização Fundiária urbana no Brasil.

No momento atual, em que a reprodução do espaço urbano e metropolitano é reforçada e universalizada como uma dimensão essencial da reprodução ampliada do capital, essa característica dúplice da questão fundiária urbana brasileira não apenas ganha centralidade no debate, nas ações e nas lutas políticas. Ela também constitui um objeto cindido e tensionado que, ao mesmo tempo em que tem sua força como O objeto central da reprodução do espaço, só pode ser concebido como um conjunto borbulhante de forças em constante conflito pela sua própria definição. O acirramento dos conflitos, das críticas e dos debates em torno da edição da Medida Provisória 759, em 2016, convertida na Lei Federal 13.465 em 2017, expressa essas contradições, cristalizadas no próprio texto da Lei. Os aspectos mais criticados na Lei – problemas redacionais, inconstitucionalidades, desconsideração do ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, falta de clareza, omissões, excesso de permissividade, entre outros, bem como a forma como tanto as críticas quanto as defesas vem sendo feitas, apontam para diversos conflitos e contradições

¹⁴⁹ Tais aspectos foram amplamente tematizados e discutidos sob diversos recortes, por diversos autores e em vários eventos, entre os quais destacamos as contribuições de Magalhães (2007, 2008), Silva (2013), os trabalhos realizados pelo Programa Polos de Cidadania da Faculdade de Direito da UFMG, as pesquisas realizadas pelo grupo Morar de Outras Maneiras (MOM) e pelo grupo Práxis, ambos da Escola de Arquitetura da UFMG e um evento sobre regularização fundiária realizado pela Ordem dos Advogados do Brasil do Rio de Janeiro (OAB/RJ), em 2011, com a participação de representantes de poder público municipal, da Defensoria Pública, do Instituto de Terras do Rio de Janeiro, do Ministério Público Estadual e do IPPUR/UFRJ, e especialistas em direito urbanístico.

dentro, por e em torno de uma questão fundiária brasileira. Talvez por isso mesmo ela venha sendo chamada de uma “nova lei de terras” por defensores e opositores, embora, para uns e para outros, significando coisas completamente diferentes.¹⁵⁰

A Lei n. 13.465/2017 cristaliza um embate que é estruturante na (re) produção do espaço no Brasil hoje e aprofunda a noção de legislação urbanística como campo de lutas, desde a sua produção até a sua aplicação, passando pela sua atribuição de sentido. O desenvolvimento da práxis urbana, que almeja uma reconquista do público pelo coletivo (como caminho para a justiça socioterritorial) e o aumento das pressões pela ampliação de sua privatização, reestruturada para os novos mercados de reprodução do espaço, reforçam os conflitos em torno da questão fundiária e estabelecem um (novo) marco jurídico contraditório. Nesse sentido, a Lei se constitui como uma lei contra si mesma, e isso não é neutro nem accidental. Ela pode ser utilizada para melhorar a governança territorial urbana e, nesse sentido, tanto garantir a realização de conquistas definidas no âmbito do planejamento e da política urbana, quanto ampliar a atuação do capital global contemporâneo no espaço. Pode também formalizar e aprofundar o desgoverno territorial, perpetuando a maior força de estruturas oligárquicas arcaicas. Essa legislação, como as demais, não tem o condão de substituir a luta política cotidiana em torno da produção e da reprodução do espaço, ela se insere nessa luta, como arma múltipla e contraditória, a ser apropriada de diferentes maneiras, entre os diferentes agentes sociais.

A cristalização dos conflitos entre a ordem urbana e a práxis urbana e das contradições internas entre os interesses dos agentes envolvidos se expressa, como exemplo, em oposições entre princípios (e objetivos) que a lei

¹⁵⁰ Esses aspectos podem ser percebidos nas diversas publicações de artigos e matérias em jornais, em eventos especializados e nas redes sociais, e mesmo em peças técnicas jurídicas, como aquelas que compõem as Ações Diretas de Inconstitucionalidade interpostas contra a Lei n. 13.465 (ADI n. 5.771, ADI n. 5.787, ADI n. 5.883), nas manifestações a favor e contra a Lei.

estabelece¹⁵¹ e procedimentos que ela define¹⁵² e entre possibilidades gerais que ela traz e condicionamentos específicos que a prática da regularização

¹⁵¹ “Art.9, § 1º. Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

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;

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” (BRASIL, Lei n. 13.465/2017).

¹⁵² Entre os procedimentos que a Lei n. 13.465 torna possíveis, mas, que cuja realização contrariam os princípios e objetivos estabelecidos pela mesma Lei, destacamos alguns exemplos. Ela estabeleceu uma nova abordagem conceitual e procedimental para áreas urbanas:

“Art. 11, I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” (BRASIL, Lei n. 13.465/2017).

Essa abordagem foi reafirmada e reforçada pelo Decreto n. 9310/2018, que regulamenta a Lei:

“Art. 3º, § 13. O disposto na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto se aplica aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no art. 8º da Lei nº 5.868, de 1972.

§ 14. Após a Reurb de núcleos urbanos informais situados em áreas qualificadas como rurais, os Municípios e o Distrito Federal poderão efetuar o cadastramento das novas unidades imobiliárias, para fins de lançamento dos tributos municipais e distritais” (BRASIL, Decreto n. 9.310/2018)

A Lei n. 13.465 estende a possibilidade de flexibilização de parâmetros que a Lei n. 11.977, em especial, definiu, para qualquer RF, não apenas interesse social. Ela também amplia a possibilidade de redução de parâmetros urbanísticos e doação de área ao poder público, e para uma possibilidade de dispensa de exigências, inclusive para parâmetros construtivos e independente de consolidação do assentamento na data de publicação desta lei (art. 11, § 1º). Ela também reforça a possibilidade de conclusão da regularização fundiária sem a realização das obras previstas no projeto de regularização fundiária (art. 36, § 2º e § 3º). A possibilidade de regularização em APP que, na legislação anterior (Lei n. 11.977/2009),

fundiária impõe. Ela também tem uma relação contraditória com a ordem jurídico-urbanística existente.

Dessa forma, a Lei 13465 aprofunda algumas contradições entre a conformação textual da lei e sua apropriação social, incluindo sua apropriação pela magistratura e pelos demais operadores do Direito, e as reforça como parte constitutiva de sua apropriação social no sentido amplo. A constituição simbólica do marco jurídico, que define a sua atribuição de sentido no âmbito especializado e sua representação no imaginário social e, a partir daí, sua inserção na mediação das práticas espaciais, é definida nos embates que se travam nessas mesmas práticas. O sentido e a aplicação dos instrumentos jurídicos são constituídos na sua inserção na prática espacial, e não apenas pelas suas especificidades técnicas. O novo marco regulatório, apesar das novas possibilidades que cria, amplia ou reforça (e que apontam para direções contraditórias) se sujeita aos condicionantes estabelecidos nos embates pela reprodução do espaço, que têm definido as especificidades da aplicação dos instrumentos jurídicos que atuam diretamente na estrutura fundiária desde seu aparecimento após a criação dessa estrutura.

Nesse sentido, o novo marco da regularização fundiária se sujeita aos mesmos condicionantes que um instrumento antigo de proteção à posse e reconhecimento à propriedade na legislação brasileira: a usucapião. Instituído no Brasil pelo Código Civil de 1916, a usucapião teve suas reformulações e sua aplicação condicionadas pela prática (sócio)espacial de maneira mais ampla. Se, por um lado, ela não teve o condão de *produzir* uma prática social de proteção à moradia dos pobres, por outro, uma vez que houve mobilização política nesse sentido, ela se tornou um instrumento importante na viabilização dessa proteção.

As particularidades da evolução da usucapião na legislação brasileira são ilustrativas do campo de disputas que é a produção da lei, com avanços e retrocessos em conquistas, que cristalizam diferentes configurações dos embates sociopolíticos. A sua aplicação e a sua não aplicação historicamente demonstram as contradições e ambiguidades nas relações entre direito e prática

visava ao reconhecimento de assentamentos consolidados de interesse social, se estende a todos os assentamentos urbanos e não depende mais de uma data de corte, ou mesmo necessidade de o assentamento ser consolidado (art. 11, § 2º, § 3º § 4º; Art.12, § 3o e art. 82).

espacial. Embora tenha sido instituída na legislação brasileira no CC/ 1916, a usucapião quase não foi utilizada no Brasil como instrumento para proteção da moradia dos pobres em áreas urbanas até a CF/1988. Enquanto a única inovação efetiva da Carta Magna em relação ao instrumento foi a criação da usucapião especial urbana, tanto os aspectos jurídicos quanto os simbólicos mais gerais enfatizaram princípios que colocavam em evidência a justiça socioterritorial urbana quanto a práxis urbana se mobilizava nas lutas por sua realização.

A posse na legislação brasileira e a usucapião até a CF/1988

O Código Civil de 1916 retoma um tema importante, que havia desaparecido da legislação federal desde a Lei de Terras: a posse.¹⁵³ É a primeira vez que ela aparece na legislação com os contornos de algo que merece proteção jurídica, em um sentido diferente daquele que estava colocado na Lei de 1850.

A Lei instituiu o reconhecimento da posse como passível de proteção. Por outro lado, ela não foi tratada como direito real, como o usufruto e a hipoteca, o que, para determinadas finalidades, fragiliza esse direito. O direito à posse garante, ao menos provisoriamente, a sua manutenção. No entanto, não garante a sua formalização nem conversão em um direito permanente. Essa relativa proteção jurídica à posse é associada ao reconhecimento de que o tempo (também) gera direitos, base para a usucapião, que o CC/1916 institui pela primeira vez na legislação brasileira.¹⁵⁴ A partir daqui a posse, ao se prolongar

¹⁵³ Vide, especialmente, os artigos 485, 489-491, 504-508, 516, 517, 523.

¹⁵⁴ “Art. 530. Adquire-se a propriedade imóvel:

III - Pelo usucapião.

(...)

Art. 550. Aquele que, por trinta anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu imóvel, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de título de boa fé, que, em tal caso, se presumem; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para a inscrição no registro de imóveis.

no tempo, gera um direito real, permanente. O Código Civil estabelece um tempo longo de posse para conversão em propriedade por usucapião, mas, em contrapartida, não distingue área urbana e rural, não estabelece a área máxima passível do instrumento e não distingue entre área pública e privada. Além disso, o tempo de posse é significativamente reduzido, caso haja justo título¹⁵⁵ e boa fé. Ao dispor que a sentença judicial é declaratória, a lei estabelece que se trata de uma forma de aquisição originária da propriedade, isto, é, a aquisição se dá mesmo contra a vontade do proprietário anterior, não derivando de um negócio entre este e o adquirente.¹⁵⁶ E, uma vez cumpridos os seus requisitos, o direito passa a existir, devendo a sentença assim declará-lo, e não constituí-lo. Essa característica faz com que o usucapião possa também ser alegado como matéria de defesa, em caso de tentativa de desalojamento do possuidor, até mesmo por aquele titular do registro imobiliário que se vale de tal *status* formal para reivindicar o imóvel. Tendo em mente que a contagem do prazo não pode ser retroativa, temos que a partir do período entre 1916 e 1946, dependendo do caso, vários moradores da cidade e do campo poderiam ter sua propriedade reconhecida através desse instrumento.

A Constituição de 1934 reconhece o direito e institui uma forma de usucapião diferente daquela definida no Código Civil embora não utilize, no artigo, nem o termo “usucapião”, nem “propriedade” e nem mesmo “posse”:

Art 125. Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez annos continuos, sem opposição nem reconhecimento de dominio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o productivo por seu trabalho e tendo nelle a sua morada, adquirirá o dominio do sólo, mediante sentença declaratoria devidamente transcripta (BRASIL, Constituição, 1824).

Art. 551. Adquire também o domínio do imóvel aquele quem, por dez anos entre presentes, ou vinte entre ausentes, o possuir como seu, continua e incontestadamente, com justo título e boa fé.

Parágrafo único. Reputam-se presentes os moradores do mesmo município, e ausentes os que habitam municípios diversos.

Art. 552. O possuidor pode, para o fim de contar o tempo exigido pelos artigos antecedentes, acrescentar à sua posse a do seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas e pacíficas.” (BRASIL, Código Civil de 1916)

¹⁵⁵ Existem uma polemica no meio jurídico em torno do significado de “justo título” e de suas expressões objetivas. Rosenvald (2014) aborda essa questão.

¹⁵⁶ Para uma abordagem sintética sobre a usucapião, conferir Costa (1999).

A Constituição Federal de 1934.¹⁵⁷ trouxe vários avanços em relação ao reconhecimento de direitos, e também no que se refere à percepção da dimensão coletiva da propriedade privada. Pela sua curta vigência, ela é basicamente o registro histórico da arena de produção da legislação. O governo totalitário que vem em seguida redefine as articulações de constituição e dinâmicas dessa arena de tal forma que, mesmo depois, os avanços desse marco não serão totalmente retomados.¹⁵⁸

O momento em que estariam se cumprindo os prazos trintenários de usucapião, a partir do advento do instituto em 1916, é também um período significativo na realização de obras urbanas de renovação e ou infraestrutura e serviços que alteraram o traçado, a ocupação, o uso e o “perfil de moradores” (expulsando, por diferentes meios, a população mais pobre) em muitas partes das maiores cidades do país, bem como de alterações nas dinâmicas do campo e no crescimento de algumas cidades para além das regiões metropolitanas. Considerando esse contexto, é digno de nota que, embora o Código de 1916 continuasse valendo, a Constituição de 1946 vai dar um “caráter” essencialmente rural à usucapião:

Art. 156. A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras pública. Para êsse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre êles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados.

§ 1º. Os Estados assegurarão aos posseiros de terras devolutas, que nelas tenham morada habitual, preferência para aquisição até vinte e cinco hectares.

§ 2º. Sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares.

§ 3º. Todo aquêle que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra não superior a vinte e cinco hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nêle sua morada,

¹⁵⁷ Foi a primeira constituição brasileira surgida após a inclusão de função social da propriedade como princípio constitucional, a partir do pioneirismo das cartas mexicana, de 1917 e alemã, de 1919.

¹⁵⁸ Em 1939, o Código de Processo Civil (CPC), Lei n. 1.608, regulamentou as ações de usucapião. Ele estabeleceu uma discriminação entre o domínio público e o privado e restringiu o instrumento ao domínio privado (art. 454). Um aspecto prático nessas ações que o CPC/1939 definiu e que muitas vezes limita o processo de usucapião é a citação dos interessados (art. 455 e 456). O aspecto limitador principal aqui é o de citar o proprietário formal do imóvel pessoalmente. A citação por edital dos demais e a concordância presumida, por outro lado, são fatores facilitadores dos processos. A alteração do Código de Processo Civil em 1973 não mudou significativamente esses aspectos.

adquirir-lhe-á a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita (BRASIL, Constituição 1946).

A Constituição de 1946 reafirma o avanço da de 1934 na criação de uma forma mais acessível de usucapião, com clara finalidade social e redistributiva. Por outro lado, ao definir essa possibilidade dentro de um artigo sobre a fixação do homem no campo, ela, *simbolicamente*, desloca o seu potencial redistributivo e social para o meio rural. Esse aspecto simbólico se refere não apenas à propriedade, mas à própria noção de proteção jurídica da posse que, aqui, só inclui a moradia rural.¹⁵⁹

Com o fortalecimento do projeto de desenvolvimento do país, esse aspecto simbólico, que cria um recorte no imaginário, em relação à constituição normativa do espaço, se torna ainda mais expressivo. A Constituição de 1967 vai se referir apenas à proteção da posse dos “silvícolas” e a usucapião rural também desaparece. A proteção da posse em áreas públicas fica sujeita à regulamentação (art. 164 e 186).

¹⁵⁹ A alteração de 1955 do Código Civil (Lei n. 2.437) reduziu os tempos de posse exigidos para usucapião (10 anos entre presentes ou 15 entre ausentes), mantendo a discriminação entre sem justo título e com justo título (art. 550 e 551).

Em 1981, a Lei n. 6.969 alterou o Código Civil e instituiu a usucapião especial rural. Ela trouxe uma série de avanços no sentido social e redistributivo da propriedade rural, diminuindo o tempo de posse requerido, subordinando a área ao módulo rural e estendendo o instrumento às terras devolutas, inclusive com a possibilidade de usucapião administrativa nestes casos.¹⁶⁰ Em 1981, as lutas sociais urbanas eram expressivas e as experiências de regularização fundiária de favelas estavam começando a se articular. O movimento que havia discutido Reforma Urbana no início dos anos 1960 estava rearticulado e ganhava força novamente. Por outro lado, a Lei Federal 6766/1979, que estabelecia uma nova fronteira de legalidade urbana, era recente e indicava a lógica dominante nos centros de poder e suas articulações para a (re)produção do espaço. É expressivo dessas contradições que às fronteiras simbólicas que as Constituições de 1946 e 1967 tenham imposto à utilização da usucapião em áreas urbanas (ou mesmo à proteção da posse), a lei de 1981 acrescenta uma fronteira jurídica objetiva, criando uma forma mais avançada de usucapião apenas para área rural.

¹⁶⁰ “Art. 1º. Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, possuir como sua, por 05 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua, não excedente de 25 (vinte e cinco) hectares, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de justo título e boa fé, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis.

Parágrafo único. Prevalecerá a área do módulo rural aplicável à espécie, na forma da legislação específica, se aquele for superior a 25 (vinte e cinco) hectares.

Art. 2º. A usucapião especial, a que se refere esta Lei, abrange as terras particulares e as terras devolutas, em geral, sem prejuízo de outros direitos conferidos ao posseiro, pelo Estatuto da Terra ou pelas leis que dispõem sobre processo discriminatório de terras devolutas.

Art. 3º. A usucapião especial não ocorrerá nas áreas indispensáveis à segurança nacional, nas terras habitadas por silvícolas, nem nas áreas de interesse ecológico, consideradas como tais as reservas biológicas ou florestais e os parques nacionais, estaduais ou municipais, assim declarados pelo Poder Executivo, assegurada aos atuais ocupantes a preferência para assentamento em outras regiões, pelo órgão competente.

Art. 4º, § 2º No caso de terras devolutas, em geral, a usucapião especial poderá ser reconhecida administrativamente, com a consequente expedição do título definitivo de domínio, para transcrição no Registro de Imóveis” (BRASIL, Lei n. 6.969/1981).

A usucapião como instrumento para o direito à moradia

Com a Constituição Federal de 1988, foi instituída a usucapião especial urbana (art. 183) e mantida a rural, agora admitida em áreas privadas até 50 hectares (art. 191). A Constituição de 1988, apesar consagrar o princípio da função social da propriedade, acaba não dando ênfase à função social da propriedade pública. Nesse sentido, ela retrocede em relação à Lei n. 6.969/1981, ao proibir a usucapião de terras públicas, mesmo nesse caso da usucapião especial, que claramente tem um viés de acesso à terra urbana e rural pela população mais pobre. Há uma menção, sem muita explicação, a um título de “concessão de uso”, indicando que se trata de uma alternativa para o caso de imóvel público.

A criação da usucapião especial de áreas urbanas foi considerada um grande avanço para o reconhecimento à propriedade e a regularização fundiária das favelas, principalmente pela redução do tempo de posse exigido, tornando mais fácil a organização dos documentos de prova nas ações judiciais. Entre as experiências de utilização do instrumento, podemos mencionar o caso de Jaboatão dos Guararapes (PE), que utilizou a usucapião especial urbana, na forma plúrima, na regularização fundiária de cinco favelas, no início dos anos 1990:

A possibilidade de obtenção dos títulos de propriedade para as áreas particulares, por meio do instituto do usucapião urbano especial, foi facilitada pelo novo texto constitucional, que proporcionou uma benéfica redução do tempo, pois, na maioria das áreas, os moradores atendiam o lapso temporal de cinco anos exigidos pela Constituição. (LEITÃO, 2006, p.151)

Em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257) reforça o instrumento da usucapião especial urbana e o amplia para uma forma coletiva (art. 10). Logo depois foi editada a Medida Provisória 2.220 (MP 2220), que regulamentou a concessão de uso instituída na CF/1988. A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) é um direito cuja percepção é polêmica entre os diversos agentes sociais. Muitos dos seus beneficiários a consideram uma espécie de “sub direito” em relação à propriedade plena, muitos bancos não aceitam esse título como garantia em financiamentos. Por esses motivos, em muitos casos aos quais ele se aplicaria, foi escolhida a doação ou a alienação onerosa a preço

simbólico. Não obstante, muitos especialistas consideram que o instrumento é um avanço, pois ele garante a segurança da posse, sem lançar mão da lógica da propriedade individual plena. Além disso, por se tratar de um direito que o beneficiário que preenche os requisitos já tem – a sentença judicial é declaratória, como na usucapião – o direito pode ser alegado como matéria de defesa em casos de tentativa de remoção. O poder público é obrigado e reconhecer o direito.¹⁶¹

Os (novos) marcos da regularização fundiária urbana

Em 2009, a Lei 11.977, que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida, trouxe um capítulo sobre regularização fundiária urbana, no qual tratou também da usucapião.¹⁶² A Lei cria uma forma de usucapião administrativa, vinculada aos novos instrumentos de regularização fundiária que ela traz, a demarcação urbanística e a legitimação de posse (Arts. 47, 58-60).

A Lei 11.977 retoma, ainda que não explicitamente e de maneira condicionada, a questão da proteção jurídica da posse, que foi estabelecida no CC/1916 mas não aparece, como exemplo, em nenhuma das Constituições Federais. O novo “rito” de regularização fundiária, definido pela sequência demarcação urbanística – legitimação de posse – usucapião (especial urbana) administrativa traz um avanço que facilita o acesso formal à usucapião especial

¹⁶¹ No ano seguinte, em 2002, foi instituído o novo Código Civil (Lei n. 10.406), que incluiu a modalidade de usucapião especial e manteve as demais (art. 1238-1244). O CC/2002 estabelece como tempo máximo de posse requerido para reconhecimento de usucapião o prazo de quinze anos (reduzindo o tempo em relação à alteração de 1955, que estabelecia vinte anos) e, neste caso, não difere entre área urbana e rural, nem estabelece área máxima passível do instrumento. Mas ele avança um pouco ao criar a possibilidade de que o prazo seja reduzido para dez anos, caso se trate de moradia ou uso produtivo, também válido para área rural ou urbana e sem limite de tamanho. Assim, a moradia e o uso produtivo da área passam a “valer” o mesmo que o *justo título*, que já constava da alteração de 1955. Ele traz ainda uma nova redução para o caso de registro cancelado posteriormente. A usucapião especial urbana e rural é mantida tal qual estabelecida na Constituição Federal de 1988 e, através do agrupamento das modalidades, fica também mais fácil perceber suas diferenças e condicionantes. Além dos requisitos documentais, de tamanhos e de tempos de posse, essa modalidade é a única que é reconhecida apenas uma vez para o mesmo possuidor.

¹⁶² O preenchimento dos requisitos para usucapião ou concessão especial de uso para fins de moradia funcionam como critérios para caracterizar a regularização fundiária como de interesse social, em se tratando de assentamentos irregulares ocupados predominantemente por famílias de baixa renda (art. 47). O registro da sentença declaratória de usucapião e de concessão de uso para fins de moradia independe do projeto de regularização fundiária que a Lei estabelece (art. 51, §1º).

urbana. A demarcação urbanística, ao reconhecer e formalizar uma situação fática, estabelece um marco que cria as condições necessárias para o reconhecimento da usucapião especial urbana e, assim, resolve o problema recorrente nos processos de regularização fundiária urbana de interesse social de organização e gestão dos documentos necessários ao manejo de ações de usucapião. A Lei também avança ao instituir que, nesses procedimentos, a conversão da legitimação de posse em usucapião possa ocorrer pela via administrativa.¹⁶³ Nos casos em que a área objeto de demarcação urbanística é pública, a legitimação de posse se converte em CUEM.

Embora o texto da Lei vincule claramente a demarcação urbanística à regularização fundiária de interesse social, o instrumento foi percebido por vários agentes do poder público e assessores técnicos especializados como aplicável também nos casos de interesse específico, particularmente para bairros consolidados nos centros urbanos habitados majoritariamente pelos estratos inferiores e médios das classes médias.¹⁶⁴

Em 2011, a Lei n. 12.424 muda o critério para definir regularização fundiária de interesse social, que vinculava ao preenchimento das condições para usucapião especial urbana, para ocupação pacífica por cinco anos, retirando, assim, a limitação de área. Ela também revoga a vinculação do instrumento de legitimação de posse àquele mesmo preenchimento, e acrescenta um artigo especificamente para o caso de legitimação de posse em áreas superiores a 250 metros quadrados. Essas alterações facilitaram a ampliação do rito demarcação urbanística – legitimação de posse – usucapião para além da regularização fundiária de interesse social.

O desfocamento da lei em relação à ênfase no interesse social e no direito à moradia é percebido também no texto incluído no art. 58:

Art. 58. § 3º. Não será concedido legitimação de posse aos ocupantes a serem realocados em razão da implementação do projeto de

¹⁶³ Embora não fique claro o “funcionamento” da legitimação de posse como direito, e embora esse rito muitas vezes signifique desconsiderar que o beneficiário já preenche os requisitos para usucapião especial urbana no momento da demarcação urbanística, dadas as diversas dificuldades que a realização dos processos enfrentava, essas possibilidades trazidas pela Lei n. 11.977 foram de fato uma conquista.

regularização fundiária de interesse social, devendo o poder público assegurar-lhes o direito à moradia (BRASIL, Lei 12424/2011).

A remoção de moradores diretamente causada pelos projetos de regularização fundiária integrada, como apontado anteriormente, é um problema expressivo nesses processos e tem sido alvo de críticas. Algumas das abordagens que tratam dessa questão propõem a realocação dos moradores preferencialmente no próprio assentamento ou no entorno e o respeito aos vínculos de comunidade estabelecidos. O que muitas vezes acontece, no entanto, é que as opções de reassentamento oferecidas se reduzem à moradia verticalizada de dimensões e qualidade questionável, não raro distante da área de moradia original e vinculada a um endividamento pela família. Assim, muitas famílias escolhem a indenização, que só leva em conta as benfeitorias realizadas (e não o direito material preexistente) e são em valor muito baixo, o que, na prática expulsa essas famílias para outros assentamentos precários. Essa parte da Lei n. 12.424 coaduna a negação prática do direito a essas famílias, ao tratar a legitimação de posse como ato discricionário, ao não levar em consideração o direito preexistente dessas famílias e ao não estabelecer de que forma o seu direito à moradia estaria assegurado, permitindo a continuidade da prática conhecida como “cheque despejo” ou o reassentamento em condições questionáveis.

Em 2015, o novo Código de Processo Civil (Lei n. 3.105) alterou a Lei dos Registros Públicos (Lei n. 6.015/1973) e criou uma nova forma de usucapião extrajudicial, desta vez desvinculado de projetos de regularização fundiária e processado diretamente no Cartório de Registro Geral de Imóveis.¹⁶⁵

Inicialmente, é interessante observar o aspecto topológico dessa nova modalidade de usucapião. Embora, em tese, não se trate de uma mudança nos contornos do direito, mas apenas de seus ritos, o que justificaria tal topologia, em termos simbólicos, em termos práticos e mesmo em termos de uma abordagem global da dimensão institucional-normativa do espaço, trata-se de uma nova modalidade de usucapião, que abre um verdadeiro universo paralelo

¹⁶⁵ “Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado” (BRASIL, Lei n. 3.105/2015).

de relações com o direito de propriedade, que passa ao largo do ordenamento territorial urbano e da noção de função social da propriedade. Essa tendência ao distanciamento entre a formalização da propriedade e seus aspectos coletivos, como indicado, começa a ganhar força na Lei n. 12.424, se amplia significativamente com esse dispositivo da Lei 13.105 (CPC/2015) e se consolida com a criação da Lei n. 13.465/2017.

A Lei n. 13.465 dá uma ênfase especial à dimensão de reconhecimento e formalização da situação fática nos processos de regularização fundiária urbana. A nova definição de núcleo urbano cria a possibilidade de regularização urbana em área rural (como apontado), o que torna essas áreas passíveis das formas de proteção à posse e de usucapião estabelecidas pela legislação para área urbana.

A demarcação urbanística perde o certo protagonismo que a Lei 11.977 tinha lhe atribuído como instrumento de regularização fundiária (Lei n. 13.465/2017, art.11, IV; art. 19-22). Além disso, fica explícita na sua conceituação a desvinculação da regularização fundiária de interesse social e da consolidação do assentamento.

A legitimação de posse se descola da demarcação urbanística, tornando-se um instrumento independente, e amplia a proteção jurídica da posse de áreas privadas (art. 11, VI, art. 25-27). Além de ser um direito registrável na matrícula do imóvel, agora é também transmissível, ainda que não entre para o rol dos direitos reais. Assim, é possível criar uma cadeia de relações jurídico-espaciais formais baseadas na posse, na mesma matrícula e paralelamente às relações baseadas na propriedade e outros direitos reais.

A Lei n. 13.465 também segue a tendência de retrocesso em relação à função social da propriedade pública e ao reconhecimento e à proteção da posse de imóvel público, ao restringir o instrumento da legitimação de posse às áreas privadas. Por outro lado, ela altera a MP n. 2.220, ampliando até dezembro de 2016 a data de corte para reconhecimento da CUEM (art. 77). A julgar pela nova concepção de área urbana na Lei n. 13.465, o instrumento também poderia ser empregado em áreas formalmente consideradas rurais, que atendam aos novos parâmetros de “urbano”.

Um aspecto interessante dessa forma de proteção à posse trazida pela Lei n. 13.465 é que os instrumentos da demarcação urbanística e da legitimação

de posse não apenas independem de que os assentamentos estejam dentro do perímetro urbano, como também independem de que eles sejam consolidados e de que a posse seja “mansa e pacífica”. Os conflitos envolvendo esses assentamentos vão aparecer na impugnação dos procedimentos. A Lei define que, durante a mediação desses conflitos, o Poder Público deve levantar todos os débitos ligados ao terreno em questão e utilizá-los no processo de negociação (art. 21, §2º). Ora, muitos assentamentos de interesse social situados em área privada e que sofrem insegurança de posse estão em terrenos cujos débitos fiscais seriam suficientes para dação em pagamento.¹⁶⁶ Assim, esses instrumentos podem ser utilizados pelo poder público para garantir a segurança da posse das famílias que mais sofrem cotidianamente com o risco de desalojamento.

A legitimação de posse, como marco inicial seguro para contagem do tempo de usucapião, desvinculada da demarcação urbanística, de limite de área, de perímetro urbano e de interesse social é, ainda, um instrumento com grande potencial para regularização fundiária integrada de assentamentos de interesse específico, principalmente para assentamentos irregulares recentes.

As sucessivas alterações legislativas, no que se refere à usucapião (bem como sua proibição em área pública e a criação e evolução da CUEM), analisadas nos seus aspectos práticos e simbólicos e em relação aos aspectos gerais de (re)produção do espaço urbano nos momentos em que elas ocorreram, são expressivas da conformação da produção legislativa federal como campo de lutas, dos movimentos de ampliação e restrição dessa arena e do aprofundamento dos embates nela travados. O distanciamento entre a possibilidade criada no âmbito jurídico e sua aplicação para proteção do direito à moradia, especialmente à moradia dos pobres, expressa a cisão entre a conquista formal e a realização objetiva do direito. Nesse sentido, o fortalecimento de uma cultura urbana (auto)consciente dos direitos sociais urbanos tem sido um elemento fundamental na práxis da luta pela realização desses direitos. A ampliação do debate, dos conflitos e das contradições envolvidos na conformação da problemática da regularização fundiária amplia e

¹⁶⁶ Cabe lembrar que desde a Lei n. 11.977/2009 é possível a compensação da indenização com a dívida fiscal ajuizada, nas desapropriações.

reforça, mais uma, vez as arenas de embate diretamente ligadas à estrutura fundiária brasileira.

Nesse processo, novos agentes se definem e trazem novas complexidades às disputas pela produção e pela aplicação da lei. Os instrumentos, e mesmo a concepção de regularização fundiária urbana, que, a princípio, cristalizavam as conquistas de uma práxis urbana voltada para a justiça socioterritorial, entram em disputa pela sua redefinição. As novas definições, os novos instrumentos e as novas possibilidades trazidas pelo novo marco regulatório cristalizam as contradições que resultam dos novos embates em torno da questão fundiária brasileira. Nesse sentido, ele impõe novos desafios à práxis urbana, para a apropriação desses instrumentos contraditórios em favor da realização dos preceitos constitucionais. Essa práxis também implica a mobilização das arenas municipais e metropolitanas e estaduais de produção legislativa na regulamentação da regularização fundiária urbana e também nas arenas de planejamento urbano e regional, para definição de suas diretrizes, e de políticas e projetos.

Além disso, os desafios à práxis urbana, no que se refere à questão fundiária, se definem também nas arenas de atribuição de sentido ao marco regulatório. Isto é, no âmbito dos conflitos fundiários judicializados, o reconhecimento jurídico (e judicial) do paradigma da função social da propriedade ainda está em disputa. As maneiras como esse paradigma tem sido apropriado para criar uma oposição entre o acesso à propriedade e sua sujeição à dimensão (e ao controle) coletiva da propriedade, em manifestações do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, são expressivos desse desafio.

A usucapião urbana no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça: o problema e o falso problema

A legislação agrária é explícita ao vincular a usucapião e o módulo rural, subordinando o direito à propriedade ao direito à moradia digna e à sobrevivência através da agricultura familiar e, assim, também ao cumprimento

da função social da propriedade rural. Enquanto isso, a legislação urbanística é omissa no que se refere à usucapião em áreas urbanas, e não estabeleceu qualquer vínculo explícito de seu reconhecimento às condições de moradia nem à função social da propriedade urbana.¹⁶⁷

A omissão legislativa deslocou para os tribunais a construção do entendimento da temática. Trata-se de uma arena muito mais restrita e refratária às lutas sociais urbanas, bem como uma das principais fronteiras à apropriação do princípio da função social da propriedade.

Quando o Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre a relação entre a usucapião especial de imóvel urbano em relação ao ordenamento territorial (Recurso Extraordinário n. 422.349/RS) tais aspectos se demonstraram, uma vez que a questão foi entendida como uma oposição entre norma constitucional (usucapião especial urbana) e norma infraconstitucional (ordenamento territorial).¹⁶⁸. No texto da decisão, o Ministro Relator cita a seguinte referência:

Cabe ressaltar que a função social da propriedade pode levar a contornar requisitos urbanísticos e mesmo do plano diretor da cidade, sem o rigor inerente ao parcelamento do solo (RIBEIRO¹⁶⁹, 2008, p. 942, Apud TOFFOLI, 2015).

Após argumentar e apresentar referências como essa, o relator conclui que:

... dada a relevância da questão do ponto de vista social e jurídico, proponho o reconhecimento da repercussão geral do tema, com a aprovação da seguinte tese: **preenchidos os requisitos do art. 183 da Constituição Federal, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel (dimensão do lote)** (TOFFOLI, 2015, grifo do autor).

¹⁶⁷ Em toda a evolução sinteticamente apresentada do instrumento, essa questão nunca apareceu. No caso da CUEM, como exemplo, a legislação estabelece que, quando se trata de áreas impróprias à moradia, embora o direito seja reconhecido, ele será exercido em outro lugar.

¹⁶⁸ EMENTA. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Usucapião especial urbana. Interessados que preenchem todos os requisitos exigidos pelo art. 183 da Constituição Federal. Pedido indeferido com fundamento em exigência supostamente imposta pelo plano diretor do município em que localizado o imóvel. Impossibilidade. A usucapião especial urbana tem raiz constitucional e seu implemento não pode ser obstado com fundamento em norma hierarquicamente inferior ou em interpretação que afaste a eficácia do direito constitucionalmente assegurado. Recurso provido. (MINISTRO DIAS TOFFOLI, Relator. Brasília, 29 de abril de 2015)

¹⁶⁹ *Tratado de Usucapião*, volume I, Editora Saraiva, 2008, Benedito Silvério Ribeiro.

Essa decisão é ilustrativa de vários aspectos da dificuldade de apropriação do conceito de função social da propriedade no Brasil e das maneiras pelas quais essa dificuldade é muitas vezes encoberta por argumentos jurídicos e argumentos sociais.

Em primeiro lugar, a expressão “módulos urbanos”, utilizada pelo Ministro para se referir ao tamanho mínimo de lote permitido pela legislação urbanística, é indicativa de pouca familiaridade com a problemática urbana (inclusive no que se refere ao direito urbanístico): a expressão aponta um neologismo a partir de “módulo rural” conceito estabelecido pela legislação agrária. A legislação agrária define uma área mínima capaz de proporcionar uma vida digna a uma família, com base em atividades agrárias desenvolvidas por ela (agricultura familiar). Tal medida é variável no país, e segue critérios de produtividade regional, a partir de características como fertilidade do solo. O “uso” e a “ocupação” do solo, no caso, são pressupostos, e decorrem da natureza das atividades de agricultura familiar no país.¹⁷⁰ Já no meio urbano, a pressuposição do uso e da ocupação a partir da área é inviável e, por isso, basicamente, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo são regulados juntos e compõem o núcleo mínimo do ordenamento territorial urbano. Assim, carece de sentido, no meio urbano, falar em “módulos”, definidos apenas a partir de área do lote.

Em segundo lugar, uma vez que a Constituição Federal estabelece a função social da propriedade é *definida* pelo plano diretor, o cumprimento daquela não pode implicar o descumprimento deste. O Ministro, ao estabelecer por ela mesma qual é a função social da propriedade, está exercendo a competência constitucional do plano diretor, em contraposição ao próprio plano diretor.

Em terceiro lugar, o condicionamento da propriedade ao cumprimento de sua função social coloca no mesmo nível hierárquico constitucional “propriedade” e “função social”. O fato de que o conteúdo específico dessa “função” seja definido pela legislação municipal não muda essa relação.

¹⁷⁰ Essa concepção é insuficiente, como exemplo, se tomamos por base as franjas urbanas e as áreas de transição rural-urbano, outros critérios que interferem na produtividade do solo, novas possibilidades e novos arranjos de agricultura familiar, e outras formas de organização territorial no campo. Todos esses aspectos têm sido objetos de debates e críticas atualmente.

O argumento de que o direito à propriedade via usucapião especial urbana tem um papel social de acesso à terra urbana pela população mais pobre e que, por esse viés social, se sobrepõe à qualificação da função social da propriedade, definida no plano diretor, não opõe a Constituição à legislação infraconstitucional, opõe a Constituição a si mesma, ao desconsiderar totalmente a remissão do art. 182 ao ordenamento territorial local como conformador dessa função social. Essa mobilização do sentido de “social” encobre, assim, a repetição do paradigma civilista. Trata-se, mais uma vez, de superpor os direitos individuais aos coletivos e de desconsiderar a importância da construção e da proteção jurídica da cidade como construção coletiva.

Esse caso não expressa apenas a problemática da apropriação do conceito de função social da propriedade pela magistratura, mas também sua incompreensão pelos planejadores urbanos e demais agentes que constroem as normas de regulação urbanística. A usucapião especial urbana tem como condição o exercício de posse pacífica por cinco anos. A existência desses casos em uma parte da cidade que estabelece uma regulação diferente da realidade fática, consolidada, coloca em xeque o cumprimento do município de sua obrigação constitucional de definir e cumprir a função social da propriedade. Como apontou um dos ministros julgadores nesse caso, Ministro Marco Aurélio¹⁷¹, ao dizer que a função social da propriedade é uma e a sua definição na legislação municipal é outra, o relator estaria apontando a inconstitucionalidade do plano diretor em questão¹⁷². Tanto o Município parece desconsiderar o sentido do seu papel constitucional nessa matéria quando parte STF parece entender, em última análise, como irrelevante esse mesmo papel na qualificação da propriedade urbana.

Não se trata de opor a função social da propriedade ao acesso à propriedade pela população pobre. Trata-se de colocar em questão por quê elas estão afastadas, enquanto deveriam se completar e se fortalecer mutuamente.

¹⁷¹ “Só há um problema: nós teremos que afastar a lei municipal por ser conflitante com a Carta. Podemos fazê-lo? Aí temos que levar ao Pleno.”

“Penso que apenas declarando a inconstitucionalidade é que podemos ir adiante. Não vamos deixar no cenário jurídico uma lei conflitante com a Constituição Federal em plena vigência.”

¹⁷² Na sua resposta, o relator apenas afirma que não há jurisprudência sobre o tipo de questão colocada, e muda o argumento, afirmando que não está apontando inconstitucionalidade no Plano, está decidindo que, como a usucapião é aquisição originária, ela se sobrepõe a ele.

No entanto, tal contradição é encoberta e o que ocorre é uma repetição da abordagem jusprivatista da propriedade e um enfraquecimento da sua perspectiva juspublicista, bem como a manutenção da representação social avessa ao planejamento urbano e à sua apropriação efetiva do princípio da função social da propriedade.

Outro caso importante em nessa matéria é o julgamento que o Superior Tribunal de Justiça¹⁷³ fará, com repercussão geral, sobre a relação entre a usucapião extraordinária urbana e os parâmetros municipais de parcelamento do solo (Recurso Especial n. 1.667.843/SC). No relatório do Ministro Luis Felipe Salomão, consta que:

... ajuizaram ação de usucapião extraordinário, (...) um terreno urbano, correspondente ao Lote 33 do Loteamento Jardim Cintya (...) **nesta condição há mais de 20 (trinta) anos, de forma contínua, pacífica e a justo título, conforme contrato de compra e venda.**

(...)

O Ministério Público do Estado de Santa Catarina apelou, defendendo a impossibilidade de declaração da usucapião extraordinária, sob o argumento de que **o terreno em questão encontra-se localizado em parcelamento clandestino de solo urbano que não atende aos padrões exigidos pelo Município de Bombinhas, visto que a área usucapienda é inferior ao módulo estabelecido pela legislação municipal.**

O Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina negou provimento à apelação, entendendo que **o fato de o imóvel possuir área inferior ao módulo estabelecido em lei municipal não obsta o processamento da ação que visa à usucapião extraordinária, constituindo mera irregularidade administrativa.** Asseverou, ainda, que **o Código Civil não exige que o imóvel tenha sido objeto de regular parcelamento do solo e atenda às posturas municipais e aos preceitos urbanísticos,** situação que, caso acolhida, elegeria mais um **requisito, não explicitado na legislação federal, para a aquisição da propriedade pela usucapião.**

(...)

O recorrente aponta violação aos arts. 1.238, caput, do Código Civil; 4o, § 1o, e 18 da Lei no 6.766/79; e 2o, caput, VI, "c", e 39 da Lei no 10.257/2001, sob o argumento de que não é possível a aquisição da propriedade, por meio de usucapião, sempre que a área do imóvel for menor do que o **módulo urbano** estabelecido pela legislação municipal.

O relatório do Ministro é expressivo de vários aspectos da problemática em questão. Destacamos, inicialmente, o fato de se tratar de um loteamento no qual a parcela objeto de usucapião tem a mesma configuração há vinte anos. Trata-se, portanto, de uma situação consolidada. A existência, nessa parte da

¹⁷³ Vale destacar que, enquanto o STF é uma corte constitucional, incumbida da interpretação da Constituição, o STJ é uma corte superior, cuja função é interpretar a legislação federal, dirimindo divergências de entendimento entre os tribunais de segunda instância e consolidando a vigência e a aplicação de tal legislação.

cidade, de um loteamento tão consolidado (o contrato de compra e venda com a descrição do lote indica que provavelmente há certa uniformidade entre as parcelas, isto é, que não se trata de parcelamento (fracionamento do lote “original”) nem ocupação da área verde do loteamento) que, no entanto, não apenas continua “clandestino” como não encontra reconhecimento nos parâmetros urbanísticos municipais torna o caso expressivo do distanciamento entre planejamento e regulação urbana e realidade do território que se busca planejar ou regular. E também das particularidades da apropriação pelos planejadores e gestores urbanos do princípio da função social da propriedade.

Indica também particularidades da apropriação desse princípio por parte do Ministério Público pois, como apontado anteriormente, não há que se falar em “módulo” urbano, o ordenamento territorial urbano implica uma forma de tratamento integrado entre parcelamento, uso e ocupação, que não cabe nesse conceito. Além disso, a simples menção ao fato de o loteamento ser clandestino e não atender aos parâmetros municipais de parcelamento reforça uma concepção autorreferente de ordenamento territorial da parte do MP. A referência à obrigação constitucional de atendimento à função social para o reconhecimento e a proteção da propriedade sequer é mencionada. O argumento do MP remete ao artigo 39 do Estatuto da Cidade, que trata desse aspecto, mas, certamente, a referência constitucional dá (daria) outro sentido ao debate. Da mesma forma, ele não destaca o reconhecimento à função social da propriedade também pelo Código Civil (art. 1.228 e 2.035).

A Decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina também expressa desconsideração desse princípio, retomando concepções do Código Civil de 1.916 (que passaram por certo nível de reformulação no em 2.002) e excluindo de sua análise o restante da legislação, em especial, a Constituição Federal de 1988. Ao desqualificar a situação fática dessa propriedade em relação à questão da função social da propriedade como “mera irregularidade administrativa”, a decisão expressa a pouca relevância que a construção coletiva da cidade tem para boa parte da magistratura brasileira, a despeito do arcabouço jurídico-urbanístico atual sobre a matéria. Incluindo o fato de que o próprio Código Civil atualmente já reconhece o princípio da função social da propriedade.

A decisão do STF e a conformação inicial da questão em análise do STJ sobre a usucapião urbana não colocam a função social como núcleo de qualquer debate sobre a propriedade, e nem reconhecem que a legislação municipal é uma forma particular de materialização de uma norma constitucional. Tais posicionamentos também contribuem para o aprofundamento da desarticulação entre o planejamento urbano como forma de debate e construção coletiva da configuração da função social da cidade e como instrumento de governança territorial urbana, a partir dessa construção. As ações de usucapião, nesse sentido, podem se tornar um instrumento de legalização ilegal da propriedade, que burla as formas do controle territorial urbano e cria uma forma paralela de regularização fundiária, que desconsidera sua concepção integrada.

As favelas e outros assentamentos pobres, pelas dificuldades em manejar tais ações sem estar inseridos no contexto de uma política pública, têm poucas chances efetivas de realizarem essa forma paralela de “regularização fundiária”. No entanto, em bairros irregulares de classe média, resultantes de loteamentos ilegais, há mais chances de auto-organização e de utilização da usucapião como forma de burla à legislação de regularização de loteamentos. A possibilidade da usucapião extrajudicial parece aumentar essas chances, uma vez que, diferente dos juízes, os cartórios de RGI têm interesse direto no “sucesso” de tais procedimentos.

A usucapião extrajudicial, se aplicada na forma plúrima em média escala e sem qualquer controle dos órgãos públicos de ordenamento territorial, tende a criar uma nova forma de irregularidade fundiária urbana, na qual, enquanto individualmente a propriedade privada individual é “regular”, a configuração coletiva da propriedade é irregular, e o controle público do ordenamento do território inexistente.

Em cerca de um século de existência na legislação brasileira, a usucapião passou por diversas reformulações, quase sempre na direção de ampliar sua utilização como forma de acesso à propriedade em áreas privadas. A princípio, ele seria um bom instrumento de reconhecimento das moradias dos pobres nas cidades, em especial as favelas, mas também no caso dos loteamentos clandestinos. No entanto, só na década de 1990 o instrumento passou a ser utilizado, de forma mais expressiva, como forma de reconhecimento e consolidação de assentamentos formados por famílias pobres. No âmbito

jurídico, a diferença mais significativa no período foi a criação da usucapião especial urbana, pela Constituição Federal de 1988. No âmbito sociopolítico e urbanístico, na década de 1970, houve um fortalecimento significativo das lutas urbanas e, especialmente, uma ampliação da mobilização dos técnicos no apoio a essas lutas. Nos anos 1980, como apontado, houve um conjunto de experiências de urbanização de favelas e, nos anos 1990, essas experiências se ampliaram. A usucapião se torna de fato um instrumento de reconhecimento do direito à propriedade, e de consolidação de assentamentos, no âmbito de sua inserção em um contexto mais amplo de lutas, práticas e políticas urbanas. Nesse sentido, a alteração objetiva nas possibilidades do instrumento se articula com o seu sentido simbólico na configuração de uma Constituição Cidadã, com o fortalecimento da mobilização social pelo direito à moradia urbana. No momento atual, de maior pressão pela formalização da propriedade, o instrumento pode se tornar um meio de formalização sem regularização.

Essas relações entre o que a legislação estabelece e como ela se insere nas práticas sociais se expressam também nas continuidades e rupturas estabelecidas entre a Lei n. 11.977/2009 e a Lei 13465/2017, no que se refere à regularização fundiária urbana.

Regularização fundiária e reestruturação fundiária nas dinâmicas atuais de (re) produção do espaço

A evolução urbana brasileira articula a concentração fundiária à ideia de universalização da propriedade imobiliária urbana. Ao mesmo tempo em que a propriedade individual plena se constituiu e se consolidou no imaginário social como ideal de moradia, mesmo entre a parte da sociedade que acredita realizar tal ideal, apenas cerca de metade o realiza formalmente. A estimativa mais comum, nos eventos sobre regularização fundiária realizados a partir de 2009, como exemplo, é que a informalidade fundiária urbana no Brasil é em torno de 50%. Além dos casos em que a informalidade está associada a insegurança de posse ou precariedade habitacional, ela também envolve o aspecto da falta de governança territorial, no âmbito do poder público municipal – assentamentos não aprovados ou aprovados e não implementados como no projeto (durante a

implementação ou modificados posteriormente) ou no âmbito do controle estatal via Registro de Imóveis – assentamentos não registrados, assentamentos registrados com propriedades individuais dos lotes não transmitidas, lotes individuais originalmente regulares com transmissões de propriedade não registradas, entre outros. Se for acrescida a irregularidade construtiva, inclusive no caso de habitação multifamiliar (como as incorporações clandestinas), e ainda as construções regulares irregularmente modificadas, o índice de irregularidade é ainda maior.

Em muitos desses casos, o morador se percebe e se declara “proprietário” e tem reconhecimento social dessa condição. Os problemas, do ponto de vista dos moradores, só aparecem quando a formalidade atravessa sua dinâmica cotidiana, especialmente em processos sucessórios, de divisão de bens e em processos de compra e venda que necessitam de financiamento bancário.

Do ponto de vista dos municípios, muitas vezes essa questão da governança é resolvida por processos simplificados de formalização de loteamentos na construção de plantas cadastrais (particularmente no caso de loteamentos anteriores à Lei n. 6.766/1979) e por sucessivas “leis de anistia”, que facilitam procedimentos de regularização construtiva para obtenção de certidão de baixa e habite-se.

A informalidade fundiária urbana, quando não está explicitamente relacionada a más condições urbanas de moradia ou a insegurança de posse, raramente tem sido percebida por aqueles que se encontram nessa situação como um problema coletivo. As maneiras como historicamente se construiu a atuação do planejamento e da regulação urbana no Brasil contribuíram significativamente nesse aspecto.

Mesmo nos casos em que a insegurança de posse é uma realidade cotidiana e os processos de remoção de assentamentos têm sido recorrentes, décadas se passaram entre a criação de instrumentos jurídicos para reconhecimento e proteção da posse, e conseqüente reconhecimento da propriedade pela posse prolongada, e a constituição efetiva de movimentos sociais, assessorias populares e políticas públicas que os utilizassem.

A evolução dos instrumentos de reconhecimento da posse e da formalização da propriedade da terra urbana, no Brasil, está intrinsecamente ligada às dinâmicas de configuração das arenas de embates que estabelecem a

construção e a aplicação das leis a partir de suas formas de inserção na prática social, com seus conflitos e suas contradições.

A novas articulações entre os agentes dominantes dos processos de (re)produção do espaço urbano no Brasil implicam também redefinições na configuração da propriedade fundiária. O papel cada vez mais privilegiado dos bancos e dos fundos de investimento na configuração do capitalismo contemporâneo tanto implica em maior importância da formalidade urbana quanto implica maior participação desses agentes no grupo dos grandes proprietários fundiários.

Os movimentos sociais por moradia também passaram por reformulações, se ampliaram e se fortaleceram no contexto local e global, levando à consolidação crescente de um discurso de direitos sociais, pactuados internacionalmente, formalização de agendas e, com isso, maior pressão pelo reconhecimento dos direitos sociais, no âmbito da legislação e da atuação do Estado, em países como o Brasil. Apesar de haver todo um conjunto de possibilidades para garantir o direito à moradia, muitas delas utilizadas por várias décadas ao redor do mundo, no Brasil essa mobilização vem se colocando basicamente como direito à propriedade (individual e plena). Existem algumas iniciativas e alguns movimentos interessantes de demanda ou experiência de outras formas de exercício desse direito, mas elas ainda são pouco expressivas.

A luta por moradia e por melhores condições urbanas da moradia se constituiu, se consolidou e se fortaleceu como uma luta por regularização fundiária, em um processo histórico mais amplo de fortalecimento da formalidade das relações territoriais. Nesse processo, a informalidade fundiária urbana, enquanto problema, se ampliou a incluiu as demais partes da cidade, com suas várias formas de desgoverno territorial.

A instituição da Lei n. 11.977/2009, no que se refere à regularização fundiária, e sua transição para a Lei n. 13.465/2017, envolvem, nesse contexto, conflitos, contradições, complementares, ideais e redefinições de agentes e posicionamentos.

A Lei n. 11.977 estabeleceu uma série de gratuidades registrais, que foram alvo de críticas do setor, embora outros agentes naquele momento também entendessem que a sua legitimidade era questionável. Houve uma certa busca de entendimento e sensibilização do setor registral, especialmente por

parte do poder público, de que, como as gratuidades eram referentes apenas ao primeiro registro, a manutenção dos beneficiários dos programas de regularização fundiária na formalidade seria benéfica aos Cartórios de Registro de Imóveis. Essa abordagem contribuiu para o fortalecimento da problematização da informalidade fundiária urbana dentro dos grupos dos registradores e a consolidação de uma posição específica deles. A informalidade fundiária urbana que não se enquadra na categoria de interesse social se torna o principal foco das atenções, uma vez que esses casos não ensejam gratuidade. A problematização da regularização fundiária no setor registral se configura a partir de três aspectos básicos: a necessidade de encontrar uma forma de financiamento ou compensação das gratuidades, que respeite as dificuldades da população pobre, mas não signifique que os cartórios fiquem sem receber; o estímulo à regularização fundiária de interesse específico, e, por fim, a criação de ritos mais didáticos e seguros para os agentes do sistema registral, de forma que os procedimentos de regularização fundiária consigam chegar à sua conclusão.

A ampliação da atuação do Ministério Público em relação ao ordenamento territorial urbano levou à propositura muitas ações civis públicas (ACPs), paralisando uma série de empreendimentos imobiliários. Alguns desses empreendimentos, particularmente os loteamentos urbanos em áreas rurais e os loteamentos popularmente conhecidos como condomínios fechados, apesar de terem aumentado significativamente nos últimos anos, não encontravam respaldo na legislação. Por um lado, a ilegalidade estrutural desses empreendimentos (impossibilidade de sua aprovação no arcabouço jurídico-urbanístico federal existente) não impediu seu crescimento, sua consolidação e sua lucratividade. Os “condomínios fechados” se tornaram uma realidade inegável nas cidades brasileiras. Por outro, as ACPs paralisaram muitos empreendimentos, causando prejuízos em um setor altamente lucrativo. Empreendedores e advogados passaram a se mobilizar na busca de maneiras de enfrentar essa questão, o que tanto resolvia o problema dessa “fronteira” como criava um “nicho de mercado” na advocacia imobiliária.

O fortalecimento significativo dos agentes ligados aos fundos de investimento implica uma (re)constituição de concentração fundiária que, ao mesmo tempo, não se contrapõe à concentração existente. O poder público tem

duas formas simples de atuar na criação dessa possibilidade: através da criação de novos vetores de crescimento urbano, com a viabilização da aquisição de grandes áreas por esses investidores antes da publicização de tais vetores, e através da facilitação da alienação das terras públicas.

As principais diferenças entre a Lei n. 11.977 e a Lei n. 13.465 se referem a essas novas articulações, na presença e na atuação de agentes na arena de sua produção, nas possibilidades que ela cria ou reforça, e no seu reconhecimento a dinâmicas territoriais que a legislação anterior ignorava na esperança de fazer desaparecer.

No entanto, os conflitos e as contradições entre os direitos sociais, a governança urbana, o controle social e essas novas articulações na (re)produção do espaço também se expressam na produção dessa lei, de maneira que ela traz algumas possibilidades de aplicação no sentido contra-hegemônico. Entre elas, os princípios que devem orientar a regulação municipal da lei são um exemplo interessante. Para segui-los de fato, o município precisa restringir algumas possibilidades que a lei cria, incluindo a regularização fundiária urbana em área rural e a dispensa de aprovação municipal para algumas formas de regularização construtiva. A desvinculação de consolidação do assentamento para reconhecimento de direitos e a mediação de conflitos com a utilização dos débitos fiscais dos proprietários também traz potenciais interessantes para o caso dos assentamentos em situação de conflito fundiário.

Se, por um lado, a Lei n. 13.465 facilita a reestruturação fundiária (nas mesmas bases) *pelo* e *para* o novo conjunto de agentes dominantes da reprodução do espaço, por outro, ela tem uma série de rugosidades, que criam também possibilidades de seu uso contra esses processos, no enfrentamento das desigualdades e exclusões socioterritoriais urbanas. Nesse sentido, ela reforça o aspecto de campo de lutas em torno do acesso e do controle da propriedade territorial urbana, através das lutas pelas formas como a regulação de fato se exerce na prática social.

A constituição institucional-normativa do espaço, assim como sua constituição simbólica, não se separa dos aspectos econômicos e das lutas e contradições que definem, questionam e alteram as dinâmicas de reprodução do espaço. Esse processo cria uma espiral de reprodução da reprodução que, ao

mesmo tempo em que mantém a essência da configuração e da reprodução do espaço, também exige e opera transformações.

A construção de uma práxis urbana crítica e suas pressões na esfera jurídica tem contribuído, nas últimas décadas, para maior dinamização do movimento entre a legislação e a prática social, com o transbordamento das lutas pela produção legislativa para lutas pela atribuição de sentido e lutas pela aplicação. As contradições desse processo colocam em evidência o embate entre o paradigma fundante da (re)produção do espaço urbano brasileiro – a propriedade privada imobiliária absoluta e o paradigma que (re)estabelece a natureza coletiva do direito à propriedade privada urbana. Esse embate, por sua vez, demonstra a amplitude e a profundidade da lógica da reprodução: por um lado, a práxis urbana avança nas conquistas quanto às formas da distribuição e da regulação do direito à propriedade. Por outro, ela reforça o recorte simbólico segundo o qual a propriedade privada plena é a única ou a melhor solução para a proteção da posse e para a realização do direito social à moradia.

Apesar das conquistas recentes para o direito à moradia envolvendo, como exemplo, a CUEM, tanto o debate quanto a experimentação de outras formas de exercício e garantia do direito à moradia, não definidas pela propriedade ou pela lógica individual da propriedade, ainda são incipientes no Brasil. Mais que isso, as experiências de outros países são pouco conhecidas e pouco divulgadas aqui. E, principalmente, as lutas sociais urbanas pelo direito à moradia e a concepção da regularização fundiária ainda se definem majoritariamente como formas de distribuição e de reconhecimento de propriedade.

06.

A ARQUITETURA DA POLÍCIA E SEU LIMITE



O processo de construção-exercício da práxis urbana no planejamento e, de maneira mais ampla, na (re)produção do espaço do urbano, envolve a construção de consciência crítica de si mesmo do planejamento, com o enfrentamento de sua própria atuação no aprofundamento da problemática urbana e o transbordamento da reflexão e da redefinição dessa atuação para uma construção dialógica. Esse processo, por sua vez, reinsere o planejamento nas fronteiras de suas condições, não apenas como condições de *atuação*, mas também como condições de *produção*, que limitam de formas simbólicas e de formas práticas a construção da emancipação no planejamento ou o processo de planejamento como construção da emancipação.

As limitações à participação social efetiva (definidas em três níveis, no Capítulo 1) incidem diretamente nessas condições. No primeiro nível, a (limitação da) conformação do plano como arena de debate e, conseqüentemente, como espaço ampliado de lutas na práxis do planejamento, em quatro aspectos principais:

a) O escopo dos planos, que é estabelecido prévia e externamente ao âmbito específico de sua produção, limita a construção do processo de produção do plano como processo de planejamento e, especialmente, como processo de práxis no planejamento, definindo um recorte específico de temas, variáveis, dados, objetivos, produtos parciais, cronogramas, desenhos de equipes e orçamentos que pautam, em grande medida, aquilo que de fato consegue ser discutido.

b) A operacionalização da participação estabelece o formato de participação direta ou representativa, as diretrizes gerais para a realização das audiências públicas, a quantidade, a localização, a estrutura material e a duração dos eventos coletivos, as formas de mobilização comunitária e convite à participação. Ela limita as possibilidades de mobilização ampliada, que demanda a construção e a utilização de instrumentos de mobilização e convite para toda a população atingida e um debate sobre as formas possíveis de viabilizar o envolvimento efetivo de um grande número de pessoas no processo.

c) A definição de quem é o “povo” dessa participação “popular” estabelece a composição desses espaços – quem são de fato os grupos sociais presentes ou representados.

d) Por fim, a definição prévia e externa ao processo de elaboração dos planos (e mesmo à configuração e ao funcionamento de outras estruturas institucionais de planejamento, como os conselhos), ao estabelecer as diretrizes gerais para a conformação do produto final, também limita as possibilidades de uma construção coletiva quanto aos mecanismos de controle social do plano dentro do próprio (processo de elaboração do) plano. Isto é, a conformação desse “produto” dificulta a criação e o exercício de formas de verificação mais efetiva da vinculação entre processo e produto, entre os debates e as decisões coletivas e sua expressão na construção final do Plano.

No segundo nível, organização interna, as condições de produção do planejamento são limitadas tanto na sua configuração quanto à dinâmica de funcionamento dos espaços de participação: quem compõe as mesas, quem tem tempos e espaços preestabelecidos, quem pode se manifestar e sob quais condições, qual é o “peso” de cada manifestação no processo decisório, quem faz os registros e quem os confere e acompanha.

Essas limitações de primeiro e segundo nível são imposições de natureza institucional-normativa, expressas em termos de referência, manuais do Ministério das Cidades e da CEF, planilhas preestabelecidas para “medição” e pagamento pelos trabalhos, critérios de quantificação e valoração financeira por esses agentes para dimensionamento e elaboração dos planos. Os diversos tipos de planos, no planejamento urbano e regional, como elementos da constituição institucional-normativa do espaço, têm sua conformação condicionada por um conjunto de elementos normativos que estabelecem um recorte nas possibilidades de atuação, através de um recorte nas suas possibilidades de produção. Tais recortes também são definidos no processo de (re)produção do espaço.

A práxis urbana extrapola a circunscrição da produção do plano, ao se configurar como processo de planejamento emancipatório e, muitas vezes, isso significa recolocar na arena os aspectos políticos que definem as condições de

produção dos planos segundo esse recorte. Tais embates apontam para o transbordamento de um conflito sobre o quê e como o Plano regula para um conflito que também é sobre quem regula o Plano e, de maneira mais ampla, como se define o arcabouço jurídico-urbanístico e normativo e como ele opera. Os embates na definição dos marcos regulatórios e das estruturas normativas e as contradições expressas na sua atribuição de sentido e na sua aplicação objetiva na reprodução do espaço urbano acabam configurar esses limites de primeiro e segundo nível à participação como um novo patamar de lutas, colocando para a práxis urbana mais um desafio entre a participação e a emancipação: enquanto a participação efetiva pode ocorrer dentro desses limites institucionais-normativos que configuram o planejamento, a emancipação coloca em disputa esses limites.

O terceiro nível de limitação à participação, por sua vez, expressa os condicionamentos definidos pela constituição simbólica do espaço que, tendo construído e consolidado historicamente uma certa cultura urbana, estabelece posicionamentos específicos dos grupos sociais no que se refere ao planejamento e aos aspectos coletivos da (re)reprodução do espaço. A relação efetivamente dialógica, o desejo de se expressar e de refletir, os argumentos utilizados, a abertura para o repensar, o redescobrir e o construir junto são limitadas, nesse sentido, pelas contradições mesmas do processo de construção-exercício da práxis. Enquanto a participação efetiva pode ocorrer com a escuta efetiva de todos os envolvidos no processo, o registros das opiniões e demandas e a “eleição” coletiva dos objetivos, das hierarquias e das formas de controle a partir dessa escuta, a emancipação implica uma construção de saberes urbanos coletiva, na qual o resultado final não é a soma de posições individuais, mas a formação de uma nova posição, na qual cada agente é um pouco transformado e vive uma criação-exercício de consciência crítica.

A produção do planejamento participativo se inscreve em uma lógica de correspondência: o que o poder público espera que o Plano discuta e defina, as maneiras pelas quais os técnicos especialistas atuam, o que as normas e demais condições de produção viabilizam e o que os “beneficiários” esperam do Plano. Essa correspondência, construída e consolidada historicamente, tem permitido que, apesar das possibilidades trazidas pelas alterações no arcabouço jurídico-urbanístico (desde a CF/1.988), as características gerais do cotidiano do

planejamento e dos planos não tenham se alterado significativamente, e que os planos participativos não tenham se tornado significativamente planos não-participativos, bem como a expectativa ou a falta de expectativa em relação a eles também não tenha mudado muito. Assim, a perpetuação das maneiras de produção dos planos é um elemento da permanência de sua configuração e, com isso, de sua atuação na (re)produção do espaço.

A construção de uma práxis urbana acaba por colocar em evidência a fronteira criada por essas correspondências, e assim, envolve uma construção crítica na esfera do debate e um enfrentamento objetivo das condições que ficam explícitas nessa esfera (conformando a sua essência como práxis, no movimento constante de realização e modificação de pensamento e de prática). Nesse enfrentamento, a práxis redefine a constituição simbólica e a constituição institucional-normativa do espaço e também a relação entre elas. Os agentes, os mecanismos, os elementos e a lógica de reprodução do espaço, por sua vez, reimpõem limites à construção da práxis, mantendo seu aspecto contraditório.

A judicialização das questões envolvendo o arcabouço jurídico-urbanístico e a estrutura fundiária urbana é um exemplo dessas contradições na construção da práxis urbana: o instrumento da usucapião demorou quase cem anos para ser apropriado pela prática social, como instrumento de proteção do direito à moradia, e tal apropriação ocorre no mesmo momento histórico de consolidação constitucional do paradigma, ainda em disputa, da função social da propriedade. Quando a prática social de fato se apropria do instrumento da usucapião nas áreas urbanas, o embate restabelece a contradição em ao menos dois meios: o judiciário se apropria do discurso do direito à moradia para afastar a apropriação efetiva do princípio da função social da propriedade e alguns grupos sociais se apropriam do instrumento da usucapião para criar um mundo paralelo de regularização fundiária urbana desintegrada, também afastando o princípio. Essas contradições se definem na ausência, no imaginário social, de maneira mais ampla, e mesmo no planejamento, da assimilação da dimensão coletiva da propriedade privada urbana.

Dessa forma, a práxis urbana se define como processo que, embora possa dele fazer parte, está para além de construir espaços de planejamento inscritos na produção de planos institucionais como produtos de pacto coletivo. A construção-exercício da emancipação urbana também coloca em perspectiva

crítica os limites estabelecidos pela própria natureza dos planos, como elementos de reprodução do espaço. A práxis, na concepção de Freire, é uma ação crítica (auto consciente) na realidade para transformá-la.

A (re)produção do espaço produz reprodução de várias maneiras: o planejamento urbano (e o urbanismo) reproduzem a cidade desigual (mesmo quando buscam enfrentá-la); o projeto arquitetônico reproduz a lógica de reprodução de modelos (mesmo quando procura rompê-la); o morador da cidade, quando é de fato ouvido nos processos de projeto e planejamento, expressa um desejo que repete a lógica e a linguagem que constroem e reforçam as dinâmicas que contribuem para que sua situação continue basicamente a mesma; o agente produtor de conhecimento que procura conhecer profundamente as condições de uma dada realidade, para realizar uma crítica radical, cria sempre uma fronteira, que acaba por fortalecer parte daquela realidade que é alvo da crítica. Há um ciclo que é retroalimentado mesmo pelas tentativas de rompê-lo, uma vez que tais tentativas são limitadas por condicionantes que fazem parte da essência mesma do contexto.

Produção do espaço é, em linhas gerais, reprodução, ainda que não seja cópia, uma vez que tal produção ocorre sobre, em, junto e dentro de um espaço já produzido, que condiciona novas produções de espaço. Esse “novo” espaço, por sua vez, realiza a manutenção do espaço tal como estava (nos seus aspectos essenciais) e, ainda, recria as condições de continuidade dessa reprodução indefinidamente. Isto é, a ação numa dada realidade, que a transforma, não a altera muito, tanto no que se refere à configuração que resulta da ação, quanto no que se refere às maneiras pelas quais tal configuração condiciona as possibilidades das novas ações, nessa nova realidade.

O espaço, aqui, não é apenas a figura formada pela distribuição dos corpos sobre um suporte dinâmico em um determinado momento. Ele é uma totalidade, no sentido em que engloba a constituição dessa figura tangível, intangível (a esfera do espaço simbólico), os processos que a constituem e transformam (incluindo usos e apropriações) e os sentidos que ela adquire. Essa totalidade que, no entanto, não é maciça e nem (cartesianamente) ordenada, se perpetua mesmo através dos processos que buscam colocar em xeque alguns de seus aspectos e mesmo pelos agentes sociais cotidianamente violentados por ela.

A reprodução do *status quo*, com suas contradições, violências e desigualdades, tem sido amplamente tematizada e criticada, especialmente no que se refere à ordem social. O espaço social de Bourdieu é uma representação abstrata dessa ordem e de suas implicações. As representações sociais, que constituem o senso comum, são produzidas no âmbito dessa ordem.

Mas a ordem social não é fechada (nem fechável) em si mesma, ela se constitui em um conjunto de condições materiais, objetivas, que são dinâmicas e que se dão de maneiras específicas à formação das percepções e dos sentidos. Essas condições materiais se produzem imbricando o espaço tangível da cidade (e da moradia, e da fábrica, e da rua, ...), as relações de produção do sistema, os ritmos (a ordem do tempo) - toda a dinâmica cotidiana dos corpos e das mentes, que é produtora e produto da realidade. Como exemplo, essas relações estão presentes na abordagem de Engels sobre Londres, no século XIX, no que ele diz e no que não diz. Estão presentes na produção do Brasil urbano, e também atualmente, nas dinâmicas de reestruturação-reprodução fundiária sua na reprodução do espaço urbano. A ordem social não é autossuficiente. À ordem social corresponde uma ordem do espaço.

If indeed every society produces a space, its own space, this will have other consequences in addition to those we have already considered. Any 'social existence' aspiring or claiming to be 'real', but failing to produce its own space, would be a strange entity, a very peculiar kind of abstraction unable to escape from the ideological or even the 'cultural' realm. (...) Capitalism and neocapitalism have produced abstract space, which includes the 'world of commodities', its 'logic' and its worldwide strategies as well as the power of money and that of the political state (LEFEBVRE, 1991, p. 53).

A concepção do espaço como totalidade, e como totalidade que encerra uma ordem, foi extensamente trabalhada por Lefebvre. A abordagem da maneira como a experiência cotidiana do (corpo no) espaço é recortada e reconfigurada simbolicamente, de forma que ela seja reproduzida continuamente e, com isso, perpetue uma certa ordem, tem como principal fundamentação teórica a formulação proposta por Rancière (1990, 1994, 1996a, 1996b, 2001, 2003, 2005, 2009, 2013, 2014), nos conceitos de política e polícia e na sua noção de partilha do sensível. A ordem social, na qual a partilha do sensível se define e se reproduz, é caracterizada como polícia. O autor conceitua polícia como sendo o modo do estar-junto humano que

situa os corpos em seu lugar e nas suas funções segundo suas 'propriedades', segundo seu nome ou sua ausência de nome, o caráter 'lógico' ou 'fônico' dos sons que saem da sua boca. O princípio desse estar-junto é simples: dá a cada um a parcela que lhe cabe segundo a evidência do que ele é. As maneiras de ser, as maneiras de fazer e as maneiras de dizer – ou de não dizer – aí remetem exatamente umas às outras(...). Conjunto dos processos pelos quais se operam a agregação e o consentimento das coletividades, a organização dos poderes, a distribuição dos lugares e funções e os sistemas de legitimação dessa distribuição. (...) ... Michel Foucault mostrou que (...) a polícia (...) estendia-se a tudo o que diz respeito ao 'homem' e à sua 'felicidade' (RANCIÈRE, 1996a, p. 40-41).

Ele chama a atenção para o fato de que aquilo que normalmente se entende por polícia, de maneira geral, refere-se apenas à *baixa polícia*. Aliás, o papel desta diminui à medida que aumenta a eficácia daquela, uma ordem policial eficiente é aquela que se mantém com o mínimo de necessidade de imposição pela força. Da mesma forma, ele ressalta que há vários tipos de polícia, e que a melhor delas “ pode ser doce e amável, proporcionar todos os tipos de bens, sem que se mude a sua natureza” (RANCIÈRE, 1996a, p. 46).

O autor aponta tanto a artificialidade quanto os limites da ordem social. Ele indica algumas maneiras de constituição simbólica dessa ordem ao longo da história e atualmente. Podemos ainda perceber, na sua abordagem, alguns aspectos da articulação entre a esfera simbólica e a esfera institucional-normativa na configuração e na reprodução da ordem.

Em uma primeira aproximação, é possível supor que, em Rancière, a conformação e a reprodução da ordem social são constitutivas do espaço simbólico e se encerram nele. Um olhar mais detido, no entanto, permite perceber que há transbordamentos em relação a essa esfera: a polícia é problematizada na esfera simbólica, regulada na esfera institucional-normativa e vivida no cotidiano – ela condiciona e atravessa os corpos e seus movimentos, definindo os possíveis do espaço e do tempo. A polícia é uma mediação entre a experiência do corpo no espaço e seu sentido, mas é, também, a constituição do espaço e a distribuição dos corpos na qual tais experiências se realizam. Esse desdobramento reforça a ideia de que a toda ordem social corresponde uma ordem espacial. Ela permite aprofundar a compreensão dos processos de (re)produção do espaço que vêm sendo discutidos neste trabalho,

particularmente no que refere ao papel do planejamento em relação à (possibilidade de) mudança social efetiva (entendida como emancipação social, constituição de sujeitos).

Ordem social e ordem espacial

A reprodução de uma ordem social expressa, se articula com e depende da reprodução de uma ordem espacial. Essa ordem espacial é arquitetada através da constituição e da articulação de práticas, instituições e regulações que definem uma configuração e um sistema simbólico de leitura do espaço. Naturalizada, essa arquitetura ordenada passa a ser entendida e praticada como desejável ou como única possível. O tipo de construção e de partilha do mundo sensível aqui implicado estabelece, não apenas através da ação direta, mas, também, através da criação de fronteiras simbólicas (invisibilização, desqualificação, reelaboração), uma criação de fronteiras objetivas (exclusão de determinadas formas de constituição e de apropriação do espaço concreto vivido) que reduz o cotidiano, de um universo de possibilidades, a um lugar privilegiado da (re) produção (da reprodução) do espaço. Argumentamos, a partir daí, que a ordem do espaço é constituída como uma *arquitetura da polícia*: um processo histórico que constitui o espaço como suporte e agente reprodutor de uma ordem hegemônica, definida como polícia.

Essa expressão se define a partir de três elementos básicos: dois sentidos de arquitetura – tanto o modo de estruturação do espaço (processo) quanto a configuração que esse espaço apresenta (produto) – e da concepção de polícia como caráter de toda ordem instituída. *Processo*, nessa concepção de arquitetura da polícia, se refere aos movimentos e às articulações dinâmicas que estabelecem sua constituição e sua reprodução – os processos simbólicos de construção de uma representação social, os processos de planejamento e os processos de construção dos espaços materiais. Inclui, portanto, as ações de (re)produção do espaço e do seu “uso”, bem como as apropriações de tempo implicadas. O seu *produto* é a configuração material e simbólica e a esfera institucional-normativa do espaço, bem como a configuração das práticas sociais no espaço.

Entendida como ordem do espaço, a arquitetura da polícia inclui a sua materialidade, sua dimensão simbólica, seus modos de estruturação e seus mecanismos de reprodução. Ela se expressa por uma correspondência direta e retroalimentadora entre as expectativas sociais, as competências profissionais e a ordem socioeconômica. A articulação entre essas três dimensões cria um sistema hegemônico, que estabelece fronteiras de invisibilidade para outras arquiteturas ou as reelabora, mantendo-as dentro de limites que ou reforçam ou ao menos não ameaçam os processos de reprodução da ordem.

A constituição institucional-normativa do espaço, é ao mesmo tempo, condição e produto dessa ordem, atravessando as expectativas sociais, as competências profissionais e a ordem socioeconômica, como produtora de condições e como mediadora de relações.

A arquitetura da polícia apresenta uma forma de produção do espaço que passa a ser entendida como a única possível¹⁷⁴. A urbanização brasileira envolveu a articulação de agentes sociais dominantes (grandes proprietários de terras, bancos, industriais e investidores internacionais, Estado) na produção do espaço, dividida segundo recortes de classe (das elites, das classes médias e dos pobres), que definiu um modelo básico de capitalismo urbano (aqui chamado “capitalismo fundiário”) a partir *de* e em articulação *com* o qual se estabelecem historicamente as expressões locais do capitalismo global (mercantil, industrial, pós-industrial etc.) e novos agentes do poder econômico. Esse modelo cria as condições que possibilitam que as sucessivas reproduções materiais de espaço, que alteram as características ou a distribuição de espaços tangíveis dos agentes sociais, não alterem significativamente o seu *espaço*. É nessa constituição ordenada e a partir dela que se definem os desejos, as percepções, as crenças e as práticas espaciais das elites, das classes médias e dos pobres que, naturalizadas, compõem o conjunto dos desejáveis e possíveis do (seu) espaço.

¹⁷⁴ Rancière (1996a, p. 131) faz uma crítica da ideologia do “único possível” como elemento da configuração atual da polícia: “... é a lógica policial da ordem que afirma, em qualquer circunstância, fazer apenas o que é possível fazer. O sistema consensual absorveu a necessidade histórica e objetiva de antigamente, reduzida à porção cônica do ‘único possível’ que a circunstância autoriza. O possível é assim o operador conceitual de troca entre a ‘realidade’ e a ‘necessidade’. E é também o último modo de ‘verdade’ que a metapolítica acabada pode oferecer à ordem policial, a verdade da impossibilidade do impossível. O realismo é a absorção de toda realidade e de toda verdade na categoria do único possível”.

A propriedade individual plena se constitui como o “único possível” (o mais desejável e o mais adequado) para a moradia, para a segurança financeira familiar e como demonstração de incorporação bem-sucedida ao mundo moderno (*status social*). Embora ela se insira de maneiras diferentes na realidade dos diversos agentes sociais, a propriedade privada funda e atravessa o espaço e sua reprodução na urbanização brasileira. As particularidades e os efeitos dessas várias formas de sua inserção em relação à dinâmica socioeconômica atual estão no cerne do debate e dos embates atuais na problemática da regularização fundiária.

A formulação das agendas dos movimentos sociais urbanos, a definição de demandas urbanas pelas classes médias, as pautas das campanhas eleitorais, as características e as formas de ocupação das arenas de disputa política, as pautas da Reforma Urbana e as propostas de (re)estruturação do planejamento urbano se conformam a partir desse horizonte do ‘possível’. As demandas dos movimentos sociais urbanos, na maioria das vezes, se definem em termos de maior provisão habitacional, regularização fundiária integrada (entendida como acesso à propriedade privada plena, associado à melhoria das condições básicas de infraestrutura e serviços urbanos), preservação de espaços verdes de uso público, grandes (e também pequenas) obras urbanas para melhoria de mobilidade e drenagem entre outras. A luta e a crítica acontecem muito mais por ampliações, ajustes e melhorias no modelo urbano existente do que no seu questionamento. Há bem menos mobilização, (mesmo aquela em torno do direito à cidade), que coloque em xeque a privatização da vida pública e a correlata configuração da cidade como superposição de empreendimentos particulares e de estratos sociais agrupados entre iguais.

Os movimentos sociais por moradia (incluindo os especialistas ativistas), em geral, de uma forma ou de outra acabam contribuindo para reforçar o modelo que opera a reprodução da moradia como problema: fortalecem a ideologia da propriedade privada, criam novos ciclos de reprodução do espaço como reprodução ampliada do capital, perpetuam o papel privilegiado do setor da construção civil no grupo dos agentes historicamente dominantes da (re)produção do espaço no Brasil. Esse reforço está para muito além de casos emblemáticos como o do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que tem

sido amplamente questionado como programa habitacional ou como forma de atendimento aos movimentos sociais por moradia.

Na esfera mais imediata do cotidiano da (re)produção material do espaço, a arquitetura da polícia se expressa nas formas hegemônicas de produzir edifícios e cidades. A produção de cidades se dá pela superposição de loteamentos, incorporações imobiliárias, construção de prédios e obras públicas, sem articulação entre elas, com práticas corretivas e com uma distribuição de espaços e equipamentos coletivos que, ou se articula com empreendimentos privados específicos (viabilizando-os ou valorizando-os), ou acontece de forma quase residual. Os elementos da materialidade urbana estão sempre em movimento e em constante relação uns com os outros e, por isso, se impactam mutuamente e em intensidades em contínua variação. Não obstante, quase nunca existe uma proposta de estruturação de cidade que realmente articule as partes em um todo que se movimenta – moradia, espaços verdes, sistemas de drenagem, esgoto, abastecimento de água, escolas, delegacias, postos de saúde, comércios, serviços, indústrias, oferta de emprego, mobilidade, cultura, convívio, insolação, ventilação entre outros. Os loteamentos são elementos dessa produção privatista da cidade. As áreas exigidas pelo poder público são escolhidas em cada projeto casuisticamente, sem planejamento prévio, global e integrado de áreas, equipamentos, edifícios e serviços públicos. Na construção de edifícios, o conjunto do único possível é composto pelas estruturas em concreto armado e alvenarias em tijolo cerâmico, com as variáveis da alvenaria estrutural, do tijolo de cimento e das estruturas metálicas. As estruturas em madeira (incluindo o bambu) e em terra, por estarem do lado de fora das fronteiras do sistema, tendem a ser viabilizadas apenas como *extra* ordinário e ser impedidas de se tornarem alternativas normais, ordinárias.

A arquitetura da polícia implica uma articulação entre elementos, sentidos, processos e agentes na (re)produção do espaço, que define lugares e papéis específicos. Ela constitui segundo a mesma lógica o espaço urbano como um todo e cada uma de suas partes. A concentração de terras, a vida cotidiana centrada na esfera privada e os sistemas e materiais construtivos, a despeito de suas grandes diferenças e aparente desconexão, se inserem nesse mesmo processo de reprodução do espaço, e suas formas de inserção se reforçam mutuamente. Essa lógica se expressa do planejamento urbano e regional à

construção de edifícios. Nesse sentido, a compreensão crítica de alguns aspectos mais imediatos da produção material de espaço pode ser ampliada, a partir da consideração de sua inserção no processo como um todo. A hegemonia de certos materiais e sistemas construtivos, bem como a exclusão de outros, é um exemplo.

O Jeca Tatu e o projeto moderno brasileiro: a construção histórica de um imaginário espacial

A construção do projeto de modernização brasileira conforma uma arquitetura específica da ordem do espaço material, através de diferentes elementos. Já no início do século XIX, com a instalação da corte portuguesa no Brasil e a chamada Missão Francesa, a Academia que é criada aqui traz um padrão específico de produção de espaço, que se coloca inicialmente como superior e sem compromisso com diálogo com a realidade local. Nesse momento, adotar os padrões construtivos, arquitetônicos e urbanísticos importados é símbolo de *status* social. As reformas urbanas de embelezamento e a influência do sanitarismo urbano que chegam ao Rio de Janeiro ainda no século XIX expressam o aburguesamento do espaço e a exclusão sistemática dos pobres da cena urbana (MARICATO, 2004). Além disso, a mão de obra europeia que chega para trabalhar na construção civil traz consigo o domínio de outros materiais construtivos, não mais o adobe, a taipa e a pedra. O tijolo cerâmico maciço foi introduzido no Brasil em meados do século XIX (SANTOS, 2008), com o processo de substituição do escravo pelo imigrante europeu na construção civil. A alvenaria era inicialmente empregada em edifícios públicos e palacetes, e passou a ser largamente difundida, utilizada nas mais variadas tipologias, do terreiro para secagem de café à habitação operária. Até o início do século XX, a alvenaria supera a terra nas principais cidades brasileiras.

A consolidação da formação em engenharia no Brasil se dá no contexto de adoção de parâmetros, modelos, tecnologias e materiais importados, os quais pautam as remodelações urbanas e o desenvolvimento da construção civil. O desenvolvimento da engenharia no Brasil é atrelado ao desenvolvimento de um tipo específico de industrialização e de capitalismo (no século XIX): a adoção em

larga escala de materiais e sistemas como aqueles ligados à estrutura de ferro e ao fechamento em alvenaria cerâmica. Aquilo que os novos especialistas em projetos de edificação desenham e que os novos operários sabem executar já se coloca de início como moderno, em contraposição às formas, aos materiais, aos sistemas e aos métodos ditos arcaicos e pouco higiênicos locais. O fato de que os imigrantes trazem consigo um conhecimento construtivo pronto e que o trabalho na construção civil se constitui como alternativa ao trabalho nas lavouras, além do próprio caráter simbólico da técnica e do material modernos, têm um papel no fato de que a evolução da construção civil no Brasil se deu pela adoção de materiais e técnicas novos e não pelo desenvolvimento daqueles já existentes (adobe, taipa, pau-a-pique, madeira).

Os primeiros loteamentos urbanos luxuosos envolveram a produção de uma nova forma de vida urbana a partir da produção do espaço das elites. Essa nova forma de vida incluiu uma nova linguagem estética e novos materiais e processos construtivos. As casas desses loteamentos eram importadas, desde o projeto até os materiais e os sistemas construtivos, como no caso do bairro Campos Elísios, em São Paulo. O mesmo ocorreu com algumas obras urbanas, como o Viaduto do Chá.¹⁷⁵ As antigas chácaras e os antigos sobrados das famílias abastadas nos centros urbanos eram construídos em madeira, adobe, taipa, pau-a-pique. Nos novos bairros de luxo, foram adotados outros materiais e sistemas, que, no início, foram totalmente importados.

¹⁷⁵ “O episódio da construção do viaduto ilustra bem as relações que se estabeleceram entre o processo político de decisão, a respeito de infraestrutura e o loteamento e a valorização imobiliária de áreas da cidade. O morro do Chá, domínio do Barão de Itapetininga, no início do século, já tinha alguma ocupação na rua da Palha – hoje Sete de Abril – e largo dos Curros – hoje Praça da República. Porém, para ir dessa área ao Triângulo, o acesso era difícil, com transposições do rio e ladeiras íngremes. Em 1868, o desenhista francês Jules Martin encontrava-se em São Paulo, a convite de Joaquim Eugênio de Lima, o mesmo que empreendeu o loteamento da Avenida Paulista e que estava interessado em promover outros empreendimentos urbanos. Na década de 1880 constituiu-se a Companhia Paulista do Viaduto do Chá, que contava com o próprio Eugênio de Lima como um dos acionistas, além de Pedro Vicente de Azevedo, que foi vereador por duas legislaturas e presidente da província de São Paulo. A Companhia obteve concessão da Câmara Municipal para a construção do viaduto em 1887. A armação metálica fabricada na Alemanha chegou em 1890, e em 1902 foi inaugurado.

A construção do viaduto do Chá foi fundamental para a marcha ao sudoeste que se seguiria. Sua instalação viabilizaria os mais importantes empreendimentos imobiliários do final do século XIX: Higienópolis e Paulista. Nelas se envolveram proprietários de terras, investidores potenciais, engenheiros e políticos” (ROLNIK, 1997, p. 108).

Tal foi o caso de dona Veridiana Prado, filha do barão de Iguape, que, desde 1848, usava o sobrado de taipa do século XVIII, em sua chácara na rua da Consolação, para passar temporada em São Paulo, ou para dar à luz seus filhos; só para isso deixava a fazenda onde residia com o marido. Em 1878, estabeleceu-se definitivamente em São Paulo e, em 1884, mandou construir em Santa Cecília a 'Vila Maria', um palacete com materiais e planta inteiramente importados da Europa. Foi essa também a trajetória de dona Angélica, filha do barão de Souza Queiroz e esposa do filho do barão de Itu. Ao deixar de viver em sua fazenda em 1874, fixou residência na Chácara das Palmeiras, onde mandou edificar, na esquina da Avenida Angélica com a alameda Barros, uma réplica do castelo de Charlottenburg, conforme planos, materiais e decoração encomendados na Alemanha. Nos dois casos, introduziram-se novos hábitos de morar: o abandono dos sobrados de taipa centrais por palacetes de inspiração europeia e a transformação progressiva das antigas chácaras em *jardins aménagés*. Estrutura semelhante teve a Chácara do Carvalho, de propriedade de Antônio Prado, e o Palácio dos Campos Elísios, de Elias Chaves, os quais, juntamente com os palacetes de dona Veridiana e dona Angélica, viriam a formar o conjunto de residências mais importantes da cidade nos anos 1890 (ROLNIK, 1997 p. 107).

Essa adoção de novas formas de construir, e abandono das existentes, é um dos elementos da articulação envolvida na produção do espaço urbano (moderno) brasileiro. Tanto o capital quanto os produtos internacionais eram partes dessa articulação. A construção das moradias urbanas da elite, das novas obras urbanas de moderna infraestrutura e de edifícios não residenciais públicos e privados, ao estabelecer um contexto completamente novo, dependente de uma articulação internacional, e com papel central da elite agrária e dos agentes do poder público, cria as bases para formar o setor da Construção Civil com um certo papel na produção do espaço e dentro de certas especificidades de linguagens, agentes e sentidos. Ele se define em intrínseca relação com a atividade de produção da cidade (moderna) no Brasil como atividade econômica e política, na criação dos loteamentos urbanos, dos novos hábitos de vida (e de consumo), e na constituição institucional-normativa do espaço, incluindo o papel dos especialistas e das novas regulações urbanas (e construtivas).

Enquanto a adoção de uma nova forma de vida (e de consumo) pelas elites criava um novo ideal urbano, outros fatores ajudaram a construir uma representação negativa das formas tradicionais de viver (e de morar). Os jornais, a literatura, a educação formal em todos os níveis, os eventos, relatos e discursos de especialistas tiveram um papel central na construção de uma representação social que identificava diretamente materiais e sistemas

construtivos a precariedade e atraso.¹⁷⁶ A literatura do fim século XIX se torna uma das formas de expressão-construção de uma imagem negativa dos hábitos e das moradias dos pobres, o que é perceptível, como exemplo, em *O Cortiço*, de Aloísio Azevedo, publicado originalmente em 1890 (MARINS, 1998; RAGO, 1987).

Esses processos se aprofundam na virada do século, e criam as condições nas quais se dará a entrada e a difusão do concreto armado no Brasil no séc. XX. A importância estratégica da figura do engenheiro na consolidação do modelo de industrialização periférica e desenvolvimento dependente no Brasil é tal que Pereira Passos se torna prefeito do Rio de Janeiro em 1904 (SANTOS, 2008). No início do século XX, as noções que vinham se formando quanto aos novos padrões de produção do espaço se tornam mais fortemente normativas, com a instituição dos primeiros códigos de posturas, que aumentaram o valor da terra e foram usados para justificar a demolição de áreas centrais nas cidades. Os programas escolares de educação básica (ainda que, naquele momento, fossem inacessíveis à maioria da população) tiveram um papel importante na difusão desses novos valores. O papel central na construção do imaginário espacial moderno foi desempenhado pela temática da higiene pessoal e urbana que, colocada como questão de saúde pública, se tornou a grande porta de entrada para todos os outros valores que seriam incutidos. A figura emblemática desse processo é o Jeca Tatu, figura mítica da utopia negativa de tudo o que se tornava objeto de superação.¹⁷⁷ Essa apropriação da personagem teve um marco importante no discurso de Rui Barbosa, em 1919, em sua campanha para presidente do Brasil. Nele, o personagem é invocado como exemplo de tudo o que ele acreditava que o povo brasileiro não era ou não deveria ser.

Conheceis, porventura, o Jeca Tatu, dos Urupês, de Monteiro Lobato, o admirável escritor paulista? Tivestes, algum dia, ocasião de ver surgir, debaixo desse pincel de uma arte rara, na sua rudeza, aquele

¹⁷⁶ “A higienização da casa expressa uma preocupação com a destruição das relações entre indivíduos e família, cidade e Estado herdadas da fase colonial e com a geração de novas relações adaptadas à emergente sociedade burguesa. Ao mesmo tempo, ela realizou um ‘aculturamento’, fazendo com que a construção da casa passasse a utilizar-se de materiais e técnicas produzidas pela próspera indústria europeia. A crítica médica das condições de moradia ‘da classe pobre’ implicou um ataque frontal aos corticeiros, apontados como responsáveis pela crise higiênica da cidade” (RIBEIRO, 1997, p. 213, nota 20).

¹⁷⁷ A redenção do Jeca, se expressa, em termos construtivos, na substituição de sua precária casa em pau-a-pique (taipa de mão) por uma moderna casa de alvenaria.

tipo de uma raça que, 'entre as formadoras da nossa nacionalidade', se perpetua, 'a vegetar de cócoras, incapaz de evolução e impenetrável ao progresso'?

(...)

Um fatalismo cego o acorrenta à inércia. Nem um laivo de imaginação ou mais longínquo rudimento d'arte, na sua imbecilidade. Mazorra e soturna, apenas rouqueja lúgubres toadas. 'Triste como o curiango, nem sequer assobia.' No meio da natureza brasileira, das suas catadupas de vida, sons e colorido, 'é o sombrio urupê de pau podre, a modorrar silencioso no recesso das grotas. Não fala, não canta, não ri, não ama, não vive'. (...) neste símbolo de preguiça e fatalismo, de sonolência e imprevisão, de esterilidade e de tristeza, de subserviência e hebetamento, o gênio do artista, refletindo alguma coisa do seu meio, nos pincelou, consciente, ou inconscientemente, a síntese da concepção, que têm, da nossa nacionalidade, os homens que a exploram.

(...)

O Brasil não é isso. É isto. O Brasil, senhores, sois vós. O Brasil é esta assembléia. O Brasil é este comício imenso de almas livres. (...) São as células ativas da vida nacional. É a multidão que não adula, não teme, não corre, não recua, não deserta, não se vende. Não é a massa inconsciente, que oscila da servidão à desordem, mas a coesão orgânica das unidades pensantes, o oceano das consciências, a mole das vagas humanas, onde a Providência acumula reservas inesgotáveis de calor, de força e de luz para a renovação das nossas energias. É o povo, em um desses movimentos seus, em que se descobre toda a sua majestade". (BARBOSA, 1999, p. 367-371)

Após esse discurso, a venda do livro *Urupês* aumentou muito e houve uma certa generalização do conhecimento e do debate quanto ao Jeca Tatu como utopia negativa do Brasileiro. O personagem se tornou uma figura privilegiada na construção de uma representação global do "cidadão" brasileiro moderno. O Jeca Tatu foi utilizado em inúmeras campanhas públicas de difusão de hábitos de higiene pessoal, que carregaram consigo uma campanha massiva contra o uso da terra na construção de moradias. A literatura, assim, encarna um projeto pedagógico que vai deixar marcas profundas na representação social das arquiteturas tradicionais no Brasil: atraso, pobreza, doença, sujeira. A partir daí e cada vez mais, as construções precárias em terra e madeira comporão a totalidade da imagem social da arquitetura tradicional e os problemas a elas associados passarão a ser vistos como pertencentes à natureza dos materiais.

A decadência material e simbólica da arquitetura tradicional brasileira, especialmente de terra, é acompanhada pelo fortalecimento de outras formas de construir, inicialmente a alvenaria em tijolo cerâmico e logo em seguida com a incorporação do concreto armado. O fortalecimento da Engenharia e o desenvolvimento das formas de regulação urbana teve um papel significativo nesse processo. Onde os aspectos simbólicos não fossem suficientes para

garantir essa nova ordem construtiva urbana, as normas, leis e regulamentos obrigavam a sua realização.

A Lei de 1920 incorporou as leis específicas anteriores e introduziu as propostas dos engenheiros urbanistas municipais, como a diminuição do pé direito, o cálculo 'científico' da insolação, a especificação de materiais e uma série de novas questões introduzidas pela verticalização (elevadores, sobrecargas, concreto armado) que começou a ocorrer nesse período. Ademais, restringiu a possibilidade de construir somente para diplomados em arquitetura ou engenharia ou construtor formado por instituto profissional, todos com firma registrada (ROLNIK, 1997 p. 48).

A sedução da arquitetura brasileira pelos Modernismo's internacionais é bastante documentada, com um registro particularmente interessante na autobiografia de Lúcio Costa (COSTA, 1995). Essa apropriação se tornou ainda mais reforçada pelo modo como marcou a inserção do Brasil no *mainstream* arquitetônico internacional. Inicialmente, o concreto armado foi utilizado na construção de grandes edifícios públicos, que buscavam encarnar o poder, a força e o potencial do Estado brasileiro¹⁷⁸. O concreto armado e a alvenaria em tijolo cerâmico passam a ocupar uma posição cada vez mais privilegiada nos cursos de graduação em Engenharia e Arquitetura, bem como no sistema de normas construtivas que se desenvolve. Esses materiais compõem o padrão dos edifícios públicos e dos projetos premiados nos concursos de arquitetura que acontecem no Brasil, durante décadas (SANTOS, 2008).

Do ponto de vista das dinâmicas econômicas, o concreto armado e a alvenaria em tijolos se prestaram bem à construção de uma "indústria" da construção civil, que absorve boa parte do imenso contingente de mão-de-obra

¹⁷⁸ A adoção dos cânones do Movimento Moderno, especialmente corbusianos, no Brasil, se dá em um contexto da construção muito específico, como demonstra Santos (2008). O autor destaca que, nesse momento, ainda não havia infraestrutura industrial que sustentasse os novos métodos de construção – como exemplo, o aço, o cimento e o vidro ainda eram importados da Europa. A consolidação do concreto armado como hegemônico na Construção Civil é inseparável da agenda pública de modernização do país e das maneiras pelas quais se deu essa modernização. São construídos no mesmo processo: (a) o desenvolvimento de uma indústria nacional e a redução das importações; (b) a presença política de Lúcio Costa na criação de órgãos como o IPHAN e na reformulação dos cursos de Arquitetura e Urbanismo; (c) a disseminação e a reformulação dos cursos de Engenharia Civil; (d) o financiamento privado das pesquisas acadêmicas; (e) a constituição e a atuação dos órgãos de classe; (f) as maneiras pelas quais se forma a ideia de industrialização na construção civil; e (g) a consolidação de uma nova estética que começa pelos grandes edifícios públicos que simbolizam o desenvolvimento, passa pela edifícios privados ligados à industrialização e chega à moradia dos pobres.

não qualificada que não consegue inserir na indústria automotiva (e de outros bens de consumo) no período de maior desenvolvimento da industrialização no país. O crescimento do papel da construção civil na economia brasileira coloca esse setor em uma posição cada vez mais central, e contribui para o fortalecimento de um grupo de agentes específicos que compõem, ao longo do século XX, a estrutura da cadeia produtiva.

Em relação às dinâmicas de urbanização, o concreto se prestou bem à autoconstrução precária, um dos pilares da modernização brasileira (Kowarick, 1979). Ele possibilitou que, ao mesmo tempo, a autoprodução precária de habitação fortalecesse o crescimento do setor (crescimento e universalização do mercado), e mantivesse baixos os custos de reprodução da força de trabalho.

A universalização da propriedade imobiliária privada plena é muito mais a universalização de uma ideia que de uma realidade objetiva, visto que, em grande parte dos casos, o que existe é uma ideia de propriedade que sustenta uma realidade de posse. Essa quase-propriedade da moradia foi um fator essencial na universalização de um mercado de consumo sem aumento significativo da renda. Esse processo também estabeleceu um certo padrão construtivo em relação ao que é adequado, prioritário ou suficiente que, uma vez atingido, os moradores passam a direcionar sua renda para o consumo de produtos e não mais para melhorias na construção. Esse modelo intuitivo da vida modesta, mas digna, envolve um conjunto de valores, práticas e configurações materiais que definem a dinâmica da vida urbana.

Ele se universaliza, com variações segundo recortes de classe, para todos os moradores da cidade, e compõe uma espécie de cultura urbana. A construção da cultura urbana é um processo sócio-histórico de longo prazo, no qual a educação desempenha um papel privilegiado. Desde os primeiros debates que envolveram especialistas e poder público no século XIX, e que estabeleceram problematizações e definiram soluções para as questões, a educação formal foi mobilizada na construção de uma cultura urbana moderna, conformada a partir das articulações de (re)produção do espaço urbano. A partir do início do século XX, esse processo incluiu a exploração do potencial da figura do Jeca Tatu para consolidar nos corações e mentes o processo de modernização deveriam almejar e realizar. Tal construção se manteve por décadas e expressa vários aspectos da amplitude do projeto e das articulações que envolveu.

Jeca Tatu era um pobre caboclo que morava no mato, numa casinha de sapé. Vivia na maior pobreza, em companhia da mulher, muito magra e feia, e de vários filhinhos pálidos e tristes.

(...)

Dava pena de ver a miséria do casebre. Nem móveis, nem roupas, nem nada que significasse comodidade.

(...)

Jeca possuía muitos alqueires de terra, mas não sabia aproveitá-la. Plantava todos os anos uma rocinha de milho, outra de feijão, uns pés de abóbora e mais nada. Criava em redor da casa um ou outro porquinho e meia dúzia de galinhas.

(...)

Perto, morava um italiano bastante arranjado, mas que, ainda assim, trabalhava o dia inteiro.

(...)

Um dia um doutor portou lá por causa da chuva e espantou-se de tanta miséria. Vendo o caboclo tão amarelo e magro, resolveu examiná-lo.

— Amigo Jeca, o que você tem é doença. (...) Você tem ancilostomíase.

(...) Sofre de amarelão, entende? (...) Quem sofre de amarelão sara com a ANKILOSTAMINA FONTOURA. Eu vou curar você. (...) E trate de comprar um par de botinas e alguns vidros de BIOTÔNICO e nunca mais ande descalço, nem beba pinga, ouviu?

(...)

Tudo o que o doutor disse aconteceu direitinho. Três meses depois ninguém mais conhecia o Jeca. A ANKILOSTAMINA curou-o do amarelão. O BIOTÔNICO deixou-o bonito, corado, forte como um touro.

(...)

— É que agora quero ficar rico. Não me contento com trabalhar para viver. Quero cultivar tôdas as minhas terras, e depois formar aqui duas enormes fazendas — a Fazenda Ankilostomina e a Fazenda Biotônico. E hei de ser até coronel.

(...)

Em pouco tempo os resultados foram maravilhosos. A porcada aumentou de tal modo, que vinha gente de longe admirar aquilo. Jeca adquiriu um caminhão, e em vez de conduzir os porcos ao mercado pelo sistema antigo, levava-os de auto num instantinho, buzinando pela estrada afora, fon-fon! Fon-fon!...

As estradas eram péssimas; mas êle consertou-as à sua custa. Jeca parecia um doido. Só pensava em melhoramentos, progressos, coisas americanas.

(...)

Na 'Fazenda Biotônico', havia de tudo. Campos de alfafa. Pomares belíssimos com quanta fruta há no mundo. Até criação do bicho-da-sêda; Jeca formou um amoreiral que não tinha fim.

(...)

A 'Fazenda Biotônico' tornou-se famosa no país inteiro. Tudo ali era por meio do rádio e da eletricidade. Jeca, de dentro do seu escritório, tocava num botão, e um repuxo de milho atraía todo o galinhamel!...

(...) Ficou rico e estimado, como era natural; mas não parou aí. Resolveu ensinar o caminho da saúde aos caipiras das redondezas. Para isso montou na fazenda e nas vilas próximas vários POSTOS DE ANKILOSTOMINA, onde curava os doentes de amarelão e outras verminoses.

(...)

Meninos, nunca se esqueçam desta história; e, quando crescerem, tratem de imitar o Jeca. (...) Um país não vale pelo tamanho, nem pela quantidade de habitantes. Vale pelo trabalho que realiza e pela qualidade da sua gente. Ora, ter saúde é a grande qualidade de um

povo. Tudo o mais vem daí. E o grande remédio que combate o amarelão, esse mal terrível que tantos braços preciosos rouba ao trabalho, é a ANKILOSTAMINA. Assim como o grande conservador da saúde, que produz energia, fôrça e vigor, chama-se BIOTÔNICO FONTOURA (LOBATO, 1966).

Até 1966, ano da trigésima quinta edição do Jeca-Tatuzinho, haviam sido distribuídos gratuitamente 35 milhões de exemplares da cartilha, considerada a obra de maior divulgação em todo o Brasil até aquele momento, com patrocínio do Instituto Medicamenta Fontoura (segundo informações do próprio material). Nessa edição especial, a redenção do Jeca já incluía, além da adoção de novas formas de construir e morar e do novo cotidiano moldado pelo “mundo do trabalho”, a adoção de padrões de percepção e consumo de certos produtos farmacêuticos e das “benesses” trazidas pela Revolução Verde. Note-se que não se tratava de um informe publicitário, mas de um material de formação distribuído e estudado nas escolas brasileiras, como referência. A cartilha traz uma série de exercícios de memorização, que alterna conhecimentos sobre verminoses com a incorporação de consumo farmacêutico, entre outros.

A constituição do espaço urbano “moderno” envolveu a internacionalização de representações sociais específicas, incluindo representações quanto a materiais e sistemas construtivos. Ela se define em articulação com dinâmicas econômicas e sociopolíticas e com uma constituição institucional-normativa do espaço comprometida com a consolidação de uma certa ordem. Nesse contexto, a universalização da ideia de propriedade privada imobiliária, o enfraquecimento de práticas espaciais tradicionais e a adoção de novos padrões de construção e de consumo são alguns dos fatores que, articulados, criam as condições de reprodução de uma ordem de produção do espaço centrada na hegemonia do concreto armado e da alvenaria.

Tais condições ainda marcam nosso cotidiano, entre elas: as normas e a regulação urbana são pensadas para o concreto; os projetos nos cursos de arquitetura partem do princípio de que o concreto é o normal (SANTOS, 2008); o concreto ocupa lugar privilegiado nos currículos de Engenharia Civil e Arquitetura; há poucos formadores preparados para ensinar outras técnicas; projetos em concreto armado têm mais chance de serem financiados; a indústria do cimento (e, mais recentemente, do aço) financia parte considerável da

pesquisa acadêmica no setor; os materiais são encontrados em qualquer loja de material de construção.

Da mesma forma, as consequências desse padrão de reprodução são diariamente sentidas: pouca industrialização da construção; pouca evolução na pesquisa em outros materiais, técnicas e sistemas construtivos; dificuldade em realizar projetos inovadores em larga escala; imaginário social acredita no concreto armado – dificuldade em implementar experiências inovadoras em habitação de interesse social; imaginário acadêmico acredita no concreto armado: dificuldade em formar novas gerações de profissionais que tratem o concreto de maneira crítica e que dominem outros sistemas; perda da possibilidade de exploração e desenvolvimento das técnicas tradicionais, como madeira, pau-a-pique e adobe.

As expectativas sociais: formação da demanda

A maioria dos brasileiros vê a produção de arquitetura em terra como uma expressão de falta de alternativa. Os profissionais que trabalham com planejamento e projeto participativo em assentamentos de interesse social afirmam, com frequência, que há uma resistência enorme por parte dos moradores em relação aos materiais e sistemas construtivos não convencionais. Mesmo em comunidades rurais, as famílias costumam ver como conquista a passagem de uma casa em madeira e terra para uma casa em concreto armado e alvenaria em bloco cerâmico. A maioria das pessoas acredita que o mais adequado, mais durável, mais bonito, moderno e de melhor custo-benefício que podem desejar é uma boa construção estruturada em concreto e fechada em bloco cerâmico. Essa expectativa homogênea, que define uma demanda social em relação à arquitetura e construção, é parte da constituição simbólica do espaço.

A formação da demanda se refere à constituição de um conjunto de sentidos e valores que define as expectativas sociais quanto ao objeto construído. Trata-se de uma das dimensões daquilo que se costuma chamar de cultura, e que se expressa em termos de como é uma cidade desejável e como é uma arquitetura desejável. Há, na sociedade, uma intuição quanto ao que é

uma boa construção, o que é uma boa arquitetura – um conjunto específico de características que são atribuídas aos objetos e que os hierarquizam.

No entanto, vários autores argumentam que os valores e os sentidos dos artefatos arquitetônicos não são imanentes. São construções sócio-históricas.¹⁷⁹

Os projetos que saem nas principais revistas de arquitetura e de engenharia civil, bem como os projetos premiados em concursos, desempenham um papel importante na (re)produção das representações sociais, no caso dos materiais, das técnicas e dos sistemas construtivos. Além disso, as próprias edificações contribuem no processo. Tudo o que cria padrões de comportamento (e de consumo), que se tornam modelos para a sociedade, cria também padrões espaciais, que tendem a ser seguidos. Dos cenários do cinema e da televisão aos próprios “bairros de elite” e edifícios não residenciais que expressam poder, há um conjunto de referências espaciais simbólicas que se tornam modelos em alguma medida.

Como exemplo da atribuição de valores na formação da cultura construtiva, é possível mencionar as diferentes maneiras de perceber a precariedade: há habitações precárias construídas em pau-a-pique e há habitações precárias construídas em concreto armado e bloco cerâmico. No primeiro caso, o senso comum considera que a causa da precariedade está no pau a pique, é inerente a ele. No segundo caso, o problema é atribuído ao mau uso do material e da técnica, em si mesmos excelentes.

Esses valores ligados ao ambiente construído, uma vez consolidados no imaginário, se tornam normativos, e têm sua reprodução assegurada através da criação das normas técnicas e da legislação que regula a construção. Eles também se tornam centrais nos desenhos dos cursos de capacitação profissional, como nos cursos de graduação em engenharia civil e arquitetura e urbanismo (SANTOS, 2008).

¹⁷⁹ A naturalização dos valores atribuídos aos objetos construídos, não apenas dentro dos círculos especializados, mas na sociedade como um todo faz parte da estruturação do *habitus* e inclui a produção e a reprodução de representações sociais. Entre os autores que abordam o aspecto socialmente construído das valorações arquitetônicas, Stevens (2003), mostra como a noção de boa arquitetura vem sendo construída ao longo da história da profissão. Entre os autores que discutem o objeto construído como expressão de elementos de uma cultura, Rapoport (1972) traz uma contribuição a partir da pesquisa antropológica em comunidades tradicionais e da reflexão sobre alguns aspectos da cidade e da cultura contemporâneas.

Essa homogeneidade da demanda se expressa nas lutas sociais. O material e o sistema construtivo não figuram entre as diversas críticas que os movimentos sociais por moradia fazem às políticas públicas de habitação. No mesmo sentido, a conquista da arquitetura e da engenharia públicas (Lei de Assistência Técnica) aparece como a possibilidade de prevenir o chamado “risco construtivo”, a partir de uma orientação técnica adequada quanto às edificações – procurando combater os problemas decorrentes da “falta de projeto” e da “má execução”. Nos dois casos, não se identifica uma busca pelo aumento das opções quanto ao material e ao sistema construtivo.

As competências profissionais: formação da oferta

Desde a sua criação no Brasil, os cursos de graduação das áreas de engenharia civil e arquitetura adotaram padrões construtivos estrangeiros e descolados da realidade local. Apesar das inúmeras mudanças que aconteceram ao longo de décadas de formação, não houve uma retomada significativa de pesquisa e desenvolvimento da construção vernácula. É possível perceber nos currículos, em geral, que o concreto armado e os blocos cerâmicos ocupam papel de destaque em várias disciplinas (SANTOS, 2008). Os cursos de graduação combinam a consolidação de uma cultura construtiva que exclui e invisibiliza a arquitetura em terra, inscrevendo-a nos limites do patrimônio histórico, com a exclusão efetiva da terra como possibilidade construtiva, pela ausência dessa temática na formação em materiais, sistemas e processos construtivos. No que se refere aos estudos de tecnologia e racionalização da construção, isso é ainda mais marcante. Nos últimos anos, na evolução da construção civil, há uma inserção maior das estruturas metálicas e da alvenaria estrutural que, de muitas formas, não mais que complementa a hegemonia existente.

A exclusão cada vez maior das disciplinas de base ambiental (aquelas que lidam especificamente com conhecimentos sobre sol, vento, vegetação, solo e água), bem como as disciplinas que embasam e aprofundam os estudos sobre constituição e comportamento das estruturas, nos cursos de arquitetura e urbanismo, contribui para reforçar esse processo. À medida que ganha força o

debate crítico quanto à produção do espaço, centrado em relações sociais e rebatimentos territoriais, a parte do suporte físico que condiciona essas dinâmicas torna-se cada vez menos presente.

Esses aspectos, combinados, fazem com que os profissionais formados sejam cada vez mais reduzidos a operadores dos modelos hegemônicos e cada vez menos capazes de questionar esses modelos ou de criar opções.

Apesar de a ausência da arquitetura em terra ser quase generalizada nas disciplinas que tratam de materiais e de sistemas construtivos, isoladamente, em alguns casos, especialmente nos últimos anos, ela aparece. A madeira aparece mais, especialmente nos cursos de engenharia civil, de forma isolada. No entanto, mesmo quando esses conteúdos são em algum momento aprendidos, é raro que eles sejam aplicados em disciplinas de projeto. Nessas disciplinas, que têm o maior papel na formação das referências para a prática profissional (STEVENS, 2003), a ordem do espaço exerce forte hegemonia. Tanto porque há carência de professores de projeto que sejam qualificados para orientar projetos em terra, quanto porque os professores de projeto tendem a não ver a terra como uma opção viável. Os trabalhos finais de graduação, bem como a hierarquia entre eles definida pelos concursos, consolidam e a reproduzem a ordem do espaço.

As representações sociais referentes à produção do espaço se reproduzem também nos meios acadêmicos especializados. São as representações sociais acadêmicas. No que se refere à arquitetura em terra, ela também tende a ser percebida de maneira negativa dentro das próprias escolas que formam os especialistas da construção – os arquitetos e engenheiros.

A construção, a consolidação e as dinâmicas da arquitetura, do urbanismo, do planejamento e da engenharia civil no Brasil, apesar de intrinsecamente relacionada ao projeto de modernização que estabeleceu as condições de reprodução do espaço urbano, historicamente, se reconhecem como processos autônomos, como ciências neutras e com modificações definidas por questões internas à própria evolução do campo (seja avanço tecnológico, seja novo perfil de cada campo, do debate, dos alunos etc.). Essa autorreferência facilita a perpetuação do recorte da produção do espaço que se lhes apresenta como totalidade, a invisibilização da fronteira e a crença nas percepções que são construídas dentro dela. A perpetuação das representações

sociais acadêmicas é construída e reforçada, em grande medida, pela autorreferência que caracteriza o debate, a crítica e a evolução dos campos que atuam diretamente na reprodução do espaço, que, em nossa reflexão, reunimos sob o nome de planejamento (*lato senso*).

No que se refere aos materiais e sistemas construtivos, a maioria dos arquitetos e dos engenheiros civis não sabe projetar ou construir fora da hegemonia, não conhece as experiências existentes nesse sentido no próprio país e não acredita nessas possibilidades, para além dos rótulos da utopia, do alternativo, do fetiche ou da precariedade.

No processo histórico de sua atuação, desde a sua conformação mais “urbanística”, no século XIX, à sua consolidação como pensamento ou prática multidisciplinar, em meados do século XX, e em suas dinâmicas democratizadas pós CF/1988, o planejamento urbano (*lato sensu*), ao se supor um campo “autônomo” e se apropriar de modelos estrangeiros para problematização e formulação de soluções para a questão urbana brasileira, desconsiderando tanto as especificidades implicadas na (re)produção do espaço quanto seu papel nesse processo, contribuiu significativamente na consolidação e na reprodução de um modelo urbano que, em muitos momentos e aspectos, foi o oposto daquilo que estava buscando. E, muitas vezes, a percepção desse distanciamento entre seus objetivos e os resultados alcançados levou a um processo de crescente sofisticação e complexificação do planejamento, contudo sem conseguir muitos avanços quanto ao descolamento entre objetivos dos especialistas e realidade objetiva das dinâmicas e configurações urbanas pós-plano (ou projeto, ou programa, ou planejamento, ou regulação).

O lugar da produção do espaço na ordem socioeconômica

A convergência entre as expectativas sociais e as capacidades profissionais em relação ao ambiente construído está diretamente ligada ao papel que a reprodução do espaço tem na ordem socioeconômica brasileira. Esse papel pode ser percebido na contemporaneidade, como exemplo, no

mercado imobiliário e na cadeia produtiva da construção civil. A construção civil não apenas tem uma participação importante na produção em geral (participação do setor no PIB), como também atua como estabilizador em situações de crise da economia, além de absorver um grande contingente de mão de obra de baixa qualificação, equilibrando os índices de desemprego (especialmente nas metrópoles). O mercado de terras determina as dinâmicas de configuração do espaço metropolitano e não apenas mantém a relação entre poder político e poder econômico, como também permite novos e renovados processos de reprodução do capital em tempos de financeirização (FERNANDES, 2008; FIX, 2007; MARICATO, 2000).

Uma das maneiras como esse aspecto da arquitetura da polícia se realiza foi demonstrada por Shimbo (2012). Ela explica como a estruturação da cadeia produtiva da construção civil no Brasil ligada à Habitação Social articula uma rede específica, na qual a homogeneidade é determinante. A padronização dos projetos arquitetônicos e de seus detalhes (padronização do produto), a padronização e o controle rigoroso de todas as ações dos operários no canteiro (padronização do processo) e a fixação de uma rede de fornecedores (poucos e grandes grupos) compõem a previsibilidade nos processos de produção construtiva, condicionante última para a financeirização.

Em alguma medida, a autora atualiza a análise feita por Ferro na década de 1970 (FERRO, 1982). Ele apontava a necessidade de entender a arquitetura a partir de seu processo de produção, e propôs uma crítica baseada no estudo da configuração e do funcionamento dos canteiros de obras. Para Ferro, aquilo que era percebido como evolução, na construção civil brasileira, estava muito mais associado à sofisticação das formas de controle da ação (de todos os gestos) do operário no canteiro que a uma evolução propriamente dita de tecnologias construtivas. É possível perceber na literatura atual sobre racionalização e eficiência na construção civil¹⁸⁰ a importância que essa certa “maquinização” do operário tem, e como de fato muitos autores concordam que a produtividade (eficiência nos processos) da construção civil no Brasil é pequena quando comparada à de outros países. Shimbo (2012) mostra o alto

¹⁸⁰ Para uma introdução à abordagem atual da racionalização na construção civil, ver, entre outros, Dacol (1996), Leusin (1996), Maués (1996), Melhado (2004), Schmitt (1992) e Vidal (1989).

nível de sofisticação do controle da produtividade no canteiro, com utilização de softwares específicos, e como se trata mais de controlar a produtividade dos trabalhadores que de aumentar a mecanização, como exemplo.

O estudo da autora aponta que essa previsibilidade da produtividade no canteiro não é a única condição para a financeirização. Ela também depende de um marco regulatório que não apenas possibilite as operações como dê segurança ao investidor. Esse marco regulatório vem sendo reforçado no Brasil nas últimas décadas. No entanto, o maior estímulo ao processo veio pela ação direta do Estado, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, em que o governo garante a demanda, assumindo todos os riscos do financiamento, possibilitando alto nível de segurança para o investidor. O Programa, criado para fortalecer o sistema, tende a ser extremamente restritivo em relação a processos de produção material de espaço externos e ele.

A atuação do Estado atravessa os demais aspectos da arquitetura da polícia, como regulador direto da formação profissional (através dos currículos), como regulador da construção civil (através da legitimação das normas técnicas e da criação dos códigos de obras), como regulador da produção de larga escala (através das políticas públicas) e como regulador das condições determinantes da reprodução do espaço urbano (legislação incidente nos processos de crescimento urbano, contratos, locações, incorporações, titularização dentre outras). O Estado também exerce o papel de produtor direto de espaço material, especialmente a partir das grandes obras públicas (que se tornam modelos de grandes arquiteturas) e de obras públicas cotidianas de caráter simbólico, como escolas, prefeituras, praças etc.

O caso da arquitetura de terra no Brasil é expressivo da constituição, do funcionamento e da configuração da arquitetura da polícia. A terra foi excluída do imaginário social como possibilidade. Mesmo nas reproduções de espaço que ocorrem fora das fronteiras da legalidade, os materiais, sistemas e processos construtivos repetem o referencial das maneiras hegemônicas de construir e garantem uma reprodução universalizada do mercado de formas e de produtos ligados ao setor da construção civil. As precariedades e os riscos resultantes da reprodução desse modelo, em condições de baixa disponibilidade de recursos financeiros e de conhecimento técnico construtivo não têm, no senso comum, relação com os materiais e sistemas adotados. Muitas vezes, chegam a ser

percebidos até mesmo como fatalidades. Por outro lado, os problemas construtivos das construções em terra em assentamentos precários, em assentamentos rurais, comunidades de pescadores e algumas periferias urbanas são percebidos pelos moradores como diretamente decorrentes dos materiais e dos sistemas, a serem resolvidos, portanto, com a sua substituição. Esse imaginário expressa e legítima, como exemplo, algumas realizações do Programa Minha Casa Minha Vida em assentamentos rurais, bem como o combate à arquitetura em terra por políticas públicas de saneamento. Assim, a maioria dos agentes sociais, quando tem a possibilidade de escolha, não pensam em construir com terra.

Por outro lado, famílias e comunidades que procuram formas alternativas globais de vida, baseadas na crítica do capitalismo, do consumo, no retorno aos laços de comunidade, vêm na construção com terra, identificada como recuperação das culturas tradicionais, uma forma de cristalização desse modelo. Nesses casos, a proximidade com a permacultura e a bioconstrução são bastante comuns, e a configuração material do espaço busca ser autoevidente dessa estruturação alternativa da vida. O diferencial de mercado ligado à sustentabilidade e a fetichização do cultural e do alternativo também estabelecem certos nichos de mercado de construção total ou parcial de edificações e de arquitetura de interiores que utilizam a terra como material construtivo.

Essa produção policial do imaginário é tão eficaz que ela exclui do campo perceptivo parte da experiência objetiva. O patrimônio edificado brasileiro é, em grande medida, constituído por construções em terra. Parte dele tem dois, três séculos de construção, ou até mais. Existem comunidades tradicionais no país que ainda constroem em terra com domínio das técnicas, e que não apresentam o quadro de acidentes e doenças que o imaginário social acredita ser imanente desse tipo de construção. Existem empresas no Brasil, com certificação internacional nos padrões de organização do canteiro, que são especializadas e constroem exclusivamente em terra, e são bem-sucedidas como empresas de construção civil¹⁸¹. O quadro atual da arquitetura de terra no país não é muito

¹⁸¹ Um exemplo é a empresa construtora Taipal, sediada no interior de São Paulo. www.taipal.com.br. Último acesso em 04/06/2018.

vasto, mas é bem mais amplo e bem mais heterogêneo que consta do imaginário social a respeito.¹⁸²

Se ampliarmos o olhar para as experiências que vem sendo realizadas em outros países, fica ainda mais evidente a artificialidade da crença na impossibilidade da arquitetura contemporânea em terra. Na Austrália, como exemplo, onde existe uma cadeia produtiva em terra consolidada, algumas empresas constroem prédios em taipa armada (estrutura monolítica em que a taipa é reforçada com a utilização de barras de ferro) (ROCHA; OLIVEIRA, 2017).

A construção em terra também foi excluída da formação profissional. Nos cursos de graduação, pouquíssimos estudantes de arquitetura e engenharia têm acesso na graduação à qualificação para projetar e construir com terra. Quando têm, quase sempre são desestimulados a aplicar tal conhecimento em disciplinas de projeto arquitetônico ou de planejamento e gerenciamento de obras. Quando são, geralmente o tema geral em questão é patrimônio histórico, desenvolvimento sustentável ou propostas alternativas (de crítica social e econômica). Poucos profissionais de arquitetura e engenharia no Brasil sequer conhecem as experiências contemporâneas de arquitetura em terra no Brasil e no mundo (França, Grécia e Estados Unidos tem experiências interessantes, além do caso já mencionado da Austrália.¹⁸³).

A cadeia produtiva da construção civil vem perpetuando sua atuação na ordem de reprodução do espaço urbano brasileiro, com papel de destaque entre os agentes privilegiados que determinam em grande medida os processos de reprodução do espaço, e nesse sentido, invisibilizam ou ressignificam as experiências não hegemônicas de construção como exceções e nichos de mercado da exceção.

O Estado mantém essas possibilidades dentro dos limites da exceção, estabelecendo currículos, construindo obras, definindo regras para financiamento de construções, regras de construção em códigos de obras etc.

¹⁸² Para uma pequena síntese da produção contemporânea de arquitetura em terra no Brasil, ver Lelis e Heisse (2016).

¹⁸³ Para apresentação e discussão sintética de alguns casos, ver, entre outros, SEMINARIO IBEROAMERICANO DE ARQUITECTURA Y CONSTRUCCIÓN COM TIERRA (2015, 2016, 2017).

Essas normas e regulamentos também estabelecem recortes que excluem experiências objetivas do campo dos possíveis. No meio acadêmico e no âmbito do financiamento do desenvolvimento dito científico, como exemplo, décadas de experiências de campo e de laboratório, demonstrando a viabilidade, as vantagens e as possibilidades tecnológicas do material são sistematicamente desconsideradas, tanto nas tentativas de ampliação desses estudos e dessas experiências quanto nas tentativas de reconhecimento desse desenvolvimento na produção de normas técnicas e na inclusão do material nas possibilidades do financiamento construtivo e no desenho de políticas habitacionais.¹⁸⁴

Assim, o tema da arquitetura de terra se revela elemento significativo das especificidades de uma arquitetura da polícia, fundamentada na (re)produção do espaço urbano. Nesse sentido, uma abordagem do tema da arquitetura de terra no âmbito da América Latina¹⁸⁵ poderia trazer contribuições para a compreensão do seu processo histórico de produção do espaço e das semelhanças e diferenças entre os países. Tal análise poderia ser um desdobramento futuro da pesquisa e da reflexão apresentadas neste trabalho.

Alguns indícios da pertinência de tal estudo são.¹⁸⁶:

- A arquitetura em terra foi excluída das práticas ordinárias de construção, mesmo em países que possuem patrimônio pré-colombiano em terra, alguns inclusive com problemas sísmicos. O México é um exemplo, com quase

¹⁸⁴ A constituição da produção de normas técnicas como campo de disputas pode ser percebida no caso do debate com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) para a normatização da produção de arquitetura de terra no Brasil. Esse debate tem um marco na realização de uma mesa redonda durante o Seminário do TerraBrasil 2014, realizado em Viçosa, MG, com a participação de representante da ABNT e representante da Caixa Econômica Federal. Nessa discussão, os representantes da ABNT explicaram que a produção de uma norma técnica não decorre apenas de demonstrações técnico-científicas referentes ao produto ou à tecnologia que se pretende normatizar. Ela envolve um processo de discussão entre vários agentes sociais, segundo a ABNT, representados de maneira equilibrada. A ABNT se coloca nesse processo como mediação neutra entre produtor e consumidor. Vale destacar que a CEF, como exemplo, se situa no conjunto dos consumidores. Eles enfatizaram a necessidade de buscar mobilização social que apoie a produção da norma desejada para que ela seja viável. De acordo com representantes da CEF, a normatização do adobe abrirá objetivamente a possibilidade de inclusão da construção com terra em projetos nos quais ela é o órgão gestor do financiamento.

¹⁸⁵ Uma boa síntese do quadro da arquitetura de terra na América Latina pode ser encontrada em Correia et al. (2016).

¹⁸⁶ As fontes dos dados mencionados se compõem de material bibliográfico (em especial, CORREIA et al. (2016) e SEMINARIO IBEROAMERICANO DE ARQUITECTURA Y CONSTRUCCIÓN CON TIERRA (2015, 2016, 2017)), da participação em eventos especializados e de entrevistas com especialistas dos países mencionados.

ausência de construção urbana em terra no século XX, apesar do grande reconhecimento do patrimônio edificado em terra e de diversos documentos demonstrando como esse patrimônio vem resistindo aos processos sísmicos melhor que outros materiais e sistemas construtivos.

- Na Argentina, o terremoto de 1944 na província de San Juan se tornou justificativa para que a legislação e as políticas urbanas e habitacionais definidas entre 1947 e 1960 derrubassem construções em terra e as proibissem em áreas urbanas centrais. Por um lado, a produção arquitetônica em terra tem ficado quase restrita a comunidades tradicionais rurais. Por outro, construções que não foram derrubadas nesse período ainda estão presentes, tendo resistido a terremotos que ocorreram posteriormente, aos quais outros tipos de construções em muitos casos não resistiram.

- No Chile, apesar dos avanços alcançados pelos especialistas na construção de um Atlas de arquitetura e construção com terra, e apesar do crescimento recente do grupo de profissionais capacitados atuando na produção contemporânea em terra, um dos arquitetos latinos de maior projeção global atual, Alejandro Aravena, ganhador do Pritzker 2016, fez afirmações que expressam e reforçam o imaginário social avesso à arquitetura com terra¹⁸⁷.

Por outro lado, a centralidade da propriedade privada plena da terra, as políticas de regularização fundiária desenhadas por esse paradigma e o avanço do setor da construção civil na construção de políticas habitacionais questionáveis, bem como a força do capital financeiro ligado ao setor imobiliário, tem sido alvo de críticas em vários casos, como Peru (berço do modelo de regularização fundiária definida como simplesmente formalização da

¹⁸⁷ Entre as falas mais divulgadas do arquiteto sobre o tema, podemos mencionar o vídeo disponível em <https://youtu.be/zu34znFeWew> (último acesso em 04/06/2018). A fala é a expressão do imaginário do *mainstream* da arquitetura, que já é conhecido e é uma realidade. É necessário, nesse âmbito, ampliar a reflexão sobre o caráter de imaginário de aspectos nos quais os especialistas realmente acreditam. E do papel que essa constituição do imaginário especialista tem na reprodução da ordem do espaço.

propriedade.¹⁸⁸) e México (com algumas políticas habitacionais que tem sido comparadas ao Programa Minha Casa Minha Vida no Brasil).

O desenvolvimento dessa análise se justifica especialmente no âmbito da busca de estratégias de difusão da arquitetura em terra, que passa pelo aprofundamento do conhecimento dos processos que operam as suas dificuldades. Entender em linhas gerais qual é e como funciona a arquitetura da polícia na América Latina poderia trazer contribuições nesse sentido.

No Brasil, o enfraquecimento das maneiras de construir tradicionais e sua substituição por outras maneiras estão intrinsecamente ligados ao modelo de (re)produção do espaço urbano. Tal processo pode ser percebido, como exemplo, na formação histórica da hegemonia do concreto e da exclusão da construção em terra. A terra, como material construtivo, se torna um elemento externo à fronteira da ordem do espaço e, por isso, combatido. A reflexão sobre a constituição e o papel dessa fronteira leva a um olhar crítico para a constituição simbólica do campo da arquitetura e das representações sociais do espaço material, expressa o papel da dimensão institucional-normativa na arquitetura da polícia e ressalta as determinações da ordem socioeconômica na produção do espaço cotidiano.

Com isso, essa abordagem contribui para a percepção da amplitude e da profundidade da arquitetura da polícia e, a partir daí, para o questionamento quanto às suas limitações e suas possibilidades de ruptura.

Embora a arquitetura da polícia seja totalizante, ela não é total. Ela produz recortes e fronteiras que se apresentam e são reconhecidos como totalidade, mas não ordena e controla a totalidade. As frestas, as fissuras, os transbordamentos, as rugosidades, as contradições, as partes que ficam de fora das fronteiras estabelecem dinâmicas externas, alheias, paralelas, contrárias ou tensionadas com a ordem do espaço. É nessa incompletude da ordem que se

¹⁸⁸ O economista peruano Hernando de Soto desenvolveu, em 2001, uma tese segundo a qual a pobreza dos países ditos subdesenvolvidos se deve em grande medida ao fato de que boa parte do patrimônio e das transações imobiliárias estão fora do mercado formal, compondo um imenso capital morto. Os processos de regularização fundiária centrados (apenas) na formalização da propriedade privada imobiliária, ao inserirem esse capital no mercado formal, trariam grande desenvolvimento econômico. O autor assessora a construção de políticas de regularização fundiária em vários países. Para uma análise do impacto do modelo peruano de regularização fundiária na América Latina, ver Fernandes (2011).

define seu movimento de recriação, as imprevisibilidades, os imprevistos, a produção que nasce em cada processo de reprodução.

Esse movimento atravessa os processos de constituição e de redução da ordem do espaço, como é possível perceber nos sucessivos ajustes e nas sucessivas reelaborações da (re)produção do espaço, encobrindo contradições, silenciando conflitos, fazendo e reelaborando concessões etc. Se, por um lado, essa ordem nunca se rompeu completamente, por outro, ela não é mais a mesma.

A reflexão sobre os modos de estruturação, de funcionamento, de dinâmicas e os mecanismos de reprodução da ordem do espaço, leva também a olhar mais atentamente ao que lhe escapa e, eventualmente, desafia.

A política da terra nas fronteiras do ordinário

Eventualmente, o espaço se produz de maneiras não preestabelecidas pela arquitetura da polícia. A primeira reação da ordem é tentar manter essa “parte do que não tem parte” do lado de fora da fronteira do mundo compartilhado, a partir da desqualificação e da invisibilidade. Como colocado, um dos mecanismos de reprodução da ordem do espaço é apresentar-se e ser percebida como o único possível.

No caso brasileiro, as condições de reprodução da arquitetura da polícia implicam também a exclusão das maneiras de produzir espaço material que não se enquadram no sistema. O objeto arquitetônico, pela sua própria existência, é a demonstração tangível de uma possibilidade. Por isso, toda construção que não serve à ordem é combatida, de traçados urbanos a edificações. A arquitetura de terra questiona a dependência de materiais e de técnicas construtivas que desempenham um papel importante na cadeia produtiva da construção civil brasileira. Ela expõe as frestas do sistema e provoca uma ruptura, instituindo-se materialmente como outro mundo. Por causa dessa dimensão política concreta, a ordem policial de configuração das percepções opera tornando a arquitetura em terra sistematicamente invisível.

Nos últimos anos, há uma retomada da arquitetura em terra no Brasil e, diante da dificuldade crescente em mantê-la invisível, ou vista da maneira

absolutamente negativa que lhe foi atribuída ao longo da história, a ordem policial adota uma estratégia de segunda ordem, a da apropriação e reelaboração. A reaparição política da arquitetura em terra na cena da construção civil no Brasil, em um momento particularmente marcado pelo fortalecimento da reprodução de espaço como reprodução ampliada do capital, é absorvida e reelaborada, de maneira tanto a caber dentro de certos limites, que não ameacem a totalidade da ordem quanto a ser instrumentalizada pelo mercado de produção do espaço como produto especial.

As arquiteturas não hegemônicas tendem a ser enquadradas como possibilidades restritas a alguns contextos: (a) arquiteturas contra hegemônicas¹⁸⁹, com o rótulo do “alternativo” e das propostas totalizantes, contra o capitalismo, a ciência moderna, o individualismo, o consumismo etc.; (b) arquiteturas sustentáveis, não raro compondo os diferenciais no mercado dos espaços “de luxo” (arquitetura em terra, madeira e bambu como fetiche), incluindo aqueles voltados ao turismo cultural e (c) arquiteturas históricas que, em novas construções, só cabem se a proposta é reproduzir o imaginário da arquitetura dita colonial. Esses enquadramentos têm em comum o fato de dissimularem a dimensão cotidiana da arquitetura em terra. Para além da percepção como ligada à falta de opções – cuja erradicação aparece como objetivo – essa arquitetura retorna em anos recentes como produção excêntrica, extraordinária, alternativa. Em um aparente paradoxo, ela se torna a opção dos que não têm opção (estão fora do mercado), a opção dos que se põem o mais fora do mercado possível e uma opção do mercado de luxo (como um produto dito “diferenciado”). São partes de uma mesma estratégia, cujo resultado é manter essa arquitetura fora das fronteiras da produção cotidiana de espaço, ordinária.

O sistema da arquitetura da polícia se fecha e esconde suas frestas. A despeito de se estruturar através da escala macro, é no cotidiano que essa polícia se realiza. É nos lugares mais comuns da vida cotidiana e de seus sujeitos que a hegemonia do concreto e do bloco cerâmico se perpetua, sustentada pelas representações sociais que se constroem e se consolidam no mesmo cotidiano.

¹⁸⁹ O crescimento da bioarquitetura que, no Brasil, sai da perspectiva mais ampliada da permacultura e cria uma nova subcategoria profissional (o bioarquiteto e bioconstrutor) é um exemplo.

E é precisamente aqui que se realiza, também, a constituição de diferenças e o embate e a modificação das representações sociais. Antes ou além de dizer das possibilidades de outros espaços, as arquiteturas em terra são outros espaços, e demonstram que a ordem não define o único possível. Sua difusão é também um processo político de disputa pelo imaginário, uma vez que não é possível separar a constituição de mundos da constituição de sujeitos que os constroem e que os percebem. Há que se romper com os espaços simbólicos concedidos atualmente pela ordem no imaginário social brasileiro. Esse embate só pode ser dar no cotidiano.

A tarefa política de difusão da arquitetura em terra no Brasil passa pelas várias dimensões nas quais sua exclusão é operada, da identificação e divulgação das experiências cotidianas existentes à realização de arquiteturas cotidianas.

As três possibilidades da arquitetura em terra veiculadas no senso comum (mesmo o acadêmico) atualmente não expressam, de maneira alguma, a totalidade da produção dessa arquitetura no Brasil. Há que se ampliar a visibilidade das outras realizações. Não como arquitetura em terra, mas como arquitetura. Para ser percebida como uma opção nos mesmos termos é necessário disputar os mesmos espaços simbólicos. Alguns exemplos de ocupação dos lugares comuns de divulgação de arquiteturas: concursos de projetos de estudantes de graduação, especialmente “Opera Prima”; concursos de projetos para profissionais; revistas de arquitetura e de construção de ampla circulação nos meios especializados e não especializados; congressos de arquitetura e de construção; eventos relacionados a empresas e mercado de construção civil. Esses espaços e eventos de caráter mais geral tendem a ter pouca contribuição em relação à evolução da arquitetura em terra, mas podem ter uma contribuição enorme em termos de sua divulgação. Em relação aos concursos, nem sempre o objetivo único de participação é o prêmio. Muitas vezes, é uma forma eficiente de divulgação e tem um papel simbólico importante de autoafirmação. Em arte e em arquitetura, esse tipo de utilização política desses espaços é perceptível na história. Além disso, a materialidade da arquitetura dá-lhe uma forma importante de difusão: a experiência corpórea do espaço. Ela é uma forma eficaz de demonstrar uma possibilidade. A prática já adotada por alguns arquitetos no Brasil de, sempre que possível, abrir as

edificações para visitas guiadas é uma opção. O auto uso da arquitetura proposta para os outros também. Em muitos processos de elaboração participativa de projetos em comunidades ou assentamentos de interesse social, é comum, diante da tentativa de propor algo em terra, ouvir a pergunta: “Mas na sua casa é assim?” Nesse sentido, em Minas Gerais, alguns arquitetos utilizaram a estratégia de construir suas próprias casas em estrutura metálica para utilizar como portfólio.

Além desses exemplos, que não são novos, existe a possibilidade de explorar os recursos privados que são gerados pelos incentivos fiscais à chamada responsabilidade social, ou pelas exigências de contrapartida às empresas cujas atividades geram impactos que o demandem. Enquanto os recursos públicos para construção estão sujeitos ao controle hegemônico de produção do espaço que atua na normatização de programas e de sua gestão financeira, os recursos privados, algumas vezes, ficam menos restritos nesse sentido, pois as empresas que os disponibilizam precisam dar a contrapartida como resolvida logo, para seguirem com sua atividade principal. No caso da mineração, como exemplo, esses recursos são altos, e em algumas situações, direcionados ao provimento de habitação e equipamento público. Existe ainda a situação da construção de novas cidades inteiras para populações removidas por barragens. Nesses casos, talvez seja possível construir algumas edificações em terra, que podem se tornar projetos-pilotos e depois atuarem como multiplicadores.

O maior desafio político da terra é se tornar um componente comum de produção do espaço. Isso significa habitar o imaginário como o que faz parte do normal, do cotidiano, do ordinário. No capitalismo contemporâneo, como demonstra Lefebvre (1991), o espaço se torna também produto. Nesse sentido, existência de demanda é condição para que um produto seja bem-sucedido no mercado, e a disponibilização de recursos. A normatização protege o mercado, a legislação regula a produção e a circulação, a universidade capacita e desenvolve. Assim, a demonstração da eficácia técnica de um produto, para ter efetividade social, precisa estar associada à construção de uma representação social que constitua uma demanda social pelo mesmo.

A história da urbanização brasileira é também a história das dinâmicas imobiliárias que pautaram esse processo, no qual a cadeia produtiva da construção civil, é um dos agentes dominantes.

A constituição de outros espaços, que no mínimo, impõe uma lógica menos homogênea de produção do espaço, não consegue romper a ordem a não ser por uma constituição política, que realiza, a um só tempo, o outro espaço e a sua percepção como tal. A disputa se dá também no campo das percepções. Uma vez que a produção de normas e de políticas públicas é campo de lutas, há que se levar em consideração quem entra no embate e com qual força. O desenvolvimento das pesquisas em relação à arquitetura em terra no Brasil tem sido significativo. O seu rebatimento em práticas que possibilitem a cada vez mais pessoas experimentarem com seus corpos essa arquitetura é uma luta política.

No entanto, quanto mais a arquitetura de terra se inserir na produção material de espaço como um componente “comum” da construção civil, menos política ela será. A prática política da arquitetura de terra não implica na macro destruição da ordem do espaço, ela implica uma busca de partilhar dessa ordem (nos mesmos termos das outras partes). Essa inserção consciente na ordem, com vistas à sua reprodução em outros termos, coloca em outro patamar a problemática da emancipação e da mudança social na (re)produção do espaço.

07.

ARQUITETURAS DA POLÍTICA



O conflito político presente na constituição do espaço político se define como uma contraposição litigiosa entre um mundo e outro, dentro dele. As realizações de *produção* no processo de reprodução do espaço colocam em litígio aspectos específicos da arquitetura da polícia.

A ruptura da ordem do espaço se dá não através da revolução social que a destrói inteira a um só tempo ou através da revolução que literalmente desconstrói todo o espaço material da ordem, mas através de fissuras, as quais são constituídas por práticas espaciais que forçam sua introdução tangível e perceptível. Elas se impõem como presença *na* e *contra* a ordem do espaço. Esses atos-espacos engendram reelaborações na arquitetura da polícia, como nano modificações, que tendem a ser, de alguma forma, adaptadas na ordem resultante. Eles não têm o condão de explodir o mundo compartilhado e construir outro, mas, através da instituição de pequenos mundos dentro do mundo, introduzem a dialética dos pequenos movimentos que fazem a não-linearidade das dinâmicas espaciais.

O que coloca a ordem em constante movimento é um tipo de ruptura específico, identificável na fala lefebvriana de que toda reprodução comporta alguma produção. Lefebvre (1991), ao caracterizar o espaço abstrato, aquele do capitalismo por excelência, aponta sua tendência à homogeneização, à supressão das diferenças. As propostas e as realizações socialistas não teriam conseguido romper com essa lógica, e talvez, tenham acentuado ainda mais a homogeneização, realizando um espaço totalitário.

“Abstract space relates negatively to that which perceives and underpins it namely, the historical and religio-political spheres. It also relates negatively to something which it carries within itself and which seeks to emerge from it: a differential space—time.” (LEFEBVRE, 1991, p. 50).

O autor aponta diferenças que acontecem no seio do espaço hegemônico e que tanto podem ser diferenças mínimas, que fazem parte daquela ordem, como outras diferenças, mais significativas e que podem caminhar no sentido de subverter a ordem e criar outra. Ele dá o exemplo do processo que culmina na ruptura do espaço absoluto medieval, com a afirmação do espaço abstrato. O espaço abstrato é rompido pelo espaço diferencial:

I shall call that new space 'differential space', because, inasmuch as abstract space tends towards homogeneity, towards the elimination of existing differences or peculiarities, a new space cannot be born (produced) unless it accentuates differences (LEFÈVRE, 1991, p. 52).

Propomos uma leitura do espaço diferencial em Lefebvre escavado em pleno espaço abstrato. Esse sentido parece contribuir para pensar tanto as fragilidades da ordem tanto quanto seus mecanismos de reconfiguração. No processo de perpetuação de uma ordem social, as perturbações são reabsorvidas, a ordem se reconfigura – modificando-se sem desintegrar, sem alterar sua essência. Em outras palavras, a reprodução das relações de produção comporta também aspectos de produção, ainda que dentro de certos limites. As pequenas ou provisórias perturbações algumas vezes realizam rupturas, que demonstram esteticamente, materialmente, que há outras possibilidades, que a ordem instituída não define o único possível.¹⁹⁰

O espaço diferencial está sempre no limiar de seu desaparecimento. Mas ele não é uma ideia. Ele tem uma dimensão material, sensível. Tal como o espaço absoluto e o abstrato, ele *se realiza*.

La reconstrucción del 'sujeto' individual se concibe en la medida en que su construcción se realiza efectivamente (prácticamente) en derredor del *cuerpo* cuyas actividades y capacidades han sido desconocidas durante mucho tiempo (LEFÈVRE, 1975, p. 92-93, grifo do autor).

A ideia de um espaço material que realiza e acentua a diferença em oposição a um espaço homogêneo, que massacra a diferença e que se pretende total, pode apresentar convergência com a noção de um momento que se realiza materialmente, que é estético e que tem precisamente nesse caráter uma dimensão política: faz existir algo novo e diferente, fora da ordem social estabelecida, que se impõe como presença reconhecível e reconhecida nela. É possível argumentar que a definição de uma ruptura no mundo percebido (partilha do sensível) e a definição de uma ruptura do espaço (abstrato) caracterizam a política como espaço-tempo, a que propomos chamar de

¹⁹⁰ Em 1970, Lefebvre escreveu o *Manifesto Diferencialista*, depois de publicar *O Direito à Cidade* (1968), e ainda refletindo sobre os acontecimentos de maio de 1968 na França, sobre os quais coloca:

Movimiento sin soporte y sin sustancia, sin modelo y sin institución, espontáneo, pero con una espontaneidad altamente cultivada, a la vez mental y social. Este movimiento introdujo 'algo' en el mundo, después de lo cual se desvaneció. El centro iba a desplazarse: ésta es la lección del acontecimiento (LEFÈVRE, 1975, p. 122).

momento espaço político. É nesse sentido que os conceitos de política em Rancière e de espaço diferencial em Lefebvre podem ser articulados. O “mundo dentro do mundo” é uma característica tanto do político em Rancière quanto do diferencial em Lefebvre.¹⁹¹

O conceito de espaço diferencial contribui para pensar em um momento-espaço político, que fende a ordem espacial abstrata (e policial), que impõe um outro espaço, não totalmente prescrito, caracterizado por uma estruturação efêmera de corpos, objetos e práticas que rompem com a homogeneização ordenada.

La diferencia se lleva a cabo en el mundo de la extra filosofía, en el de la tragedia y la música, en el de la cotidianidad y el esfuerzo para transformar lo cotidiano, el de las luchas políticas. (LEFEVBRE, 1975, p. 84)

Política, para Rancière (1996a), é a atividade que rompe com a ordem policial. A instituição da política é a instituição de um litígio com base na pressuposição da igualdade de qualquer um com qualquer um. Nesse sentido, se pode pensar a política em termos de dissenso, em oposição ao consenso que mantém a ordem policial. Um conflito político implica a constituição de partes que não preexistem a ele, a construção de um mundo de comunidade em que esta parte é vista como parte, em um mundo em que ela não o é.

Para o autor (1996a, 1996b, 2001, 2014), não existe política enquanto ordem instituída do sensível. A política caracteriza somente as atividades que constituem o momento da sua instituição, ela é ocasional e rara. Qualquer congelamento, ou incorporação de uma partilha política do sensível à ordem do sensível torna-se uma ordem policial. Apenas o momento de concretização do “*nus sumus, nus existimos*” (RANCIÈRE, 1996a, p. 48) é, para ele, considerado como política.

O caráter estético do ato político é enfatizado por ele, no sentido em que o momento político, para ele, é uma instituição prática-sensível de mundo.

Existe, portanto, na base da política, uma *estética* (...) pode se entendê-la (...) como o sistema das formas *a priori* determinando o que se dá a sentir. É um recorte dos tempos e dos espaços, do visível e do invisível, da palavra e do ruído que define ao mesmo tempo o lugar e o que está em jogo na política como forma de experiência. A política

¹⁹¹ “Apropiación y diferencia no pueden pensarse separadamente y, menos aún, vivirse y entrar en la *praxis*” (LEFEVBRE, 1975, p. 120, grifo do autor).

ocupa-se do que se vê e do que se pode dizer sobre o que é visto, de quem tem competência para ver e qualidade para dizer, das propriedades do espaço e dos possíveis do tempo. É a partir dessa estética primeira que se pode colocar a questão das *práticas estéticas*, no sentido em que entendemos, isto é, como formas de visibilidade das práticas da arte, do lugar que ocupam, do que *fazem* no que diz respeito ao comum (Rancière, 2005, p. 16-17, grifo do autor).

A invenção política opera-se em atos que são ao mesmo tempo argumentativos e poéticos, golpes de força que abrem e reabrem tantas vezes quanto for necessário os mundos nos quais esses atos de comunidade são atos de comunidade. Eis por que o *poético* não se opõe ao argumentativo. É também porque a criação dos mundos estéticos litigiosos não é a simples invenção de linguagens aptas a formular problemas intratáveis nas linguagens existentes (Rancière, 1996a, p. 70, grifo do autor).

O sentido dado ao caráter estético da política aponta para uma constituição espacial. Assim, enquanto, inicialmente, o aspecto espacial da diferença política é percebido, em especial, a partir da abordagem do espaço e da diferença em Lefebvre, é possível ampliar a reflexão quanto à “espacialidade” da política rancieriana, a fim de perceber *se e como* ele contribui para pensar a possibilidade da emancipação e da política na reprodução do espaço.¹⁹²

¹⁹² A utilização das reflexões de Rancière nas abordagens sobre o espaço nos estudos urbanos, na geografia e no urbanismo vem crescendo nos últimos anos. Embora não seja objetivo deste trabalho mapear e analisar como tal apropriação tem sido feita no âmbito da geografia e dos estudos urbanos, cumpre dar alguns exemplos. Swyngedouw (2016), utiliza os conceitos de política e polícia de Rancière para discutir as possibilidades de subjetivação política. Na sua abordagem, o espaço é palco ou suporte do ato político, estabelecendo condições de possibilidades. Assim, uma arquitetura emancipatória seria pensada em termos de uma prefiguração do político, criando um espaço no qual agentes políticos se unem na configuração de atos políticos. Tais espaços teriam como características essenciais a aspiração universal e a superação do capitalismo. Para Swyngedouw, insurgências cotidianas, que não têm pretensão nem possibilidade de rupturas de caráter macro, não têm o *status* de política. Além disso, ele aborda a ordem policial quase como uma característica essencialmente capitalista em geral e neoliberal em particular e, por isso, o caráter do espaço político também é definido pela contraposição explícita ao neoliberalismo. Por fim, o ato político, para o autor, é orientado para o horizonte do comunismo. Swyngedouw não coloca Rancière como principal autor de referência dessa abordagem, mas o menciona juntamente com vários outros, inclusive da Arquitetura. Ele também não explicita que, por um lado, algumas das maneiras como ele conceitua política remetem diretamente a falas de Rancière, quase como citações literais e, por outro, (i) a sua ideia de prefiguração do espaço político tem uma contraposição nas críticas de Rancière à ideia de vanguarda, (ii) seu pressuposto de uma identificação direta entre polícia e capitalismo e política e comunismo (ainda que como horizonte), encontra uma contraposição tanto na abordagem histórica da política e da polícia quanto da crítica do marxismo que esse autor faz, e (iii) sua identificação de universalidade como condição de *status* político também não faz parte do conceito de política em Rancière. Entre esses itens, destacamos a crítica de Rancière à associação direta entre polícia e capitalismo. Para Rancière, o marxismo contemporâneo atribui ao *telos* do capitalismo a obsolescência da política. Ele defende, no entanto, que a política não tem, nunca teve, lugar – espaço nem tempo – ‘adequado’, ela, em nenhum período da história ou modo de produção, teve razão de ser. Ou seja, a ‘obsolescência’ da política não é exclusividade do capitalismo, ela é uma característica da *ordem normal* das coisas. Para ele, o debate marxista/marxiano

Buscamos, na reflexão de Rancière, verificar a abordagem do espaço e a relação entre espaço e política, e de que forma tal abordagem poderia contribuir para o entendimento da nossa problemática.

A referência ao espaço simbólico aparece em vários autores da filosofia e das ciências sociais. Poderíamos citar, entre outros, o espaço de disposições em Foucault (1984), o espaço social estruturando o *habitus* em Bourdieu (1994), o espaço público em Jovchelovitch (2000). O espaço simbólico, na abordagem de Rancière, apesar de desempenhar um papel relevante (2001, 2003, entre outros), que se aproxima daquele que encontramos em outras abordagens que

contemporâneo realiza um embate sobre (em cima de) a base dos pressupostos da filosofia política, isto é, eles permanecem como pressupostos, mesmo em abordagens que pareçam muito diferentes e mesmo opostas. O princípio da política dos filósofos consiste na identificação entre política e pólis, fazendo corresponder a atividade política ao regime do sensível que define as parcelas e as partes. Ou seja, ela transforma a parcela dos sem parcela em problema e se dedica a solucioná-lo. As formas da filosofia política são fórmulas de solução para esse problema (1996a). A realização da “verdadeira política” é a supressão da política, a realização da filosofia *no lugar* da política. Elas identificam, no capitalismo, um mal regime, ao qual se oporia um bom regime, desconsiderando que a política não é, nunca foi, um regime – uma constituição dos modos de vida instituídos (essa é uma das críticas que Rancière faz ao marxismo e que, inclusive, coloca limites a uma aproximação entre o *seu pensamento* e o *pensamento de Lefebvre*, globalmente. Por isso, neste trabalho, destacamos que se trata de contribuições de alguns aspectos, conceitos e elementos de um e de outro para nossa reflexão, e não de construir uma aproximação geral entre os dois autores ou global sobre sua produção). Entre as falas nas quais Rancière coloca suas críticas ao marxismo, destacamos:

“The thesis thus amounts to asserting that the logical telos of capitalism makes it so that politics becomes, once again, out dated. (...). It thus fails to recognize that in actual fact, politics has no reason for being in any state of the social and that the contradiction of the two logics is an unchanging given that defines the contingency and precariousness proper to politics. Via a Marxist detour, the 'end of politics' thesis -- along with the consensualist thesis -- grounds politics in a particular mode of life that identifies the political community with the social body, subsequently identifying political practice with state practice” (RANCIÈRE, 2001, p.14-15).

Dikeç (2005, 2012) se propõe refletir sobre a espacialidade na abordagem de Rancière. Ele se apoia em vários textos desse autor, em outros autores que buscam discutir sua abordagem em geral e esse aspecto em particular, como Laclau e Mouffe, e em autores com os quais o próprio Rancière estabelece um debate, como Hannah Arendt. Dikeç procura identificar quais são os “termos espaciais” utilizados por Rancière e para qual “paradigma” espacial esse uso aponta. Ele também dialoga com um debate na geografia, segundo o qual o suposto “retorno do espaço” na filosofia e nas ciências sociais tematizaria o espaço (apenas) como metáfora. O autor utiliza, na construção do seu argumento, montagens de recortes de vários textos de Rancière. E toma, como base, a partir da qual constrói seu argumento, uma discussão sobre a relação entre espaço e política em outros autores (inclusive em Lefebvre). Dikeç também aborda o espaço como palco, cenário, condição ou suporte para a política. Ao verificar a impossibilidade de um espaço sempre e garantidamente político através da abordagem do debate mais geral, e confirmar isso na sua análise de Rancière, Dikeç conclui que o espaço é, em si mesmo, neutro, inclusive e especialmente segundo Rancière. A partir dos recortes que ele seleciona, nos quais Rancière trata do espaço simbólico (expressão que nenhum dos dois autores usa, vale dizer), ele conclui que o espaço em Rancière é um “modo de pensamento”.

utilizam essa noção, não encerra o sentido do espaço em sua reflexão, mas se coloca como parte de uma constituição de mundo, que é objeto do conflito político. Desde as suas pesquisas na década de 1970, ele procurava abordar a relação entre a constituição de identidade e a constituição de (recorte de) mundo, e em *A Noite dos Proletários*¹⁹³, que é um registro dessa pesquisa, ele procurou demonstrar que a subjetivação é uma constituição simbólica que não pode ser pensada separada do mundo dessa constituição – o mundo que a constitui e o mundo que ela é.¹⁹⁴

Essa noção mais abrangente (para além do espaço simbólico), também pode ser percebida na sua elaboração do conceito de partilha do sensível.¹⁹⁵:

The police is not a social function but a symbolic constitution of the social. The essence of the police is neither repression nor even control over the living. Its essence is a certain manner of partitioning the sensible. We will call 'partition of the sensible' a general law that defines the forms of part-taking by first defining the modes of perception in which they are inscribed. The partition of the sensible is the cutting-up of the world and of 'world;' (RANCIÈRE, 2001, p. 8, grifo do autor)

A política consiste, então, em colocar em conflito esse recorte, por isso ela é uma constituição litigiosa do mundo:

The principal function of politics is the configuration of its proper space. It is to disclose the world of its subjects and its operations. The essence of politics is the manifestation of dissensus, as the presence of two worlds in one.
Let us begin from an empirical given: police intervention in public spaces does not consist primarily in the interpellation of demonstrators, but in the breaking up of demonstrations. The police is not that law interpellating individuals (...) It is, first of all, a reminder of the obviousness of what there is, or rather, of what there isn't: "Move along! There is nothing to see here!" The police says that there is nothing to see on a road, that there is nothing to do but move along. It asserts that the space of circulating is nothing other than the space of circulation. Politics, in contrast, consists in transforming this space of 'moving-along' into a space for the appearance of a subject: i. e., the people, the workers, the citizens: It consists in refiguring the space, of what there

¹⁹³ Publicado na França em 1981, com o título *La Nuit des prolétaires*: Archives du rêve ouvrier e no Brasil em 1988 com o título *A noite dos proletários*: arquivos do sonho operário. A referência que fazemos aqui é a uma fala de Rancière sobre esse livro, no qual ele demonstra a riqueza da vida dos trabalhadores dos anos 1830 e 1840, para além das fronteiras definidas sob o conceito de "proletário".

¹⁹⁴ Being a 'worker' wasn't in the first instance a condition reflected in forms of consciousness or action, it was a form of symbolization, the arrangement of a certain set of statements or utterances. I became interested in reconstituting the world that made the utterances (*énonciations*) possible. (RANCIÈRE, 2003, p. 196)

¹⁹⁵ Outra expressão de uma abordagem "ampliada" do espaço em Rancière se dá quando ele fala sobre a relação entre as reformas de Atenas por Clístenes e a constituição da democracia ateniense (reorganização política do território de: RANCIÈRE, 2001, p. 06)

is to do there, what is to be seen or named therein. It is the established litigation of the perceptible (RANCIÈRE, 2001, p. 9)

Essa concepção aparece em outros exemplos, como: quando ele lembra (2014) a fronteira entre mundo privado e mundo público, que é rompida no conflito político, que ocorre no espaço da fábrica (sobre salário), quando ele fala da oposição entre o mundo “político” e o mundo doméstico que é desfocada no conflito político que ocorre no espaço da casa (sobre o papel da mulher), quando ele fala das manifestações de rua.¹⁹⁶ e quando ele fala da apropriação do tempo como parte da constituição política.¹⁹⁷:

Esses exemplos de litígio político em Rancière se referem à criação e apropriação de espaços simbólicos, à ruptura em espaços institucionais-normativos, à apropriação e ao uso de espaços materiais, à apropriação do tempo e à criação de novas mediações da relação do corpo com o espaço material. No que se refere à criação ou à modificação objetiva de elementos materiais espaciais, seus exemplos mais recorrentes são aqueles que tratam da arte.¹⁹⁸.

First off, Art is not made of paintings, poems, or melodies. Above all, it is made of some spatial setting, such as the theater, the monument, or the museum. Discussions (...) They are all about matters of spatialization: (...) This discussion deals with distributions of things on a wall or on a floor, in a frame or on a screen. It deals with the sense of the common that is at stake in those shifts between one spatial setting and another, or between presence and absence.

A material partition is always at the same time a symbolic partition (RANCIÈRE, 2009, p. 31-32).

¹⁹⁶ *A atividade política*, escreve Rancière, “é a que desloca um corpo do lugar que lhe era designado ou muda a destinação de um lugar (...). Pode ser a atividade (...) dessas manifestações de ruas ou barricadas que literalizam como ‘espaço público’ as vias de comunicação urbanas” (1996a, p. 42-43, grifo do autor).

¹⁹⁷ “Take the *Mallarmé* book, for example (...) Even the relation between day and night in Mallarmé (which is generally understood through the themes of nocturnal anxiety and purity) reminded me strongly of why I spoken of the *nights* of labour – not on account of worker’s misfortune, but in recognition of the fact they annex the night, the time of rest, and thereby break the order of time which keeps them confined to a certain place” (RANCIÈRE, 2003a, p. 203, grifo do autor).

¹⁹⁸ Boa parte da reflexão dele quanto à arte implica em definir as maneiras pelas quais a arte atua na constituição de uma “comunidade de sentido” – que tipos de recorte ela estabelece, sob quais princípios ou objetivos, e quais os limites dessa atuação. Comunidade de sentido é definida como “... as a frame of visibility and intelligibility that puts things or practices together under the same meaning, which shapes thereby a certain sense of community” (RANCIÈRE, 2009, p. 31).

Para o autor, a possibilidade política da arte se situa na sua relação com o lugar que lhe é dado na ordem, que é também, a relação da arte consigo mesma¹⁹⁹. A ruptura com esse lugar ocupa e altera os limites do que a arte é (e não é) e os limites do potencial que ela tem (e não tem) de estruturar o mundo compartilhado e de estruturar a si mesma. Há, nas vanguardas, o autor enfatiza, uma contradição fundamental: a correspondência direta entre a experiência do objeto e o sentido que ela produz, entre o objeto e seu conceito. É uma lógica que repete a espacialização como estratégia de ordenamento do mundo que, segundo o autor, opera na base de toda política: a espacialização como o colocar cada coisa em *seu* lugar e definir totalmente a coisa a partir desse lugar. Essa fundação totalitária, para o autor, une a utopia da ordem e a utopia da revolução.

Such is the program of the aesthetic revolution, achieving in real life what both political dissensus and aesthetic enjoyment can only achieve in appearance. This program was first stated two centuries ago in "The Oldest Systematic Program of German Idealism," proposing to replace the dead mechanism of state power with the living body of a people animated by a philosophy turned into mythology. It was continuously revived, in the projects of both a revolution conceived as a "human revolution" (meaning the self-suppression of politics) and an art suppressing itself as a separate practice, identifying itself with the elaboration of new forms of life. It animated the gothic dreams of Arts and Crafts in nineteenth-century England, as well as the technological achievements of the Werkbund or the Bauhaus in twentieth-century Germany, the Mallaranean dream of a poetry 'preparing the festivals of the future'; as well as the concrete participation of the suprematist, futurist, and constructivist artists in the Soviet revolution. It animated the projects of situationist architecture, as well as Guy Debord's *derive* or Joseph Beuys's 'social plastic': I think that it is still alive in Michael Hardt's and Antonio Negri's contemporary visions of the Franciscan communism of the multitudes, implemented through the irresistible power of the global network exploding the boundaries of Empire. In all these cases, politics and art must achieve their self-suppression to the benefit of a new form of inseparate life (RANCIÈRE, 2009, p. 38-39, grifo do autor).

A noção de estética do autor se associa especialmente à constituição da experiência sensível. Ele argumenta que o movimento político e social é também um movimento intelectual e estético, que a política é uma questão de estética, e que a estética é entendida em termos de formas de partilhar o mundo – os lugares, os tempos, as experiências, os sentidos (1990, 2003, 2005, 2009). O

¹⁹⁹ A crítica que ele faz da arte contemporânea tem como base uma problematização específica da relação entre como, para ele, a arte moderna se apresenta no discurso dominante (que ele chama de "máster narrativa") e como ele percebe o que está de fato implicado na constituição da arte moderna. O discurso dominante é aquele que define a arte moderna como a constituição de uma esfera de autonomia da arte. Ele estende sua crítica da arte moderna à arte pós-moderna (que, para ele é continuidade, e não ruptura).

autor coloca a política em termos da constituição da experiência (2005, p 17, entre outras), o que vai ao encontro da constituição da política como espaço-mundo, do seu sentido como totalidade. A maneira como se dá a relação entre *o que se dá a ver* e ouvir (o espaço tangível, as ações e os discursos), *o que* é de fato visto e ouvido (a parte desse espaço sensorial e dessas ações que é apreendida) e *como* é visto e ouvido (que sentido essas experiências adquirem) é o âmbito daquilo que chamamos aqui de constituição simbólica do espaço. Nela, as condições de possibilidades das configurações dessas relações são dadas por uma distribuição específica de lugares e agentes – quem fala e de onde fala. Como totalidade, o espaço-mundo rancieriano, além daqueles elementos e de sua relação, é construído também de movimentos, a ordem do espaço implica uma ordem tempo.

A partilha do sensível pode ser entendida como a constituição de mundo a partir de um recorte espaço-temporal, que “recorta” e dá sentido à experiência. O conceito de partilha do sensível de Rancière traz uma reflexão sobre o espaço e contribui para o entendimento de que nem o espaço nem a experiência são neutros.

Essas reflexões convergem na conformação de uma leitura que é mais e menos abrangente que muitas abordagens críticas das dinâmicas urbanas: ele é mais abrangente porque permite a criação de uma leitura que problematiza a totalidade como tal e indica os lugares dos agentes nela, reunindo uma grande multiplicidade de aspectos que costumam ser investigados separadamente; é menos abrangente porque, ao não conceber a possibilidade da realização “de uma vez por todas” de uma anti-ordem, o horizonte não está colocado na alteração do sistema inteiro (a ordem é, ao mesmo tempo, inexorável e desafiável), mas em cada e qualquer parte dele, onde a pressuposição de igualdades demonstre e desfaça (momentaneamente) a fronteira²⁰⁰. A questão deixa de ser posta em termos de como pensar uma forma de mudar o mundo inteiro, e passa a ser como realizar outros mundos dentro dele.

²⁰⁰ O autor (1996a, p.135) assinala que no contexto atual não se deve pensar em termos de ‘luto da política’. Ele propõe uma forma de pensamento em que a política deve ser ao mesmo tempo modesta e imodesta – imodesta no sentido de transgredir as fronteiras colocadas pela gestão consensual, que a restringem à questão do ‘único possível’, e modesta no sentido de não inscrever em seu campo todo o resto da realização da lógica consensual, a *humanidade nua* e a *desumanidade do humano*.

A arquitetura em terra, partindo de uma certa noção de igualdade entre os materiais e sistemas construtivos, se estabelece como (outro) mundo possível da construção civil. Esse conflito se instaura no mais imediato do cotidiano da produção material de espaço. No entanto, esse mundo comum-litigioso da construção do qual a arquitetura em terra é parte implica um questionamento de vários aspectos que estruturam uma comunidade de sentido hegemônica, na qual essa possibilidade não existe.

Existem também conflitos políticos que, de certa forma, vão no sentido oposto. Eles colocam em litígio um aspecto mais geral da arquitetura da política e estabelecem, nesse conflito, um espaço no qual o cotidiano é constituído no processo e em função do conflito mais geral estruturante. Esse conflito que “vai do macro ao micro” é o caso das ocupações urbanas para fins de moradia na RMBH. Partindo de uma igualdade pressuposta entre cidadãos como produtores da cidade, elas colocam em litígio o princípio da função social da propriedade e, a partir daí, realizam um (outro) mundo de (re)distribuição, reconhecimento e proteção da propriedade fundiária totalmente subordinada ao cumprimento desse princípio que, por sua vez, é definido na prática social (pela coletividade de fato e não pela dimensão institucional-normativa do planejamento). É nessa constituição litigiosa do mundo, sob esse aspecto mais amplo, que os espaços (políticos) das ocupações estabelecem cotidianos.

As particularidades da realização política das ocupações trazem também outras questões a serem realizadas na reflexão sobre espaço e política, em geral, e sobre planejamento e política, em particular. Ao acentuarem o seu aspecto contraditório enquanto espaços políticos, elas ainda levam a um aprofundamento da reflexão quanto aos sentidos desses aspectos.

As ocupações urbanas organizadas se diferenciam de outras formas de luta por serem, no mesmo tempo-espaço, a luta e a efetivação do direito. Elas rompem com a ordem territorial estabelecida, instituindo-se como ato e como sujeito, que só é sujeito-no-espaço como sujeito-espaço. Essa constituição litigiosa do direito como prática social se apresenta como uma poética política do território, algo que fende a ordem existente e constrói um outro mundo. Entendidas dessa forma, as ocupações têm sua dimensão política ao se constituírem como presença sensível no mundo, o que só é possível pela ruptura e reconfiguração do mundo compartilhado. Instituição de espaço-mundo, remete

ao conceito de espaço diferencial de Lefebvre (1970, 1991), mas a partir de uma leitura específica: o espaço diferencial como mundo dentro do mundo, como constituição efêmera e contraditória que fende o espaço abstrato da metrópole contemporânea e expõe seus limites, mas que, engendrado em seu seio, também carrega suas contradições.

Entender as ocupações como momento-espaço político diferencial significa caracterizar sua própria constituição como a *poiesis* essencial e perceber que o fato de seu cotidiano ser marcado por contradições, heterogeneidades e conflitos é uma expressão tanto da impossibilidade da política como ordem instituída quanto do fato de serem espaços diferenciais escavados no espaço abstrato, o que as torna espaço do que difere, do que não difere e do conflito entre ambos.

A constituição litigiosa das ocupações

Nos últimos anos, as chamadas ocupações urbanas organizadas para fins de moradia (daqui em diante apenas ocupações) vêm se tornando cada vez mais expressivas nas dinâmicas territoriais da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), Minas Gerais (MG), e nos conflitos delas decorrentes. São assentamentos urbanos constituídos a partir da ocupação coletiva não consentida de imóveis (sobretudo de terrenos) urbanos vazios de terceiros por famílias de baixa renda para fins de moradia, estruturada previamente por movimentos sociais e assessorada por profissionais voluntários, particularmente do Direito e de Arquitetura e Urbanismo. Em linhas gerais, elas diferem de outros assentamentos precários brasileiros especialmente por partirem de uma organização heterônoma, serem contestadas desde o início, ocorrerem em áreas de alto valor de mercado e receberem constante assessoria jurídica e urbanística. E vêm ganhando destaque tanto pela sua escala (são milhares de famílias distribuídas em dezenas de ocupações na RMBH) quanto por construírem e articularem aspectos que, até agora, têm possibilitado a sua manutenção nas áreas, apesar das ações judiciais em andamento (por vezes, com algumas decisões de reintegração de posse ordenadas, mas não realizadas). O processo permanente de resistência das ocupações diante da mobilização da maior parte do aparelho de Estado e dos proprietários dos

terrenos (em muitos casos empresas ligadas ao mercado imobiliário) suscita um universo de conflitos que talvez as coloque hoje como um dos maiores conflitos fundiários urbanos do Brasil.²⁰¹.

De acordo com seus promotores, as ocupações têm por fundamento jurídico o direito social à moradia, garantido na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Elas representam a luta das famílias que têm esse direito negado, diante da tímida resposta estatal ao déficit habitacional na RMBH. A CF/1988 condiciona o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social, o que, no entendimento desses movimentos, não se realiza em terrenos urbanos vazios e destinados à valorização imobiliária. De fato, grande parte das conquistas sociais previstas na Carta Constitucional não se materializou, e a própria noção de *função social da propriedade* tem seu conteúdo em permanente disputa simbólica. A CF/1988, as leis de âmbito nacional voltadas para a questão habitacional, como o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), o planejamento e a gestão urbana praticados no Brasil não só não conseguiram reverter o amplo quadro de problemas urbanos das cidades, como também parecem ter contribuído para agravá-lo. A distância entre a conquista formal (direito) e os processos de segregação socioterritorial (prática social) tem sido amplamente apontada no debate especializado, tendo levado a uma retomada da luta social pela efetivação de direitos (MARICATO et al., 2013; SANTOS JÚNIOR, 2007).

O pressuposto básico das ocupações é que a negação do direito à moradia, diante da manutenção de vazios urbanos destinados à valorização imobiliária, é inaceitável, haja vista o paradigma jurídico definido pela CF/1988. Movimentos sociais recentes, Comissão Pastoral da Terra (CPT) e grupos de famílias em situação precária de moradia passam a se articular no sentido da luta-realização do direito à moradia. As famílias ocupam terrenos integrados à malha urbana, servidos de infraestrutura e serviços e com alto valor de mercado,

²⁰¹ O caso das Ocupações na Região da Izidora foi considerado, na Conferencia Habitat III, um dos maiores do mundo.

e constroem aí seu espaço de moradia²⁰². Esse ato-processo se impõe ao proprietário do terreno, ao Poder Público e à metrópole como um todo, constituindo-se como direito em ato e demonstrando a afirmação de Rancière (1996a) de que não é o direito, mas o dano, o fundador da política.

A história das favelas no Brasil é, em sua origem, uma história marcada pelo conflito. O caso do cortiço Cabeça de Porco da favela no Morro da Providência é emblemático, cuja resistência às repetidas e violentas ações de despejo marcou os jornais da época no Rio de Janeiro (MARINS, 1998, p. 141-142):

Pode-se supor com certa segurança que já na demolição do célebre Cabeça de Porco – situado nas faldas do Morro da Providência e posto abaixo pelo prefeito Barata Ribeiro em 1893 – começaram a surgir os irônicos resultados iniciais colhidos pelo atropelo das intervenções republicanas. A miséria e os miseráveis que haviam perdido suas habitações na derrubada violenta do cortiço tinham à disposição o morro contíguo (...). Na vizinhança do Cabeça de Porco surgia a 'favela'. (...) As favelas, surgidas no Rio de Janeiro quase contemporaneamente à República, inauguravam de modo exemplar o rol de frustração das elites em eliminar as convivências de habitações populares e populações diversas no seio da maior e mais importante cidade brasileira de então (...).

Ao apontar a contenciosidade como uma especificidade das ocupações recentes, referimo-nos ao fato de que elas se posicionam *a priori* como embate (são já pensadas como conflito), e como um embate em relação à propriedade privada da terra com fins especulativos. Assim, não se trata de apagar ou minimizar os conflitos em torno da história das favelas no Brasil, mas de marcar a especificidade da natureza do conflito (ou do conflito como natureza) posto pelas ocupações.

Elas põem em litígio o direito à cidade (para além do direito à moradia). Os terrenos vazios ocupados se tornam espaços de moradia que, conceitualmente, se caracterizam como interesse social, mas, formalmente, denunciam e rompem o interesse público formal expresso no zoneamento

²⁰² As ocupações urbanas na RMBH ocorrem quase totalmente em terrenos. A primeira experiência de ocupação organizada pelas Brigadas Populares, Ocupação Caracol, entretanto, ocorreu em um prédio na Zona Sul de Belo Horizonte, e durou apenas dois meses até o despejo (LOURENÇO, 2014). Desde 2017, porém, tem havido a ocupação de prédios vazios na região central de Belo Horizonte. Algumas delas, como a Ocupação Vicentão e a Ocupação Carolina Maria de Jesus, têm alcançado projeção e conquistas, no sentido do direito à moradia, com algumas ações do poder público e algumas decisões judiciais favoráveis.

urbano para a área (uma vez que na RMBH não há zoneamento instituído e regulamentado de áreas vazias para habitação de interesse social e nenhum dos terrenos ocupados vinha sofrendo qualquer tipo de medida do Poder Público para compelir seus proprietários a utilizá-los). Além disso, apesar de o paradigma da função social condicionar formalmente o direito de propriedade no Brasil, a mesma legislação põe como último recurso para desestímulo dos vazios urbanos a desapropriação (após uma sequência procedimental obrigatória – PEUC, IPTU progressivo) e não a perda da propriedade.

Nesse sentido, as ocupações rompem com o paradigma da propriedade fundiária urbana de maneira radical: ocupam o espaço da cisão entre propriedade e posse, realizando o direito social fundamental à moradia nesse espaço; instauram um mundo possível da perda de propriedade em função do não cumprimento de uma função social fática (isto é, socialmente reconhecível). Essa fenda na ordem espacial estabelecida se apresenta também como ruptura do mito da ordem territorial urbana desenhada. O paradigma da regulação urbana, sedimentado e naturalizado, estabelece que apenas o ordenamento territorial desenhado por especialistas trabalhando para o Estado é capaz de garantir a realização das funções sociais da cidade. As ocupações demonstram que, no entanto, a realização do direito à cidade se dá pela prática social, antes, além, ou contra o que pretende o planejamento e a regulação urbana entendida como ordem territorial. Elas expõem a distância, em relação a si mesma, da cidade formalmente constituída, contada e distribuída pelo Estado através do planejamento e da legislação, com a constituição e realização de uma parcela (dos) sem parcela.

Figura 1: Mapa esquemático de localização da Ocupação Dandara e da Região da Izidora e sua inserção em relação a um dos principais eixos de valorização imobiliária da RMBH



Fonte: Elaboração da autora, com a colaboração Ana Rúbia Ferraz e Juliana Ribeiro.

A Ocupação Dandara, formada em 2009 (Figura 1), é considerada um marco nesse processo. Ela foi promovida por uma articulação entre Movimento de Luta por Moradia nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), Brigadas Populares, Movimento dos Sem Terra (MST) e Comissão Pastoral da Terra (CPT). A assessoria jurídica para preparo, realização e início do processo de resistência foi feita basicamente pelos advogados das Brigadas Populares, e o Plano Urbanístico foi elaborado como trabalho final de Graduação em Arquitetura e Urbanismo por Tiago Castelo Branco Lourenço. Posteriormente, outros advogados e arquitetos se uniram para reforçar essa assessoria. A ocupação se deu em um terreno de propriedade de uma empresa do setor da construção civil. Atualmente, cerca de cinco mil famílias residem na área. Dandara se tornou uma nova forma de constituição de moradia popular por meio de assessorias especializadas e redes de apoio e o seu êxito aumentou a força dos movimentos e ativistas e a mobilização de famílias para formar outras ocupações.

Acho que o que está animando muito essas ocupações tidas como espontâneas é que eu chamo de efeito Dandara. Espalhou nacionalmente, internacionalmente, o êxito da Dandara, que não é só Dandara, é o êxito da Camilo Torres, é o êxito da Eliana Silva, é o êxito da Guarani Kaiowá. Juntas, elas estão mostrando, sinalizando para os pobres do Brasil que quando a gente faz essa conjugação de forças,

empoderar os pobres internamente, contar com movimentos sociais populares legítimos e idôneos, com um grupo de arquitetos, um grupo de advogados populares, montando uma rede de apoio, trazendo as muitas forças vivas da sociedade, isto faz uma grande diferença (Moreira, 2013, religioso e ativista, apud LOURENÇO, 2014, p. 30).

As ocupações da Região da Izidora (Figura 1), iniciadas entre 2012 e 2013, acontecem em uma área de dimensões significativas (maior que a área urbana original de Belo Horizonte, delimitada pela Avenida do Contorno), de propriedade privada, localizada na divisa de Belo Horizonte com Sabará. Nessa área, há um sanatório desativado, uma comunidade quilombola, uma rica rede hídrica e uma grande área vegetada. Ela tem essa mesma configuração há décadas e estava destinada à preservação ambiental no zoneamento municipal, com restrições quanto ao parcelamento, uso e ocupação do solo. Nos últimos anos, houve investimentos de escala metropolitana na Região Norte – eixos viários, criação de um Centro Administrativo Estadual, ampliação do Aeroporto Internacional de Confins, representados esquematicamente na Figura 1 – que aumentaram o valor de mercado da terra dessa região.

A Região da Izidora, por sua localização, configuração (dimensão, recursos ambientais), aspectos históricos e inserção urbana (acesso a infraestrutura, equipamentos e serviços), tem uma presença significativamente mais expressiva que a região da Ocupação Dandara do ponto de vista das dinâmicas metropolitanas, e também sofreu um impacto maior em relação à valorização imobiliária, decorrente dos investimentos nos últimos anos no chamado Vetor Norte da RMBH. O terreno onde se formou a Ocupação Dandara já era de propriedade de uma construtora, e o projeto previsto para a área, investimento em produção de moradias com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida, não envolvia a aplicação de instrumentos urbanísticos tão complexos como no caso da Região da Izidora.

Em 2010, foi aprovada uma Operação Urbana Consorciada no terreno, que permitia a alteração do zoneamento para a realização de um grande empreendimento imobiliário (13.400 unidades habitacionais, mais equipamentos urbanos), destinado à Habitação de Interesse Social. A notícia da mudança de zoneamento com finalidade de construir habitação de interesse social chamou a atenção de movimentos sociais por moradia e de grupos de famílias em situação precária de moradia. A área passou a ser ocupada através de processos

inicialmente autopromovidos, que logo se articularam aos movimentos e ativistas que vêm promovendo as ocupações urbanas organizadas na RMBH. As ocupações na Região da Izidora atualmente são três: Rosa Leão, Vitória e Esperança, e, de acordo com estimativas das lideranças, somam aproximadamente oito mil famílias. Elas vivem em processo permanente de resistência a ameaças de despejo e contam com a assessoria, também permanente, de profissionais especializados, como advogados populares (como as Brigadas Populares e o Coletivo Margarida Alves) e arquitetos e urbanistas ligados às universidades locais (como a UFMG e a PucMinas) e aos Arquitetos Sem Fronteiras, além do trabalho do Ministério Público (Promotoria de Direitos Humanos), da Defensoria Pública e de uma ampla rede de apoiadores. Os moradores das ocupações sofrem todo tipo de ameaças, violências simbólicas e segregação por parte dos proprietários do terreno, do Poder Público estadual e municipal (muitas vezes são recusados pelos postos de saúde e creches, não recebem ambulância, têm acesso dificultado à água tratada e energia elétrica e não têm acesso à rede pública de coleta de esgoto).

A instituição territorial do sujeito político coletivo chamado ocupação urbana – a poética²⁰³ territorial – irrompe no mundo sensível da metrópole, pondo no centro da cena urbana os restos da ordem sistematicamente tornados invisíveis pela ação do Estado através do planejamento e da legislação. Ela se torna particularmente importante porque acontece em um contexto em que os processos de financeirização do capital imobiliário são intensificados (FIX, 2007; SHIMBO, 2012). A legislação brasileira tem-se direcionado para a financeirização dos empreendimentos imobiliários e para a maior segurança jurídica dos títulos emitidos em tais negócios. Essa política de estabelecer condições para a criação e ampliação da atuação do capital financeiro global nas dinâmicas imobiliárias metropolitanas está relacionada com a posição que o Brasil tenta ocupar no cenário geopolítico mundial e com a forma que essa posição o insere nas relações macroeconômicas globais (MAGALHÃES, SILVA, TONUCCI FILHO, 2011; VAINER, 2000). A existência e a resistência das ocupações demonstram a fragilidade dessa segurança produzida no âmbito

²⁰³ Empregamos os termos *poiesis* e poética em seu sentido mais direto de criação. O ato político das ocupações, tal como entendemos, é uma *criação de espaço* – outro espaço, outro mundo.

formal para a reprodução ampliada do capital global, solapada pela instalação de um território dos excluídos da cidade precisamente onde a cidade quer fazê-los invisíveis e se vender como investimento seguro e rentável. Isso faz com que as ocupações se instituem como sujeito não apenas na cena urbana, mas também no seu centro, “colocando o dedo na ferida” da função social da propriedade urbana. A ausência de controle da manutenção especulativa de vazios urbanos e a timidez da política habitacional produzem a fissura mais impensada e impensável no projeto não dito do Estado de financeirização da cidade.

Essa é uma das dimensões indizíveis das ocupações. Quando o Poder Público ajuda a construir e sustenta a percepção desse fenômeno como um conflito privado entre proprietários e ocupantes, ele reforça o discurso moral da indignação diante da ambição do capital e dissimula a sua própria omissão no papel de garantir o cumprimento da função social da propriedade e de prover habitação social. A razão de ser da empresa capitalista é a reprodução ampliada do capital, e o papel do Estado é precisamente o de mediar o interesse público e o interesse privado, garantindo, ao mesmo tempo, as condições dessa reprodução e impondo-lhe limites em nome do interesse da coletividade. A ilegalidade da retenção especulativa só se realiza a partir da ilegalidade dos governos municipal, estadual e federal, que não cumprem com a obrigação constitucional de qualificar e fazer cumprir a função social da propriedade privada urbana. Contradição do espaço abstrato, na qual o diferencial se constrói: o mesmo planejamento urbano que busca estruturar a cidade em função da reprodução ampliada do capital produz os problemas que ameaçam a realização desse objetivo.

As ocupações da Região da Izidora expressam isso. É preciso observar que: (I) a incorporadora do terreno no projeto de Operação Urbana Consorciada na área é uma empresa de capital aberto e tem tentado chamar a atenção dos investidores internacionais, o que é possível perceber no próprio *site* da empresa; e (II) a empresa se senta à mesa de negociação, por mais questionáveis que sejam suas propostas. A realização do despejo, violento e possivelmente com vítimas fatais, de uma ocupação que mobiliza atenções nacionais e internacionais, seria péssima para a imagem da empresa no mercado global. Ela tenta encontrar uma solução que, por um lado, não

comprometa significativamente o retorno esperado do investimento e, por outro, ofereça uma alternativa que as famílias da ocupação aceitem, dando um fim ao conflito fundiário urbano posto. Linha essa que ainda não conseguiram traçar. Ao mesmo tempo, o município tem-se mantido inatingível formalmente, e sua responsabilidade no conflito não tem sido demonstrada nem reconhecida do ponto de vista jurídico e judicial. O mesmo pode ser dito para o governo estadual, que permanece na posição de, por liberalidade, criar uma mesa de negociação e ao redor dela se sentar, sem apresentar, porém, uma resposta própria. Esse conflito ameaça a “atração de investimentos” almejada pelos governos municipal e estadual: um desdobramento violento traria consequências diretas e imediatas à empresa incorporadora, e também criaria uma imagem de insegurança para o investimento imobiliário de outras empresas semelhantes e de outros investidores.

O problema público da habitação de interesse social e da retenção especulativa de imóveis diante da questão habitacional, algo que os governos tentam privatizar de todas as maneiras nos casos das ocupações, retorna à dimensão pública com uma força considerável.

Espaços diferenciais contraditórios – o que difere, o que não difere

As ocupações, como espaços políticos na ordem socioterritorial (ou espaços diferenciais escavados espaço abstrato) expressam o caráter contraditório desses espaços.

Na disputa pela representação social de legitimidade, os promotores da ocupação realizam operações conceituais de relevante peso simbólico, que, de fato, têm sido eficazes na construção dessa representação. A representação da legalidade do fenômeno, tem como efeitos a mobilização de mais apoiadores, o maior recrutamento de famílias e uma pressão pela interpretação jurídica a favor da permanência das ocupações nas áreas. No entanto, essa identidade das ocupações opera a partir da criação de fronteiras simbólicas entre um *eu* e um *não-eu*, as quais separam, marginalizam, inferiorizam e deslegitimam outras formas de constituição de assentamentos para moradia de famílias pobres. Lefebvre (1975, p. 44) aponta alguns problemas decorrentes da substituição da

diferença pela distinção ou da ênfase na criação de distinções que excluem, reduzem ou invisibilizam a diferença:

Quando la burguesía europea quiso obtener de la 'distinción, en el siglo XIX, un método de pensamiento y de vida, una ética y una estética, lo único que supo hacer fue imitar a la aristocracia 'distinguida' naturalmente. En su acepción más favorable, la palabra 'distinción' define las cualidades que se atribuye la clase dominante y que no tiene de manera espontánea, que adquiere con una aplicación que las desmiente. Es una denominación elitista que no tiene nada que ver con lo diferencial y las diferencias.

Além disso, essas distinções podem ainda reduzir a percepção do caráter político essencial das ocupações, enfraquecendo seus universos de possibilidades. Esses discursos sobre as ocupações operam a partir da lógica e dentro das possibilidades oferecidas pela ordem (polícia), recortando o visível de forma a inserir as ocupações de maneira mais favorável na ordem, mas sem de fato alterá-la. Entre essas distinções, merecem destaque as que têm sido feitas entre (a) ocupação e invasão, (b) ocupação e favela e (c) ocupações e loteamentos (irregulares).

Ocupação e invasão

De acordo com os promotores das ocupações, é importante fazer essa separação, uma vez que a invasão remete a uma tomada hostil, injusta e violenta daquilo que é do outro. Já ocupação remete ao ato pacífico de dar destino a algo que está sem uso, no caso em questão, dar uma função social a um imóvel vazio, fazendo cumprir o direito constitucional à moradia.

A contradição da construção dessa distinção é que ela dissimula o que é o cerne do caráter político das ocupações, aquilo que as constitui como espaços diferenciais – a radicalidade da sua poética. Trata-se de uma presença que é imposta. Ainda que não o faça de maneira explicitamente violenta, com o uso de armas, ela se impõe simbolicamente através do uso de estratégias previamente definidas para viabilizar seu objetivo: o início na madrugada, o grande número de pessoas, a mobilização de apoio nas redes sociais e a mobilização do discurso da legitimidade jurídica. Ela se impõe, nos termos de Rancière, como alteração (na percepção) do mundo compartilhado.

As ocupações invadem. Invadem o mundo compartilhado. Invadem o terreno dos outros que estava lá como expectativa de lucro. Invadem a

vizinhança como diferença entre os que lutam e os que se sujeitam. Invadem a ordem socioespacial criada e protegida pela regulação urbana. Invadem o ordenamento jurídico. Não há legalidade presumida com o estabelecimento de qual é a função social de uma propriedade e realizá-la com as próprias mãos. Não há legalidade presumida com o início um parcelamento do solo sem projeto aprovado. E é porque invadem que as ocupações se estabelecem como um mundo diferente e da diferença, espaço do que não tem espaço, parcela dos que não têm parcela.

A contradição posta pela operação conceitual que busca legitimar as ocupações é a tentativa de ancorá-las no mundo existente e socialmente aceitável, enquanto elas rompem com esse mundo. Transforma o que difere no que não difere. É uma contradição especialmente em relação ao discurso mais amplo dos movimentos sociais promotores, com seus objetivos declarados de enfrentar o *status quo* e sua ancoragem nos preceitos da esquerda revolucionária²⁰⁴.

Ocupação e favela

A distinção que tem sido feita entre ocupação e favela se apoia no fato de que as favelas são espontâneas e as ocupações são organizadas, tanto no sentido da prática do ato de ocupar o espaço quanto nas formas pelas quais essa prática se configura no território.

Uma avaliação baseada nos parâmetros utilizados no cenário global para caracterizar *slum* (DAVIS, 2006), que no Brasil é traduzido como “favela”, aponta para muitas semelhanças objetivas entre “favela” e “ocupação”. Os critérios frequentemente utilizados são a insegurança de posse, a baixa renda dos moradores, a falta de infraestrutura e serviços urbanos, a baixa qualidade da unidade habitacional, caracterizada em função do nível de habitabilidade, salubridade e segurança. No Brasil, particularmente em Minas Gerais, nos Planos Municipais de Regularização Fundiária (PMRF) e Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), a expressão ocupação espontânea vinha sendo usada para diferenciar os assentamentos formados por iniciativa dos

²⁰⁴ Lourenço (2014) aponta as relações dos movimentos sociais e ativistas que compõem os grupos promotores das ocupações com a tradição da esquerda marxista brasileira.

próprios moradores daqueles que decorriam de venda ou doação de lotes (irregulares) a partir de um loteador. Essas ocupações “espontâneas” se deram, por vezes, de forma bastante organizada, com criação de estratégias de resistência em momentos de maior insegurança da posse e, em alguns casos, com decisões compartilhadas entre os moradores quanto ao tamanho e a distribuição dos “lotes”.

A operação conceitual de distinção realizada pelos promotores das ocupações busca distingui-las das favelas em razão da percepção negativa que a sociedade tem destas últimas. Essa distinção cria também uma hierarquia e contribui para o aprofundamento do estigma social em torno das favelas, ao mesmo tempo que dissimula e repete uma distinção tecnocrática: a assessoria de especialistas. Ela acontece em dois momentos: (a) no momento inicial, em que a auto-organização dos moradores para a construção de uma favela é reduzida a espontaneidade, enquanto a hetero-organização na construção das ocupações é vista simplesmente como “organização”; e (b) no ordenamento territorial definido pelo plano urbano seguido pelas ocupações, o qual, no caso das favelas, ou não existe ou não é feito por especialistas. O peso social dessa distinção remete, de um lado, ao idílio da vida digna, formatado aos moldes do imaginário moderno, e, de outro, à noção, que sempre permeou o urbanismo, de que a ordem territorial produz a ordem social numa relação direta e autodeterminada de causa e efeito. A forma como as ocupações consolidam essas duas distinções marca nelas a continuidade de paradigmas da ordem, do espaço abstrato, do que não difere.

Na escala metropolitana, conforme apontado anteriormente, as ocupações se distinguem das favelas pela sua localização urbana e pelo embate sistemático com a retenção especulativa da propriedade da terra. Aqui, mais uma vez, a distinção acaba por achatar o caráter político das ocupações, que reside no que elas têm não de distinção, mas de diferencial: a tomada deliberada de uma área estratégica.

Ocupações e Loteamentos (periféricos)

Os loteamentos irregulares que configuram as periferias urbanas pobres têm sido caracterizados pelos PMRF e PLHIS. O loteador geralmente é um agente externo, privado ou o próprio Poder Público. Os assentamentos

constituídos dessa forma foram uma alternativa significativa de moradia para os trabalhadores dos grandes centros urbanos brasileiros e tiveram um papel expressivo no processo de metropolização. Os loteamentos clandestinos são formados a partir de projetos informais de parcelamentos, popularmente conhecidos como plantas particulares, e adquiridos pelos moradores através de contratos também informais. Os projetos de parcelamento lhes dão uma certa regularidade de traçado, que os diferencia visualmente das favelas e aproximam do desenho dos loteamentos regulares – traçado viário, organização de lotes e quadras.

As ocupações urbanas organizadas também seguem o ordenamento territorial de um plano urbano não aprovado pelo município. No entanto, elas entram em um explícito embate com a propriedade do terreno em que ocorrem. Como esse processo não envolve a compra da terra pelos moradores (pelo menos não a princípio e não a preço de mercado), estes não escolhem o terreno de acordo com suas condições de pagamento, mas pela inserção urbana.

Assim, o embate com a propriedade privada absoluta da terra urbana diferencia as ocupações de outras formas de loteamentos irregulares, enquanto a existência de um projeto de parcelamento, que não é aprovado, mas orienta a configuração do território, aproxima as duas formas de constituição de assentamento. Esse ordenamento territorial não tem impedido a precariedade de diversos tipos de loteamentos irregulares. Há o risco de que a precariedade que necessariamente marca os primeiros anos de uma ocupação, pela negação do Poder Público de prover infraestrutura e serviços urbanos, combinada com a baixa renda dos moradores, as aproxime ainda mais dos loteamentos irregulares e continue separando-as do direito à cidade que buscam realizar.

Projeto dos pobres e projetos para os pobres: contradições na práxis política

As ocupações urbanas são espaços cheios de contradições e de conflitos internos e externos.²⁰⁵ Não obstante, é possível fazer recortes que problematizem esse “objeto” a partir de aspectos coerentes entre si (excluindo as contradições), e, com isso, realizar uma qualificação geral que estabelece suas razões de ser, sua configuração, sua dinâmica e ou o discurso dos seus promotores a partir da correspondência quase direta e sobre uma única base. Nesse caso, as contradições que desafiam a interpretação se tornam problemas exógenos a capturar a realidade inicialmente construída. Também é possível olhar para a totalidade do espaço, com as suas contradições, e entender que elas indicam que as ocupações estão em algum lugar no caminho entre o atual e o possível. Nesse caso, há um referencial do espaço político ou diferencial puro, como ideal a ser atingido e como parâmetro a partir do qual as contradições e as incompletudes do espaço atual se tornam problemas a serem resolvidos nessa trajetória.

Podemos mencionar, entre as contradições que se impõem ao recorte e à interpretação, o tráfico de drogas, a grilagem de terras e os conflitos fundiários internos (alguns violentos), a produção e o mercado de materiais de construção, o comportamento eventualmente performático de algumas lideranças, a dificuldade do acesso de agentes externos (incluindo pesquisadores) aos moradores das ocupações sem a mediação de lideranças, a relação entre a apresentação de demandas de planejamento e projeto e as dinâmicas de construção que efetivamente ocorrem, as transgressões em relação aos projetos e planos construídos coletivamente e a sobreposição de interesses individuais aos coletivos em vários aspectos, incluindo constituição de modelos, atividades e dinâmicas econômicas. Tais contradições aparecem a todo momento e algumas são enfatizadas por meios de comunicação de massa, como elemento de construção e reforço de uma representação social negativa em relação às

²⁰⁵ Tiago Castelo Branco Lourenço, que atua nas ocupações urbanas como assessor de arquitetura e urbanismo problematizou as questões vivenciadas no trabalho “*Cidade Ocupada*” (2014), destacou esse aspecto.

ocupações. Um exemplo é o caso do assassinato de uma liderança, que ocorreu na ocupação Vitória, na Região da Izidora, em 2015.²⁰⁶ O caso foi amplamente divulgado pela mídia, de maneira superficial, apenas como forma de veicular a ideia das ocupações como lugares violentos.²⁰⁷

Há também um conflito permanente entre processos autônomos e heterônomos, cujo cerne é talvez o objetivo programático dos movimentos sociais promotores das ocupações, em produzir um espaço de comunidade pautado por valores outros, que não aqueles hegemônicos na sociedade capitalista contemporânea. As principais decisões e as principais estratégias são estabelecidas por um núcleo restrito e precisam ser seguidas pelos demais, que devem se apropriar aos poucos da elaboração conceitual dessas lideranças e se conscientizar da importância desses sentidos e dessas práticas. No entanto, essa nova estruturação social em torno de um comum deve acontecer através de processos participativos, que visem formar sujeitos autônomos. Isto é, buscase, através de procedimentos fortemente heterônomos e de uma estrutura hierarquizada, construir uma comunidade formada por sujeitos autônomos.

A ideia dos promotores da ocupação em torná-la a instituição do seu projeto político acaba por caminhar para uma nova polícia, no sentido em que Rancière aborda o problema das vanguardas estéticas e da realização material dos projetos utópicos:

As utopias e os socialismos utópicos funcionaram com base nessa ambiguidade: por um lado, como revogação das evidências sensíveis nas quais se enraíza a normalidade da dominação; por outro, como proposição de um estado de coisas no qual a ideia da comunidade encontraria suas formas adequadas de incorporação, no qual seria portanto suprimida a contestação a respeito das relações das palavras com as coisas, que constitui o núcleo da política (RANCIÈRE, 2005, p. 61-62).

²⁰⁶ O tráfico de drogas foi mencionado, como exemplo, no texto de Amin (2014), *Lively infrastructure*, que lamenta a sua chegada na ocupação Dandara. A produção bibliográfica atual sobre as ocupações é vastíssima, e não pretendemos fazer um mapeamento comparativo sobre como ela lida com sua problematização e com a sua conceptualização. O que é importante destacar é que as contradições desse espaço eventualmente são consideradas nas análises e que existem diferentes formas de lidar com elas na esfera teórico-conceitual. E, principalmente, que a reflexão proposta neste trabalho é uma de muitas possibilidades de aproximação desse objeto. Nesta reflexão, nosso foco é em como as ocupações contribuem para o avanço da reflexão quanto às possibilidades de mudança (a possibilidade da política) no processo de reprodução do espaço e qual é o papel do planejamento nesse contexto.

²⁰⁷ Segundo falas informais de lideranças, assessores e outros agentes envolvidos com as ocupações, essa morte está relacionada a conflitos fundiários internos.

Os processos participativos para definição dos projetos de arquitetura e urbanismo utilizam instrumentos de representação para o debate em grupo que são decorrentes de processos de projeto conservadores, que consistem mais em apresentar uma proposta pré-definida pelo especialista para debate, análise, modificações e aprovação do que numa construção efetivamente conjunta, que estimule o pensamento sobre o espaço material e torne cada vez menos necessária a presença do especialista. Para Lourenço (2014), essa contradição nos processos de mobilização e organização e nos processos de projeto urbano decorre especialmente das diferenças de classe entre as lideranças do movimento e os assessores técnicos, provenientes da classe média, e a maioria dos moradores das ocupações, provenientes, em primeiro lugar, da ralé estrutural e, em segundo lugar dos batalhadores.²⁰⁸ Segundo o autor, trata-se essencialmente de um conflito de classe (ou um conflito de *habitus* de classe, utilizando o conceito de Bourdieu) que, ao ser negado ou negligenciado, tende a ser reproduzido.

Percebo que a atitude de não salientar as diferenças parte dos ativistas e militantes dos movimentos sociais e os moradores dentro de sua necessidade aceitam essa situação até que não precisem mais desses sujeitos para resolver suas questões. Como essas diferenças não são discutidas, os moradores ao retomarem as suas práticas cotidianas, abandonam as supostas conquistas do momento do evento da ocupação, que almejavam uma emancipação social desses sujeitos, retomando então práticas que remetem ao imaginário capitalista ao qual estavam submetidos, agora muito mais dependentes e com elementos que eles não sabem manipular já que foram criadas soluções para situações que antes não existiam.

Mesmo que não seja a intenção de nós ativistas e dos militantes dos movimentos sociais, essa situação de não assumir as diferenças de classe tem se configurado como uma má-fé de nossa parte, o que impede outras possibilidades de resistência a partir dos moradores das ocupações urbanas (LOURENÇO, 2014, p. 171-2)

Há, nas ocupações, segundo o autor, um conflito mais ou menos silencioso diante das críticas das lideranças aos desejos e às práticas dos

²⁰⁸ Lourenço (2014, p. 104 e ss), ao refletir sobre várias contradições nas ocupações, considera que, por um lado, as ocupações, por fazerem parte da sociedade como um todo, estão sujeitas às mesmas contradições e aos mesmos conflitos que a caracterizam e, por outro, os estratos sociais dos quais provêm os moradores têm como algumas de suas características um certo imediatismo (dificuldade em planejar e trabalhar como médio e longo prazo) e uma certa disposição para a contravenção. O autor se baseia na proposta de Jessé de Souza para conceituar a estratificação social brasileira, que estabelece as noções de “ralé estrutural” e “batalhadores”, além de trabalhar com os conceitos já existentes de “classe média” e “classe alta”.

moradores no cotidiano das ocupações. Ele propõe tratá-lo essencialmente a partir de diferenças de classe. Podemos também criar outras associações entre essas partes e a partir daí pensar em outra forma de entender esse (e outros) conflito(s). No caso desse, entendemos que ele decorre também de uma contradição nas ocupações que se mostra rica para análise: o fato de que os moradores se utilizam do enfrentamento radical da propriedade privada absoluta como forma de fazer parte dela, e não de desconstruí-la.

A riqueza da contradição de lutar contra a ordem territorial existente e ao mesmo tempo lutar para fazer parte dela se apresenta nos conflitos que envolvem a estruturação do ordenamento territorial da ocupação. Em primeiro lugar, na própria ideia de seguir os parâmetros urbanísticos legais para a área e, a partir deles, elaborar um plano que se torna normativo para os moradores. Os parâmetros utilizados são aqueles definidos pela lei de zoneamento para loteamentos na área e não para as chamadas Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), também amparadas por lei, ou por quaisquer outros criados, em cada caso, por serem considerados mais adequados que os da legislação. Os advogados ligados aos

movimentos sociais promotores da ocupação, a coordenação local e os moradores pretendiam, desde o início, realizar um projeto pautado nos parâmetros urbanísticos de Belo Horizonte, conferindo com isso maior legitimidade ao processo político ali instalado e melhores perspectivas para uma futura regularização fundiária (LOURENÇO, 2014, p. 42)

Percebemos que, em várias falas dos moradores e de alguns militantes, o ordenamento territorial é importante também porque, para eles, é essencialmente o aspecto visual de ordem, dado pelo traçado urbano, que difere a ocupação de uma favela, e eles não querem ser favela.

O debate em torno da proposta de lotes coletivos e sua rejeição pelos moradores, é também significativo do universo de contradições que envolve as ocupações urbanas e sua luta por partilhar o mundo em condições melhores que as que lhe são dadas.

A afirmação dos representantes dos moradores de que os lotes coletivos tenderiam a gerar muitos problemas, pelo fato de exigirem a criação de condomínio, foi usada como argumento para que fossem rejeitados em prol dos lotes individuais. Ela pode ser vista de duas formas: em uma primeira

aproximação, pode-se entender que os moradores vivem numa sociedade individualista e por isso são individualistas também.²⁰⁹ Essa rejeição ao coletivo pelo morador, como exemplo de uma sociedade em que a dimensão pública da vida foi historicamente destruída, é também o resultado de um processo social específico das famílias, de vida marcada por sofrimento, em que o compartilhamento da moradia (seja do lote, seja da casa mesmo) esteve associada a carestias, à falta de opções, ao superadensamento, à precariedade, à falta de privacidade, à humilhação de depender em vários graus diferentes do favor de um outro. Nesse sentido, entendemos que a busca pelo lote individual expressaria também parte da imagem territorial do sonho de uma vida digna, sem depender dos outros e organizando sua vida em família com privacidade. O lote individual, aqui, é um pedaço da mesma imagem ideal almejada de um loteamento territorialmente ordenado significando seguro, digno.

A desconfiança dos moradores quanto à coletivização e a importância que tem para eles se tornarem proprietários individuais de um lote aponta para a possibilidade de que não se trata de lutar contra as instituições da sociedade atual – como a propriedade privada. Antes, trata-se de participar do mundo dessas instituições – de partilhar desse mundo – ainda que usando estratégias que o rompem para que nele entre, à força, essa nova *parte*. Nessa leitura, há um aspecto essencialmente político na realização de uma ocupação urbana organizada: há que se romper o mundo sensível para instituir outro mundo sensível em que um novo sujeito se constitui como parte dele. Romper para integrar à força.

A instituição política da ocupação rompe o mundo e irrompe no mundo a partir de uma concepção específica do direito e do dano, uma concepção que é política e não jurídica, tornando-a direito em ato.

Como cada palavra implicada na política, a palavra 'direito' é homônimo de coisas muito diferentes: disposições jurídicas e maneiras de pô-las em prática, ideias filosóficas da comunidade e do que a funda, estruturas políticas do dano, modos de gestão policial das relações entre o Estado e os grupos e interesses sociais. A simples celebração do 'Estado de direito' entra então nas cômodas abreviações que permitem, em face do não-direito dos 'Estados aqui-policiais', unir todos esses 'direitos' heterogêneos num único reino não questionado

²⁰⁹ “Os moradores da Ocupação Dandara vivem nesta mesma sociedade e estão submetidos a todos os seus discursos ideológicos e, portanto, também à mesma desconfiança em relação a qualquer tipo de coletivização.” (LOURENÇO, 2014, p. 46)

do direito, feito da harmonia feliz entre a atividade legislativa do poder público, os direitos dos indivíduos e a inventividade processual dos escritórios de advocacia.” (RANCIÈRE, 1996a, p. 110, grifo do autor)

É o direito à moradia colocado em litígio no ato da instituição de uma existência espacial. A ocupação urbana se realiza como território, um espaço-eu, diferenciado do espaço-outros. Territorializa existindo espacialmente. “La apropiación (del cuerpo, del deseo, del tiempo y del espacio) no se define sino por el conjunto de las diferencias que la práctica puede sacar de los recursos naturales” (LEFEBVRE, 1975, p.120).

O espaço diferencial que as ocupações realizam se escava no espaço abstrato da cidade contemporânea, sendo por isso mesmo repleto de contradições. Acentua as dialéticas do possível-impossível, do pensável-impensável, de produção-reprodução.

À medida que permanecem e lutam pelo seu reconhecimento institucional, a força de ruptura e de criação tende a diminuir, fazendo com que esses espaços caminhem para a homogeneização, o ordenamento e a ordem. O processo de incorporação da cena política pela ordem, o preenchimento homogeneizante das fissuras, como colocado, é parte do macroprocesso de produção-reprodução do mundo, no qual toda reprodução se faz com um pouco de produção, decorrente da poética do político e do diferencial.

O sujeito genérico “morador da ocupação” só pode ser definido como sujeito político de seu ato. O ato de constituição do sujeito político morador da ocupação rompe com as predisposições das categorias e categorizações anteriores dos moradores e as une como o pobre ou o povo, no sentido dado por Rancière. Esse “novo” sujeito carrega e rompe com as predeterminações, inaugurando uma presença onde ela não deveria existir, ainda que leve consigo suas contradições. Lourenço (2014) expõe alguns aspectos dessa heterogeneidade e demonstra que não se pode pensar em um bloco ou em um modelo ou versão pobre, e eventualmente politizada, do “homem universal”, conhecido, de longa data, por arquitetos e urbanistas.

A insistência dos moradores das ocupações em uma configuração do território baseada na parcela (lote) individual unifamiliar tem sido ponto de conflitos, que podem se mostrar mais velados ou mais explícitos na constituição desses espaços. Ela é uma das dimensões do conflito entre a construção de um

mundo comum, estruturado a partir de práticas de comunidade diferentes daquelas que são hegemônicas na metrópole em que se inserem, e as práticas que de fato se configuram na vida das ocupações.

Em relação aos moradores, há que ter em mente que não se trata de uma proposta revolucionária, mas de acreditar *na* e viver a ocupação como forma de partilhar o mundo comum, cuja parte lhes é negada: o mundo da vida privada estruturada em torno da propriedade privada de uma “moradia digna”. O principal ponto de ruptura, o ato poético-político inaugural que a ocupação realiza, é a sua própria constituição, expondo e ocupando a cisão na ordem do mundo (da propriedade privada) para fazer parte dele. Muito da luta cotidiana dos moradores consiste em realizar sua inserção social, lutando contra as diversas formas de sofrimento às quais são expostos todos os dias, quando a sociedade lhes diz que não os reconhece como parte dela, em razão da forma como tentaram se integrar. A recusa do atendimento pelos serviços públicos de saúde e a segregação que essas pessoas sofrem pelos moradores do entorno lhes fazem lembrar que o seu ato político ainda está em curso. A fala repetida por moradores das ocupações – “Nós somos trabalhadores e trabalhadoras honestos” – indica essa necessidade de reconhecimento social como iguais, não como diferentes. Eles precisam articular sua manutenção na terra e no mundo do trabalho ao mesmo tempo, o que torna a luta ainda mais dura. Nesse processo, também precisam articular o discurso de crítica e mudança social dos movimentos e ativistas que os apoiam com seus próprios anseios de partilhar dessa mesma sociedade criticada. Enquanto, para os movimentos e ativistas sociais, as ocupações são uma forma de mudar o mundo e abrem um universo de possibilidades para construir um mundo diferente, pautado na noção de comum, para os moradores elas são uma forma de participar do mundo em condições de igualdade, de construir seu lugar no mundo.

Apesar da crítica aos anseios dos moradores pela propriedade privada individual, os promotores das ocupações mobilizam esses mesmos anseios para recrutar moradores, com a utilização frases como “Venha lutar pela casa própria!” ou “Saia da cruz do aluguel”. Há uma aposta na ideia de que o processo de formação política pela vida nas ocupações, conduzido pelos movimentos sociais, engendre uma consciência crítica ampliada em relação ao *status quo* e uma apropriação por parte dos moradores da leitura de mundo que os

promotores carregam. Há uma contradição no fato de que os promotores almejam a consciência crítica e a emancipação dos moradores adotando, como meio para esse fim, uma estrutura de organização heterônoma e hierarquizada e entendendo como emancipação a apropriação pelo outro de *seus* ideais de emancipação.

A contradição entre incentivar a construção de pensamento crítico e difundir o seu pensamento crítico tem uma base na diferença de classe entre promotores e moradores das ocupações, conforme argumenta Lourenço (2014). E ela tem também um componente ligado às especificidades do ser social construído pelo campo da Arquitetura e Urbanismo e pelo campo do Direito.

A tendência para um pensamento institucionalizante, o papel de destaque para a estruturação dos discursos, as operações conceituais mobilizadas e a interpretação da prática social pela mediação do Direito são características conhecidas do campo jurídico, bem como a naturalização do falar em nome do outro e de definir para esse outro as melhores estratégias, centradas na ideia de eficácia. Por sua vez, o pensamento espacial pautado na noção de ordem e ordenação, o destaque para o critério de eficiência e a formulação de respostas espaciais a serem apresentadas, semiprontas, para avaliação são características comuns dos arquitetos e urbanistas. Esses aspectos nos lembram que arquitetos e urbanistas e advogados populares são, primeiramente, arquitetos, urbanistas e advogados.

Algumas dessas questões podem ser observadas no que se refere ao plano urbano, que atua como estruturador da configuração das ocupações. Plano urbano aqui é basicamente um desenho. Esse desenho, no caso das ocupações, é semelhante a um esboço de um projeto de loteamento, produto usual na prática cotidiana do urbanismo. É produzido – desenhado – por um arquiteto-urbanista. O papel pedagógico da configuração do espaço expressa a antiga crença na ideia de que determinada ordem espacial produz determinada ordem social. No entanto, o processo de produção desse plano se configura como processo de planejamento, em que lideranças dos movimentos, coordenadores das ocupações, arquitetos-urbanistas, advogados e jovens profissionais e pesquisadores ativistas se envolvem e discutem como cada recorte de espaço estrutura a ocupação como mundo desejado.

A atuação desses profissionais na ocupação traz uma inversão fundamental, a qual subverte os lugares que esses campos ocupam na reprodução social. Pondo seu trabalho a serviço dos moradores das ocupações, eles demonstram que, ainda que a lógica operativa da profissão não se altere, a inversão do “cliente” transforma as estratégias jurídicas e urbanísticas, historicamente usadas para opressão e para exclusão dos pobres, em suas próprias armas para lutar contra isso.

O processo não é simples. A ciência moderna (e as profissões “moldadas” pelos seus paradigmas) tem seu papel muito mais associado à reprodução do *status quo* que à transformação dele.

El ‘modernismo’ contiene el proyecto reductor y lo disimula en el funcionamiento mismo de los esquemas reductores (sistematización, cuantificación, simulación) y las ideologías reductoras (formalismo, funcionalismo, estructuralismo). Lo cubre también bajo el aspecto de nobles preocupaciones que pasan por ‘valores’: comunicar, ordenar. Dispone de un instrumento que parece soberano: la coherencia (LEFEBVRE, 1975, p. 65, grifo do autor).

Faltam à Arquitetura e Urbanismo e ao Direito métodos, conceitos e instrumentos específicos para que exerçam um papel de contribuição na construção coletiva de mudança social, como conclui Lourenço (2014). O trabalho dos assessores das ocupações torna-se, nesse sentido, uma luta política pela construção de um lugar diferente para eles próprios, de forma que a construção da práxis urbana nas ocupações envolve a realização da dupla emancipação, em que o processo de emancipação dos moradores implica um simultâneo processo de emancipação dos assessores.

A instituição das ocupações como sujeito capaz de dialogar com a ordem em seus mesmos termos, mas contra ela, inverte os sentidos do discurso especializado e os lugares dos agentes sociais nesse debate – pondo os moradores em posição igual de fala a partir dos códigos operados naquilo que é dito.

A lógica vertical e heterônoma da atuação técnica nas ocupações não as esvazia de política nem retira delas aquilo que as difere. A articulação dos pensáveis-impensáveis do cotidiano da assessoria como construção dialógica emancipatória também funciona como um processo de formação crítica não apenas para os moradores, mas também para os próprios profissionais. Além

disso, é com a sua atuação, carregada de contradições, que as ocupações se constituem como espaços diferenciais.

As ocupações desafiam o pensamento linear e exigem formas mais dialéticas de aproximação, bem como olhares que sempre se percebam incompletos. A forma como esse tempo-espaço se constitui como sujeito político e as rupturas e continuidades que opera no mundo partilhado não se deixam entender por apenas um mergulho no cotidiano, pela análise do território, pela inserção urbana, nem pela ordem global, isoladamente. A tentativa de aproximação teórica dessa complexidade pode contribuir para pensar o espaço diferencial como espaço-tempo aqui e hoje. Nesse sentido, elas suscitam questões para o pensamento e a prática do urbanismo e do planejamento urbano contemporâneos.

Os conflitos pela distribuição das famílias em “lotes individuais” ou “lotes coletivos” são exemplos da relação complexa entre o desenho (a representação abstrata) e os vários processos de planejamento que ele encerra. O lugar privilegiado do discurso do especialista faz ecoar aqui, tanto no processo quanto no produto, o caráter militar do planejamento – instrumento através do qual um sujeito tem a visão global do espaço-objeto sobre o qual ele vai lançar suas ações, com vistas a um determinado fim. Nesse sentido, as questões que as ocupações trazem para o planejamento urbano não se põem em termos de o melhor lugar para cada tipo de especialista, ou se elas seriam mais eficazes ou menos eficazes se se produzissem longos planos de desenvolvimento por arquitetos, urbanistas, geógrafos, economistas, advogados ou outros, ou quem deveria coordená-los, ou se esse desenho estruturante indicaria um reinado do arquiteto nelas. Elas provocam um questionamento sobre a natureza dessas atividades, sobre seus sujeitos, sobre seus métodos e instrumentos. O planejamento para o político, nesse caso, torna-se, ao mesmo tempo, uma condição e uma impossibilidade: por um lado, a criação de estratégias para a formação de uma nova ocupação ou para o seu fortalecimento tem-se mostrado essencial para o seu êxito (permanência na área), bem como a estruturação de um desenho tem sido uma estratégia importante para a inserção simbólica das ocupações no mundo da cidade. Por outro, a constituição do sujeito (morador da) ocupação, ao ser, igualmente, a constituição do (sujeito do) espaço, foge ao controle prévio do mundo idealizado pelos promotores, embora, em alguma

medida, se tenha tentado que esse desenho simbolizasse um pacto social construído coletivamente.

As maneiras pelas quais as ocupações rompem com a ordem do espaço, e as maneiras pelas quais elas a reproduzem, apontam para uma constituição contraditória da política. A contradição, nesse sentido, não é um problema a ser superado na configuração de ocupações mais políticas ou mais diferenciais – ela é sua própria essência.

Pensar a contradição como característica constitutiva da política coloca um desafio para a reflexão sobre a reprodução do espaço, em geral, e para o planejamento, em particular. Em primeiro lugar, ainda que atualmente a dita Ciência Moderna, com suas formas cartesianas de conhecer e classificar e suas fronteiras disciplinares seja amplamente criticada, tais aspectos continuam colocando condicionantes e limitações para lidar com a contradição e com a imprevisibilidade. No caso do planejamento urbano (como prática e como reflexão), essa limitação é estrutural, uma vez que ele foi construído a partir de uma ideia (moderna) de ordem e de ordenação.

Pensar as ocupações como espaço político, mesmo com seu espaço simbólico de participação fortemente hierarquizado e marcado por noções conservadoras, e mesmo com seu espaço material configurado de maneira também conservadora, aponta para uma constituição indivisível do espaço político como totalidade. Nem o espaço simbólico nem o espaço material das ocupações se constitui, sozinho ou *a priori*, como espaço político. A ocupação como espaço político envolve toda a sua constituição coletiva como um território e como sujeito da cidade, bem como a sua inserção como parte da cidade.

As ocupações envolvem uma reconfiguração de lugares, papéis e atuações do planejamento. Na nossa menção ao planejamento em sentido amplo, incluindo o urbanismo, o direito urbanístico, a regulação e a gestão urbana, as ocupações como “evento” e como “permanência”, articulam práticas dos agentes do planejamento que não são exatamente as suas práticas cotidianas de (re)produção da ordem. Comandos policiais, em alguns casos, não realizaram o desalojamento previsto e preparado; os juízes responsáveis pelos processos das ocupações, em alguns casos, fortaleceram ou passaram ao menos a tentar construir uma nova interpretação do Direito, atentando enfim para a nova ordem trazida pela CF/1988, e algumas decisões judiciais favoráveis às

ocupações tem sido tomadas; a promotoria de justiça que apoia e auxilia as ocupações é a de Direitos Humanos, reforçando a primazia do direito à moradia e do direito à cidade em relação à literalidade das noções de ordem e de ordenamento; os assessores jurídicos das ocupações pautam sua atuação por uma articulação entre Direito e prática social, dialetizando a crítica radical de alguns aspectos do Direito e da legislação com a operação do sistema jurídico como proteção das ocupações, e atuando na operação da mobilização social ampliada como sustentação dessa proteção; os assessores urbanísticos das ocupações desenvolveram (e continuam desenvolvendo) olhares, métodos, instrumentos e critérios para maior eficácia e para maior aproximação de sua atuação; a Prefeitura de Belo Horizonte vem lentamente mudando seu discurso e sua atuação em relação às ocupações, especialmente depois que o Prefeito atual definiu como pauta na sua campanha o reconhecimento delas; o Governo do Estado de Minas Gerais, apesar de sua atuação ríspida em relação às ocupações, também tem se visto forçado tomar alguma medida no sentido de seu reconhecimento.

A criação política das ocupações é indissociável da experiência que as conforma. A experiência dos moradores, dos assessores, dos agentes do poder público e dos serviços públicos etc. Elas estabelecem reconfigurações nas ações e nas percepções desses agentes, definindo novas formas de experiência e novas mediações da (produção de sentido da) experiência.

A constituição das ocupações como espaços políticos implica uma reconfiguração do pensamento especializado sobre as contradições na reprodução do espaço, uma reconfiguração da ideia de possibilidade de espaço político *a priori*, uma reconfiguração da atuação dos agentes do planejamento do espaço e uma forma específica de experimentar essas reconfigurações.

O desenvolvimento dessa compreensão da experiência como elemento fundamental da política tem uma contribuição no aprofundamento da abordagem de Rancière. O autor argumenta que o mundo compartilhado é constituído a partir de certos recortes da experiência sensível. A arte, ele afirma, pelo seu papel privilegiado na conformação desses recortes, pode também atuar na sua crítica e contribuir na percepção de que outras comunidades de sentido são possíveis. Ele traz ainda alguns outros elementos que contribuem para

aprofundar a reflexão sobre a experiência como componente fundamental da política.

A experiência política do espaço

A política rancieriana pode ser entendida em termos de constituição específica da experiência. Ela conforma uma totalidade que se realiza – como constituição material, como experiência e como sentido. O recorte que articula essa tríade é constituído e compartilhado socialmente seja como ordem, polícia, seja como ruptura, política, por isso o espaço nunca é neutro para esse autor. O espaço rancieriano não é uma categoria ou um continente genérico abstrato e neutro que possibilita pensar a política e a polícia, ele é a sua própria constituição. As experiências espaciais são sempre mediadas, elas não são diretas e não são neutras, e produzem enquadramentos específicos do sensível.

A possibilidade da pré-identificação entre a experiência e seu sentido é uma característica do mundo ordenado (polícia). O autor faz uma crítica do recorte da experiência do espaço-mundo através da sua discussão sobre a arte. Ele também reflete sobre esse recorte a partir do caso das viagens²¹⁰. Por trás do objetivo de descobrir, na experiência do mundo, a verdade, há, nas viagens, uma intencionalidade, uma estruturação prévia que estabelece conjuntos de

²¹⁰ A despeito de que sejam coisas a princípio muito diferentes, a arte e as viagens se encontram em Rancière na mesma crítica de Utopia como equivalência de conceito e coisa, da experiência do corpo no espaço e do sentido que ela pode ter. “What the young poet and traveler in the land of Revolution lighted upon was the very point of meeting of the modern aesthetic revolution with the modern political Utopia” (RANCIÈRE, 1994, p.29). Utopia, segundo o autor, é o que fundamenta também uma “pedagogia” das viagens: ela articula uma dimensão concreta – deslocamento do corpo pelo espaço-tempo – e uma dimensão simbólica – trajetória que identifica estabelecendo uma fronteira entre o eu e o outro. Como totalidade, ela constrói os mundos dessas identidades. “Traveling meanings healing the very defect of the concept, given it the body in which we can ‘read’ it, see it in the *hic et nunc* of its sensitive incarnation” (RANCIÈRE, 1994, p. 30, grifo do autor). Esse *outro* não apenas confirma o conceito (prévio), ele é o conceito, idêntico a si mesmo, espacializado – ocupando *seu próprio* lugar no espaço e, partir daí, *sendo*. Essa espacialização, que consiste em colocar (ou encontrar) cada um em seu lugar e, a partir desse lugar definir as possibilidades de cada um, aparecer também em outros textos do autor (como 1996a, 2001, 2003a, 2003b, 2009) como uma operação fundamental na realização da polícia. A ideia de que cada um tem um lugar “próprio” no espaço é uma concepção policial, um apagamento da política, que consiste precisamente na disputa quanto a essa ‘distribuição espacial’.

enquadramentos específicos. Ele demonstra que a viagem é uma experiência de reconhecimento (projeção disfarçada de produção) de conceitos²¹¹.

A reflexão do autor sobre as viagens trata da experiência de viver no espaço, e se desenvolve resgatando narrativas de vivências e lhes atribuindo sentido²¹². O espaço encarna conceitos, no sentido em que ele permite esse emolduramento de determinados conjuntos que os tornam “reais”, visíveis e experimentáveis. A “especialização” estabelece a autoevidência da coisa no seu lugar (seu espaço tangível) a si mesma (seu lugar no espaço simbólico e o conceito dele decorrente – 1994, 2003b). A fronteira, nesse sentido, é também uma constituição de mundo. O “eu” é também o mundo-(m)eu e o Outro é também o mundo (do) Outro.

Os relatos sobre a pobreza no Séc. XIX, para Rancière, expressam a mesma pedagogia (1994). As “narrativas ‘do inferno’”, como ele chama, produzem um mundo de sentido que pode ser vivenciado, ‘tocado com os dedos’, e é assim que se constitui ‘realidade’, a ‘verdade que brota do núcleo escuro da terra’. Esse espaço-mundo infernal se apresenta como confirmação de uma distribuição natural: mundo e submundo. Ele cria um outro sujeito-mundo que reafirma a ordem social²¹³. Esse lugar, que define um tipo específico de (não) sujeito, de um objeto de caridades, de medos e de políticas públicas, opera a confirmação da ideia de uma ordem social, fundada no chão dessa linha

²¹¹ “It is enough that we recognize, in Hegelian terms, ‘the rose of the concept’ in the ‘cross’ of any little scene. Most of us have experienced it. It was just a matter of taking the bus or the train up to the terminal of certain suburban lines; there the miracle could happen. A gloomy winter sky on blocks of concrete flats or barracks made of planks, zinc or cob was enough to fulfil the promise if it allowed the visitor to meet at ‘its’ place, under the shape of ‘its’ identity, a proletariat or a common people long dreamed and found here, so close and so different.” (RANCIÈRE, 1994, p. 30, grifo do autor).

²¹² Um dos casos utilizados pelo autor para discutir a viagem (1994, 2003b) é o filme *Europa 51*, de Rossellini. Ele seleciona, primeiramente, uma cena na qual a personagem de Ingrid Bergman, uma senhora de elite, que precisa superar a dor da perda do filho, pega o ônibus junto com seu primo comunista, (que quer lhe mostrar a *realidade*, a dor que as pessoas enfrentam todos os dias) para ir até o subúrbio (área pobre dos grandes conjuntos de apartamentos).

²¹³ “Because the main threat would lie in the discovery that society had no underground: no underground because it had no ground at all. the enigma and threat of democracy is merely its own indeterminacy. this means that people have no place, that they are not ‘identical’ to themselves: that indeterminacy in fact is a permanent challenge to the rationality of policy and rationality of social knowledge. Spacialization is a way of conjuring with the challenge of safely grounding reasonable democracy and rational social knowledge” (RANCIÈRE, 1994, p. 32).

divisória entre solo e subsolo, mundo e submundo, mundo e outro mundo que, no entanto, confirma o mesmo.

Esse tipo de enquadramento, que decorre de uma relação específica entre mundos, é uma característica essencial da noção de viagem e de pedagogia das viagens discutida pelo autor. É o ponto comum que caracteriza a lógica (e os resultados) presente nas viagens dos jovens no século XIX para conhecerem a “terra da Revolução” e nas idas de pesquisadores e escritores do século XIX ao “submundo”. Nos dias atuais, é a lógica presente nas idas à periferia como experimentação da “realidade” e nas pesquisas empíricas das ciências sociais de maneira geral. Viagem é, assim, na crítica de Rancière, qualquer percurso que permita estabelecer uma fronteira entre mim e o outro e que, “confirmando” na experiência prática meu conhecimento prévio sobre o outro, também fortalece a minha própria identidade.

O autor se refere à descoberta de *novos* e às metáforas do espaço em uma crítica à dimensão político-pedagógica da viagem como a redução do espaço a metáfora: ele se torna nada mais que a demonstração de um conceito (RANCIÈRE, 1994). Essa ‘política’ das viagens²¹⁴ consiste em estabelecer uma ordem predeterminada do sensível como ordem do mundo, como verdade provada pela experiência concreta, excluindo o fato de que ela é, antes, um emolduramento específico da experiência.

A metáfora do espaço adquire ainda um segundo nível, como autoevidência simbólica, perceptível apenas para o especialista. Nesse caso, há um aspecto mais: o olhar competente, capaz de reconhecer, de relance, esse espaço-metáfora: que o espaço (concreto) em questão encarna (metaforicamente) o discurso competente do mesmo especialista²¹⁵.

O paradigma da viagem como a construção de uma experiência exógena que constrói e ou confirma o mesmo revela uma vontade de poder da reflexão acadêmica científica em “enquadrar” a experiência do espaço-mundo, de

²¹⁴ ‘Política’ aqui tem o sentido que tem em algumas falas de Rancière como algo que tem implicações políticas, isto é, implicações na ordem de partilha do sensível, mesmo que na manutenção da polícia.

²¹⁵ “It seems to me that in contemporary political debate, as in social Science or critical theory, we are facing the necessity and difficult to breaking away from the old schema of the identifying travel. The schema of the identifying travel is finding the same by moving to a place of the other. Most of our political and theoretical vision has been framed within the categories of that travel” (RANCIÈRE, 1994, p. 34).

maneira que ela seja previsível e representável – o espaço-mundo idêntico ao seu conceito. Não há espaço para o acaso, para a vida, para o questionamento – não há espaço para o que não cabe, apenas é possível o rápido olhar que reconhece, em um relance, a imagem concreta daquilo que estava sendo buscado.

O autor traz também alguns exemplos de casos em que a experiência da viagem acaba por transbordar esse enquadramento preestabelecido e desfocar os limites entre o eu e o outro, entre a verificação e a descoberta, entre ver e tocar e viver (1994, 2003b). Trata-se, ele coloca, de uma experiência de perder o caminho, que muitas vezes pode ser amarga. Essa outra viagem realiza uma dissociação, uma desfamiliarização, na qual a clareza desses limites do eu e do outro é perdida e a experiência do espaço-mundo provoca o estranhamento de si do sujeito.²¹⁶

Essa outra viagem, não pedagógica ou antipedagógica, desestrutura e estrutura outra coisa. O que ela estrutura é antes de tudo uma dissociação, uma desfamiliarização, na qual a clareza desses limites do eu e do outro é perdida e a experiência do espaço-mundo provoca o estranhamento de si do sujeito. O autor propõe que as ciências sociais procurem por essa desfamiliarização, que se pense em termos de uma ciência heterológica (1994). Uma ciência na qual a relação conceito-mundo não seja autoevidente, uma ciência na qual a experiência do mundo não esteja *a priori* emoldurada por conceitos que a tornam nada mais que a sua encarnação.

Rancière, em sua reflexão sobre a pedagogia das viagens e sua ruptura, demonstra que a viagem dissociativa ocorre também como ruptura na identificação preestabelecida na experiência dos viajantes (2003b). Ele destaca, nesses casos, as relações entre as expectativas em relação a cada viagem (o que estava sendo buscado), a realização inicial dessas expectativas e as

²¹⁶ Ele discute (1994, 2003b) outra cena do filme *Europa 51*, na qual a experiência do espaço-mundo deixa de ser enquadramento e se torna *des-estruturante*:

The question thus arises of a countermarch: discovering the other in the same, that is to say, referring to Wordsworth's verse, learning to miss one's way.

I have referred to Rossellini's *Europe 51*. Those who know the film will remember that, after the first and happy visit to common people's home, there is a second visit. (...) that step aside turns out to be, for her, the beginning of a radical adventure, the dissociation between 'here' and 'there' (RANCIÈRE, 1994, p.34).

maneiras pelas quais as imagens produzidas ao longo dos percursos se transformam, na medida em que elas são atravessadas pelos acasos da vida dos viajantes. Os sentidos que a experiência tem, para cada viajante, se alteram na medida em que ela é também a experiência da vida, do corpo, do desejo, do espaço e do tempo – o espaço da viagem se torna espaço da vida, cujas marcas no corpo e na mente do viajante alteram as condições de possibilidades de produção de sentido e a vida.

A experiência de realização do pré-definido pode transbordar e romper essa fronteira, ao ser atravessada pelo cotidiano, ao se tornar a própria vida do viajante, que se distancia de sua identidade, desfaz e refaz relações entre experiência e sentido, entre ele e o outro, entre cada coisa e seu lugar. Neste caso, a produção do sentido pela experiência da viagem é atravessada pela produção do sentido pela experiência da vida, que também impõe uma série de *mediações*. Elas são os excedentes que ficam de fora do enquadramento que a experiência pedagógica da viagem produz. Dessa forma, o autor aponta e desconstrói a ideia da (possibilidade da) equivalência direta entre conceito e coisa – entre sentido e mundo. A relação entre sentido e mundo é sempre mediada pela experiência. E a experiência é pessoal e contingente. Há um destaque para o fato de que o que muda os sentidos da viagem é a forma como cada viajante se envolve com a vida do lugar onde ele está, a maneira como ele vive esse mundo – o amor, o ódio, o desejo, a alegria, o sofrimento que ele experimenta.

O autor contribui na percepção e na exploração da dialética do mesmo e do diferente, do que muda e do que não muda, da ordem que se reproduz embora alterada, algumas vezes profundamente, outras sutilmente, mas sempre alterada por esse movimento, sempre possível e algumas vezes realizado, para fora das convenções (contingentes) que a ordem estabelece. As rupturas com a pedagogia das viagens acontecem a partir de desvios, que produzem as experiências de dissociação. Nos exemplos que o autor traz, são maneiras de viver o espaço, nas quais o suporte físico, os hábitos locais e os arranjos institucionais, bem como sua própria bagagem simbólica nem são irrelevantes nem suficientes, sozinhos ou juntos, para romper a metáfora. A vida do viajante, suas ações e percepções, a maneira como ele produz (o seu) espaço, se tornam

diferentes. Entendemos que a experiência dissociativa da viagem produz espaço na medida em que produz mundo.

O espaço, como totalidade, é material – pedra, água, concreto, terra, vidro, avenida, praça, casa, prédio, praia, favela, corpo, árvore e flor, é simbólico – espaço de participação, espaço de discussão, espaço artístico, esfera pública, e é também uma constituição simbólica – imagem mental, sentido, beleza, repulsa, sonho e desejo, e uma constituição normativa – legal, ilegal, proibido, permitido, obrigatório, parâmetros, ritos e agentes, e, por fim, é ainda movimento – passo, dança, chuva, tiro, soco, carícia, enchente, o espaço processo que implica e pressupõe o tempo.

A abordagem do autor da política como constituição de experiência contribui para o entendimento de que não há espaço político sem uma experiência política do espaço. A relação entre espaço e política ou polícia só se constitui como totalidade, ela não existe em termos absolutos. Nenhum espaço é político ou policial em si mesmo, ele se constitui político ou policial no âmbito da experiência que com ele se configura (a experiência de constituição de mundo e de comunidade de sentido).

Essa abordagem coloca um desafio para o planejamento crítico, para pensar uma política do planejamento (ou um planejamento político) e, mais amplamente, uma política do espaço, porque ela aponta para a impossibilidade do espaço político em si mesmo. O espaço urbano não é político alguma vez por suas características materiais e institucionais. Existe uma política do espaço enquanto existe uma experiência política do espaço, que se coloca como dissociação das identificações instituídas - entre forma e função, entre conceito e sentido, entre ordenamento territorial e ordem social. A prática espacial política rompe com a pedagogia da viagem nas maneiras como o especialista percebe o espaço (e se percebe como parte do espaço) e nas maneiras como o espaço engendra práticas e sentidos.

A constituição da experiência política do espaço como condição para constituição do espaço político é convergente com o argumento de que o espaço deve ser pensado em termos de totalidade, de articulação entre o vivido, o percebido e o concebido, com a ideia de articulação entre uma ordem próxima e uma ordem distante, e de articulação entre espaço de representação, representação do espaço e prática espacial. A comunidade de sentido

estabelecida em cada partilha do sensível, em cada polícia, configura uma correspondência direta entre o vivido, o percebido e o concebido. O apagamento da política, que essa correspondência realiza, aponta para o apagamento da diferença que o espaço abstrato lefebvriano realiza. A política é (produção de) diferença. “The essence of politics resides in the modes of dissensual subjectification that reveal the difference of a society to itself” (RANCIÈRE, 2001, p. 14).

É central a especificidade subjetiva da produção de diferença política. Nesse sentido, os sujeitos do espaço diferencial não poderiam ser os mesmos sujeitos do espaço abstrato (bem como suas práticas e os princípios que os orientam). É necessário um sujeito que se forma como diferença, uma diferença constituída daquilo que é apagado (não levado em conta) na uniformização do espaço abstrato. A ideia de subjetivação política como ruptura na lógica da *arché* (1994, 1996a, 1996b, 2001, 2014) traz um elemento interessante para a ênfase no cotidiano. A articulação entre a ordem próxima e a ordem distante não é de mão única e a reprodução que o cotidiano realiza sempre comporta uma dimensão de produção. A crítica da *arché* coloca que essa lógica fundante sempre acaba por criar uma fronteira que estabelece quem faz e quem não faz parte do “mundo da política”. Entre os que “ficam de fora” dessa fronteira, está o mundo cotidiano, doméstico, privado. Assim, a realização da produção no lugar destinado apenas à reprodução é uma constituição política do cotidiano como conflito quanto à constituição do mundo comum. Essa articulação vai ao encontro da ideia de que, apesar de as determinações macropolíticas serem de fato determinantes da ordem, elas são, como a própria ordem, limitadas pela possibilidade contínua colocada no imediato da vida – o cotidiano não é mero reflexo.

Além disso, a diferença política está sempre no limiar de seu desaparecimento. Nesse sentido, lembramos a fala de Lefebvre, no *Manifesto Diferencialista* (1975), de que é preciso aspirar ao máximo para obter o mínimo.

If politics is the outline of a vanishing difference, with the distribution of social parts and shares, then it follows that its existence is in no way necessary, but that it occurs as a provisional accident in the history of the forms of domination. It also follows from this that political litigiousness has as its essential object the very existence of politics. (RANCIÈRE, 2001, p. 7).

Por fim, a contradição é parte constitutiva das dinâmicas sociais, com sua relação inerente e fugidia entre política e polícia. A contradição não se resolve, ela é o movimento contínuo de oposição e mistura entre política e polícia, no qual a política aparece como lampejos fugazes que, no entanto, definem a impossibilidade de uma ordem total e fixa. Esse aspecto realça a importância do movimento, a mistura, os potenciais, as totalidades, as aproximações parciais, os horizontes virtuais – uma leitura centrada na (sua) lógica dialética. Chama a atenção para a porosidade, a fluidez dos limites entre política e polícia, na prática. Na prática não seria possível ter uma separação rígida, cartesiana, entre política e polícia. Os limites são mais tênues e mais fluidos e com matizes ou mesclas ou *dégradées*.

Há que se questionar até que ponto a lógica do pensamento acadêmico instituído contribui para entender as dinâmicas urbanas, e até que ponto se tornou muito mais comprometida em reproduzir-se e ser programática. Em termos dos chamados estudos urbanos, bem como da prática do planejamento urbano, ele tem um sentido esvaziamento. Muitas vezes, a aproximação reflexiva de casos como as ocupações se conforma como enquadramento ao existente, excluindo a dimensão do novo e esvaziando o potencial da dialética possível-impossível a partir da exclusão da dialética pensável-impensável, previsível-imprevisível.

A la diferencia pensada y no vivida por los filósofos y los lógicos se opone la diferencia vivida y no pensada. Formulada o informe, la diferencia no puede reducirse a re-presentaciones banalizadas: la originalidad, la diversidad, la variedad, la distinción etc. (LEFEBVRE, 1975, p. 43).

Pensar em termos de momento-espço político, diferencial, escavado, no meio do espaço abstrato pode contribuir para o entendimento e a prática desses e nesses mundos outros, efêmeros e cheios de contradições. Se a sua poética, eventualmente, prescindir da reflexão teórica, a reflexão teórica, talvez, não prescindir de pensar essas poéticas.

à guisa de conclusão

**DA ILUSÃO URBANÍSTICA AO DESVANECIMENTO
DA POLÍTICA, O MUNDO DA PRÁXIS URBANA**



A reflexão sobre planejamento e reprodução do espaço proposta nos levou a uma investigação sobre a constituição do planejamento tal como abordamos, sobre as constituições simbólica e institucional-normativa do espaço e sobre como esses elementos se formam e se articulam na *produção* do espaço brasileiro, *reproduzido* pelas práticas cotidianas dos diversos agentes sociais e em cuja *reprodução* o planejamento vem atuando.

Através do estudo do processo de produção do espaço urbano brasileiro, entendemos que o seu cerne é definido por uma relação intrínseca entre elite agrária, agentes financeiros e capitalistas estrangeiros (que inclui aqueles que produzem produtos a ser consumidos aqui e aqueles que realizam investimentos aqui) e Estado, que funda na concentração fundiária e no direcionamento da produção de cidade a partir dela o projeto urbano moderno do país. A produção da cidade brasileira, a partir de meados do século XIX, foi o processo central de reprodução ampliada de capital que permitiu à elite agrária se definir e se consolidar como elite política da urbanização e do Brasil urbano, em articulação com a criação de mercados de consumo e de oportunidades de investimento para os capitalistas internacionais e com a mediação, o apoio e o financiamento do Estado. Essa articulação na produção das cidades produziu o espaço urbano brasileiro, de maneira mais ampla, através de um recorte de classe, que gerou não apenas configurações urbanas e regionais específicas, mas também espaços simbólicos. Nesse processo, a constituição simbólica e a constituição normativa do espaço, da qual o planejamento é parte, tiveram seus papéis definidos em função dessa produção e da sua reprodução.

As dinâmicas de urbanização e as dinâmicas históricas do capitalismo global se relacionam de diversas formas com esse espaço, em articulações, complementações, questionamentos, imposições ou conflitos, mas sempre tiveram sua atuação condicionada, em alguma medida, por essa produção histórica do espaço urbano.

O *status quo* urbano brasileiro, assim, não foi criado pela industrialização e nem foi criado pelo neoliberalismo, ele foi construído durante cerca de um século a partir de meados do século XIX, sobre uma base fundiária, bancária, política e econômica específica, definida nesse marco inicial. Essa base condicionou o desenvolvimento de todas as manifestações de capitalismo no país, bem como todos os “novos” projetos políticos e econômicos.

A constituição simbólica e a constituição normativa do espaço são inseparáveis desse processo, elas criam condições objetivas, cristalizam e expressam articulações e estabelecem mecanismos de realização e de reprodução. Nesse sentido, a distância entre os objetivos e os resultados do planejamento decorre da maneira como ele se constrói historicamente nessa dinâmica e não de questões envolvendo qualidade técnica do trabalho ou boa fé dos planejadores. Da mesma forma, a maior ou menor eficácia da legislação urbanística federal não pode ser completamente entendida a partir das leis em si. Por fim, o comportamento “ordenado” dos diversos agentes sociais é também produzido, de forma a realizar e perpetuar um certo modelo de urbanização, que implica um modelo econômico e um modelo político.

A legislação urbanística regula diretamente a parte da produção da cidade em que ela é aplicada e regula mercados e aspectos simbólicos da parte em que ela não é. A Lei de Terras estabeleceu o reconhecimento seletivo à propriedade fundiária e, com isso, muitas posses que se mantiveram como posses tiveram (e ainda têm) sentidos e lugares específicos no desenvolvimento das dinâmicas urbanas. As leis de proibição de cortiços não acabaram com os cortiços, mas, de um lado, legitimaram a destruição daqueles que eram empecilhos aos desenhos urbanos do projeto moderno e, de outro, colocaram a resistência dos demais em um certo lugar simbólico. A insegurança jurídica e a insegurança social se articulam na produção de invisibilizações, na estigmatização das resistências, na criação e no cultivo de um campo fértil para um certo projeto político. As favelas se tornaram emblemas da produção das precariedades e também das resistências e da riqueza cultural que esse jogo de presença-ausência de Estado tornou possível. Os loteamentos populares periféricos foram campos férteis de produção de um tipo de politização mais conservadora e de resistências mais “formatadas” e ainda mais vulneráveis aos populismos, paternalismos e às dependências da figura do líder. A posse que não vira propriedade é um fator de vulnerabilidade tanto maior se ela remete àquela propriedade negada na Lei de Terras e a esse lugar de inclusão parcial, momentânea ou instrumental na modernidade urbana, que nega especificidades e subjetividades na construção do espaço urbano, em especial do espaço dos pobres. Não por acaso se passaram quase cem anos entre a instituição da usucapião na legislação brasileira e a percepção e utilização do instrumento

como proteção da posse e direito à propriedade para os pobres em vias de desterritorialização na cidade. E, mesmo atualmente, tal aplicação é bastante limitada.

O mundo da produção ilegal de cidade, de fora das fronteiras da ordem da legislação, é talvez maior que o mundo da produção legal e não se explica apenas pela impossibilidade econômica da legalidade, mas, também, por uma articulação entre desdém e resistência cultural, construída historicamente. Loteamentos, incorporações, construções e reformas realizados até mesmo por empresas especializadas, investidores de classe média com alta escolaridade, profissionais liberais e mesmo integrantes da elite intelectual de esquerda são público desse universo paralelo. Qual é o lugar e o sentido do planejamento em relação a essa reprodução de espaço? Ela configura todo um espaço no qual a vida cotidiana tem uma relação contraditória com a legalidade em geral – as leis de trânsito, o zoneamento urbano, o imposto de renda – e mesmo com a normatização infra legal, como a relação dos pais com a vida e as responsabilidades escolares das crianças. O espaço da classe média, nesse sentido, é um espaço cindido, pois ele encerra uma constituição material e simbólica produzida *pela e para a* reprodução da modernidade urbana que, por sua vez, está intrinsecamente ligada a uma constituição material e simbólica que incorpora a legalidade como ideia abstrata (imaginário) mas não como mediação eficaz da prática cotidiana.

No momento atual, em que o capitalismo global contemporâneo tem na produção de espaço uma estratégia privilegiada, com grande atuação do mercado financeiro, a questão fundiária se torna tema central no país, recolocando desafios para o nosso modelo urbano. Por um lado, o mercado contemporâneo exige formalidade, previsibilidade e segurança jurídica nas transações imobiliárias, colocando em questão a relação histórica do país com a informalidade fundiária. Por outro, a pressão pela criação de novos grandes proprietários, articulada à força política dos proprietários de sempre, implica a criação de estratégias específicas de reconcentração e posterior valorização, de privatização de terras públicas e de avanço sobre áreas de preservação ambiental. A necessidade de uma reestruturação fundiária, condicionada pela intocabilidade de alguns aspectos da estrutura existente, que é pilar do espaço urbano brasileiro, se encontra com os movimentos sociais urbanos de luta pela

terra e com circuitos secundários de mercados que dependem de maior formalização e segurança nos negócios. Nesse contexto de disputas e interesses, a regularização fundiária urbana aparece no centro da questão urbana atual no país e se torna objeto privilegiado de lutas e de projetos políticos.

A produção do espaço urbano brasileiro, nesse século de consolidação, contou com o planejamento *lato senso* (planejamento urbano e regional, urbanismo e desenho urbano, legislação urbanística) como instrumento privilegiado de realização, muitas vezes a despeito dos objetivos, interesses e comprometimentos dos especialistas envolvidos. Paralelamente ao desenvolvimento do planejamento no Brasil, os especialistas criticaram e lamentaram as maneiras como seu trabalho era empregado. A aplicação seletiva da legislação também nunca passou despercebida ou deixou de ser alvo de críticas. O planejamento crítico recusou o lugar dado ao planejamento na produção do espaço urbano no Brasil e tem se dedicado a problematizar as dificuldades e os desafios enfrentados e também à proposição de novas práticas, na busca de contribuir para a emancipação dos sujeitos urbanos e na redução das desigualdades socioterritoriais. O planejamento participativo e a inclusão dos assentamentos precários e de problemas sociais urbanos no planejamento são as principais formas dessas práticas críticas. Também tem havido um aumento significativo do engajamento dos técnicos na divulgação de informações sobre projetos urbanos de grande impacto, sobre problemas em processos de licenciamento, sobre a questionabilidade nos processos de remoção de favelas e sobre a delimitação das áreas de risco. Esses processos de crítica e de resistência do engajamento dos especialistas acompanha toda a história do planejamento no Brasil, e ganhou força especialmente a partir da década de 1980.

A politização, a resistência e a crítica dos processos de reprodução do espaço urbano realizam ou lutam por realizar outras formas de pensar e de fazer cidade, outras formas de ocupar e utilizar os espaços concretos e simbólicos, outras formas de construir edifícios e de distribuí-los, outras formas de apropriação da moradia, por garantir permanências e torna-las visíveis, outras formas de associação entre o técnico e o político.

Da Lei de Terras de 1850, que marca a criação da base fundiária do projeto moderno brasileiro, à Lei n. 13.465 de 2017, que busca ao mesmo tempo

reforçar e atualizar essa base, a produção e a reprodução do espaço urbano se realizam segundo uma lógica de ordenamento à qual chamamos *arquitetura da polícia*. Essa lógica, embora totalizante, não é total – ela define um recorte e o apresenta como totalidade. A ordem do espaço é construída, ou seja, ela é artificial e é uma entre várias possibilidades. Os mecanismos de constituição simbólica e objetiva da ordem como natural ou única possível são os mecanismos de polícia que perpetuam essa ordem. Esse processo de enquadramento e aplainamento do mundo compartilhado é, no entanto, incompleto. Ele não dá conta de apagar todas as contradições, rugosidades e resistências do espaço, e esses excessos geram transbordamentos.

O chamado fim das grandes narrativas tem sido amplamente reconhecido no âmbito dos estudos urbanos e do planejamento urbano. Não obstante, a possibilidade da política no planejamento e na reprodução (cotidiana) do espaço muitas vezes ainda busca se fundar na grande narrativa. Uma procura por uma verdadeira política, que fizesse ruir toda a ordem (capitalista, principalmente) do espaço e se instituisse como ordem do político, da igualdade urbana, da liberdade dos agentes, na superação da opressão cotidiana... Fora desse objetivo residiriam apenas possibilidades reformistas de gestão da pobreza, de gestão dos restos da ordem. Como consequência, muitas procuras por uma práxis urbana (crítica, emancipada, política) acabam por se pautar por procurar ou tentar se constituir parte de um processo revolucionário maior e em marcha, na direção de uma nova totalidade urbana desejada, melhor, uma ordem urbana planetária na qual todos desenvolvem o melhor de si, ou por concluir pela impossibilidade da política no âmbito do planejamento, com estabelecimento de um limite à práxis como práxis reflexiva (apenas), ou com um descolamento das responsabilidades do planejamento com as mazelas da arquitetura da polícia, dada sua impotência para destruí-la. O planejamento acaba por se perceber, eventualmente, prisioneiro da maldição de Sísifo.

A ordem do espaço brasileiro se produziu e se reproduz não obstante as contradições, os conflitos, as fissuras, as mudanças. Sua essência inclui a concentração fundiária, o poder político da elite agrária, a dependência de articulações com grandes capitalistas estrangeiros, a relação contraditória entre a elite agrária consolidada e novas elites econômicas que chegam à elite política, a saturação espaço-tempo, o conservadorismo, o consumismo e a apatia política

das classes médias, a dependência da figura do líder que cuida – o paternalismo, o populismo, as lideranças de classe – das classes populares, e sua forma peculiar de associar precariedade e consumismo. Nessa ordem, os modelos e os ideais de planejamento internacionais foram recortados e re-associados. O planejamento urbano brasileiro, historicamente, pensa a cidade como um objeto estático e sem conflitos e, como isso, as infraestruturas urbanas não respondem aos padrões de adensamento definidos nos zoneamentos, as flutuações do mercado imobiliário redesenham os objetivos dos planos a partir de alterações que eles mesmos criaram, e não há lógica de articulação global na distribuição geral de equipamentos e serviços urbanos. Principalmente, a elaboração dos planos não leva em consideração estruturas e dinâmicas que definem as reais possibilidades de apropriação e aplicação dos planos. Mesmo assim, os problemas que decorrem dessas omissões são vistos como má aplicação dos planos. Regulações urbanísticas e construtivas se tornam cada vez mais rigorosas e elaboradas, sem levar em conta a baixa capacidade efetiva de fiscalização e os aspectos que definem os recortes de fiscalização e aplicação dessas leis. Enquanto isso, a maior parte dos moradores das cidades se mantém alheia ao planejamento e à regulação urbana.

Por outro lado, o desenvolvimento das lutas e dos movimentos sociais urbanos, o intenso debate crítico urbano acadêmico, as metamorfoses do capitalismo, as conquistas sociais urbanas no cenário global, o desenvolvimento do planejamento urbano crítico, a tendência à maior formalização das relações sociais e espaciais, a ampliação dos canais de participação popular, as pressões populares, o ativismo técnico, o desenvolvimento tecnológico, todos esses fatores contribuíram para que a história moderna urbana brasileira não fosse linear, totalmente previsível ou ausente de mudanças significativas.

A contradição e o conflito são a essência da reprodução do espaço, condição do movimento constante no qual a política se constitui e desvanece. A práxis urbana se define nesse movimento, como consciência crítica e agir autônomo político que estabelece outro espaço, que é totalidade na sua finitude. Esses espaços políticos não são irrelevantes nem são suficientes e, por isso, o movimento se mantém.

As experiências vividas e as representações aprendidas condicionam a apreensão da experiência do (outro) mundo, mas a amplitude e a profundidade

da experiência também reconstruem os sentidos do mundo e criam outras condições para novas experiências e apreensões. O sujeito, o mundo e a fronteira se constroem e se modificam na experiência. Se cada conceito (sentido, imagem ou representação do mundo) se define nessa relação, não há correspondência direta entre conceito e mundo, nem entre a experiência e seu sentido. O conjunto de sentidos apreendidos e compartilhados que constrói mundos comuns determina o que chamamos de cultura, da qual o senso comum faz parte. São construções sócio-históricas. O confinamento da experiência às suas expectativas e a reprodução de sentidos e práticas estabelecidos mantêm a ordem social. No entanto, a possibilidade da permeabilização das fronteiras é imanente e eventualmente ocorre. Ela demonstra a artificialidade das ligações diretas entre experiências e sentidos e estabelece desdobramentos imprevisíveis, com aberturas de novos mundos.

Tais condições são constituídas no processo de arquitetura da experiência. As correspondências que ligam espaço, finalidade, sentido e uso são elementos da arquitetura da polícia. É a ordem normal do mundo. O conceito, o programa de necessidades e a adequação construtiva em arquitetura, bem como os diagnósticos, o zoneamento e os cenários futuros em urbanismo e planejamento urbano são realizáveis nessa arquitetura policial. Tais correspondências se rompem eventualmente, como desvio da ordem normal. A constituição das disjunções que a experiência dissociativa do espaço define se coloca, assim, como o estranhamento do espaço a si mesmo, a correspondência de dois mundos conflitantes em um só.²¹⁷

O questionamento das mais diversas convicções costumeiras que orientam os processos de projeto e planejamento é parte do caminho para uma prática crítica ou para um planejamento político. Mas a disjunção política do espaço é mais que isso: a experiência política do espaço é uma constituição de mundo que ocorre junto com, para além de, apesar de, ou mesmo contra projetos e planos.

²¹⁷ Isso vale também para o espaço simbólico, como tratamos, como exemplo, do espaço público (esfera pública) e os espaços de participação social (processos de planejamento participativo, audiência pública, conferência municipal). E para o espaço normativo (a correspondência entre a norma, sua finalidade, seu uso e seu sentido).

A experiência política do espaço não está apenas para além da configuração material do espaço, como também está para além daquilo que costumamos chamar genericamente de uso. Implica pensar as condições nas quais o espaço se dá à experiência – corpo e tempo do espaço, as condições das ações no espaço – corpo e tempo do agente, e as condições nas quais o recorte dessa experiência reconfigura o sentido ou a comunidade de sentido – corpo social. Entendido nesses termos, o “uso” do espaço não apenas pressupõe um uso do tempo, mas pressupõe, também, um mundo comum que estabelece condições materiais e simbólicas específicas da relação espaço-corpo-sentido.

A concepção de experiência política do espaço como essência do espaço político coloca ênfase na dimensão subjetiva da política. A constituição de uma experiência como política implica a constituição do sujeito dessa experiência, que é também uma auto constituição de consciência política, de auto percepção do ato político. Ela traz de volta, na questão da realização política, a centralidade da consciência crítica.

A práxis (prática continuamente alterada pela reflexão crítica sobre ela) política no planejamento consiste em conhecer bem a ordem de produção do espaço e mudar a sua própria ordem dentro dela. Ela rompe com a proposta mais comum de partir da sua própria ordem (autorrreferência) e propor uma mudança para a totalidade ou uma nova ordem do espaço (prefiguração).

A experiência política do planejamento realiza um outro mundo dessa prática. Ela rompe com a sua constituição pela arquitetura da polícia, estabelecendo uma lógica outra, que define outros agentes, outra normatividade, outros instrumentos, outros sentidos e outros fins. Essa experiência descentra e desfamiliariza o planejador com suas práticas, seus instrumentos e seus pressupostos e o coloca numa outra perspectiva identitária.

As ocupações urbanas constituem uma experiência de planejamento que cria um mundo de legalidade e de ordenamento territorial litigiosos, constituído como espaço dos sem-espaço na ordem da cidade. Essa experiência estabelece uma outra lógica de planejamento, na sua identidade como agente do ordenamento territorial estatal, define processos, métodos, instrumentos e produtos específicos e define outros agentes e outras finalidades. A prática de planejamento dos urbanistas e advogados das ocupações se constrói como

outro mundo dentro do mundo do planejamento. Essa prática se define com uma consciência (auto)crítica dos agentes no processo, e ela não é totalmente predeterminada, isto é, há um certo “perder o caminho”, no sentido em que o estranhamento de si dessa experiência leva a constantes e sucessivas desconstruções de identificações costumeiras, como exemplo, entre objetivos e métodos. Nas ocupações, isso é perceptível, como exemplo, no momento do planejamento das edificações, em que a resposta costumeira de iniciar um projeto arquitetônico se descobre em franca disjunção com a lógica de produção de edificações que elas estabelecem.

A experiência (auto)crítica de projetar e construir com terra é uma experiência política que estabelece um mundo litigioso no mundo da construção civil. Ela implica uma constituição prática e simbólica do sujeito que planeja o espaço material, com outras competências objetivas e subjetivas, outra constituição simbólica de cliente, outra definição estética e de operacionalização construtiva.

A possibilidade política para o planejamento se define na ruptura da ordem do planejamento, no que ele significa, no que ele é, em como ele opera, em quem são seus agentes.

O conflito político constituído no planejamento com base na pressuposição da igualdade entre os moradores da cidade para planejar, colocando em litígio a função pública de planejamento como função do povo, constitui uma experiência política de planejamento. A definição e a radicalização da função social da propriedade nas ocupações configura tal experiência.

A instauração de um conflito político transforma uma reunião do Conselho para licenciamento de empreendimentos em espaço político quando ela estabelece uma fala do povo que se faz reconhecer como agente das decisões sobre o espaço urbano, que se torna decisiva em relação à posição dos sujeitos pré-constituídos desse espaço (os conselheiros, em especial).

A experiência política do planejamento também ocorre quando coloca em litígio sua conformação, sua linguagem, seus agentes, seus métodos ou seu produto, como um estranhamento de si mesmo. Ela instaura, como exemplo, um mundo litigioso de constituição coletiva de práxis urbana sem a mediação de um Plano.

Ela também pode estabelecer um conflito político em torno do lugar de um instrumento urbanístico. Ela pode, como exemplo, demonstrar a artificialidade da comunidade de sentido definida na mobilização popular contra o instrumento da Outorga Onerosa do Direito do Construir, por medo de mais um aumento dos custos envolvidos em uma construção, em uma cidade onde mais de 90% dos coeficientes de aproveitamento construídos é menor que 1.

Ela pode estabelecer um comum litigioso ao colocar em debate nos processos institucionalizados de planejamento da política habitacional as ocupações urbanas como soluções eficazes para a problemática habitacional.

Ela pode colocar em litígio a noção de participação na elaboração do Plano Diretor, estabelecendo espaços políticos itinerantes que fazem toda a discussão coletiva de elaboração do Plano apenas nos locais de encontro construídos, após missas e cultos, após as partidas de futebol de várzea e nos pátios dos colégios.

Um projeto de lei de zoneamento pode constituir um comum litigioso propondo apenas parâmetros básicos mais gerais, para além dos quais os projetos deverão ser aprovados primeiramente nas associações de moradores dos bairros onde vão se localizar.

A práxis urbana pode colocar em litígio a noção de “área de risco”, na constituição de um sujeito-espaço-em-consolidação que conhece e dialoga nos mesmos termos, mas em disputa de seus agentes, sentidos e finalidades, nos processos de remoção e reassentamento, ou de simples remoção, pelo poder público.

A práxis do planejamento constituída no âmbito de um processo de produção de plano pode colocar em litígio a noção de função social da propriedade pública, a noção de justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e discutir a proposta do instrumento da desapropriação por zona para eixos de investimentos públicos que irão gerar valorização imobiliária.

No processo de reprodução do espaço, o planejamento pode, eventualmente, fazer parte da constituição de espaços políticos. Trata-se, entretanto, de processos que ocorrem com o planejamento e não exatamente a partir ou por causa dele. A experiência política do espaço não depende do planejamento para se realizar, embora possa ter a sua participação.

A ideia de prefiguração é incompatível com a realização da política, ela é essencialmente heterônoma, prescritiva, enquanto a política pressupõe uma constituição autônoma e imprevisível. Nessa perspectiva, não é possível projetar ou propor um espaço político, a experiência política do espaço é criadora de espaço.

A experiência política das ocupações as constitui como espaços políticos. A construção em terra só constitui espaço político se e enquanto ela é experimentada politicamente. O espaço simbólico de participação no planejamento, uma conferência municipal de política urbana, uma audiência pública, a reforma de uma praça, a construção de um ponto de ônibus, uma casa, uma área de nascente... espaços materiais e espaços simbólicos se constituem como espaços políticos se e enquanto constituem experiências políticas.

Nos processos de planejamento emancipatório, os técnicos incentivam e provocam os presentes a refletir criticamente sobre sua realidade espacial, divulgam o máximo de informações da forma mais acessível, exploram os conflitos e as contradições. Os técnicos especialistas, no exercício de sua própria emancipação e na práxis do seu trabalho, contribuem nos processos emancipatórios sociais. Eles fazem isso quando partem do pressuposto de que o “leigo” é um agente ativo de produção do próprio espaço, dotado de capacidade crítica de entender e formular ações sobre esse espaço e organizam sua atuação a partir desse pressuposto. Essa construção de consciência espacial crítica, no entanto, independe do ato do planejador e, principalmente, não responde a uma prescrição. O técnico que busca iniciar um processo de provocação para a reflexão crítica não tem domínio prévio sobre os desdobramentos desses processos. No caso das ocupações, o processo de construção de reflexão crítica e de auto percepção como sujeito ativo de seu próprio espaço leva os moradores a questionarem as respostas dos técnicos, colocando-se em posição de igualdade de capacidade de discutir e propor.

A política, a experiência política, o ato político são efêmeros e fugidios. Portanto o espaço político também é. Ainda que espaços materiais e simbólicos, uma vez construídos, possam ter certa permanência, seu sentido, seu uso, sua experimentação política é transitória. Ela é feita de contradições, encerra conflitos, idas e vindas, mas, nem por isso, deixa de poder ser contínua. Ela é efêmera mas sempre pode ser criada.

A lógica que define a arquitetura da política é uma lógica de auto emancipação cotidiana, que se estabelece no transbordamento para o cotidiano da reflexão crítica quando à reprodução do espaço. O planejamento político como ruptura política da ordem da reprodução do espaço urbano é uma constituição coletiva, que se estabelece no cotidiano de moradores urbanos, como sujeitos da reflexão constante e da produção da cidade, um transbordamento da atividade de especialistas para uma práxis urbana. Mas ele não ocorre cotidianamente, costumeiramente, nem de forma duradoura. A práxis urbana não implica fixação com rupturas. Nem é desprovida de afetos. Os afetos do planejamento não desaparecem na práxis. A poética da imaginação prefigurativa do desenho e do sonho urbano ainda movem as energias dessa práxis, seu transbordamento para o cotidiano e para um fazer-seu-próprio-espaço de cada sujeito social. Espaço que se cria, se colore, se descolore, se imagina, se cria, se descolore... A prática crítica também deseja. A política também é feita do que nos move.

O que nos move a cada escolha no universo de possibilidades que é cada ação-no-espaço? A autonomia dessa escolha está menos na capacidade de defini-la a partir de uma perspectiva puramente individual e mais na percepção, na imaginação e na criação das razões dessas escolhas e de suas implicações na definição de novas razões na (re)produção coletiva do espaço.

A emancipação no / do planejamento se define no seu transbordamento como práxis urbana e como dupla emancipação, dos seus agentes especializados e dos demais agentes sociais, e não na sua aniquilação.

Nesse sentido, o exercício da autonomia, da crítica e da política independente das especificidades de cada dinâmica ou característica do espaço que se avalia, constrói ou regula. E também não é necessariamente obstado pela obediência a uma regra, pela decisão de concordar ou abrir mão ou estabelecer consensos. Tampouco tem por objetivo criar um *continuum* de emancipação, que preestabelece os atos espaços mais políticos quanto mais explicitamente “disruptivos” eles se colocam. E, menos ainda, definir formas de classificar os atos espaços entre política, polícia, ingenuidade, crítica, passividade, aceitação, ruptura...

A construção-exercício da autonomia passa pelos exercícios de formas de perceber o mundo e, nesse processo, mobiliza conceitos, representações,

lembranças e afetos. Se a autonomia é uma forma de construção de liberdade, ela também é uma liberdade de pensamento que, se, por um lado, se mantém em movimento de sucessivas aproximações e críticas de si e do mundo, essa busca é meio e não fim.

A autonomia produz experiência política do espaço colocando em litígio as lógicas de reprodução do espaço que certas identificações palavra-coisa e experiência-sentido produzem, e também os sentidos que a mesma palavra ou expressão podem ter em um mundo e outro mundo, o Direito e o direito, o plano e o Plano, política e a política, a participação e a participação, ou a função social e a função social da propriedade.

Tais relações de identificações e des-identificações se instauram no âmbito de cada conflito definido em um certo exercício de autonomia ou em uma certa conformação litigiosa de um sujeito. Se, por um lado, a constituição da identificação é opressiva se ela é heterônoma – criada por um agente para ser exercida por outro – por outro lado, ela é afeto criador se é um planejamento de si, imagina-ação do próprio mundo, desejo-porvir que move as liberdades.

Políticas são mundos no limiar de seu desaparecimento, arquiteturas fugazes do movimento do mundo. Arquiteturas políticas são, no fim ou num começo de fim incerto, autoconstruções.

Poema para um poema perdido

*A parede preta
que conheci um dia
era medo, muro
buraco negro
universo.*

*Tão fascinante
o desconhecido
lhe dei um poema
atravessei o portal
de outro universo.*

*Perdi a matéria
perdi o sentido
refiz
me lembrei
daquela parede.*

*A parede preta
que atravessei
levou o poema
nada mais é
como do outro lado.*

*Nem eu
que um dia
atravessei
alegremente
uma parede preta.*

Referências

ABENSOUR, Miguel. *A Democracia contra o Estado: Marx e o momento maquiaveliano*. Trad. Cleonice P. B. Mourão; Consuelo F. Santiago; Eunice Dutra Galéry. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

ABRAMO, Pedro (org). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras / FAPERJ, 2003.

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: _____. *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004. p.13-36.

ALENCAR, Edgar. Intervenção tutorial ou participativa: dois enfoques da extensão rural. *Cad. Adm. Rural*, Lavras, v. 2 n.1, p. 23-43, jan/jun, 1990.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR/ FASE, 1997.

_____; FERNANDES, Edésio. (Org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Do Solo Criado (Outorga Onerosa do Direito de Construir): instrumento de tributação para a ordenação do ambiente urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ALVES, Rafael de Oliveira. *Entre a desposseção e a apropriação, o direito à cidade: quando o comum é possível*. 2015. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

AMIN, Ash. Lively infrastructure. *Theory, Culture and Society*, v. 31 n. 7-8, p. 137-161. Disponível em <https://doi.org/10.1177/0263276414548490>. Último acesso em 08/10/2015.

ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, Jupira Gomes de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.) *Metrópole: território, sociedade e política – o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.

ANGROSINO, Michael V.; DE PÉREZ, Kimberly A. Mays. Rethinking observation: from method to context. In: DENZIN, Normank and LINCON, Yvonna S. (Ed.). *Collecting and interpreting qualitative materials*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, 2003. 2a ed. p.107-154.

ARANTES, Pedro Fiori. *Arquitetura na era digital-financeira: desenho, canteiro e renda da forma*. São Paulo: Ed.34, 2012.

_____. Fiori. Da (Anti) Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades. *Correio Cidadania*. São Paulo, 08/11/2013. Publicação eletrônica, disponível em: <www.correiocidadania.com.br>. Último acesso em 22/05/2014.

ARANTES, Otília et al. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARAÚJO, Daila Coutinho; GASPAR, Floriana; LELIS, Natália. Politização dos espaços de participação: o caso da IV Conferência Municipal de Política Urbana em Belo Horizonte. XVI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, ENANPUR, Belo Horizonte, 2013. *Anais...* Belo Horizonte, 2015.

ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber; COSTA, Heloísa Soares de Moura. Regulação ambiental no espaço urbano: a trajetória do licenciamento ambiental no município de Belo Horizonte. *Cadernos de História da PUC Minas*, Belo Horizonte, 2012.

_____.; _____. Conflitos e gestão municipal no território municipal de Belo Horizonte. In: XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007, Belém. *Anais...* Belém: ANPUR, 2007. p. 1-25.

ARGAN, Giulio Carlo. *Arte moderna: do iluminismo aos movimentos contemporâneos*. Trad. Denise Bottmann e Frederico Carotti. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ARIES, Philippe; DUBY, Georges (Ed.) *História da vida privada*. Trad. Hildegard Feist. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

AZEVEDO, Aluisio. *O cortiço*. São Paulo: Atica, 1998.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aurelliano Gama de. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BALL, Patrick; WILMOTH, Join R. The population debate in American popular magazines, 1946-90. *PDR*, v. 18, n.4, p. 631-668, Dez. 1999.

BARBOSA, Rui. A questão social e política no Brasil. In: _____. *Pensamento e ação de Rui Barbosa*. Organização e seleção de textos pela Fundação Casa de Rui Barbosa. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999.

BARDI, Pietro. Maria. *História da Arte Brasileira: Pintura, Escultura, Arquitetura, Outras Artes*. São Paulo: Melhoramentos, 1977.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2003.

BATCHELOR, David. Grupos, revistas, programas. In: *Realismo, Racionalismo, Surrealismo: a arte no entre guerras*. _____.; FER, Bryon; WOOD, Paul. São Paulo: Cosac & Nacif, 1998.

BECKER, Bertha. Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. *Espaço e Debates*, ano XI, v.32, p. 47-56, São Paulo: NERU, 1991.

BECKER, Luzia Costa. A questão regional e a sustentabilidade do desenvolvimento no Brasil contemporâneo pela via turística. *Revista Estudos Políticos*, n. 1, v. 2, p.1-26, Rio de Janeiro, 2010.

_____; PEREIRA, Denise de Castro. O projeto Minas-Rio e o desafio do desenvolvimento territorial integrado. In: FERNANDES, Francisco Rego Chaves et al. (Ed.) *Recursos minerais e sustentabilidade territorial*. Rio de Janeiro: CETEM / MCTI, 2011.

_____; _____; WILDHAGEN, Raquel Oliveira. Mineração e insustentabilidade do desenvolvimento dos territórios: fragilidades institucionais e conflitos socioambientais. VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – ENAPEGS. Belém, 2013. *Anais...* Belém, 2013.

BEDÊ, Mônica Cadaval. Trajetória da formulação e implementação da política habitacional na gestão Frente Popular (1993-1996). In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

BENEVOLO, Leonardo. *As origens da urbanística moderna*. Portugal: Presença, 1981.

_____. *História da arquitetura moderna*. 3 ed. São Paulo, Perspectiva, 1998.

_____. *História da cidade*. São Paulo: Perspectiva, 1983.

_____. *Introdução a arquitetura*. São Paulo: Mestre Jou, 1972.

_____. *O último capítulo da arquitetura moderna*. Lisboa: Edições 70, 2009.

Bernardes, Lysia. Política Urbana: uma análise da experiência brasileira. *Análise e conjuntura*, v.1 n.1, p. 83-118, Rio de Janeiro, 1986.

BESSA, Altamiro. Sérgio. Mol. *A construção das paisagens turísticas nos descaminhos da Estrada Real* (Tese de Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BEZERRA, Gustavo das Neves. Consensualismo e localismo na competição interterritorial: a experiência da Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.7, n.1, p. 91-109, Rio de Janeiro, 2005.

BIHR, Alain. *Da grande noite à alternativa: o movimento operário europeu em crise*. São Paulo: Boitempo, 1999. 2ª.ed.

BLANK, Gilda. Brás de Pina: uma experiência de urbanização de favela. In: VALLADARES, Lícia (Ed.) *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *Cadernos do Centro de Estudos Rurais e Urbanos da USP*, n.9, p. 65-85, São Paulo, 1976.

BONDUKI, Nabil. *Habitação & autogestão* – construindo territórios da utopia. Rio de Janeiro: Fase, 1992.

_____. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade Lta, FAPESP, 2002. 3ª. Ed.

BOURDIEU, Pierre. Entrevista a Didier Eribon. In: Le_Monde (Ed.) *A Sociedade: Entrevistas do Le Monde*. São Paulo: Ática. Ática, 1989.

_____. *Razões práticas*. São Paulo: Ática, 1983.

BRAGHIROLI, Elaine Maria; PEREIRA, Siloé; RIZZON, Luiz Antônio. *Temas de psicologia social*. Petrópolis: Vozes, 1994.

BRANDÃO, Helena Nagamine. Sobre a noção de sujeito. In: _____. *Introdução à análise do discurso*. Campinas: Editora da Unicamp, 1998. p. 43-68.

_____. Subjetividade, representação e sentido. In: _____. *Subjetividade, argumentação e polifonia: a propaganda da Petrobrás*. São Paulo: Editora da Unesp/ Imprensa Oficial, 1998. p. 33-49

BRESCIANI, Maria Stela. *Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

BRUAND, Yves. *Arquitetura Contemporânea no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1997.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. Função social da propriedade imóvel e o combate aos vazios urbanos. In: BRASIL, Ministério da Justiça. Série Pensando o Direito, nº 09 - *Temas de Direito Urbanístico*. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, p. 39-72.

BRYMAN, Alan. Combining quantitative and qualitative research. In: *Quantity and quality in social research*. London and New York: Routledge, 1995. p. 127-156.

BUSCH, Carol et al. *Overview: content analysis*. Colorado State University Department of English. Writing@CSU: Writing Guides. 29/06/2005. Disponível em <<http://writing.colostate.edu/references/research/content>>. Último acesso em 30/10/2014.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 47, p.179-192, São Paulo, mar., 1997.

CALDEIRA, Teresa & HUDSON, James. Estado e Espaço Urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A Participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

CALDWELL, John Charles; HILL, Allan G.; HULL, Valerie J. *Micro Approaches to demographic research*. London: Kegan Paul International, 1988.

CAMARGO, Cândido Procópio Ferreira de et. al. *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Edições Loyola, 1976.

CAMARGOS, Regina. Nascimento da APA Sul-RMBH: o poder da polêmica. In: ACSELRAD, Henri (Org.) *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll: Relume Dumará, 2004.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos*. São Paulo: Nobel, 1989.

CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Habitação social no Brasil: política ou mercado? Reflexões sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3082>> Último acesso em 13 jun. 2015.

CARDOSO, Luiz Reynaldo de Azevedo. *Construção habitacional por mutirão: caracterização, gerenciamento e custos*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1993.

CARDOSO. Sílvia Helena Barbi. Intertextualidade e intersubjetividade. In: _____. *Discurso e ensino*. Belo Horizonte: Autêntica/ Fale, 1999.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. São Paulo: do capital industrial ao capital financeiro. In: _____. OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino (Org.) *Geografias de São Paulo: a metrópole do século XXI*. São Paulo: Contexto, 2004.

CARNEIRO, Eder Jurandir. A oligarquização da “política ambiental” mineira. In: ZHOURI, Andréa.; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros. (Org.) *A insustentável leveza da política ambiental*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

CARVALHO, Celso Santos; GOUVEA, Denise de Campos. *Regularização fundiária urbana no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

CARVALHO, Edézio Teixeira de. *Geologia urbana para todos: uma visão de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e Bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos*, CEBRAP, n.45, p.152-166, São Paulo, jul. 1996.

CASTRO, Sônia Rabello. Tombamento e proteção aos bens culturais. In: PESSOA, Álvaro (Coord.). *Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: Livros Temáticos e Científicos / Instituto de Administração Municipal, 1981.

CHALHOUB, Sidney. *Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte Imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

_____. *Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores do Rio de Janeiro da belle époque*. São Paulo: Editora da Unicamp, 2012. 3ª. Ed.

CHAMBERS, Erve. Applied ethnography. In: DENZIN, Normank and LINCON, Yvonna S. (Ed) *Collecting and interpreting qualitative materials*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, 2003. 2ª ed. p. 389-418.

CHAMBERS, Robert e GUIJT, Irene. DRP – cinco años después, ¿dónde nos encontramos? *Forest, Trees and People Newsletter*, n.26/27, p. 1-23, 1995.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1997. 7ª ed.

_____. Raízes teológicas do populismo no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994. p.19-30.

CHOAY, F. *O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 2010.

CINTRA, Antônio Octávio. Zoneamento: análise política de um instrumento urbanístico. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 6, v. 3, p. 39-52, fev., 1988.

COMPANS, Rosemary. Plano Diretor: entre a reforma urbana e o planejamento estratégico. *Oculum Ensaios (PUCCAMP)*, v. I, p. 199-211, Campinas, 2004.

CORREA MONTOYA, Lucas. Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a la ciudad en Colombia. In: RENGIFO GARDEAZÁBAL, Mauricio; PINILLA PINEDA, Juan Felipe (Org.). *La ciudad y el derecho: una introducción al derecho urbano contemporáneo*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2012, p. 58-107.

CORREIA, Mariana et. al. (Org). *Arquitectura de tierra en América Latina*. Lisboa: Argumentum, 2016.

COSTA, Dilvanir José da. Usucapião: doutrina e jurisprudência. *Revista de Informação Legislativa*, a.36, n.143, p. 321-334, Brasília, jul./set. 1999.

COSTA, Geraldo Magela. A aproximação entre teoria e prática urbana: reflexões a partir do pensamento de Henri Lefebvre. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, v.20, n.1, p.168-189, Belo Horizonte, jan-jun 2013.

_____; COSTA, Heloísa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (Org.). *Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana*. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. A cidade ilegal: notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

_____. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

_____. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição em termos? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n.2, p. 55-71, 2000.

_____. Natureza, mercado e cultura: caminhos da expansão metropolitana de Belo Horizonte. In: Mendonça, Jupira Gomes de; Godinho, Maria Helena Lacerda (Org.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: Pucminas, 2003. p.159-178.

_____. (Org). *Novas periferias metropolitanas – a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmicas e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte, C/Arte, 2006.

_____.; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

COSTA, Lúcio. *Lúcio Costa: registro de uma vivência*. São Paulo: Empresa das Artes, 1995.

DACOL, Silvana. *O potencial tecnológico da indústria da construção civil: uma proposta de modelo*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Centro tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1996.

DAMIANI, Amélia Luísa; CARLOS, Ana Fani Alessandri; SEABRA, Odete Carvalho de Lima (Org.). *O espaço no fim de século: a nova raridade*. São Paulo: Contexto, 1999.

DANIEL, Celso; SOMEKH, Nadia. *Novas Estratégias de Ação Regional: a experiência recente da câmara do grande ABC*. In: VIII Encontro Nacional da ANPUR – ENANPUR, Porto Alegre, 1999. *Anais...* Porto Alegre, 1999.

DANTAS, Ana Cláudia de Miranda. *Planejamento urbano e construção cotidiana da participação social: o caso de Angra dos Reis*. *Cadernos IPPUR*, ano VII, n. 3, Rio de Janeiro, 1993.

DAVIDOVICH, Fany. A “volta da metrópole” no Brasil: referências para a gestão territorial. In: Ribeiro, Luiz César de Queiroz. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, entre a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Rio de Janeiro: FASE – Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.

DAVIDOVICH, FANY. Escalas de urbanização: uma perspectiva geográfica do sistema brasileiro. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 4, n. 1, p. 51-82, 1978.

DAVIS, Mike. *Planeta de favelas: a involução urbana e o proletariado informal*. In: SADER, Emir. *Contragolpes*. São Paulo: Boitempo, 2006a

DAVIS, Mike. Planeta de Favelas: A involução urbana e o proletariado informal. In: SADER, Emir (Org.). *Contragolpes* – seleção de artigos da New Left Review. São Paulo: Boitempo, 2006b. p-191-218.

De Soto, Hernando. *O mistério do capital*. Trad. Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DIAS, Solange Gonçalves (Org). Estudo de impacto de vizinhança. *Série Pensando o Direito*, Ministério da Justiça, v. 9, p. 47-52, Brasília, 2009.

DIKEÇ, Mustafa. Space as a mode of political thinking. *Geoforum*, v. 43, n. 4, p.669-676, 2012.

_____. Space, politics, and the political. *Environment and Planning D: Society and Space*, volume 23, n. 2, p. 171-188, 2005.

DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 2ª ed.

DURKHEIM, Emile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. 3ª ed.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. *Sobre a questão da moradia*. São Paulo: Boitempo, 2015.

FAINSTEIN, Susan. Justice, politics and the creation of urban space. In: Merrifield, Andy, SWINGEDOWN, Erik (Ed.). *The urbanization of injustice*. New York: New York University Press, 1997. p. 18-44.

FAZITO, Dimitri. *Análises qualitativas na Demografia: um exercício de autocrítica dos fundamentos e práticas no campo demográfico*. Trabalho apresentado na disciplina “Métodos qualitativos aplicados à Demografia I”. Belo Horizonte: CEDEPLAR / FACE / UFMG, 2003. (não publicado)

FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. In: _____. (Org.) *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 136-167.

_____. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. *Revista Jurídica do Uniaraxá*. v.5, n. 5, 2001. pp. 12-33. Disponível em <http://www.uniaraxa.edu.br/ojs/index.php/juridica/article/view/136/127>. Último acesso em 30/03/2018.)

_____. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois, razão de descrença ou razão de otimismo, *Revista UFMG*, v. 20, n. 1, p. 212-233, Belo Horizonte, jan-jun 2013.

_____. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org). Belo Horizonte: Del Rey, 2006a.

_____. Princípios, bases e desafios de uma política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006b.

_____. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*, Belo Horizonte, C/Arte, 2008. p. 123-135.

_____. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FERREIRA, Francisco Whitaker. *Planejamento sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FERRO, Sérgio. *O canteiro e o desenho*. São Paulo: Projeto Editores Associados, 1982.

FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI; BENFATI (Org.). *Urbanismo: dossiê São Paulo - Rio de Janeiro*. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004. p.185-198.

_____. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe. Notas preliminares sobre o método sócio-jurídico-crítico. *Revista de teoria jurídica e práticas sociais*, v. 1, p. 9-23, Rio de Janeiro, 1989.

FONTANA, Andrea; FREY, James H. The interview: from structured questions to negotiated text. In: DENZIN, Normank; LINCON, Yvonna S. (Ed.). *Collecting and interpreting qualitative materials*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, 2003. 2ª ed. p. 61-106.

FOUCAULT, Michel. Outros espaços. In: _____. *Estética: Literatura e Pintura, Música e Cinema. Ditos e Escritos vol. III*. São Paulo: Forense Universitária, 2009.

FRAMPTON, Kenneth. *História crítica da arquitetura moderna*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

FRANCO, Luiz Sérgio; AGOPYAN, Vahan. *Implementação da racionalização construtiva na fase de projeto*. São Paulo, EPUSP, 1994 (Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia de Construção Civil, BT / PCC / 94).

FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *Extensão ou comunicação?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 7ª. ed.

_____. *Pedagogia da autonomia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. 25ª. ed.

_____. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. 21ª. ed.

FREITAS, Henrique e JANISSEK, Raquel. *Análise léxica e análise de conteúdo: técnicas complementares, sequenciais e recorrentes para exploração de dados qualitativos*. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 2000.

FRÚGOLI Jr., Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Cortez: Edusp, 2000.

FURTADO, Fernanda; REZENDE, Vera F. Novas perspectivas para o financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil: a outorga onerosa do direito de construir. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord). *Revisitando o instituto da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 119-141.

GAIO, Daniel. *A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015a.

_____. O fetiche da lei e a reforma urbana no Brasil. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloísa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (Org.). *Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana*. Belo Horizonte: C/Arte, 2015b.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GOMBRICH, Ernst Hans Josef. Trad. Álvaro Cabral. *A história da arte*. Rio de Janeiro: LTC, 1999. 16ª ed.

GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: EDUSP, 1993.

GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano*. São Paulo: RT, 1983.

GUARESI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra (Org.). *Textos em Representações Sociais*. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1994.

HAGER, Carol. Revisiting the ungovernability debate: regional governance and sprawl in USA and UK, *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 4, vol. 36, p. 817-830, 2012.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2006.

_____. *Espaços urbanos na aldeia global: reflexões sobre a condição urbana do capitalismo no final do século XX*. Transcrição de palestra proferida em Belo Horizonte. Belo Horizonte: 1995. (não publicado)

_____. From Managerialism to Entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*. Series B, Human Geography, vol. 71, n. 1, The Roots of Geographical Change: 1973 to the present, p. 3-17, 1989.

_____. *The urban experience*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

HARVEY, David. The urban process under capitalism. In: DEAR, M. e SCOTT, A. J. (Ed.). *Urbanization and urban planning in capitalist societies*. New York, Methen and Co, 1981.

HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. Trad. Ana Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HISSA, Cássio Eduardo Viana. *Entrenotas: compreensões de pesquisa*. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

HOBBSBAWN, Eric & RANGER, Terence (Org.). *A invenção das tradições*. Trad. Celina Cardim Cavalcante. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. 3ª ed.

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IORIS, A. A. R. Os limites políticos de uma reforma incompleta. A implementação da Lei de Recursos Hídricos na Bacia do Paraíba do Sul. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, n. 1, p. 61-85, 2008.

JACOBS, Jane. O tipo de problema que é a cidade. In: _____. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 1-26 e 477-499.

JACQUES, Paola, Berenstein. *Estética da ginga: a arquitetura das favelas através da obra de Hélio Oiticica*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2003. 3ª ed.

JOVCHELOVITCH, Sandra. *Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. *Vivendo a Vida com os Outros: Intersubjetividade, Espaço Público e Representações Sociais*. In: GUARESI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra (Org.). *Textos em Representações Sociais*. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1995.

JUNQUEIRA, Thaís Lanna. O pico da discórdia: conflitos na patrimonialização de um conjunto paisagístico em Itabirito na década de 1960. In: *4º Colóquio Ibero-Americano Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto*. Belo Horizonte, de 26 a 28 de setembro de 2016. Não paginado. Disponível em <http://www.forumpatrimonio.com.br/paisagem2016/artigos/pdf/53.pdf>. Último acesso em 13/07/2018.

Klink, Jeroen. Globalização, reestruturação territorial e o desafio da governança metropolitana colaborativa: evidências recentes e perspectivas brasileiras das cidades-região. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John.

Inclusão, colaboração e governança. Vancouver: The University of British Columbia / Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles / Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.

KOOLHAAS, Rem; MAU, Bruce. *Quantum Leap: Euralille*, Center International d’Affaires, Lille, France, 1994. In: _____. *S, M, L, XL*. New York: The Monacelli Press, 1995.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: paz e Terra, 1979.

LACERDA, Norma et al. Planos Diretores Municipais: Aspectos legais e conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1, v. 7, p. 55-72, 2005.

LAMBERT, William W. *Psicologia Social*. Trad.de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

LANE, Silvia T. Maurer. *O que é psicologia social*. São Paulo: Braziliense, 1987.

LEFEBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. *El manifiesto diferencialista*. México: Siglo Veinteuno Editores, 1970. 2. Ed.

_____. *Espaço e política: o direito à cidade II*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

_____. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos, 1969.

_____. *O pensamento marxista e a cidade*. Lisboa: Ulisseia, 1972.

_____. *The production of space*. Trad. Donald Nicholson-Smith. Oxford: Blackwell Publishing, 1991.

LEITÃO, Isolda. Uma experiência de usucapião coletivo em Jaboatão dos Guararapes – Pernambuco. In: Alfonsin, Betânia de Moraes (org). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

LELIS, Natália. *Arquitetura e participação do social: uma reflexão sobre o lugar do arquiteto*. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, 2004.

_____. A arquitetura da polícia e a política da terra. In: XV SEMINARIO IBEROAMERICANO DE ARQUITECTURA Y CONSTRUCCIÓN CON TIERRA. *Memorias...* Cuenca, 2015.

_____. Arquitetura: objeto de estudo ou campo disciplinar? In: II SEMINÁRIO ARQUITETURA E CONCEITO, Belo Horizonte, 2005. *Anais...* Belo Horizonte, 2005.

_____. Do momento-espaco político: o espaco diferencial e o momento político. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloísa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (Org.). *Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana*. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

_____. Ocupações urbanas: a poética territorial da política. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.18, p. 428-444, 2016.

_____. *Para estruturação de uma política municipal de habitação e desenvolvimento urbano em Conceição do Mato Dentro*. Belo Horizonte, 2012 (não publicado).

_____. Participação social: o autoritarismo mascarado nas intervenções urbanas. VII COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. Santiago, 2005. (não publicado)

_____. *Por uma teoria instável: pensamento e não pensamento em arquitetura e o caso de Bernard Tschumi*. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

_____. O hábitat, o habitus e a habitação: a configuração de moradias em uma nova área. V SEMINARIO IBEROAMERICANO VIVIENDA RURAL Y CALIDAD DE VIDA EN LOS ASENTAMIENTOS RURALES. Guadalajara, 2003. (não publicado)

_____. Regularização, regulação e o Estado: entre a política e a polícia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15, 2013, Recife. *Anais...* Recife: ANPUR, 2013.

_____. Sutilezas da vida urbana. *Arquitetura* (Belo Horizonte). v. 4, p.148-188, 2007.

_____; GAIO, Daniel. The (re)structuring space of struggles over land regulation in the new forms of supramunicipal governance in Brazil. WORKSHOP ON LAW, URBAN SPACE AND SOCIAL JUSTICE. Onati, 2014. (não publicado)

_____; HEISE, André Falleiros. *Arquitetura Contemporânea no Brasil*. In: CORREIA, Mariana et. al. (Org.). *Arquitectura de tierra en América Latina*. Lisboa: Argumentum, 2016.

_____; LIMA JÚNIOR, Pedro de Novais. Projeto Nossa Casa: arquitetura de terra e participação social In: III SEMINARIO IBEROAMERICANO DE CONSTRUCCION CON TIERRA, Tucuman, 2004. *Anais...* Tucuman, 2004.

LEMOS, Carlos. *Alvenaria burguesa: uma breve história da arquitetura residencial de tijolos a partir do ciclo econômico liberado pelo café*. São Paulo: Nobel, 1989.

LEMOS, Carlos. *História da casa brasileira*. São Paulo: Contexto, 1989.

LEMOS, Mauro et al. A nova geografia econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos pólos econômicos e suas áreas de influência. In: IX Seminário sobre a economia mineira, Diamantina, 2000. *Anais...* Diamantina: Cedeplar, 2000.

LEUSIN, Sérgio. Existe inovação nas edificações? In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, XVI, Piracicaba, 1996. *Anais...* Piracicaba, SP: UNIMEP/ABEPRO, 1996.

LIMONAD, Ester. Muito além do jardim: planejamento urbano ou urbanismo, do que estamos falando? In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloísa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (org). *Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana*. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

LINHARES, Maria Yedala (Org.). *História Geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Campos, 2000. 9ª ed.

LOBATO, Monteiro. *Jeca-Tatuzinho*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1966. 33ª ed.

LOBATO, Monteiro. *Urupês*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1994.

LOMAR, Paulo José Villela. Operação urbana consorciada. In: DALLARI, Adilson Abreu (Org.). *Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2006. 2ª ed. p. 247-288.

LOUREIRO, Maria Rita (Org.) *Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1981.

LOURENÇO, Tiago Castelo Branco. *A cidade ocupada*. 2014. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

LYNCH, Bárbara Deutsch. Instituições internacionais para a proteção ambiental suas implicações para a justiça ambiental em cidades latinoamericanas. In: ACSERALD, Henri (Org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LYRA, Ricardo Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. As políticas de Regularização Fundiária e suas várias faces: uma revisita a algumas questões básicas sobre a irregularidade urbana e às medidas para “solucioná-la”. In XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Belém. *Anais...* Belém, 2007.

MAGALHÃES, Alex. Retomando a problemática da integração das favelas à cidade: 20 anos da “Constituição Cidadã”, o Estado de Direito chegou às favelas? In: V CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, Manaus, 2008. *Anais...* Porto Alegre: Magister, 2009.

MAGALHÃES, F.; SILVA, H.; TONUCCI FILHO, J. B. M. Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH. In: COSTA, Heloísa Soares de Moura; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2011. p. 17-40.

MARCONDES, Maria José de Azevedo. *Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 1999.

MARICATO, Ermínia. (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: Arantes, O. et al. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. Brasil 2000: qual planejamento urbano? In: *Cadernos IPPUR*, XI, 1 e 2, p. 113-130, jan-dez, 1997.

_____. É a questão urbana, estúpido! In: _____ et al. (Org.) *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*: São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2013.

_____. *Habitação e Cidade*, São Paulo: Atual, 1997.

_____. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes., 2011.

_____. Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JR, Orlando Alves dos (Org.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 309-325.

_____; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade, *Teoria e Debate* 66, 2006.

MARINS, Paulo César Garcez. Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In: SEVCENKO, N. (Org.). *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras. 1998. v. 3 p. 131-170.

MARRIFIELD, Andy. *Henri Lefebvre: a critical introduction*. New York: Routledge, 2006.

MARTIS, José de Souza. *A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história na metrópole anômala*. São Paulo: Hucitec, 2000.

_____. O cativo da terra. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

_____. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. *Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.

MARTINS, Sérgio. O urbanismo: esse (des)conhecido saber político Revista *Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 3, 2000.

MARTINS, Sérgio. Crítica à economia política do espaço. In: DAMIANI, Amélia Luísa; CARLOS, Ana Fani Alessandri; SEABRA, Odete Carvalho de Lima (Org.). *O espaço no fim de século: a nova raridade*. São Paulo: Contexto, 1999.

MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Boitempo, 2004.

MATTOS, Liana Portilho. *Nova ordem jurídico-urbanística: função social da propriedade na prática dos tribunais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MAUÉS, Luiz Maurício Furtado. *Metodologia de organização interna e melhoria do processo produtivo em centrais de montagens de componentes: um estudo de caso*. Florianópolis, 1996. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) - Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina.

MAYER, Joviano Gabriel Maia. *O comum no horizonte da metrópole biopolítica*. 2015. Dissertação. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

MCMICHAEL, Philip. *Development and social change*. California: Pine Forget Press, 2000.

MELHADO, Silvio Burratino. *Qualidade do Projeto na Construção de Edifícios: Aplicação ao caso das empresas de incorporação e construção*. São Paulo, 1994. Tese (Doutorado em Engenharia Civil). Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1994.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2016 [1980]. 33ª ed. Ver. E atual. Até a Emenda Constitucional 92, de 2016.

MELO, Izabel Dias de Oliveira. *O espaço da política e as políticas do espaço: tensões entre o programa de urbanização de favelas Vila-Viva e as práticas cotidianas no Aglomerado da Serra em Belo Horizonte*. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, IGC/UFMG, 2010.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Belo Horizonte: a metrópole segregada. In: _____; GODINHO, Maria Helena Lacerda (Org.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: Pucminas, 2003.

MIRANDA-RIBEIRO, Paula; MOORE, Ann. Já nas bancas: a saúde reprodutiva das adolescentes vista através das revistas Querida e Capricho. In: *Revista brasileira de estudos de população*, v.19 n. 2, p. 263-276, jul-dez 2002.

MONTANER, Josep Maria. *As formas do século XX*. Barcelona: Gustavo Gili, 2002.

MONTANER, Josep Maria. *Sistemas arquitetônicos contemporâneos*. Barcelona: Gustavo Gili, 2009.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (Coord.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: PBH/CEDEPLAR, 1994.

_____. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008

_____. Espaço, brasileiro, metrópoles e desenvolvimento econômico; desafios da RMBH. In: *Caderno Metropolitano II: a (re)construção da RMBH, o papel do empreendedor na produção do espaço metropolitano sustentável*. PEREIRA, José Abílio; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). Belo Horizonte: Secretaria de Desenvolvimento Regional e Urbano (SEDRU); Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais, CREA-MG, 2010.

_____. Outras Fronteiras: novas espacialidades na urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.). *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.

_____. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.

MOREIRA, Manuel Belo. The dynamics of the global capital and its consequences on agriculture and in rural spaces. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, v. 10, n. 1, p. 41-47, 2002.

MOREIRA, Mariana. A história do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 27-43.

MOSCOVICI, Serge. *A representação social da psicanálise*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

Moura, Rosa. Metrópoles em reestruturação: a lógica da desordem. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, entre a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Rio de Janeiro: FASE – Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.

NOVAIS, Fernando A. (Coord.); SOUZA, Laura de Mello (Org.). *História da vida privada no Brasil: cotidiano e vida privada na América portuguesa*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. (História da Vida Privada no Brasil. v. 1)

NOVARA, Enrico et al. *Pobreza e patrimônio: a comunidade do Planalto II*. Belo Horizonte: AVSI, 2003.

OLIVEIRA, Fabrício Leal. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do séc. XXI. In: ACSELRAD, Henri. (Ed.) *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Espaços do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISES, José Álvaro et al. (Org.). *Contradições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo: CEBRAP, 1981.

_____. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. *Novos Estudos Cebrap* 74, março, 2006.

ORIANDI, Eni. Puccinelli. Formação discursiva. In: _____. *Análise do discurso*. Campinas: Pontes, 1999.

PAOLI, Maria Célia & SADER, Eder. Sobre “classes populares” no pensamento sociológico brasileiro (notas de leitura sobre acontecimentos recentes). In: CARDOSO, Ruth C. L. (Org.) *A aventura antropológica: teoria e pesquisa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

PATTO, Maria Helena Souza. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. *Estudos Avançados*, v. 13, n. 35, p. 167-198, São Paulo, jan-abr 1999.

PEIXOTO, Marcos. Extensão rural no Brasil – uma abordagem histórica da legislação. In: *Textos para discussão*, n. 48, out. 2008, Consultoria legislativa do Senado Federal, Centro de Estudos, Brasília. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-48-extensao-rural-no-brasil-uma-abordagem-historica-da-legislacao>>. Último acesso em 03/02/2018.

PEREIRA, José Roberto. *Diagnóstico participativo: o método DRPE*. Tubarão: Perito: 2017.

_____. Visões mediadoras e o papel dos diagnósticos participativos na organização de assentamentos rurais. *Revista de Administração da UFLA*, v. 3, n. 2, jul./dez., 2001.

PERROT, Michelle. Os operários, a moradia e a cidade no séc. XIX. In: _____. *Os excluídos da História: operários, mulheres e prisioneiros*. Trad. Denise Bottmann. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

PINHEIRO, Otilie Macedo & ROLNIK, Raquel (Coord.). *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades; CONFEA. 2004.

PINTO, João Bosco. Planejamento participativo: rito ou prática de classe? In: *Cadernos de Planejamento Participativo*. Rio Grande do Sul: Unijuí / UNESCO, 1986. p. 119-150.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy. *O enigma do político: Marx contra a política moderna*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2009.

SEMINARIO IBEROAMERICANO DE ARQUITECTURA E CONSTRUCCIÓN CON TIERRA – SIACOT – XV, Cuenca, 2015. *Memoria...* Cuenca: PROTERRA, 2015.

SEMINARIO IBEROAMERICANO DE ARQUITECTURA E CONSTRUCCIÓN CON TIERRA – SIACOT – XVI, Asunción, 2016. *Memoria...* Asunción: PROTERRA, 2016.

SEMINARIO IBEROAMERICANO DE ARQUITECTURA E CONSTRUCCIÓN CON TIERRA – SIACOT – XV, La Paz, 2017. *Memoria...* La Paz: PROTERRA, 2017.

RAGO, Margareth. Desodorização do espaço urbano. In: _____. *Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar (Brasil: 1890-1930)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

RANCIÈRE, Jaques. *A partilha do sensível. Estética e política*. São Paulo: EXO experimental org; Ed.34, 2005.

_____. Contemporary arts and the politics of aesthetics. In: HINDERLITER et al (Ed.) *Communities of sense: rethinking aesthetics and politics*. London: Duke University Press / Durham & London, 2009. p. 31-50.

_____. Discovering new worlds: politics of travel and metaphors of space. In: *Travellers' tales: narratives of home and displacement*. ROBERTSON, G. et al. (Ed.). London: Routledge, 1994. p. 27-35.

_____. *O desentendimento: política e filosofia*. Trad. Ângela leite Lopes. São Paulo: Ed. 34, 1996a.

_____. O dissenso. In: NOVAES, A. (Org.). *A crise da razão*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996b. p. 367-382.

_____. *O mestre ignorante: cinco lições sobre a emancipação intelectual*. Belo Horizonte: Atlântica, 2013. 3ª. ed. 3ª. reimp.

_____. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

_____. Politics and aesthetics: an interview. *Angelaki: Journal of the Theoretical Humanities*, v. 8, n. 2. p. 191-211, 2003.

_____. *Short voyages to the land of the people*. Translated by James B. Swenson. Stanford, California: Stanford University Press, 2003.

_____. Ten thesis on politics. *Theory and event* v. 5, n. 3, 2001.

- RAPOPORT, Amos. *Vivienda y Cultura*. Barcelona: Gustavo Gili, 1972.
- REIS FILHO, Nestor Goulart. *Quadro da arquitetura no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2006. 11ª ed.
- REIS, Eduardo Moreira. Aspectos práticos da regularização fundiária de interesse social. In: SOUZA, Adriano Stanley; FARIA, Edimur Ferreira de; ARAÚJO, Marinella Machado. *Regularização fundiária aplicada*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016.
- RIBEIRO, Juliana. *Contradições paralelas*. Trabalho final de Graduação em Arquitetura e Urbanismo, PucMinas, Belo Horizonte, 2015.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 1997.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2000.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do. O espaço social das grandes metrópoles brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 3, p. 111-130, nov. 2000.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert. *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- ROCCO, Rogério. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 1-61.
- ROCHA, Rodrigo Amaral do Prado; OLIVEIRA, Pedro Henryque Melo de. Descrição do uso da taipa de pilão com terra estabilizada na Austrália. In: SEMINARIO IBEROAMERICANO DE ARQUITECTURA E CONSTRUCCIÓN CON TIERRA – SIACOT – XV, La Paz, 2017. *Memória...* La Paz: PROTERRA, 2017.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1997.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nádia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: GONÇALVES, Maria Flora et al. (Org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano regional*. São Paulo: Anpur/Editora da Unesp, 2003.

ROSENVALD, Nelson. Usucapião: o significado de justo título. *Jornal Carta Forense*. São Paulo. 02/07/2014. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/o-significado-do-justo-titulo/13953>>. Último acesso em 03/03/2018.

RYBCZYNSKI, Witold. *Casa: pequena história de uma ideia*. Rio de Janeiro: Record, 1996.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, Marcel (Org.) *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1993

SANTORO, Paula Freire. Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, v. 16, p. 169-187, 2014.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, Sara; FERNANDES, Ana. (Org.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 293-314.

_____; MONTANDON, Daniel Todmann (Org.) *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Introdução à Ciência Pós-Moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton. et. al. (Org.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1994.

SANTOS, Roberto. Eustaaquio. *A armação do concreto no Brasil: história da difusão do sistema construtivo concreto armado e da construção de sua hegemonia*. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais – FALE/UFMG. Belo Horizonte, Minas Gerais. 2008.

SCHMITT, Carin Maria; FORMOSO, Carlos Torres; MOLIN, Denise Dal; BONIN, Luís Carlos. O desenvolvimento da qualidade e da produtividade da indústria da construção civil no Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, XII, 1992, São Paulo. *Anais...* São Paulo, SP: Universidade Paulista, 1992.

SEGAWA, Hugo. *Arquiteturas no Brasil 1990-1990*. São Paulo: EDUSP, 1996.

SEGRE, Roberto. *América Latina, fim de milênio. raízes e perspectivas de uma arquitetura*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo, Studio Nobel, 1991.

SEVCENKO, Nicolau (Org.) *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SHIMBO, Lúcia *Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012. 7ª ed.

SILVA, Margarete Maria de Araújo. *Água em meio urbano, favelas nas cabeceiras*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

SOJA, Edward. *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Oxford and Malden: Blackwell Publishers, 2001.

SOJA, Edward. A dialética sócio-espacial. In: _____. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SOUZA, Leandro Gomes. *Discussão sobre a noção de vazío urbano: diferentes classificações e sua importância para o planejamento urbano*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: IPPUR, 2014, p. 23-51.

SOUZA, Luiz Alberto. Planejando o território regionalmente: planos diretores para além dos limites municipais. In: V CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, Manaus, 2008. *Anais...* Porto Alegre: Magister, 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SOUZA, Maria Julieta Nunes de. Repensando nossas cidades: contribuições de procedimentos ambientais no debate sobre os instrumentos urbanísticos. In: FERNANDES, Edésio; RUGANI, Jurema Marteleto (Org.). *Cidade, memória e legislação: preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: Instituto dos Arquitetos do Brasil, 2002, p. 71-79.

STEVENS, Garry. *O círculo privilegiado: fundamentos sociais da distinção em arquitetura*. Brasília: UnB, 2003.

STREY, Marlene Neves et al. *Psicologia social contemporânea*. Petrópolis: Vozes, 1998.

SWYNGEDOUW, Erik. But what about left architecture? In: LAHIJI, Nadir Z. (Ed.). *Can architecture be an emancipatory project? Dialogues on the left*. Winchester, UK / Washington, USA: Zero Books, 2016a.

_____. Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, vol. 42, n. 11, p. 1991-2006, 2005.

_____. On the impossibility of an emancipatory architecture: the deadlock of critical theory, insurgent architects and the beginning of politics. In: *Can architecture be an emancipatory project? Dialogues on the left*. Winchester, UK / Washington, USA: Zero Books, 2016b.

THOMPSON, Edward Palmer. A economia moral da multidão inglesa no séc. XIII. In: _____. *Costumes em comum: estudos sobre a cultura popular tradicional*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

TODOROV, Tzvetan. *A conquista da América: a questão do outro*. Martins Fontes, 2010. 4ª ed.

TONUCCI FILHO, *Duas experiências de planejamento metropolitano em Belo Horizonte*. 2012. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

TONUCCI FILHO, J. B. M. Urban occupations as urban commons? Explorations from Belo Horizonte, Brasil. In: IASC THEMATIC CONFERENCE, 1., 2015, Bologna. 1st IASC Thematic Conference on the Urban Commons. Bolonha: IASC, 2015.

TOPALOV, Christian. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. *Espaço e Debates*, ano VIII, v. 1, n. 23, p. 5-30, 1988.

TSCHUMI, Bernard. *Architecture and disjunction*. London, Mit Press, 1996.

VAINER, Carlos. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*, 2001-2/2002-1. p.13-32.

_____. Pátria, Empresa e Mercadoria; Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia et al. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. Planejamento e conflito: experiências de planejamento urbano em contexto de conflitos sociais. Encontro Nacional da ANPUR – ENANPUR, XV, Recife, 2013. *Anais...* Recife, 2013.

VALÉRY, Paul. *Eupalinos ou o arquiteto*. Trad. Olga Reggiani. São Paulo: Editora 34, 1999.

VASCONCELOS, Sílvio de; LEFEBVRE, Renée. *Minas: cidades barrocas*. São Paulo: Companhia Nacional, 1976.

VELLOSO, Rita de Cássia Lucena; WOJCIEHOWSKI, Matias John. Processos participativos no planejamento da RMBH: perspectivas e desafios na elaboração do plano diretor de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH). In: ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, Jupira Gomes de; DINIZ, Alexandre Magno Alves (Org.). *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Carta Capital / Belo Horizonte: PUC Minas, 2015, v. 1, p. 390-420.

VIDAL, Mario. Patamares tecnológicos da industrialização da construção: tentativa de sistematização. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, IX, 1989, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, RS: UFRGS e UFSM, 1989. vol. 2.

WALCACER, Fernando. A nova lei dos loteamentos. In: PESSOA, Álvaro (Coord.). *Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: Livros Temáticos e Científicos / Instituto de Administração Municipal, 1981.

XAVIER, Alberto (Org.). *Arquitetura Moderna Brasileira: depoimento de uma geração*. São Paulo: Pini, Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura; Fundação Vilanova Artigas, 1987.