

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

**DEMOCRACIA E ESPAÇO URBANO:**  
**A dinâmica do direito à cidade em Juiz de Fora/MG**

Ana Beatriz Oliveira Reis

Niterói, RJ

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

Ana Beatriz Oliveira Reis

**DEMOCRACIA E ESPAÇO URBANO:**  
**A dinâmica do direito à cidade em Juiz de Fora/MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre

Orientador: Prof. Dr. Enzo Bello

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional

Niterói, RJ

2016

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Enzo Bello - orientador

Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Dr. Pedro Curvello Saavedra Avzaradel

Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Dr. Ricardo Nery Falbo

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ)

## RESUMO

A presente dissertação de mestrado busca compreender a relação entre democracia e espaço urbano por meio da análise da dinâmica do direito à cidade no município de Juiz de Fora, nos espaços institucionais e não institucionais de participação. Essa investigação se faz por intermédio do referencial empírico construído por meio de estudo de caso cujo objeto é o espaço urbano juizforano. Destaca-se nesse processo a atuação do MaisJF como um dos principais atores que reivindicam o exercício do direito à cidade em Juiz de Fora atualmente. As bases teóricas dessa pesquisa relacionam categorias teóricas fundamentais como a concepção gramsciana de Estado Ampliado, Cidadania Ativa, Espaço Social e Neoliberalismo para compreender a democracia contemporânea na emergência do modelo neoliberal de Estado e seus impactos no exercício do direito à cidade, ou seja, na vivência plena do espaço social e da cidadania.

**Palavras-chave:** democracia; espaço urbano; direito à cidade; cidadania; Juiz de Fora.

## **ABSTRACT**

This dissertation seeks to understand the relationship between democracy and urban space from the analysis of the dynamics at right to the city of Juiz de Fora city in institutional and non-institutional spaces to participation. This research is done from empirical framework built through case study which object is the Juiz de Fora's urban space. It stands out in this process the action of MaisJF as a key player claiming the exercise of the right to the city of Juiz de Fora today. The theoretical basis of this research relates fundamental theoretical categories like the Gramsci's concept of expanded state, active citizenship, social space and neoliberalism for understanding contemporary democracy in the emergence of the neoliberal model of state and their impact on the exercise of the right to the city, that is, the full living of the social space and citizenship.

**Keywords:** democracy; urban space; right to the city; citizenship; Juiz de Fora.

Dedico essa dissertação às pessoas que consagraram suas vidas à construção de um espaço urbano menos desigual e mais plural, em especial, aos integrantes do MaisJF.

## AGRADECIMENTOS

A rapidez com que esses dois anos passaram é inversamente proporcional à intensidade desse período em que me construo, diversas vezes me desconstruindo, como pesquisadora. Ao trilhar os últimos percursos dessa caminhada, vale refletir que só posso concluir esse ciclo graças ao apoio de muitas pessoas que, antes mesmo do meu ingresso no mestrado, já sonhavam comigo esse momento.

Agradeço, primeiramente, a minha família. Pai, mãe, Duda e Júlia: o amor de vocês me ajudou a superar um dos maiores desafios da minha vida até hoje. A certeza de que posso sempre contar com vocês é a base desse trabalho. Obrigada por tudo! Amo vocês!

Aos meus avós Nezinho e Glorinha (eterna Dindinha), muito obrigada por terem se orgulhado de mim mesmo sem entender o porquê de tudo isso. A despedida de vocês nesse instante dói na mesma proporção da convicção de que um dia todos nós estaremos juntos novamente.

A minha avó Magna, minha madrinha e segunda mãe, agradeço por sempre ter incentivado minha caminhada acadêmica e me encorajado a tomar as decisões mais difíceis. O exemplo de quem saiu de casa aos treze anos para estudar e se formar professora é um grande incentivo para os dias de incerteza e insegurança. A senhora é uma grande mulher!

Agradeço aos tios, tias, primos e primas pelo apoio de sempre. Em especial, agradeço a minha prima Greice, pela colaboração com os textos do Gramsci e pelas inúmeras conversas que, com certeza, clarearam os rumos dessa pesquisa. Agradeço ainda a minha prima Cristiane pela parceria profissional nos últimos dois anos. E, enfim, agradeço ao “trio ternura” Isabela, Elisa e Luís Eduardo pelas inúmeras conversas descontraídas, passeios e festas!

Ao longo dessa jornada, construí uma nova família em Niterói. Déborah, Adriana, Luciana e Júlia: obrigada pelo carinho de sempre e por terem me acolhido por tantas noites no período das minhas incontáveis viagens entre Juiz de Fora e o Rio.

Aos amigos e amigas de Juiz de Fora, agradeço por torcerem por mim desde o processo seletivo. Às novas amigas de Niterói, obrigada por todas as novas experiências que deram um fôlego a mais para persistir nesse caminho.

Aos colegas do mestrado e aos demais que conheci entre congressos e encontros, conversas e cervejas, agradeço por terem tornado essa jornada mais leve ao dividirem expectativas e ansiedades. Agradecimento especial as minhas irmãs fluminenses Juliana Mulatinho e Marilha Garau, maiores presentes do PPGDC, parceiras para todas as horas que levarei pela vida toda.

Agradeço aos professores do PPGDC, em especial, ao meu orientador Enzo Bello, cuja afinidade vai do marxismo ao *rock'n roll*. Que a parceria acadêmica proporcionada pelo mestrado continue ao longo das nossas jornadas! Aos funcionários do PPGDC, Cláudio e Ana Arantes, agradeço pela prontidão com que nos ajudaram desde o processo seletivo.

Agradeço aos membros da banca da qualificação professores Alex Magalhães, Ricardo Falbo e Roberto Fragale pelas inúmeras contribuições.

Agradeço ainda a minha amiga Bárbara Machado Pires por ter contribuído para a revisão do projeto apresentado no momento da qualificação.

Por fim, meu muito obrigada a todas e todos militantes dos movimentos sociais que já passaram pela minha vida e que foram indispensáveis para manterem em mim várias inquietações que, de alguma forma, se traduziram nesse trabalho. Meu agradecimento especial aos integrantes do MaisJF, Gabriela e Paulo, cuja contribuição foi imprescindível para essa pesquisa.





## **LISTA DE ABREVIATURAS DE SIGLAS**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CESAMA - Companhia de Saneamento Municipal

CF – Constituição Federal

CMH - Conselho Municipal de Habitação

CMT -Conselho Municipal de Transporte

CFOAB – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

COMDEMA - Conselho Municipal do Meio Ambiente

COMPPAR - Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural

COMPUR - Conselho Municipal de Política Urbana

CRAS- Centro de Referência de Assistência Social

DEMLURB - Departamento Municipal de Limpeza Urbana

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

EMCASA - Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora

EMPAV - Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização

FAU/ UFJF - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Juiz de Fora

FNRU –Fórum Nacional pela Reforma Urbana

FUNALFA - Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage

IAB/ JF – Instituto do Arquitetos no Brasil em Juiz de Fora

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDF – Índice de Desenvolvimento Familiar

IDMH - Índice de Desenvolvimento Humano

IPPLAN/JF – Instituto de Pesquisa e Planejamento

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

MAISJF – Movimento Popular Urbanista de Juiz de Fora

MAPRO - Fundação Museu Mariano Procópio

MG – Minas Gerais

PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PDT – Partido Democrático e Trabalhista

PLANOJF –Plano Estratégico de Juiz de Fora

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha vida.

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPGDC – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional

PROCON - Agência de Proteção e Defesa do Consumidor

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

RJ – Rio de Janeiro

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - IDF por abrangência de CRAS .....	31
Quadro 2 - Composição dos Conselhos Municipais de Juiz de Fora .....	40

## LISTA DE IMAGENS

Figura 1 Inserção do Município de Juiz de Fora na Região Sudeste do Brasil.....	33
Figura 2 - Mesorregião da Zona da Mata Mineira.....	35
Figura 3 - Cartilha explicativa elaborada pelo Maisjf sobre as alterações nas leis 6.909 e 6.910/86.....	45
Figura 4 - Projeções feitas pelo Maisjf durante as Jornadas de Junho em Juiz de Fora.....	48
Figura 5 - Ocupação Cultural da Curva do Lacet.....	55
Figura 6 - Gráficos elaborados por meio do resultado dos questionários aplicados para a elaboração do projeto Praça Artística sa Curva do Lacet.....	56

Ou a democracia edifica as cidades ou as cidades destroem a democracia. Há tempos que não ouvia a expressão "gente que queremos ser". A utopia não é um ponto de chegada, é um devir essencial à prática democrática. A democracia é um sistema político onde o poder deve estar nas mãos das gentes que "querem ser gente." O resto é insidioso marketing baseado no egotismo infantil e no hedonismo narcisista, armas essenciais ao exercício do poder do capital acumulativo.

Edson Reineh<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Professor do departamento de Ciência Naturais do Colégio de Aplicação João XXII/UFJF e meu primeiro orientador num projeto de Iniciação Científica Jr. no ano de 2007.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
METODOLOGIA E EIXOS ANALÍTICOS .....	24
Método de abordagem .....	24
Eixos analíticos .....	25
Método de procedimento .....	29
CAPÍTULO 1 O ESPAÇO URBANO JUIZ DE FORA .....	31
1.1. Aspectos econômicos, sociais e político-institucionais .....	31
1.2. A legislação urbanística municipal .....	41
1.3. Cidade em movimento: o MaisJF .....	51
1.4. Conclusões Parciais .....	58
CAPÍTULO 2- DEMOCRACIA E CIDADES .....	62
2.1 Capitalismo contra democracia.....	62
2.2 Democracia para além do Estado.....	70
2.3 Espaço urbano em disputa .....	78
2.4 Considerações parciais.....	90
CAPÍTULO 3 - A DINÂMICA DO DIREITO À CIDADE EM JUIZ DE FORA/MG .....	92
3.1. O direito à cidade na nova ordem constitucional brasileira.....	92
3.2 Algumas considerações sobre a dinâmica do direito à cidade em Juiz de Fora/MG. ....	104
CONCLUSÃO.....	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	115
APÊNDICE A .....	125

## INTRODUÇÃO

Pensar a relação entre democracia e cidades é pensar a vida cotidiana. A paisagem urbana contrastante de Juiz de Fora e as diferenças de acesso aos benefícios da urbanização, como diria José Afonso da Silva (2010, p.45), sempre me inquietaram. Essa inquietação se encontrou com a militância política aos quinze anos de idade, momento no qual a presença nos atos contra o aumento da tarifa da passagem de ônibus, ainda no ano de 2006, era, para mim, obrigatória. Momento ainda de colocar para fora toda a *rebeldia consequente* que, até 2008, significou intensa participação no movimento estudantil secundarista por meio da atuação nas direções do Grêmio Estudantil do Colégio de Aplicação João XXIII (GECAJ) e da União Juizforana dos Estudantes Secundaristas (UJES).

Além da militância política, a dependência do transporte coletivo público de Juiz de Fora para me deslocar dentro da cidade a partir do bairro Milho Branco me faz, até hoje, vivenciar todos os dias os problemas de mobilidade que enfrentam tantos outros milhares de juizforanos, principalmente aqueles que habitam nos demais bairros da periferia.

O ingresso na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, em 2009, marcou o início de uma fase mais distante das ruas. Ouvi diversas vezes os professores falarem diante de alguma intervenção minha durante as aulas a frase *vamos nos ater às questões jurídicas*, como se o Direito estivesse à parte de toda sociedade. Com o avançar do curso, acredito que fui cada vez mais envolvida por uma lógica simplista de olhar o mundo. Minha criatividade e capacidade crítica deram lugar à reprodução do discurso dos chamados “operadores” do Direito, calcados em suposta neutralidade, imparcialidade e isolamento do mundo jurídico.

Ainda assim, durante os cinco anos da graduação, houve importantes momentos que mantiveram as inquietações da adolescência presentes dentro de mim. Dentre eles, a parceria com o querido Professor Frederico Riani, a atuação na gestão *Outras Palavras* do Diretório Central dos Estudantes, a participação das edições do Encontro Mineiro de Estudantes de Direito do Estado de Minas Gerais, a atuação em projetos interdisciplinares sobre urbanismo bem como a realização da disciplina *Planejamento Urbano* do curso de Geografia. Esses grandes encontros foram essenciais para que eu pudesse levar minhas excitações da época do movimento estudantil adiante.

O ingresso no novíssimo mestrado em Direito Constitucional numa universidade que pouco conhecia me proporcionou novos encontros e reencontros. Apesar de todos os problemas que enfrentamos desde o início do curso, uma vez que esse Programa se encontra ainda na fase



de consolidação, fiquei muito feliz por achar dentro do campo jurídico um espaço para discutir questões para além da dogmática. Além da felicidade em ter colegas de sala que são militantes e que enriqueceram em muito os debates nas aulas, tive a sorte grande de poder trabalhar com o professor Enzo Bello que trouxe o marxismo de volta para a minha vida. Agora, com um pouco mais de maturidade e com muita sede por novas leituras, posso tentar fazer teoria da inquietação que permanece dentro de mim e que foi práxis um dia.

Essa longa contextualização não é mero parêntese. Para que a pesquisa aqui apresentada seja legítima, inclusive dando a oportunidade aos leitores de criticarem as minhas limitações como pesquisadora em formação da maneira mais sincera possível, acredito ser imprescindível deixar bem claro o lugar de onde falo. O sujeito pesquisador aqui, repleto de contradições e com inúmeras inquietações que estão longe de serem esgotadas, pretende observar a relação entre democracia e espaço urbano a partir de reflexões que começaram a ser construídas ainda na adolescência com questionamentos do tipo: por que a condição de vida na cidade é tão desigual para seus moradores? Por que o acesso aos bens da cidade é diferente para os jovens do centro da cidade e aqueles que se encontram na periferia? Por que as empresas ditam as regras do transporte público da nossa cidade? Por que não são priorizados os interesses da maioria da população como deveria ser caso a legislação fosse respeitada?

Atualmente, essas inquietações se traduziram em uma pesquisa que, além de cumprir requisito formal para obtenção do título de mestre em Direito Constitucional, pretendeu tentar compreender a dinâmica do direito à cidade em Juiz de Fora para auxiliar diferentes sujeitos que almejam a construção de um novo espaço urbano em suas experiências cotidianas. Esse objetivo principal foi ao encontro de uma das tarefas pautadas pela teoria crítica: compreender o concreto por meio do olhar atento para a realidade, buscando identificar os empecilhos para se construir um novo espaço urbano a partir das potencialidades emancipatórias presentes nas relações sociais, que só serão alcançados por práticas transformadoras.

A dinâmica do direito à cidade no espaço urbano determinado, qual seja, a cidade mineira de Juiz de Fora foi compreendida em função do olhar voltado aos espaços institucionais e não institucionais de participação. Essa delimitação já revela que nesse trabalho compreende-se que a práxis política não está restrita só à atuação política e jurídica no âmbito estatal.

Aparentemente, desde a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, o conceito de democracia representativa vem sendo ampliado para comportar novas formas de exercício do poder democrático por intermédio de práticas que foram institucionalizadas pelo próprio

Estado. Sobressaem como formas de participação social as audiências públicas, as conferências e conselhos federais, estaduais e municipais.

No âmbito das cidades, destaco a consagração do princípio da gestão democrática das cidades pelo Estatuto da Cidade, Lei federal nº 10.257/2001. De acordo com esse princípio, a população deverá participar do planejamento e da gestão do espaço urbano, por meio de audiências públicas ou de conselhos, influenciando, inclusive, a elaboração do Orçamento Público dos municípios.

Esses avanços legislativos ocorreram na mesma medida em que algumas práticas locais procuraram ressignificar o conceito de democracia graças à ampliação do seu conteúdo para além da representação. Dentre esses acontecimentos, saliento a experiência do Orçamento Participativo, que atualmente é referência mundial em termos de democracia participativa. Ao analisarem a experiência brasileira acerca do Orçamento Público, Santos e Avritzer (2002) destacam as seguintes características: (1) participação aberta a todos os cidadãos; (2) combinação entre democracia representativa e direta e atribuição de autonomia aos participantes para definir as regras internas; (3) alocação de recursos para investimentos baseados na combinação de critérios gerais e técnicos.

Embora experiências como essa sejam fundamentais para se colocar em xeque os limites da representação, não se pode afirmar que as formas de participação institucionalizadas são suficientes para garantir a prevalência dos interesses coletivos. Estes interesses são entendidos aqui como aqueles capazes de garantir a todos e todas que moram nas cidades o exercício pleno das liberdades individuais e coletivas e o acesso aos direitos sociais, em especial, aqueles que se concretizam no gozo da vivência plena do espaço social (LEFEBVRE, 2000).

Primeiramente, é necessário ressaltar que a ampliação da participação social não é uma reivindicação apenas dos setores populares. A reforma constitucional da Administração Pública, ocorrida na década de 90, introduziu mecanismos de participação da sociedade civil no Estado, principalmente na execução dos serviços públicos. Essa reforma foi realizada em meio ao contexto econômico-político de neoliberalização do país, quando se buscou justificar a diminuição do controle estatal sobre diversos setores da economia. Com o discurso que defendia maior participação do setor privado no Estado, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19/1995, que estabeleceu as bases jurídicas para a aderência à política neoliberal no Brasil.

É possível observar a seguinte contradição: as bases do Estado neoliberal começam a serem assentadas ainda no governo Collor, logo após a promulgação da Constituição de 1988,

ou seja, no mesmo momento em que se acenavam avanços em relação ao reconhecimento de novas formas de participação social. É verificada a tentativa de desmonte de um Estado que sinalizava mais garantias sociais por meio da nova Constituição sob um discurso que defendia maior participação da sociedade civil.

Por isso, apenas a análise legislativa não é suficiente para compreender o alcance da democracia contemporânea, sobretudo, no Brasil. É necessário olhar para a realidade, na tentativa de captar a dimensão das suas contradições, o que conduz ao necessário combate às tentativas de compreensão da participação social reduzidas à ótica da lei. A análise simplista da legislação não é capaz de compreender a dinâmica do exercício do direito à cidade no âmbito dos espaços institucionais e não institucionais de participação.

A análise que desenvolvi nesta dissertação dependeu ainda de outras variáveis interdisciplinares, sem as quais não é possível compreender o exercício do direito à cidade. Tomo em consideração que as bases materiais para o exercício direto do poder democrático foram enfraquecidas no momento do avanço neoliberal no Brasil, ao mesmo tempo em que o Estado passou a se abrir mais para a participação de outros atores que não são representados no poder legislativo.<sup>2</sup>

No momento em que a temática das cidades ganha mais destaque na academia e na sociedade brasileira, compreender as dinâmicas que ocorrem no espaço urbano torna-se ainda mais relevante, pois as promessas do liberalismo e a expansão do modelo de democracia ocidental (DAHL, 2012) entram em contradição com as políticas neoliberais que intensificam as desigualdades sociais e econômicas no âmbito do espaço urbano. As lutas por ampliação dos direitos à moradia e à mobilidade urbana, por exemplo, passam a estar presentes em várias cidades do mundo.

Com a promulgação da Constituição de 1988, a questão urbana passou a ter mais relevância no ordenamento jurídico brasileiro, ganhando capítulo próprio no texto constitucional. Desde então, novas normas vêm sendo criadas para se repensar as cidades que se transformaram intensamente desde o início do século passado. A mais importante dessas normas, sem dúvidas, é o Estatuto da Cidade. A lei federal 10.257/2001 consagra vários

---

<sup>2</sup> Essa avaliação é ratificada pela pesquisa feita pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) sobre a legislatura da Câmara dos Deputados iniciada em 2015. “O Diap, após pesquisa qualitativa, mapeou o perfil socioeconômico dos deputados eleitos em 2014. São 239 novos e 274 reeleitos. Pelo mapeamento, conclui-se que a nova Câmara dos Deputados será composta, em sua maioria, por parlamentares homens, com formação superior, com idade média de 49 anos, com experiência política ou administrativa anterior, com fonte de renda não-assalariada, pelo fato de a maioria ser formada por empresários e profissionais liberais.” Disponível em <http://www.diap.org.br/>. Acesso em 30/09/2015

importantes instrumentos de política urbana que, se efetivados, são capazes de ampliar o acesso aos bens coletivos produzidos no âmbito do espaço urbano.

No mesmo contexto em que a legislação começa a preocupar-se com a temática da cidade, a globalização e o neoliberalismo inauguram o modelo de formulação estratégica que aplica técnicas de gestão empresarial no âmbito do planejamento urbano. As cidades que adotaram esse modelo de planejamento e gestão urbanos, em especial as grandes metrópoles, passaram a ser pensadas como mercadorias. Essa é a avaliação de Carlos Vainer (2002), segundo o qual as intervenções urbanísticas promovidas pelo poder público e/ou privado a partir desse marco visam a atender prioritariamente os interesses do mercado. Acirra-se no âmbito do espaço urbano a disputa desigual entre os interesses do capital, dotado de poder econômico e político, e os interesses coletivos da sociedade, que geralmente não são representados materialmente nas principais esferas institucionais de decisão política. Com a adoção do modelo de empreendedorismo urbano (HARVEY, 2006), o exercício da cidadania é enfraquecido e prevalece a chamada “democracia direta do capital” (WOOD, 2011; VAINER; 2002).

Diante da contextualização apresentada, o exercício do direito à cidade pode ser compreendido como uma forma de resistência a essas imposições, bem como de reconhecimento de interesses na forma de direitos positivados, porém não efetivados por e para grande parte da população. Em resumo, o direito à cidade é entendido aqui como a síntese dos anseios de sujeitos coletivos e individuais, em termos de poderem participar da gestão cotidiana dos assuntos públicos. Esse direito, portanto, é mais amplo do que o direito à prestação de serviços e equipamentos urbanos, identificado nas figuras dos direitos dos usuários e consumidores, no âmbito do Direito Administrativo. O direito à cidade é o direito de participar e intervir nos rumos dessa, de poder dizer como o espaço urbano deve ser construído. Portanto, o seu exercício é também uma dimensão da cidadania ativa (WALZER, 2001; BELLO, 2010; POGREBINSCHI, 2007).

Tendo em consideração, principalmente, as contradições presentes entre o que está proposto na legislação e as condições concretas para o exercício do poder democrático de maneira mais participativa, questiono: qual a relação entre democracia e espaço urbano por meio da análise da dinâmica do direito à cidade na cidade de Juiz de Fora que ocorre nos espaços institucionais e não institucionais de participação?

Essa pesquisa vai ao encontro de um dos maiores pensadores marxistas do século XX, Antonio Gramsci, cuja obra lançou um olhar bastante atento sobre o concreto, valendo-se da máxima do pensamento dialético de ir além das aparências na busca pela essência. O filósofo

italiano não se contentou em analisar as relações de poder por meio de concepções ortodoxas tão caras à tradição marxista. Gramsci apontou *contradições nas contradições*, propondo um novo olhar que ressignificou inúmeros conceitos centrais da obra de Karl Marx, sem abandonar o rigor metodológico do materialismo histórico-dialético.

A noção de *Estado Ampliado* é uma ferramenta analítica que merece ser ainda mais apropriada por aqueles que acreditam na luta política como forma de se alcançar a emancipação humana (MARX, 2010). Essa categoria é central nesta dissertação para compreender a relação entre democracia e espaço urbano, pois, para Gramsci, o Estado não se resume à sociedade política (Estado em sentido estrito). Também faz parte do conceito ampliado de Estado a sociedade civil, esfera na qual acontece a elaboração e/ou a difusão das ideologias. Para Gramsci, é no interior do Estado, em seu sentido ampliado, que se dá a batalha pela hegemonia e pelo consenso, capazes de superar o bloco histórico do modo de produção capitalista (COUTINHO, 2012, p. 127).

A categoria cidadania foi utilizada nesse trabalho por meio da contraposição entre as concepções passiva e ativa. Segundo Michael Walzer, em sua concepção mais simples “*un ciudadano es un individuo que pertenece a una comunidad politica, es decir, una persona que disfruta de las prerrogativas y que assume las responsabilidades vinculadas a esa pertenencia*” (2001, p.153). Enquanto na antiguidade a participação era uma importante dimensão da cidadania, ao longo da modernidade, a atividade foi substituída pela representação. Houve a separação entre o homem e o cidadão sendo o exercício do poder político delegado a uma elite econômica. Hoje a cidadania se restringe basicamente ao direito eleitoral, a um ato com dia e hora marcado.

Já na cidadania ativa, a participação política é um fim em si mesmo uma vez que não há a separação entre o homem e o cidadão, sendo dimensionado o aspecto político de todas as atividades humanas (POGREBINSCHI, 2007, p. 63). Ser cidadão na concepção ativa é ainda poder participar diretamente da gerência dos assuntos da coletividade (BELLO, 2010, p. 12).

Outra importante categoria teórica para a construção dessa pesquisa é a de *Espaço Social*, de Henri Lefebvre. O espaço urbano na obra do filósofo francês é compreendido não apenas como reflexo do modo de produção capitalista, mas como produto e produtor das relações sociais. A obra de Lefebvre, alicerçada no marxismo crítico à ortodoxia, rejeita uma análise estruturalista do espaço, na qual este é observado por meio da ótica das relações de consumo. O espaço urbano é o local onde se desenvolve a vida cotidiana e, por ser produtor das relações sociais, deverá ser transformado para se alcançar as mudanças necessárias à

emancipação. Nesse sentido, todos os moradores da cidade são capacitados para a necessária luta pela transformação socioespacial (GOTTDIENER, 1983, p. 157).

Utilizo, ainda, a categoria *neoliberalismo* para descrever o contexto econômico e político brasileiro a partir da década de noventa. O discurso neoliberal será apresentado por meio da obra de um dos seus grandes expoentes, Milton Friedman. É ainda abordado o pensamento do economista peruano Hernando de Soto, cuja obra influenciou as políticas de regularização fundiária nas favelas do Rio de Janeiro na década de 1990.

A categoria teórica *neoliberalismo* foi por mim analisada, dialeticamente, por meio do olhar de um dos grandes críticos a essa política e também um dos maiores autores marxistas da atualidade, David Harvey. A obra desse pensador britânico é fundamental para articular a análise do espaço urbano no contexto do advento do liberalismo econômico com uma nova roupagem e seu novo discurso legitimador, a pós-modernidade.

Por fim, a outra importante ferramenta analítica utilizada nesse trabalho é a categoria teórica *direito à cidade*, referenciada na obra de dois importantes autores já citados, Henri Lefebvre (1991) e David Harvey (2012). O direito à cidade é compreendido aqui como o direito à participação direta no planejamento e na gestão das cidades por sujeitos coletivos que, por meio da luta pela apropriação do espaço urbano para fins coletivos, lutam também por emancipação<sup>3</sup>.

A articulação dessas categorias teóricas pretendeu analisar a dinâmica do direito à cidade graças à observação dos espaços institucionais e não institucionais no momento em que a legislação, em especial no âmbito federal, passa a conferir maior importância à participação popular na gestão e no planejamento das cidades. Isso ao mesmo tempo em que a adesão às políticas neoliberalizantes passa a exercer influência direta sobre a configuração do espaço urbano, comprometendo as bases materiais para o exercício mais ativo da cidadania.

Para compreender a dinâmica do direito à cidade em Juiz de Fora, realizei um estudo de caso, cujo objeto é o espaço urbano juizforano. Primeiramente, por meio da análise documental, fiz a delimitação do espaço urbano objeto dessa dissertação apresentando os aspectos econômicos, sociais e, principalmente, político-institucionais da cidade. Foram apresentados, ainda, os principais canais de participação popular em Juiz de Fora, em especial, as Audiências

---

<sup>3</sup> Sobre a emancipação, adoto a seguinte definição: “Por coerência ao método do materialismo histórico e dialético, impõe-se a reflexão acerca do abandono ou da atualização de categorias teóricas formuladas a partir do concreto em razão das mudanças ocorridas no processo histórico de modificações da realidade social. Nesse sentido, impende conceber a noção de emancipação não mais como sinônimo unicamente da superação, em absoluto, da exploração do trabalho pelo capital, mas como representação de conquistas civilizatórias materiais que denotem, senão a eliminação, importantes reduções em matéria de opressão ao ser humano em sua coexistência pública (coletiva) e privada (individual)” (BELLO; KELLER, 2014, p.37)

Públicas e os Conselhos Municipais cujas temáticas têm relação direta com a questão urbana. Nesse momento, realizei também um levantamento da legislação urbanística da cidade, dando ênfase ao processo de revisão das leis de edificação e de uso e ocupação do solo ocorrido em 2013. Por fim, fiz ainda um breve relato sobre o processo de revisão do Plano Diretor da cidade, iniciado no final de 2013.

Num segundo momento do Estudo de Caso, apresentei um dos principais atores sociopolíticos da cidade, mapeado em pesquisa exploratória, cuja atuação tem relação direta com o exercício do direito à cidade. O MaisJF surgiu no ano de 2013 e se autodenomina um “movimento popular urbanista” (MORAIS, 2015; SILVEIRA, 2015). Para conhecer a atuação desse coletivo, realizei entrevista com alguns de seus membros que constroem o MaisJF desde o início.

A análise que realizei nesta dissertação se desdobrou em três capítulos. No primeiro capítulo, apresentei o campo empírico no qual se desenvolve esse trabalho, qual seja, a cidade mineira de Juiz de Fora.

O segundo capítulo foi dedicado ao estudo teórico da relação entre democracia e cidades. Primeiramente, abordei a relação entre democracia e capitalismo. Posteriormente, analisei a relação entre Democracia e Estado, tendo como ferramenta analítica a categoria teórica gramsciana de *Estado Ampliado*. E, por fim, lancei meu olhar para o espaço urbano no contexto do neoliberalismo, pretendendo compreender quais as implicações das políticas neoliberais para as cidades. No último capítulo, analisei o exercício da cidadania, especialmente aquele voltado para o planejamento e a gestão do espaço urbano, pós-constituição de 1988 até os dias atuais. Por meio desse resgate, foram apresentadas algumas considerações da relação entre democracia e espaço urbano, pois já construídas as ferramentas empíricas e teóricas para a realização dessa análise.

## **METODOLOGIA E EIXOS ANALÍTICOS**

### **Método de abordagem**

A presente dissertação interage com diferentes campos e saberes. No domínio do conhecimento científico, entendido aqui como aquele produzido no âmbito das universidades, esse trabalho relacionou estudos do campo jurídico (especialmente o Direito Constitucional e o Direito Urbanístico), da Ciência Política, da Sociologia, da Geografia, da Economia, da Arquitetura, do Urbanismo e do Planejamento Urbano.

Contudo, os objetivos desta dissertação só serão alcançados uma vez que incorporados outros saberes que não têm voz na academia e que são produzidos na vida cotidiana. Além disso, este trabalho não foi feito apenas como um requisito de conclusão do mestrado. Pretendi com as reflexões aqui propostas contribuir para que diferentes sujeitos (em especial aqueles que não se expressam na via acadêmica) possam contar com uma ferramenta capaz de auxiliá-los na luta pela emancipação que protagonizam.

Para essa tarefa, utilizo os referenciais da Teoria Crítica, identificada de acordo com a compreensão abaixo:

A Teoria Crítica tem sempre como uma de suas mais importantes tarefas a produção de um determinado diagnóstico do tempo presente, baseado em tendências estruturais do modelo de organização social vigente, bem como em situações históricas concretas, em que se mostram tanto as oportunidades e potencialidades para a emancipação enquanto os obstáculos reais a ela (NOBRE, 2004, p. 11).

A teoria crítica surgiu como uma oposição às formas tradicionais de se produzir ciência na modernidade. Crítica do idealismo, os pensadores que com ela se identificam como Horkheimer e Adorno, buscavam a superação da dicotomia teoria-prática, pois o conhecimento deveria esclarecer as pessoas sobre a ordem instituída a fim de reorganizar a sociedade. Além disso, pretendiam o rompimento com a produção acrítica do conhecimento científico. A pesquisa, para a teoria crítica, é determinada por “tarefas a cumprir” (HORKHEIMER, 2011, p. 42) E, essas tarefas têm objetivo específico: “a mudança das circunstâncias que condicionam o infortúnio” (HORKHEIMER, 2011, p. 41).

A teoria crítica propõe um olhar capaz de perceber a essência da realidade, marcada por disputas de poder e pela opressão. Ou seja, essa essência é muito mais do que um dado objetivo, pois, para seus adeptos,

conhecer as causas sociais da atrofia e da destruição humana e de realmente subordinar a economia aos homens, é mais adequada àquela aspiração do que a afirmação dogmática de uma prioridade espiritual independente do curso da história (HORKHEIMER, 2011, p. 12).



Nessa crítica à metafísica moderna, percebe-se por meio da obra de Max Horkheimer o comprometimento ideológico dos pensadores ligados à teoria crítica e associados à primeira geração da Escola de Frankfurt.

A orientação para a emancipação humana, por meio dos elementos da própria realidade, faz com que aqueles que se comprometem com a teoria crítica não se contentem apenas com descrever a realidade. Faz-se necessário, ainda, (i) identificar as potencialidades na própria realidade do que *pode vir a ser* de acordo com os elementos que essa mesma fornece, e (ii) verificar quais são os empecilhos que impedem que o mundo seja como ele deveria ser. Importante ressaltar que para a teoria crítica o devir histórico não é uma abstração, pois as potencialidades para a emancipação são verificadas na própria realidade concreta.

Para compreender o exercício do direito à cidade no contexto juizforano, utilizo o conceito marxista de realidade dialética. Pelo método dialético, para compreender o fenômeno social, deve-se “colocar em xeque o ‘evidente’, não tomando como mero dado o concreto ao mesmo tempo em que capta o processo pelo qual o concreto aparece como objetividade reificada” (SARTORI, 2010, p. 14). Nesse trabalho, o evidente é a norma jurídica positivada que estabelece os mecanismos de participação social. Questionei a efetividade dessas normas ao olhar para a realidade concreta reconhecendo outras dimensões presentes no exercício do direito à cidade, que não seriam enxergadas sem essa abordagem proposta pelo método dialético.

### **Eixos analíticos**

#### **a. Democracia, capitalismo e a dinâmica do Estado Ampliado**

Esse primeiro eixo analítico pretendeu abordar a relação entre democracia e capitalismo, verificando quais são as limitações do pleno exercício do poder democrático no contexto do neoliberalismo. Essa abordagem foi permeada pelo conceito de *Estado Ampliado* de Antonio Gramsci.

A análise pretendida foi fundamental, ainda, para compreender quais são as potencialidades (ou não) dos mecanismos de participação institucionalizadas no âmbito do Estado num momento em que a expressão *democracia participativa* é apropriada por diferentes sujeitos e pode assumir conotações das mais diversas.

Para essa tarefa, foi necessária uma brevíssima contextualização que remeteu ao século XX, momento no qual o Estado de Bem-Estar Social representou a síntese da disputa entre Socialismo da antiga União Soviética e o Liberalismo dos Estados Unidos da América. Essa disputa, intensificada durante o período da Guerra Fria, reflete até hoje nas concepções

contemporâneas acerca da democracia, o que provoca uma confusão epistemológica acerca do conteúdo do poder democrático, tendo em vista que não seria possível conciliar democracia e liberalismo (WOOD, 2011). Essa é compreensão daqueles que entendem que o que se conhece como democracia atualmente é uma variação muito esvaziada da potencialidade que representa o seu real significado. Essa potencialidade pode ser verificada na prática por meio da atuação de movimentos políticos que desejam a ressignificação do conceito de democracia na atualidade.

Essa afirmação remete à categoria teórica *cidadania ativa* que, nesse momento do trabalho, já começou a ser pensada. Um breve resgate histórico revela que o conteúdo da cidadania na Antiguidade era muito mais amplo do que o que passa a significar a partir da Modernidade. A separação do político das demais esferas da vida humana comporta um novo tipo de exercício do poder (ou de usurpação) baseado agora na ideia de representação.

A análise da relação entre democracia e capitalismo remeteu ainda à indagação sobre o que é o Estado. Qual o papel dessa instituição? O Estado garante ou limita as potencialidades do exercício do poder democrático? Para problematizar essas questões, resgatei brevemente o pensamento marxista acerca da democracia. É possível perceber na obra de Karl Marx, por meio de seus escritos e da análise de outros estudiosos, algumas indicações sobre a relação entre Estado e Democracia. Outro importante autor que merece especial atenção ao se discutir o Estado em Marx é, sem dúvidas, Antonio Gramsci. Apresentei a categoria teórica gramsciana “Espaço Ampliado” como aquela capaz de favorecer a compreensão da dinâmica do direito à cidade nos espaços institucionais e não institucionais. Esse conceito que compreende o Estado para além dos aparelhos repressivos permite que essa análise não caia na armadilha das dicotomias, aparentemente aqui desenhadas, ao possibilitar que se entenda o Estado não como um bloco monolítico que age apenas para garantir os interesses da classe dominante. A ideia ampliada de Estado possibilita verificar melhor os diferentes interesses em disputa na sociedade política e na sociedade civil, permeados por inúmeras contradições que impossibilitam uma compreensão superficial dos papéis exercidos pelos distintos (e diversos) atores que atuam nessas esferas.

Por fim, nesse eixo analítico, propus ainda uma breve observação das novas formas de insurgências por várias cidades do mundo. Do *Ocuppy Wall Street* à Primavera Árabe, é possível perceber uma tensão entre, em termos do negrianismo, o poder instituído do o poder constituinte. Esses acontecimentos se revelaram extremamente importantes para a proposta aqui por, pelo menos, dois motivos.

Primeiramente, é possível perceber que o questionamento da forma representativa de democracia é uma característica comum a esses movimentos que explodiram a partir de 2008. Há o reconhecimento por parte dos manifestantes de que as decisões dos políticos, em geral, carecem de falta de legitimidade, pois não correspondem aos interesses da maioria da população. Outra característica extremamente relevante desses processos de insurgência é que esses têm como palco principal as cidades. A discussão acerca do espaço urbano, melhor analisada no segundo eixo, toma conta de diferentes fóruns e garante a atualidade e relevância da temática aqui abordada.

A discussão apresentada ao final do eixo analítico foi fundamental para fomentar a problemática dessa dissertação que deseja compreender a relação entre democracia e espaço urbano.

b. O espaço urbano e neoliberalismo

As discussões presentes nesse segundo eixo analítico têm como pano de fundo a ascensão do neoliberalismo e suas implicações no âmbito das cidades, o que estabelece ainda um recorte temporal ao objeto de pesquisa.

É necessário discutir quais são as implicações desse fenômeno no espaço urbano e compreender a dinâmica imposta pela globalização às cidades, momento em que entram em cena novas formas de territorialização e a ressignificação das noções de espaço e de tempo, diante do surgimento de novas tecnologias e de novos meios de comunicação.

Para essa proposta, apresentei duas concepções de espaço urbano, que pode ser compreendido, dentre diversas maneiras, por meio da visão estruturalista de Manuel Castells ou ainda pelo conceito de *Espaço Social* proposto por Henri Lefebvre. A segunda concepção, conforme justifiquei no próprio capítulo, assumiu papel central nesse trabalho por possibilitar uma aproximação entre democracia e espaço urbano.

Pensar o espaço urbano por intermédio da ótica do direito à cidade exige ainda pensar acerca dos limites do planejamento e da gestão do espaço urbano conduzido pelo Estado. Numa economia de mercado e, principalmente no contexto da adoção políticas neoliberalizantes, é possível falar em planejamento e gestão estatal das cidades?

c. Cidadania, política urbana e a nova ordem Constitucional.

Nesse terceiro eixo é realizada a discussão acerca da relação entre cidades e cidadania a partir de 1988.

Refletir o papel do planejamento urbano, principalmente aquele comprometido com instrumentos de participação popular, nos remete a uma análise da cidadania no Brasil após a constituição de 1988. Esse marco normativo é importante não apenas por inaugurar uma nova ordem jurídica-política, mas por também consagrar a participação social como uma das formas de exercício do poder democrático (art. 1º, § único). Além disso, a política urbana passa a ter maior relevância no nosso ordenamento jurídico ganhando capítulo próprio na constituição.

Ao longo da década de 90, vemos fortalecidas novas formas de participação popular mais direta na gestão e no planejamento das cidades. A criação de conselhos municipais e a realização de conferências voltadas à discussão de políticas públicas tornam-se comuns em várias cidades. Mas, sem dúvidas, o orçamento participativo é a prática mais inovadora e a que mais amplia o conteúdo do exercício da cidadania para além da representação.

Além disso, a promulgação Estatuto da Cidade que consagrou no ordenamento jurídico brasileiro princípios como o da gestão democrática das cidades e da função social da propriedade urbana. Esses princípios, quando efetivados, são capazes de garantir maior participação popular na administração dos assuntos coletivos e também o acesso mais democrático ao espaço urbano. Esse acesso pode ser concretizado por meio da aplicação dos vários instrumentos de política urbana previstos na citada lei.

Em meio à nova ordem constitucional e no advento dessas novas formas de participação incentivadas pelo próprio Estado, o Brasil é atingido pela onda neoliberalizante que coloca em pauta a adoção de uma política econômica em que o mercado passa a atuar com mais liberdade e os compromissos sociais do Estado, conquistados no texto da própria constituição, são repensados. A reforma administrativa inaugurada pela Emenda Constitucional nº. 19 representou a reconfiguração do Estado que passou a adotar o receituário do Consenso de Washington e seus princípios neoliberais: *laissez faire, laissez passer* é o mantra antigo que ressurge com nova roupagem traduzida no termo eficiência.

No contexto brasileiro, o neoliberalismo chega alimentando tantas outras contradições: no momento em que as temáticas da participação social e das cidades assumem maior relevância no ordenamento jurídico e em algumas ações promovidas pelo Estado, a adoção de políticas neoliberais intensifica as desigualdades sociais e econômicas. Além disso, as técnicas de gestão empresarial adotadas pelo Estado sob o manto da eficiência delegam a gerência pública cada vez mais a técnicos. Isso parece indicar que as bases materiais para o exercício do poder

democrático mais direto desenhado pela constituição de 1988 foram comprometidas com a adoção de princípios do neoliberalismo no Brasil. As promessas de liberdade do liberalismo são contrastadas com uma realidade em que a igualdade jurídica assim como a atribuição da condição de cidadão de maneira abstrata e universal não dão conta de disfarçar toda desigualdade estrutural inerente ao sistema de produção capitalista.

Esse terceiro eixo analítico, portanto, pretendeu evidenciar as contradições entre uma ordem jurídica que começa a se abrir para o aprofundamento do exercício mais direto do poder democrático no contexto do neoliberalismo em que não apenas o espaço urbano, conforme demonstrado no eixo anterior, mas também o exercício da cidadania serão reconfigurados por meio das reformas impostas pelo mercado e conduzidas pelo Estado.

### **Método de procedimento**

a) Estudo de caso: a dinâmica do direito à cidade em Juiz de Fora/MG.

A pesquisa empírica realizada foi construída por meio de Estudo de Caso, definido como “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes” (YIN, 2010, p. 39).

Realizei o Estudo de caso utilizando dados obtidos por meio de consultas a documentos e estudos já desenvolvidos sobre a cidade bem como por meio da realização de entrevista com os membros do MaisJF. Essas entrevistas foram realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2015 com dois integrantes do MaisJF que atuam desde o início

b) Técnicas de pesquisas

Uma das fontes de informação dessa pesquisa foram as entrevistas realizadas com os participantes do Mais JF. Essas entrevistas são definidas como “conversas guiadas” e se enquadram no tipo “em profundidade” (YIN, 2010, p. 133), na qual o entrevistado assume papel de informante e não apenas de um respondente.

Inicialmente, a análise da relação entre democracia e espaço urbano em Juiz de Fora seria realizada nesse trabalho por meio da observação da atuação de algumas associações de bairros que atuam na cidade. Em fase de pesquisa exploratória, foi feita em março de 2015 uma

entrevista com o presidente da Associação de Moradores do bairro Dom Bosco, o senhor Luiz Cláudio Nascimento, que gentilmente me recebeu na sua casa em um sábado à tarde.

Contudo, com o acúmulo de novas leituras e no momento da qualificação, percebi a necessidade de observar um coletivo cuja atuação envolvesse questões mais gerais, abrangendo toda cidade. Embora outros movimentos sociais em Juiz de Fora indiretamente busquem exercer o direito à cidade, o MaisJF é atualmente, o único coletivo em Juiz de Fora que se autodetermina um “movimento popular urbanista” (MORAIS, 2015; SILVEIRA, 2015). O engajamento com a questão urbana é verificado ainda no momento em que seus membros relataram a participação do coletivo no processo de revisão das leis de edificação e uso e ocupação do solo em 2013 bem como na elaboração do projeto da praça artística da Curva do Lacet,

Para realizar as entrevistas, foram promovidos encontros de acordo com a disponibilidade dos representantes. As entrevistas ocorreram em duas sessões diferentes, com vistas a proporcionar uma observação direta e ampla da realidade do movimento, possibilitando ainda a persecução de outros dados e informações, surgidos espontaneamente, alheios àquelas.

Aliam-se às entrevistas a análise documental dos registros do MaisJF disponibilizados na internet.

Os dados para a construção desse estudo de caso também foram obtidos por meio da consulta a informações disponibilizadas por diferentes entidades, dentre elas a Prefeitura de Juiz de Fora, o IBGE, a Fundação João Pinheiro, dentre outras.

Destaco ainda a referência a várias teses e dissertações realizadas sobre a cidade de Juiz de Fora por pesquisadores de diferentes instituições brasileiras, em especial, a Universidade Federal de Juiz de Fora. Esses trabalhos revelam que há uma riquíssima produção acadêmica sobre a cidade que levanta muitas discussões pertinentes e necessárias para se repensar o espaço urbano em questão.

Além dessas técnicas, realizei uma ampla revisão bibliográfica a fim de problematizar e relacionar as categorias teóricas utilizadas nesse trabalho e já apresentadas.

## **CAPÍTULO 1 O ESPAÇO URBANO JUIZ DE FORA**

Neste primeiro capítulo, apresento o objeto empírico da pesquisa desenvolvida nesta dissertação, a cidade mineira de Juiz de Fora. De início, destaco alguns aspectos essenciais para a descrição do espaço urbano juizforano: históricos, econômicos, sociais e político-institucionais. Posteriormente, realizo um mapeamento da legislação urbanística do município, salientando o processo de revisão das leis de edificação e de uso e ocupação do solo em 2013. Por fim, apresento o Mais JF como sujeito coletivo que reivindica o exercício do direito à cidade em Juiz de Fora.

### **1.1. Aspectos econômicos, sociais e político-institucionais**

Nesse momento, apresento alguns aspectos fundamentais da cidade de Juiz de Fora que permitem conhecer um pouco mais desse espaço urbano. Pondero que algumas informações trazidas aqui, muitas vezes de maneira genérica, são partes de estudos que observaram certos processos com maior proximidade. Isso ocorre porque a exposição dessas variáveis é essencial para construir o ponto de partida deste trabalho, embora algumas problematizações tenham sido deixadas de lado, tendo em vista os limites inerentes ao próprio recorte do objeto. Contudo, a caracterização da cidade de Juiz de Fora em seus aspectos essenciais não foi prejudicada.

Localizada na região sudeste do Estado de Minas Gerais, Juiz de Fora é, atualmente, a quarta maior cidade mineira no quesito população. Segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, o município possui mais de 516 mil habitantes.<sup>4</sup> Além disso, atende, com sua infraestrutura e serviços, aos habitantes de outros municípios mineiros localizados na mesorregião da zona da mata mineira, bem como moradores dos municípios localizados no Estado do Rio de Janeiro, em especial, aqueles próximos à divisa entre os dois Estados.

Juiz de Fora possui ainda o quinto maior Produto Interno Bruto mineiro, conforme *ranking* divulgado pela Fundação João Pinheiro em 2013, ficando atrás apenas dos municípios de Belo Horizonte, Betim, Contagem e Uberlândia, respectivamente. Num *ranking* nacional, Juiz de Fora ocupa a 66ª posição.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Dados do Censo 2010. Disponível em < <http://cidades.ibge.gov.br/> > Acesso em novembro de 2015.

<sup>5</sup> Esse *ranking* foi elaborado pela Fundação João Pinheiro em 2013. Disponível em < <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php> > . Acesso em dezembro de 2015.

Quanto ao desenvolvimento social, Juiz de Fora alcançou em 2010<sup>6</sup> um alto patamar (0,778) no Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM)<sup>7</sup>, o que situa a cidade na 145ª posição entre as cidades brasileiras.

No ano de 2012, foi divulgado o Mapa Social de Juiz de Fora<sup>8</sup> que analisou a situação do desenvolvimento familiar na cidade. Por meio da análise dos dados de mais de 28 mil famílias, foi calculado o Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF)<sup>9</sup> que atribui a cidade o índice de 0.71.

Nesse sentido, embora possamos afirmar que Juiz de Fora apresenta números relativamente bons em relação aos outros municípios mineiros e do Sudeste do mesmo porte, percebemos que em termos absolutos há alguns problemas que devem ser enfrentados de forma direta pelo executivo municipal. Dentre estes temas, podemos destacar a baixa escolaridade dos adultos presentes nas famílias, assim como o acesso precário aos empregos formais e à ocupação. As famílias têm em sua composição presença de muitas crianças que em grande número não conseguem acessar serviços de creche (JUIZ DE FORA, 2012, p. 89)

Quando o IDF é setorizado considerando as diferentes regiões das cidades, é possível perceber que as diferenças sociais em Juiz de Fora são territorializadas. Esse fato se comprova através da análise da tabela abaixo.

Quadro 1 - IDF por abrangência de CRAS

10

Dimensão	CENTRO	LESTE Linhares	LESTE São Benedito	NORDESTE Gramma	NORTE Barbosa Lage	NORTE Benfica	NORTE Santa Cruz	OESTE São Pedro	SUDESTE Costa Carvalho	SUDESTE Olavo Costa	SUL Ipiranga	Juiz de Fora
Vulnerabilidade Familiar	0,75	0,72	0,72	0,72	0,74	0,71	0,72	0,72	0,73	0,69	0,72	0,72
Acesso ao Conhecimento	0,64	0,57	0,59	0,55	0,59	0,52	0,56	0,57	0,56	0,54	0,56	0,57
Acesso ao Trabalho	0,41	0,36	0,39	0,34	0,38	0,31	0,35	0,35	0,35	0,32	0,36	0,36
Disponibilidade de Recurso	0,83	0,75	0,79	0,72	0,78	0,71	0,75	0,76	0,72	0,69	0,75	0,76
Desenvolvimento Infantil	0,94	0,92	0,92	0,91	0,92	0,91	0,91	0,91	0,92	0,90	0,91	0,92
Condições Habitacionais	0,92	0,92	0,93	0,92	0,92	0,88	0,93	0,91	0,89	0,94	0,94	0,92
<b>IDF Sintético</b>	<b>0,75</b>	<b>0,70</b>	<b>0,72</b>	<b>0,69</b>	<b>0,72</b>	<b>0,67</b>	<b>0,70</b>	<b>0,70</b>	<b>0,69</b>	<b>0,68</b>	<b>0,70</b>	<b>0,71</b>

<sup>6</sup> Essas informações podem ser encontradas no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>. Acesso em dezembro de 2015.

<sup>7</sup> O IDMH é calculado considerando as seguintes variáveis: educação, longevidade e renda.

<sup>8</sup> O Mapa Social de Juiz de Fora foi um documento elaborado a partir da iniciativa da Prefeitura de Juiz de Fora. Disponível em [https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sds/documentos/mapa\\_social\\_juiz%20de\\_fora.pdf](https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sds/documentos/mapa_social_juiz%20de_fora.pdf). Acesso em janeiro de 2016.

<sup>9</sup> O IDF é calculado considerando as seguintes variáveis: 1) Vulnerabilidade Familiar; 2) Acesso ao Conhecimento; 3) Acesso ao Trabalho; 4) Disponibilidade de Recursos; 5) Desenvolvimento Infantil; 6) Condições Habitacionais.

<sup>10</sup> Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) é oferecem atendimento e acompanhamento às famílias que moram nos bairros do seu território de abrangência.



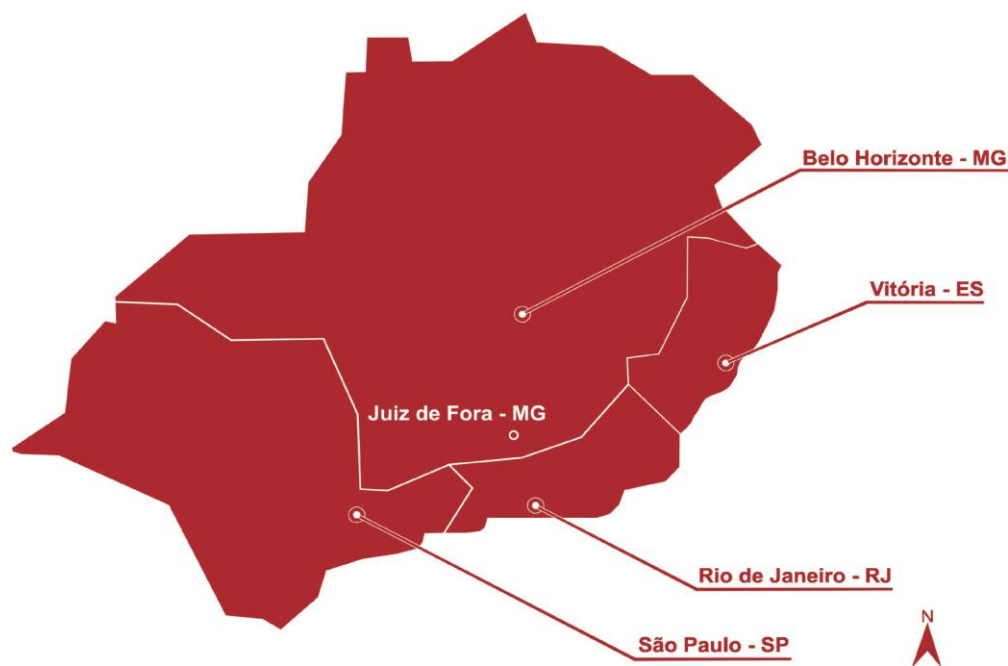
Fonte: JUIZ DE FORA, 2012, p. 82

Embora existam algumas divergências sobre o conceito, muitos estudos classificam Juiz de Fora como uma cidade média<sup>11</sup> (CAPUCHINHO, 2012, p. 89). Essa classificação remete principalmente à centralidade de Juiz de Fora na Zona da Mata Mineira.

Juiz de Fora consolida-se como centro urbano intermediário, funcionando como Centro de médio porte, uma cidade média que possibilita um espaço de grande trânsito (comércio, exportação, serviços.), como polo regional na área de comércio e serviços, com destaque para as áreas de educação, saúde e cultura. A divisão territorial que é determinada pela divisão do trabalho de Juiz de Fora concentra indústrias na Zona Norte trazendo especificidades para região. Surgem novas centralidades, deslocando as atividades econômicas e de lazer do centro da cidade para a Zona Sul e cidade alta. (CAPUCHINHO, 2012, p. 110-111)

A posição geográfica de Juiz de Fora garante ainda sua inserção entre três grandes mercados consumidores do país: as metrópoles de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Esse fato foi fundamental para assegurar o desenvolvimento da cidade desde o século XIX, quando a produção cafeeira foi a principal fonte de sustentação econômica do município. Dentre essas cidades, destaco a proximidade com a capital fluminense e o constante intercâmbio entre os moradores das duas cidades. Esse fato faz com que os moradores do município mineiro sejam recorrentemente chamados de *cariocas do brejo*.

Figura 1 - Inserção do Município de Juiz de Fora na Região Sudeste do Brasil



<sup>11</sup> No livro “A Urbanização Brasileira” Milton Santos classifica as cidades com mais de 500 mil habitantes como “grandes cidades médias” (2013, p. 97). Aponta ainda que, desde a década de 70, já vem sendo registrado o aumento do número dessas cidades.

Fonte: BARBOSA, 2015. p. 51.

Apesar de ter sido fundada oficialmente há apenas 155 anos, a história da cidade começou a ser escrita ainda em 1701, momento da abertura do Caminho Novo, que permitiu a aproximação entre as cidades do Rio de Janeiro e de Vila Rica. Nas margens dessa estrada, a Vila de Santo Antônio do Paraibuna consolidou o seu núcleo urbano, o que leva, em 1853, a elevação da vila à cidade, emancipando-se do município mineiro de Barbacena. Contudo, apenas em 1865 a cidade passou a ser chamada de Juiz de Fora.

O desenvolvimento do município tem direta relação com a produção cafeeira. A localização privilegiada e a Estrada União e Indústria facilitaram, ainda no século XIX, o escoamento do café para os grandes centros consumidores no Brasil. O excedente dessa produção foi essencial para que o município se industrializasse antes mesmo da virada do século XX, quando o desempenho na produção têxtil fez com que a cidade de Juiz de Fora ganhasse o título de *Manchester Mineira*, em alusão à cidade inglesa de Manchester, berço e referência mundial durante a revolução industrial.

O centro industrial que se formou na cidade se organizou financeiramente com os capitais vindos dos setores agrários, onde destacamos o café como produto principal. Obviamente, que outros componentes também podem ser elencados como facilitadores do progresso industrial de Juiz de Fora. Entre eles podemos destacar: sua localização privilegiada entre os principais centros urbanos do sudeste brasileiro: Rio de Janeiro, São Paulo e Ouro Preto; além de disso, desde 1889 a cidade abrigava a sede do Banco de Crédito Real de Minas Gerais e Companhia Mineira de Eletricidade, empresa capaz de fornecimento a energia elétrica usada para iluminação pública e força motriz de inúmeras indústrias da cidade (DUARTE, 2014, p. 92-93).

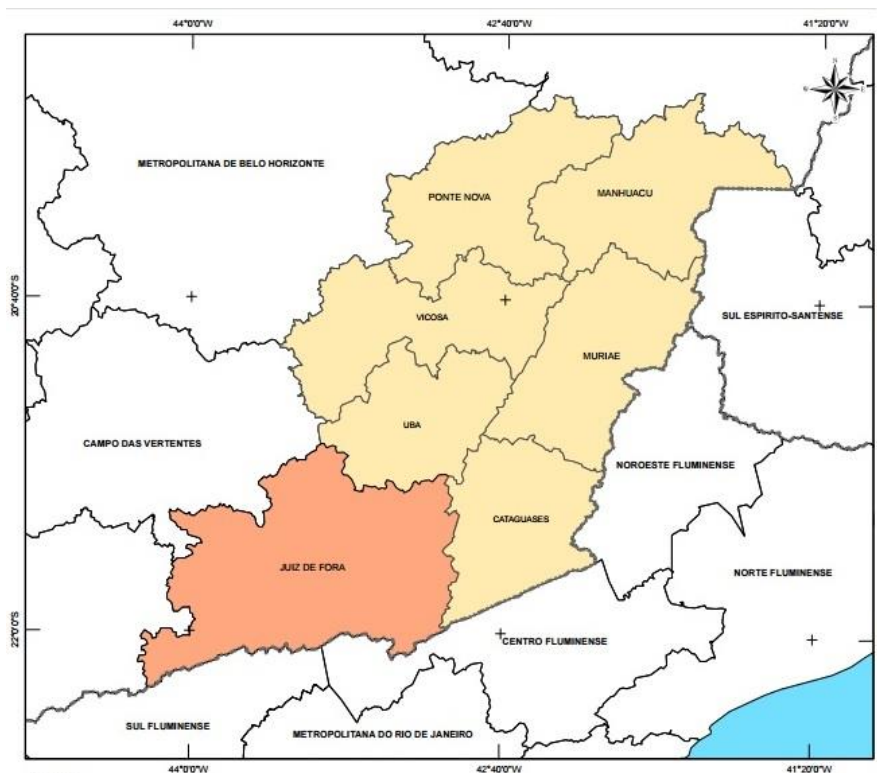
A produção industrial da *Princesa de Minas* (outro título atribuído a Juiz de Fora no início do Século XX) foi fundamental também para o desenvolvimento da Zona da Mata Mineira, que, na época, destacava-se em relação às outras regiões de Minas Gerais por ser importante centro político e econômico do Estado. Fernando Lamas, citado por Feitosa, ao analisar o papel da Zona da Mata no contexto mineiro daquela época, destaca o papel vanguardista da região.

Esta zona é por vários motivos a que, no processo geral do desenvolvimento social e econômico de Minas Gerais, se processou em último lugar. Ela surge com o século XIX, do qual reflete todas as suas características. O liberalismo, a iniciativa privada, a crença no progresso, o progresso material trazido pela máquina a vapor e pela eletricidade, o ecletismo do estilo arquitetônico e outras manifestações de uma mentalidade com tendência a romper com o estabelecido até o fim da centúria anterior (LAMAS apud DUARTE, 2014, p. 77).

O economista Anderson Pires evidencia a infraestrutura urbana da cidade, que, já no século XIX, contava com especificidades que colocavam a região da Zona da Mata em posição de destaque em relação a outros polos agroexportadores brasileiros. Em 1889, por exemplo, foi

fundado na cidade o Banco de Crédito Real de Minas Gerais. Isso garantiu certa autonomia ao segmento financeiro da cidade.

Figura 2 - Mesorregião Da Zona Da Mata Mineira



Fonte: Página da Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora.<sup>12</sup>

Contudo, devido ao “não desenvolvimento de mecanismos próprios de retenção de excedente” (PIRES, 2004, p. 29), a natureza periférica do sistema e do processo de industrialização da Zona da Mata fez com que a cidade do Rio de Janeiro tenha sido a que mais se beneficiou da produção agrária exportadora de toda Zona da Mata mineira.

É importante notar, portanto, que se pode vislumbrar que a evolução e organização interna das estruturas socioeconômicas da zona da Mata de Minas Gerais mantinham várias características que permitiam sua definição como espaço econômico próprio e delimitado, dotado de especificidades que permitiam sua delimitação e diferenciação frente aos principais polos de produção agroexportadores que se desenvolveram no país no mesmo período (principalmente Rio e São Paulo). Em outras palavras, deve ser destacado que a Região da Zona da Mata mineira sofreu um processo significativo de diversificação econômica, induzido pela expansão das exportações, que se concretizou num espectro relativamente variado de setores e atividades presentes no próprio espaço regional (um setor financeiro e bancário, serviços públicos, produção agrícola de subsistência, transportes e comercialização, entre outros), cujo relacionamento recíproco permite sua caracterização como um “complexo agroexportador” (ou um sistema sócio espacial), mesmo que várias de suas características lhe confirmam, como já tivemos oportunidade de afirmar, uma natureza visivelmente “secundária” ou “periférica” frente aos complexos identificados com o Rio de Janeiro ou São Paulo (PIRES, 2004, p. 35-36)

<sup>12</sup> Disponível em < [http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/participativo/material\\_para\\_consulta.php](http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/participativo/material_para_consulta.php) > Acesso em dezembro de 2015

Desde que a cidade de Belo Horizonte foi criada, assumindo o posto de capital de Minas Gerais no ano de 1897, Juiz de Fora foi perdendo a sua posição de destaque no Estado. Em 1940, como afirma Wilton Cordovil, o mito da *Manchester Mineira* já estaria extinto, sendo possível afirmar que “o desenvolvimento da Zona Metalúrgica e de Belo Horizonte ocorreria em detrimento do crescimento da Zona da Mata e de Juiz de Fora, diante da materialização de uma política econômica revestida por um ideário de integração estadual” (CORDOVIL, 2013, p. 207). Nesse sentido:

O interesse político em constituir a capital Belo Horizonte como polo econômico e industrial do Estado desencadearia um processo de migração interna de recursos humanos e capitais que, estimulados por políticas públicas, garantiam que a nova capital assumisse posição de destaque na atração de investimentos. Já a partir do início da década de 1920 seriam mais evidentes os efeitos da política de centralização dos investimentos por parte do Estado, especialmente em um momento em que a cafeicultura regional começaria a apresentar claros sinais de crise e a indústria, como estrutura produtiva ligada direta ou indiretamente ao setor primário, também dava sinais de recrudescimento (CORDOVIL, 2013, p. 210).

Devido ao declínio da *Manchester Mineira*, desde a segunda metade do século XX até os dias atuais, Juiz de Fora tem vivenciado o aumento do setor de prestação de serviços em detrimento do setor industrial. Ao classificar a cidade de Juiz de Fora como pós-fordista, o geógrafo Ricardo Antônio Santos Silva, em dissertação de mestrado defendida no ano de 2014, destaca as características dessa nova fase e seus reflexos no território juizforano:

A cidade pós-fordista se caracteriza por não se organizar mais dentro de uma condição de racionalização da produção, em que as áreas atendiam as necessidades exclusivas da indústria. Além disso, o arranjo/organização espacial das cidades no contexto pós-fordista se dá de maneira bem difusa e descentralizada dos centros adensados de maior investimento. Como concretização desta mudança em Juiz de Fora, tem-se a instalação de *shopping centers*, bancos, indústrias, centros comerciais, etc., e um conjunto de variados equipamentos urbanos em zonas periféricas de grandes cidades, os quais resignificaram os limites teóricos e práticos dessa nova feição de cidade (SILVA, 2014, p. 44).

A nova configuração do espaço urbano juizforano relaciona-se ainda com o processo de sucumbência do setor industrial (SILVA, 2014, p. 45), uma vez que as indústrias perderam ao longo do tempo a importância na economia do município. Esse processo ocorrido em Juiz de Fora tem relação também com as principais mudanças econômicas que aconteceram no mundo a partir da década de 70.

Este panorama foi produzido, desde o final dos anos 80, como parte da crise estrutural do capitalismo no âmbito internacional, que assumiu maior concretude no decorrer dos anos 90. Em linhas gerais, desenhava-se uma nova ordem mundial, marcada pela globalização do capital e pela fragmentação da produção, pautada principalmente pela informatização e pela terceirização e ampliação do setor de serviços, especialmente aqueles relacionados à indústria. (SILVA, 2014, p. 46)

A relação entre território e classe social em Juiz de Fora foi analisada por Luciene de Oliveira Clemente. Para a pesquisadora do Serviço Social, também "subordinando-se à dinâmica especulativa e reproduzindo a ideia do marketing urbano na disputa concorrencial das cidades, em Juiz de Fora também se verifica a separação de bairros pobres e bairros nobres" (CLEMENTE, 2015, p. 141). Em estudo recente, a autora citada, por meio da verificação empírica, conclui que:

A desigualdade social em Juiz de Fora é, sobretudo, territorializada. A região norte, a maior em extensão, é a que possui o maior número absoluto de famílias em situação de extrema pobreza (988). Já a região sudeste delimitada pela área de abrangência do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS do bairro Costa Carvalho e entorno é a que concentra maior porcentagem de famílias nessa situação (20,53%) (CLEMENTE, 2015, p. 141).

Por meio da análise da conformação do espaço urbano em Juiz de Fora, ressalvadas todas as peculiaridades que possibilitam identificar o município como cidade média, é possível afirmar que o espaço urbano em questão se organiza de acordo com a lógica de acumulação capitalista, ou seja, o mercado tem papel determinante na estruturação da cidade. Esse é o entendimento de Miriam Monteiro Oliveira, que analisou as ações de planejamento urbano no município.

Percebe-se no município de Juiz de Fora uma expansão urbana estabelecida segundo a lógica capitalista, ocorrendo aos saltos, mantendo vazios urbanos que serviam como reservas à especulação tendo seu valor ampliado com a chegada da infraestrutura básica, criando e garantindo a existência de graus diferenciados de valorização (OLIVEIRA, 2006, p. 41).

A organização do espaço urbano de Juiz de Fora é capaz de revelar alguns de seus aspectos sociais. É possível perceber que a dinâmica juizforana reproduz fenômenos observados em outras cidades do mundo em que o neoliberalismo instituiu o modelo de planejamento estratégico (esse modelo será melhor analisado no terceiro capítulo). A segregação socioespacial e a identificação da pobreza a certos locais da cidade são fenômenos observados também em Juiz de Fora e produzidos pela atuação protagonista do mercado no planejamento urbano. Este segmento tem papel fundamental na determinação do acesso à terra urbana.

Embora o IDHM de Juiz de Fora apontado acima seja considerado alto, não é possível afirmar que todos os moradores da cidade (ou mesmo a maioria deles) têm acesso de maneira igualitária aos benefícios da urbanização (SILVA, 2010, p. 45)<sup>13</sup>. As diferenças no gozo desses

---

<sup>13</sup> José Afonso da Silva afirma (2010) que o Princípio da Justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística foi acolhido pelo Estatuto da Cidade em 2001.

bens são definidas também pela localização da moradia. Isso restou comprovado pelo quadro 1, *supra*, que apontou a diferença no IDF das diferentes regiões da cidade.

A cidade define-se então, por uma divisão econômica, social e espacial, estabelecendo-se, a partir da ação de todos esses agentes, a segregação das classes sociais e a concentração da população de baixa renda em áreas específicas do território. Acompanhando as transformações nacionais, Juiz de Fora vem repetindo o modelo e o discurso dominante nas cidades capitalistas marcados pela lógica do mercado e pela apropriação diferencial da riqueza. A esse território construído são adicionados infraestrutura, sistema viário, equipamentos, serviços, que, juntamente com a existência ou falta de amenidades, compõem o valor da terra. Dessa forma, a ocupação do espaço urbano é regulada pelo valor que a terra urbana adquire, sendo este o principal elemento de sua apropriação. A cidade torna-se, assim, um potencial de consumo, exatamente como qualquer outro produto: consumo que se realiza segundo as possibilidades de renda de seus habitantes (TASCA, 2010, p. 33).

No aspecto político-institucional, importante destacar que durante os anos de 1983 e 2013, o Poder Executivo de Juiz de Fora foi comandado por apenas três diferentes prefeitos. Os chefes do executivo em questão alternaram seus mandatos, sendo todos eles reeleitos. São eles: Tarcísio Delgado do PMDB (1983-1988/1997-2000/2001-2004), Alberto Bejani do Partido Jovem e, posteriormente, do PTB (1989-1992/2005-2008)<sup>14</sup> e Custódio Mattos do PSDB (1993-1996/2009-2012). Em outubro de 2013, foi eleito o prefeito Bruno Siqueira do PMDB que, embora jovem, herdou a tradição política de seu pai, o ex-deputado federal Marcelo Siqueira, e de outros importantes políticos juizforanos da tradicional legenda na cidade.

O Poder Executivo municipal é composto por dezessete secretarias. Dentre elas, destaco as de Atividades Urbanas, de Planejamento e Gestão, de Meio Ambiente, de Obras, de Planejamento e Gestão e de Transporte e Trânsito, por terem suas atuações maior proximidade com a questão urbana. A Administração Pública de Juiz de Fora é composta, ainda, por sete entidades da Administração Indireta.<sup>15</sup>

No âmbito do Poder Legislativo, a Câmara Municipal é composta 19 vereadores, sendo que na atual legislatura (2013-2016) há apenas uma mulher exercendo mandato (Ana do Pe. Frederico – PDT). Dentre as atividades legislativas desenvolvidas pela Câmara, destaco a realização das Audiências Públicas que podem ser convocadas tanto pela Presidência da Câmara como por meio de pareceres formulados em comissão. O Regimento Interno da Câmara Municipal de Juiz de Fora, Resolução 1270, dispõe o seguinte:

---

<sup>14</sup> Em junho de 2008, Alberto Bejani renunciou ao seu cargo após ser preso no âmbito da *Operação Passárgada* da Polícia Federal acusado de desvio de recursos públicos.

<sup>15</sup> São entidades da administração indireta de Juiz de Fora a Companhia de Saneamento Municipal - CESAMA, a Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora - EMCASA, a Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização - EMPAV, a Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage - FUNALFA, a Agência de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON, a Fundação Museu Mariano Procópio – MAPRO e o Departamento Municipal de Limpeza Urbana - DEMLURB.

Art. 153. As Audiências Públicas são aquelas requeridas para um objetivo determinado e estão abertas à participação popular, entidades representativas e equivalentes, regularmente inscritas ou admitidas a participar pelo Presidente, mediante prévia e expressa manifestação.

§ 1º No ato de convocação para as Audiências Públicas serão indicados o dia, hora e a matéria a ser discutida, mediante divulgação na imprensa oficial, em reuniões ou comunicação individual.

§ 2º É vedado discutir-se nas Audiências Públicas matéria diversa daquela para a qual fora feita a convocação.

(CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, Resolução 1270, 2013).

Na página oficial da Câmara<sup>16</sup> é disponibilizado o calendário mensal das audiências públicas, o que permite que a população possa acompanhar quais assuntos serão debatidos nesse fórum. Contudo, como é possível verificar no artigo 155 do Regimento Interno, as audiências públicas não permitem a participação direta da população nas discussões, tendo em vista que somente pessoas previamente indicadas em requerimento expedido pelo presidente da Câmara têm garantido o uso da palavra nesse fórum.

Art. 155. Aprovada a Audiência Pública, a Câmara Municipal convidará as autoridades, representantes de entidades, representantes de todos os partidos políticos com representatividade no Município e pessoas interessadas indicadas em Requerimento, cabendo ao Presidente a expedição do convite.

§ 1º Quando a matéria a ser discutida versar sobre temas polêmicos e/ou controvertidos proceder-se-á ao convite de segmentos diversos a fim de possibilitar a captação de uma gama de opiniões o mais heterogênea possível.

§ 2º Os interessados, convidados ou convocados, mediante a inscrição prévia até os primeiros 30 (trinta) minutos da Audiência Pública, em registro próprio junto à Assessoria de Cerimonial da Câmara Municipal, poderão usar a palavra por:

a) 5 (cinco) minutos havendo até doze inscritos;

b) 3 (três) minutos havendo mais que doze inscritos.

§ 3º Após a manifestação dos oradores inscritos, cada Vereador poderá fazer uso da palavra por 5 (cinco) minutos, estritamente dentro do tema objeto da exposição.

§ 4º As inscrições dos Vereadores para falar na Audiência Pública serão feitas de próprio punho, em livro especial e sob a fiscalização do 1º Secretário, até 30 (trinta) minutos a partir do início da reunião.

§ 5º O Orador ao expor sua opinião sobre o tema, não podendo ser aparteado, deve se ater ao tema da Audiência Pública, sujeito a advertência e cassação da palavra, quando divagar sobre tema diverso ou perturbar a ordem dos trabalhos.

(CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Resolução 1270, 2013).

Embora o desenho institucional das audiências públicas não garanta que esse seja efetivamente um instrumento de participação direta, percebo que elas têm ganhado mais destaque na agenda política do município. Esse fato se comprova por meio da promulgação de três leis, duas no ano de 2009 e uma em 2011, que dispõem sobre a obrigatoriedade de realização prévia de audiência pública antes de determinado ato do chefe do Executivo<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Página oficial da Câmara Municipal de Juiz de Fora: < <http://www.camarajf.mg.gov.br/> >

<sup>17</sup> As leis em questão são: LEI N.º 12.309 – de 22 de junho de 2011 (Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de Audiência Pública ao ato que anteceder o reajuste das tarifas de água e esgoto, no Município de Juiz de Fora), LEI N.º 11.852 – de 20 de outubro de 2009 (Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de Audiência Pública ao ato que anteceder a instalação ou modificação de local de aterros sanitários, unidades de transbordo e aterros de inertes no Município de Juiz de Fora) e LEI N.º 11.755 – de 22 de abril de 2009 (Dispõe sobre a obrigatoriedade de

Além das audiências públicas, já no âmbito do Executivo, há ainda os Conselhos Municipais. Atualmente, existem 26 Conselhos Municipais criados em Juiz de Fora.<sup>18</sup> Dentre esses, destaco aqueles que se relacionam diretamente com a questão urbana. São eles: Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMDEMA), Conselho Municipal de Habitação (CMH), Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural (COMPPAR) e o Conselho Municipal de Transporte (CMT). O quadro a seguir demonstra a composição desses cinco conselhos.

Quadro 2 - Composição dos Conselhos Municipais de Juiz de Fora<sup>19</sup>

CONSELHO	COMPOSIÇÃO <sup>20</sup>		
<b>CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE (CMT)</b>	Conselheiros (25)	Poder Público Municipal (6)	Poder Executivo (3)
			Poder Legislativo (3)
		Sociedade Civil <sup>21</sup> (19)	Comunidade Usuária (8)
			Entidades Técnicas (4)
<b>CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA (COMPUR)</b>	Conselheiros (20)	Poder Público Municipal (11)	Poder Executivo (8)
			Administração Indireta (2)
			Poder Legislativo (1)
		Sociedade Civil (9)	Entidades técnicas (3)
Associações (6)			
<b>CONSELHO MUNICIPAL PATRIMÔNIO CULTURAL (COMPPAC)</b>	Conselheiros (13)	Poder Público Municipal (7)	Poder Executivo(3)
			Poder Legislativo (1)
			Administração Indireta (3)
		Sociedade Civil(5)	Entidades técnicas (4)
Associações (1)			
<b>CONSELHO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE (CONDEMA)<sup>22</sup></b>	Conselheiros (32)	Poder Público Municipal (10)	Poder Executivo (7)
			Poder Legislativo (1)
			Administração Indireta (2)

realização de audiência pública ao ato que anteceder o reajuste da tarifa de transporte coletivo urbano no Município de Juiz de Fora e ao ato que anteceder o reajuste da tarifa do Serviço de Táxi no Município de Juiz de Fora). Disponível em < <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/> > Acesso em dezembro de 2015.

<sup>18</sup> Dados obtidos no site da PJF: < <http://www.pjf.mg.gov.br/> >

<sup>19</sup> Dentre os 26 conselhos, entendo que esses cinco conselhos são aqueles que mais têm relação com a temática do direito à cidade. Os dados foram obtidos através de consulta ao site da PJF:< <http://www.pjf.mg.gov.br/> > Acesso em novembro de 2015.

<sup>20</sup> A classificação dos conselheiros na tabela acima procura respeitar a divisão estabelecida pelos próprios conselhos e divulgadas no site oficial da prefeitura.

<sup>21</sup> Embora tenha sido utilizado o termo “Sociedade Civil” faz-se mister destacar que existem entidades, em especial àquelas classificadas como “técnicas” que também fazem parte do poder público, embora de outras esferas (estadual ou federal). É o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora e da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais.

<sup>22</sup> Na página oficial do CONDEMA não há informação explícita sobre a atual composição do conselho. As informações apresentadas foram obtidas por meio do DECRETO Nº 12.373 - de 17 de junho de 2015 que regulamenta o CONDEMA.



		Sociedade Civil (22)	Associações (12)
			Entidades técnicas (10)
<b>CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (CMH)</b>	Conselheiros (27)	Poder Público Municipal (9)	Poder Executivo (7)
			Poder Legislativo (1)
		Sociedade Civil (18)	Administração Indireta (1)
			Associações (10)
			Entidades técnicas (8)

Fonte: Elaboração própria.

## 1.2. A legislação urbanística municipal

De 1938 a 1986 a legislação urbanística de Juiz de Fora foi norteada basicamente pelo Código de Obras, que estabelecia diretrizes técnicas para as edificações e preocupava-se com a expansão da área urbana do município.

Conforme ressaltado por Luciane Tasca (2010, p. 112), o Decreto-lei n. 23 (Código de Obras) “surgiu não só a partir da necessidade de se estabelecerem regras mais precisas para a ocupação do solo na cidade, mas, sobretudo, para normatizar sobre as edificações”. O Código de obras, portanto, cumpriu durante quase 50 anos o papel de lei geral sobre urbanismo na cidade.

Em 1986, o Código de Obras foi revogado, sendo elaborada a Legislação Urbana Básica de Juiz de Fora, composta por três leis: a Lei n. 6.908/86 (Lei de Parcelamento do Solo), a Lei n. 6.909/86 (Código de Edificações) e a Lei n. 6.910/86 (Lei de ordenamento do uso e ocupação do solo). Sobre essa legislação, afirma que:

Essa legislação objetivava impor limites à desordenada expansão da cidade e induzir o crescimento para o sentido norte, provocando a desconcentração das zonas territoriais mais saturadas e garantindo, assim, pelo menos em tese, a possibilidade de implantação de planos urbanísticos. Esta legislação está vigente e ainda é a principal modeladora do espaço urbano de Juiz de Fora, podendo-se visualizar o incentivo à ocupação da zona norte através dos vários projetos de novos loteamentos industriais e residenciais (TASCA, 2010, p. 114).

A partir dos anos 90, contudo, foi inaugurada uma nova fase no planejamento e na gestão da cidade de Juiz de Fora. Sob a influência do neoliberalismo, o município se viu entre duas agendas opostas<sup>23</sup>: o ideário da reforma urbana e a agenda competitiva. (OLIVEIRA, 2006, p. 21).

Conforme registrado por Luciane Tasca (2010), desde 1992 foram lançadas iniciativas pela Administração municipal com o objetivo de preparar o Plano Diretor da cidade. Nesse ano foi elaborado um documento pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento (IPPLAN/JF), órgão

<sup>23</sup> Conforme exponho a seguir, Luciane Tasca não entende que o Plano Diretor e o Plano Estratégico se estabelecem duas agendas opostas para Juiz de Fora, mas, complementares.

atualmente extinto da prefeitura, que era responsável pelo planejamento urbano, apontando as características do município da Zona da Mata mineira.

Em 1996, na gestão do ex-prefeito Custódio Matos (PSDB), o Plano Diretor de Juiz de Fora por pouco não saiu do papel. Nessa época, foi elaborada pela prefeitura uma proposta de planejamento por meio de um documento composto pelo diagnóstico da cidade, pelas proposições relativas ao planejamento e a gestão do município, pelos anexos e pelos Projetos de Lei (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora, Lei do Parcelamento e do Uso e Ocupação do Solo e Lei da Contribuição de Melhoria). No ano seguinte, o prefeito recém-eleito do PMDB, Tarcísio Delgado, retirou o projeto de Plano Diretor da Câmara de Vereadores alegando a necessidade de ampliar a participação (TASCA, 2010, p. 130).

A diferença entre o documento apresentado em 1996, pelo então prefeito Custódio Matos, e o Plano Diretor aprovado em 2000, já na gestão do prefeito Tarcísio Delgado, era a ausência nesse segundo plano de uma proposta que contemplasse a revisão do parcelamento do uso do solo na cidade. Nas palavras de Luciane Tasca (2010, p. 139), “o grande déficit entre a proposta de 1996 e o plano aprovado, são as alterações nos modelos de parcelamento do solo e no zoneamento. No primeiro elas mereceram item especial, e simplesmente não constaram no PDDU, 2000”.

Em 1997, “seguindo as diretrizes do modelo catalão” (OLIVEIRA, 2006, p. 73), foi elaborado o Plano Estratégico de Juiz de Fora, o PlanoJF. Nas palavras de Miriam Oliveira

O plano estratégico apareceu, a partir da articulação de um grupo da prefeitura que se baseou na premissa do processo de globalização no qual as grandes cidades se encontram, ou seja, transformar a cidade em protagonistas nas relações internacionais do mundo contemporâneo, e induzir o desenvolvimento de um profundo senso de competitividade na disputa acirrada pelo seu espaço próprio nessa rede urbana internacional (OLIVEIRA, 2006, p. 100).

A influência do modelo de planejamento estratégico espanhol na proposta juizforana também foi percebida por Luciane Tasca, conforme abaixo.

A ideologia contida no planejamento estratégico e na gestão da cidade, a partir de 1997, manifesta-se através de uma leitura homogeneizadora da sociedade, produzindo a diluição das diferenças sociais, unificando todos os habitantes em torno de determinadas ações que contemplam interesses parciais (TASCA, 2010, p. 103).

Na vigência desses dois planos normativos, Miriam Oliveira (2010) observou o paradoxo que se repetiu em diversas cidades brasileiras diante da coexistência dos Planos Diretores e dos Planos Estratégicos num mesmo espaço urbano, uma vez que entre os anos 80 e 90 “são criadas instituições técnicas de planejamento e, ao mesmo tempo, as nossas cidades crescem sob o comando da lógica e dos interesses do mercado (OLIVEIRA, 2006, p. 15).

Já para Luciane Tasca não se trata de contradição, mas de complementaridade entre os dois planos.

Dessa forma, nossa hipótese se baseia no entendimento de que os planos municipais em Juiz de Fora (PDDU, 2000 e PlanoJF) não apresentam, na realidade, contradições entre si. Apesar dos discursos teoricamente se apresentarem de forma distinta (tendo o primeiro o forte discurso da democracia e da participação popular, e o segundo o enfoque em projetos pontuais dinamizadores de alguns setores como comércio, serviços, indústria, entre outros) ambos se caracterizaram por apresentar um conjunto de projetos que ao serem aplicados no tecido urbano salientaram a infraestrutura viária como foco prioritário das ações para o desenvolvimento urbano (TASCA, 2010, p. 17).

Desde a promulgação do PlanoJF, as mudanças mais significativas na legislação urbanística do município ocorreram em 2013, quando a Câmara de Vereadores aprovou as alterações na Lei n.º 6.909/1986, que dispõe sobre as edificações no município de Juiz de Fora, e na Lei n.º 6.910/1986, que dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo, ambas criadas na década de 80.

Foram várias as mudanças propostas pela nova redação das leis que modificavam desde os parâmetros de ocupação do solo até a alteração no cálculo de altura máxima para edifícios. Foram realizadas, ainda, alterações que atingiram o zoneamento urbano e os respectivos parâmetros construtivos. Conforme destacado por Bárbara Lopes Barbosa, as mudanças propostas pela nova redação das Leis de Edificações e de Uso e Ocupação do Solo favorecem o adensamento da área central da cidade.

É, portanto, na região central, definida pela UT-01, que acontecem os principais impactos das mudanças legislativas destacadas. Entende-se, assim, que a mudança desses parâmetros permitirá um maior adensamento nas áreas da cidade que já possuem infraestrutura sobrecarregada e pouca possibilidade de expansão, conforme destacaram os estudos realizados para o Plano Diretor de 2000, uma situação tem se agravado nos últimos anos (BARBOSA, 2015, p. 113-114).

Ao analisar as alterações propostas na legislação urbanística em questão, Bárbara Lopes Barbosa afirma que “as mudanças legislativas aqui analisadas são um reflexo do interesse do mercado imobiliário no aumento do aproveitamento construtivo em especial na região central da cidade” (BARBOSA, 2015, 114). Bárbara traça um paralelo entre as mudanças propostas e o financiamento privado de campanhas, uma vez que essas medidas beneficiam as construtoras locais. Essas empresas contribuíram significativamente para a campanha de alguns vereadores, inclusive a campanha do proponente das alterações acima citadas, o vereador Júlio Gasparette (PMDB).

As alterações nas leis urbanísticas foram propostas em janeiro de 2013 por meio dos projetos de lei n.º 03 e 04. Contudo, no ano de 2004 essas mudanças já tinham transitado na

Câmara de Vereadores, porém não prosseguiram devido às críticas que receberam de várias entidades da sociedade civil.

A cidade de Juiz de Fora, neste ano de 2004, vê-se como palco de um processo de revisão de sua legislação urbanística mais significativa: as leis de Parcelamento do Solo (Lei 6908/86) e Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 6910/86). Tal processo vem provocando diversas polêmicas, como exemplifica o contexto diverso da elaboração das leis e o cenário urbano do município nos dias atuais. As mensagens de alteração das leis que tramitavam na Câmara Municipal no início do ano eram focadas, principalmente, na revisão de números como os de coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, modificação das atuais regras do sistema viário e dos espaçamentos, e metragens das construções. Estas mensagens receberam incisivas críticas dos membros das associações de moradores, de técnicos do IAB – núcleo Juiz de Fora, tendo sua maior foco na modificação dos coeficientes de ocupação do solo. Assim, a sociedade organizada conseguiu movimentar a opinião pública para barrar o projeto de lei, e, em paralelo, a própria Prefeitura contratou, através de licitação pública uma empresa de Consultoria para adequar a legislação da cidade às mudanças atuais (ALBERTO; TASCA, 2004).

Não satisfeitos com a condução desse processo de alteração legislativa iniciado em 2013, estudantes de arquitetura e profissionais ligados ao Instituto dos Arquitetos do Brasil em Juiz de Fora (IAB/JF) expressaram sua indignação durante a sessão do Tribuna Livre na Câmara dos Vereadores.<sup>24</sup>

Durante a tramitação dos projetos legislativos que pretendiam alterar essas duas leis, ocorreu uma forte mobilização, principalmente por meio das redes sociais, que pretendia, além de barrar tais modificações, fomentar o debate acerca das consequências das alterações nas leis urbanísticas.

Movimento popular urbanístico que atua em Juiz de Fora, o MaisJF fez uma campanha na internet que divulgou cartilhas explicativas sobre as consequências das alterações legislativas propostas. Sobre esse processo, Paulo Silveira, integrante do MaisJF desde o início, faz o seguinte resgate:

Quando eles tomaram posse em janeiro, eles já encaminharam essas mudanças da lei de uso e ocupação do solo. Isso já estava sendo gestado desde 2004. Nessa época o IAB/JF e até o CREIA com o apoio de alguns vereadores conseguiram barrar essas mudanças (...). O projeto (2013) foi encaminhado logo no início de janeiro pelo Gasparette que tornou-se presidente da casa. A gente ficou sabendo dessas alterações pelo Tribuna de Minas (jornal). Nós buscamos o projeto de lei para começar a entender o que realmente significavam essas mudanças. O MaisJF surgiu nisso, nesse momento. Eu e a Gabriela fazíamos parte do Centro Acadêmico da Faculdade de

---

<sup>24</sup> O posicionamento dos arquitetos e estudantes foi notícia na edição do jornal de maior circulação local Tribuna de Minas. “Arquitetos e estudantes da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU/UFJF) voltaram a cobrar da Câmara Municipal a realização de audiência pública para discutir os projetos de lei que propõem mudanças na legislação que ordena o uso e ocupação do solo desde sua sanção, há 27 anos. As duas proposições são autoria de Julio Gasparette (PMDB). Uma delas, que altera a lei que ordena a construção de novas edificações e revê limitações de itens como afastamento, ventilação e iluminação, já foi aprovada na última quinta-feira.” Disponível em < <http://www.tribunademinas.com.br/arquitetos-cobram-audiencia-publica/> > Acesso em 26 de novembro de 2015.

Arquitetura e Urbanismo da UFJF e começamos a puxar essa discussão. Tinha que ter uma audiência pública. Começamos a fazer panfletos, divulgar no Facebook. Nós panfletamos na rua e fomos para a Audiência Pública que na verdade era uma Tribuna Livre que o IAB/JF conseguiu, não uma audiência. Antes só estávamos restritos aos alunos da Arquitetura. Só que não deu em nada e eles aprovaram uma das leis (a de edificações). E aí já começou junho. A campanha foi em cima de revogar essa lei. A primeira vitória foi a suspensão da matéria da lei de uso e ocupação do solo. E aí depois, logo depois que explodiu, daquela manifestação de 15 mil, a gente conseguiu uma reunião com a secretaria de governo onde entregamos uma carta. Nós chegamos na prefeitura, falamos que éramos do movimento MaisJF, que tínhamos uma pauta dentro das manifestações e pedimos para fazer uma reunião. E aí foi muito rápido. Como ninguém sabia o que iria dar aquilo (jornadas de junho), eles revogaram a lei (prefeito). Mas eles não revogaram pelo conteúdo, mas sim pelo tipo de lei (SILVEIRA, 2015).

Figura 3 - Cartilha explicativa elaborada pelo MaisJF sobre as alterações nas leis 6.909 E 6.910/86

**O QUE SIGNIFICA A ALTERAÇÃO DA LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO 6909 E 6910, PARA A NOSSA VIDA?**  
GODZILLA RESPONDE

Art. 59 - A construção, demolição, reforma, modificação ou ampliação de construções, obras e edificações, bem como de suas dependências, muros e grades, só poderão ser iniciadas e executadas após a obtenção de licença a ser concedida pelo Poder Executivo. LEI 03/6909.

ISTO SIGNIFICA QUE A PARTIR DE AGORA SE QUISERMOS CONSTRUIR UMA GRADE OU MURO, ESTE PONTO TEM SER MELHOR DISCUTIDO, A LEI INTERFERE NO NOSSO FUTURO!  
**+ tem que haver mais DISCUSSÃO**

Art. 42 - A altura máxima permitida para a edificação será obtida calculando-se o dobro da soma da largura da via pública, considerada perpendicularmente, a partir do alinhamento, com a dimensão de afastamento frontal.

LEI 6910 PROJETO DE LEI Nº 04/2013

EDIFÍCIOS MAIS ALTOS!  
**MENOS SOL  
MENOS LUZ  
MENOS VIDA**

UMA CIDADE MENOS HUMANA, JUIZ DE FORA É PARA QUEM?

MAIS PRÉDIOS = MAIS CARROS = CONGESTIONAMENTO \$

UMA CIDADE É FEITA DE PESSOAS, E NÃO DE CARROS, DE PRÉDIOS E DE RUAS

A CIDADE TEM QUE SE PLANEJAR PARA O FUTURO, O PLANO DIRETOR É A RESPOSTA A ESSE CAOS!

ANTES A ÁREA MÍNIMA DO QUARTO DE EMPREGADA ERA 6M<sup>2</sup>, AGORA PASSA PARA 4M<sup>2</sup>, MENOS ESPAÇO DE DESCANSO PARA O TRABALHADOR!  
**MENOS ESPAÇO**

ART. 9-INCISO 5  
5. quarto de empregada: 4,00 m<sup>2</sup> (quatro metros quadrados).

AGORA APÓS COM 1 QTO. ATÉ 40M<sup>2</sup> COZINHA E BANHEIRO **NÃO PRECISAM DE JANELA!**  
**MENOS QUALIDADE DE VIDA!**

Il. em apartamentos com um quarto, com área até 40,00 m<sup>2</sup> (quarenta metros quadrados) será permitida a iluminação e ventilação da sala através do quarto. A ventilação da instalação sanitária e da cozinha poderá ser feita mecanicamente.

FONTE: Página do Facebook do MaisJF . Disponível <https://www.facebook.com/maisJF/> Acesso em novembro de 2015.

Diante da aprovação das alterações na lei de edificações em maio de 2013 e da iminência da aprovação do projeto de lei que alterava a lei de uso e ocupação do solo, o MaisJF, o IAB/JF e estudantes da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) elaboraram um manifesto contrário aos projetos de lei, destacando as consequências práticas dessas alterações. O MaisJF alegava que as mudanças representavam retrocessos técnicos em relação à questão urbanística, uma vez que tais projetos não contavam com estudos prévios de impacto ambiental. Além disso, o manifesto denunciou que esses processos não estavam respeitando o Estatuto da Cidade, uma vez que não compreendiam uma noção integral de planejamento e não foram precedidos de amplo debate com a população. O manifesto foi

recebido pelo secretário adjunto de governo da prefeitura, Paulo Gutierrez, no dia 20 de junho de 2013, como atesta o seguinte relato do MaisJF:

Consideramos que estas propostas são um retrocesso da legislação original, no sentido de que não evolui em termos ambientais, sociais, econômicos e culturais, indo de contra mão a um pensamento que vem sendo aplicado em todo o mundo sobre qualidade urbana, mobilidade, democracia espacial e desenvolvimento sustentável. Não existem estudos de impacto ambiental, patrimonial, de tráfego, de capacidade da rede de saneamento da cidade, dentre outros, que seriam necessários para compreender a viabilidade de uma alteração como a que se propõe. Fatores estes que já estão saturados na área em que as propostas pretendem adensar: Granbery e Bom Pastor. As propostas, ainda, não consideram a avaliação e planejamento da cidade como um todo, na medida em que se coloca pontualmente quando sabemos que a cidade é um organismo vivo, com elementos interdependentes. O processo sendo levado às pressas, sem consulta pública, sem apresentação de estudos técnicos demonstra, no mínimo, a falta de transparência da Câmara neste começo de mandato. Ainda que fosse considerada urgente, uma proposta desta importância deve considerar a opinião e análises de todos os segmentos da sociedade em uma consulta pública amplamente divulgada, respeitando o princípio da equidade social. (MAISJF, 2013)

As mobilizações contrárias às alterações legislativas coincidiram com as Jornadas de junho de 2013. Durante uma das maiores manifestações que ocorreu em Juiz de Fora, no dia 16 de junho de 2013, a campanha #VETABRUNO foi divulgada para todos os manifestantes através da reprodução de imagens na parede de um prédio localizado na esquina mais movimentada da cidade (Av. Rio Branco com Rua Halfeld).

As jornadas foram fundamentais para que a gente tivesse mais visibilidade dessa pauta tão importante para a cidade. Antes da jornada a gente já estava articulado mas a gente não teria conseguido vetar e engavetar a matéria. Eles ficaram perdidos, sem saber o que fazer. Tanto que eles receberam a gente, aceitaram o nosso manifesto. Aí apareceu no jornal que uma das bandeiras da jornada era sobre isso também (leis urbanísticas). A gente conseguiu dar uma visibilidade, a gente conseguiu reverter o processo por um tempo. Passou aquilo ali e eles conseguiram se rearticular e botar essa pauta de novo na câmara (SILVEIRA, 2015).

Esse grande ato político não impressionou apenas pelo grande número de participantes (estima-se que mais de 15 mil pessoas tomaram as ruas de Juiz de Fora). A diversidade de pautas e de reivindicações surpreendeu tanto aqueles que participavam das manifestações como os que acompanhavam de longe. Dentre essas pautas, a questão da alteração da Lei n. 6.910/86 ganhou destaque na imprensa local, que no dia 17 de junho fez a seguinte observação:

Alguns aspectos da política local entraram para lista de protestos, como a recente mudança na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Em um cartaz, que foi colado na escultura do menino com a pipa, na Avenida Presidente Itamar Franco, um manifestante pedia ao prefeito Bruno Siqueira (PMDB) para vetar a matéria (TRIBUNA DE MINAS, 17 de junho 2013).

A visibilidade da questão naquele ato foi tamanha que o vereador Júlio Gasparette suspendeu a votação do projeto de lei que alterava a Lei n. 6.610/86, o que foi considerado uma

grande vitória pelo MaisJF <sup>25</sup>. No dia 26 de junho de 2013, o prefeito Bruno Siqueira vetou as alterações na Lei n. 6.609/86, mais uma vitória da mobilização popular.

O veto<sup>26</sup> do prefeito alegou a inconstitucionalidade da proposta, que feria a lei orgânica do município, uma vez que as alterações propostas deveriam ser feitas por meio de lei complementar, conforme disposto no artigo 35, incisos III e VI, da Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora. Além disso, alegou a violação ao artigo 83, inciso V. Isso indica o reconhecimento de parte das denúncias feitas pelo MaisJF.

Art. 83. O estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano deverá assegurar:

I - a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas onde esteja situada a população favelada e de baixa renda;

II - a preservação das áreas de exploração agrícola e pecuária e o estímulo a essas atividades primárias;

III - a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente natural e cultural;

IV - a criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, cultural, ambiental, turístico e de utilização pública;

V - a participação das entidades comunitárias no estudo, no encaminhamento e na solução dos problemas, planos, programas e projetos.

(CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, Lei Orgânica, 2010)

---

<sup>25</sup> Publicação do dia 20 de junho de 2013 com a seguinte legenda: “VITÓRIA!! O autor do projeto de alteração da Lei 6910, Vereador Júlio Gasparette SUSPENDEU a matéria!! Graças à visibilidade do movimento, graças a todos que compartilharam, que curtiram a página, que saíram na manifestação de segunda com os cartazes!! Foi uma vitória muito importante para o movimento! Que venha a revisão do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora! Agora vamos focar no veto do prefeito ao projeto de alteração da Lei 6909!”

<sup>26</sup> Razões do veto do prefeito Bruno Siqueira Disponível em <[https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=24850](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=24850)> Acesso em dezembro de 2015.

Figura 4 - Projeções Feitas Pelo Maisjf Durante As Jornadas De Junho Em Juiz De Fora<sup>27</sup>



FONTE: Página do Facebook do MaisJF<sup>28</sup>

Contudo, as propostas de alteração foram novamente apresentadas no ano de 2013 pelo vereador Júlio Gasparette como Propostas de Leis Complementares números 05 e 06. De acordo com Paulo Silveira:

Chegou [sic] as férias da Universidade (setembro) e aí eles resolveram puxar a votação. Houve uma audiência pública e eles já emendaram a votação. A gente foi na audiência, mas a gente não teve acesso à tribuna, só quem tinha acesso era o IAB/JF. Entre junho e setembro, o IAB/JF foi chamado para se reunir com o Clube de Engenharia para acertar os pontos que tinham problemas. Aí eu junto com o Ademir

<sup>27</sup> Publicação do dia 24 de junho de 2013 com a seguinte legenda: “O que significa a alteração da lei de uso e ocupação do solo (6910) e edificações (6909) ?1-Diminuição dos espaços para a ventilação e entrada de luz nos nossos apartamentos. MAIS INSALUBRIDADE! 2-Diminuição do tamanho mínimo da cozinha, isto significa menos espaço para o correto desenvolvimento das atividades na Cozinha. MENOS ESPAÇO!3-Cozinha ventilando e iluminando pela SALA, mmmm, ISTO CHEIRA A GORDURA NO APARTAMENTO INTEIRO!4-As escadas proposta na lei não atendem a parâmetros de acessibilidade colocados pela Norma Técnica Brasileira (ABNT).MENOS ACESSIBILIDADE!5-Construção de mais prédios em regiões superadensadas significa Mais prédios mais carros, que é igual a MAIS ENGARRAFAMENTOS! 6- A lei tem muitas outros problemas, como o fim do prazo para aprovação de projetos! PRECISAMOS DO PLANO DIRETOR, E REVISAR ESTA LEI SIM, MAS COM UM AMPLO DEBATE E AMPARADO EM ESTUDOS TÉCNICOS SÉRIOS, NÃO COMO FIZERAM NA CÂMARA MUNICIPAL, APROVANDO AS PRESSAS! POR ISSO #VETABRUNO 6909”

<sup>28</sup> Disponível em: < <https://www.facebook.com/maisJF/>> Acesso em: 14 de novembro de 2015.



que, na época, era representante do CAU na cidade e muito ligado ao IAB, levantamos os pontos da 6.609 que era aquela que a gente tinha mais informações. A gente só teve acesso aos anexos da lei de uso e ocupação do solo, que alteravam os coeficientes, ao final. A gente enfatizava mais nas questões da lei de edificações porque era aquela que a gente tinha mais informações. A gente sabia que iria aumentar os coeficientes. Se você for ver, praticamente todos os bairros que aumentaram o coeficiente eram da Rezato (construtora). Todos os bairros da região central. Além de criticar o fato de aumentarem o coeficiente sem nenhum estudo técnico, nós questionávamos o fato de mudar a legislação de uso e ocupação do solo antes da revisão do plano diretor. O plano diretor serve para você conhecer o território como um todo e planejar como uma unidade. Por que a gente não espera o plano diretor e depois muda a lei de uso e ocupação do solo? (...) A gente só conseguiu conter o processo por um tempo (SILVEIRA, 2015).

Ainda que parte da população fosse contrária às alterações, essas foram aprovadas pela Câmara Municipal em novembro e, posteriormente, sancionadas pelo prefeito Bruno Siqueira no mesmo ano. Na edição do dia 02 de novembro de 2013, o jornal Tribuna de Minas noticiou a aprovação da Lei Complementar n. 05 e resgatou o trâmite das duas propostas de alteração.

Foi aprovado nesta sexta-feira (1º), em três sessões extraordinárias da Câmara Municipal, o projeto de lei que prevê alterações no texto da Lei Municipal 6.909/1986, que dispõe sobre regras para construir edifícios em Juiz de Fora. A mudança na chamada "Lei das Edificações", proposta pelo presidente da Casa, Júlio Gasparette (PMDB), permitirá o adensamento das construções no Centro da cidade. A matéria, que conta com o respaldo da UFJF, do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), do Clube de Engenharia e do Sindicato da Construção Civil (Sinduscon), segue para sanção do Executivo. (...)O projeto entrara em tramitação no início do ano, mas tinha sido retirado pelo proponente em virtude das manifestações de junho, quando ativistas pediram ao prefeito Bruno Siqueira (PMDB) que vetasse a proposta, caso fosse aprovada pelo Legislativo(...) A mudança na "Lei do Uso e Ocupação do Solo", outra matéria apresentada por Júlio com a mesma finalidade, ainda tramita em comissões (TRIBUNA DE MINAS, 2 de novembro de 2013).

Atualmente, a cidade passa pelo processo de revisão do seu Plano Diretor, o que se iniciou no ano de 2013. A revisão do Plano Diretor da cidade acontece em virtude da necessidade de se repensar o planejamento da cidade, tendo em vista que o Plano vigente foi promulgado no ano de 2000. O atual processo inclui na sua nomenclatura o termo *participativo*, diante da exigência do Estatuto da Cidade que consagrou o Princípio da Gestão Democrática das Cidades (art. 2º, II, da Lei nº 10.257/2001<sup>29</sup>).

Desde o ano de 2013, a Prefeitura de Juiz de Fora criou um *site* oficial voltado para o processo de revisão do Plano Diretor<sup>30</sup>. Nessa página, além do calendário das atividades, é

---

<sup>29</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

<sup>30</sup> Site do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora: <<http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/index.php>> Acesso em dezembro de 2015.

possível encontrar diversos documentos e *links*, cujo conteúdo está relacionado ao planejamento e à gestão das cidades, como legislações e cartilhas explicativas.

No *site* do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora há ainda informações sobre os principais fóruns desse processo, tais como a assembleia eletiva de delegados, a capacitação de delegados, os grupos de trabalho, os colóquios temáticos, as conferências, as oficinas comunitárias, oficinas de mobilidade e os seminários.

Embora o conteúdo do *site* oficial esteja apresentado de uma maneira que facilite a compreensão da importância do Plano Diretor Participativo para a cidade e que os eventos decorrentes da revisão e, principalmente, seus respectivos resultados, estejam disponíveis para consulta, não é possível afirmar que esse processo é participativo. Essa alegação só pode ser feita por meio da verificação empírica junto à sociedade. Essa análise deve procurar saber qual o real alcance da mobilização do poder público para que as pessoas participem desse processo, envolvam-se das discussões acerca dos problemas da cidade, proponham soluções e, o mais importante, tenham suas ideias traduzidas na lei a ser promulgada.

O contrário também não pode ser afirmado, embora o processo de revisão da legislação urbanística ocorrido em 2013 (lei de edificações e lei de uso e ocupação do solo), conduzidos no mesmo governo e na mesma legislatura indiquem que alguns atores têm mais influência na elaboração da legislação urbana em Juiz de Fora. Contudo, acompanhar a revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora não é o objetivo principal desse trabalho, embora não seja possível falar sobre a legislação urbanística do município sem destacar esse importante momento para a cidade.

Sobre o processo de revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora, Gabriela de Moraes, integrante do MaisJF, destaca o seguinte:

Eu participei como suplente de delegado outra instituição. Eu participei das reuniões que eram só para delegados e para a equipe técnica da prefeitura. Eram para tirar demandas, discutir cada área da cidade. Dividiu em sub-áreas e cada dia da reunião era uma área. A gente discutia ela toda, cinco eixos. A gente teve muita ideia maneira e também deu para sacar a intenção do pessoal do Clube de Engenharia, do pessoal das construtoras (...) Eu acho que eles (prefeitura) tiveram que correr porque já está fora do prazo (revisão) há muito tempo. A equipe da prefeitura não é completa, eles mesmo sabem. Tinha que ter mais gente (...) Não tem isso, uma equipe multidisciplinar que se reúne sempre. Ficou muito pragmático, muito generalista. Não teve nenhuma inovação dos instrumentos do tipo “como a gente vai começar a utilizar de fato os instrumentos do Estatuto da Cidade?” (...) Os instrumentos aqui são subutilizados. Operação Urbana, por exemplo, o Shopping (Independência), foi mal feito. O resultado foi a Curva do Lacet do jeito que está, não teve contrapartida até hoje como deveria ser (...) Eu achei que a participação da comunidade foi meio fraca, eles divulgaram pouco, mobilizaram pouco. Não sei se também porque Juiz de Fora tem esse lance das pessoas não se deixarem mobilizar (MORAIS, 2015).

Paulo Silveira, arquiteto e urbanista, destacou em entrevista que os integrantes do MaisJF acompanharam todo o processo, mas apenas como observadores. Sua fala destaca algumas características técnicas do atual projeto, bem como o papel do Clube de Engenharia de Juiz de Fora no momento da revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora:

Tem muita influência do Plano Diretor de São Paulo, até na nomenclatura das coisas, das áreas da cidade. Mas eu avalio que toda participação que eles puderam cooptar, eles cooptaram. Tem alguns avanços, mas tudo que tentava deixar o texto menos genérico, como por exemplo o estabelecimento de prazos, eles não colocaram. O Plano diretor de São Paulo estabeleceu prazo para as revisões das leis urbanísticas, tem prazo para os projetos. E aqui, quando a gente quis propor isso, foi refutado. Tudo que poderia ser mais instrumentalizado para ser implementado, tinha uma mensagem clara da Prefeitura de cortar. E era bem nítido, até jocoso, o papel do Clube de Engenharia. Eles estavam sentados em bloco, votavam em bloco e, quando podiam, entravam em desacordo com quem estava representando a academia. Uma coisa infantil. Por exemplo, uma professora propôs uma emenda propondo o acesso aos bens tombados. Aí eles levantaram uma dúvida muito irônica que não tinha nada a ver com o sentido real da emenda. Eles questionaram: “se essa emendar for aprovada, qualquer pessoa vai poder invadir minha propriedade privada tombada?”. Eles criaram vários tumultos desse tipo. Tudo que foi proposto pela academia foi rejeitado (SILVEIRA, 2015).

A fase de elaboração do plano diretor participativo já foi concluída. Resta agora a adequação das propostas apresentadas ao texto normativo<sup>31</sup>.

### 1.3. Cidade em movimento: o MaisJF

Para além das associações de bairros, são muitos os coletivos na cidade que procuram exercer o direito à cidade cotidianamente. Com diferentes bandeiras, cores e estratégias, esses coletivos reivindicam outros usos do espaço público, mais qualidade de vida e almejam mais participação, por exemplo, por meio de eventos como a Casa Fora do Eixo que organiza o Festival Sem Paredes. Esse festival promove a ocupação de espaços públicos e propõe outra lógica aos eventos culturais na cidade, distinta da mercadológica predominante.<sup>32</sup> Destaco ainda o Coletivo Vozes da Rua, que promove intervenções na cidade por meio da cultura *Hip Hop* e tem como um de seus objetivos principais fortalecer e reunir manifestações da Cultura Negra.<sup>33</sup>

Contudo, o MaisJF é aquele que hoje atua mais diretamente na questão urbana. Sua atuação no processo de revisão da legislação urbanística revelou a potencialidade desse coletivo em ampliar os debates acerca do planejamento e da gestão da cidade. Sendo assim, suas

---

<sup>31</sup> Essa informação está disponível no *site* da PJF. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br>. Acesso em 14 de novembro de 2015.

<sup>32</sup> Dados obtidos na página do Facebook do Festival sem Paredes. Disponível em: <https://www.facebook.com/FestivalSemParedes/?fref=ts> > Acesso em dezembro de 2015

<sup>33</sup> Dados obtidos na página do Facebook do Coletivo Vozes da Rua. Disponível em: <https://www.facebook.com/agostonegrocvr.com.br> > Acesso em dezembro de 2015.

peculiaridades como um movimento popular urbanista são aquelas que por hora mais contribuem para os objetivos da análise aqui pretendida.

O MaisJF surgiu no ano de 2013, no momento em que se iniciou os processos de alteração nas legislações urbanísticas da cidade (lei de edificações e lei de uso e ocupação do solo). Diante da proposição feita pelo vereador e então presidente da Câmara Municipal Júlio Gasparette, alguns estudantes da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Juiz de Fora começaram a se organizar coletivamente para impedir tais modificações legislativas.

Desde a época da sua fundação, o MaisJF é composto por jovens estudantes, embora o coletivo atualmente conte com a participação de vários profissionais já formados. Uma das integrantes que está presente desde o início do movimento, a arquiteta e urbanista Gabriela de Moraes, resgatou durante entrevista um pouco da trajetória do MaisJF:

(O MaisJF) surgiu por causa das alterações das leis de uso e ocupação do solo e de edificações da cidade. A gente achou que foi muito arbitrário porque eles (poder público municipal) não consultaram a população e começaram a fazer alterações que a gente não concordava tecnicamente. A de edificações principalmente porque ela tinha muitas falhas técnicas. (As modificações) eram mais para as construtoras construírem mais gastando menos (...) A lei de uso e ocupação do solo também estava bem arbitrária porque não tinha nenhum estudo de impacto para embasar o que eles estavam querendo modificar. A gente ficou tentando bater nas duas (leis). Só que era difícil informar à população o que queria dizer isso. Aí a gente fez essa página (no Facebook) e começamos a fazer uns gráficos destrinchando as leis de uma forma mais clara (MORAIS, 2015).

Desde o começo, as redes sociais tiveram o papel fundamental na divulgação do movimento. A página do MaisJF é alimentada toda semana com várias notícias relacionadas à cidade de Juiz de Fora e atualmente conta com quase 3 mil seguidores. Para além da capacidade de informar, a página mostra-se essencial para mobilizar os juizforanos para diversos eventos, principalmente aqueles promovidos pelo MaisJF, bem como fomentar o debate acerca dos principais acontecimentos na cidade que se relacionam com a questão urbana.

O coletivo não possui estatuto e não atua em nenhum espaço institucional (salvo como ouvinte). Apesar disso, Gabriela de Moraes acredita que a representatividade institucional seria importante para o movimento.

Participar dos fóruns, institucionalizar o movimento, criar uma pessoa jurídica que possa representar um grupo de pessoas (...) eu acho que seria importante. A gente tem uma carência de pessoas que estudam a cidade Juiz de Fora e que realmente atuem nos fóruns de discussão, nos fóruns representativos, que estão indo na câmara, que atuam nos conselhos, que estão fazendo movimento mesmo. A parte acadêmica aqui é muito forte, tem muita gente que discute a cidade, mas na prática pouca gente que atua. Não tem um movimento forte para buscar um pensamento urbano de Juiz de Fora que resulte em algum programa, algum projeto... são poucas pessoas. Mas tem muita gente que pode contribuir e eu tenho esperança (MORAIS, 2015).

Paulo Silveira, integrante do MaisJF desde 2013, demonstra ser um pouco mais cético em relação à institucionalização, destacando que, mesmo participando dos canais institucionais, esses ainda se revelam insuficientes quando esbarram nos interesses econômicos.

A questão é quando você mexe com o poder econômico instituído. No caso, as construtoras, as imobiliárias que estão totalmente articuladas e vinculadas ao poder público municipal. Por exemplo, no caso da Curva do Lacet, houve uma reunião com o shopping para ver se eles davam alguma contrapartida. Eles (representantes do shopping) disseram que está bom do jeito que está. Você vê, a única coisa que saiu até agora no caso da Curva do Lacet foi a iluminação. Isso é bom porque ali é uma passagem para o Shopping (SILVEIRA, 2015).

O MaisJF se define como apartidário. Segundos seus integrantes, embora muitas das suas pautas sejam identificadas como pautas de esquerda, eles não gostam de “tomar partido”, buscando serem sempre neutros.

Eu não acho que deveria ser uma ideia de esquerda, eu acho que deveria ser uma ideia de todos os espectros, todo mundo deveria estar defendendo a qualidade de vida da população. Só que não é interesse do capital. E o capital domina as decisões, eles dominam a construção e o desenvolvimento da cidade. E eu acho que nem o objetivo deles eles conseguem atingir. O potencial de Juiz de Fora de desenvolvimento econômico é enorme. Parece que Juiz de fora está sempre querendo ir, mas não vai, está estagnada (MORAIS, 2015).

A necessidade de se ter a maior neutralidade possível, segundo Paulo Silveira, é uma peculiaridade da questão urbana que deve ser pensada em longo prazo e para além das gestões. Essa ainda é uma característica que diferencia o MaisJF de outros movimentos quem atuam na cidade lutando por bandeiras mais específicas.

(O que nos faz diferente de outros movimentos que atuam na cidade) é tentar ao máximo possível não se vincular a questões partidárias. A gente tem um posicionamento político, o que com certeza nos induz a determinados partidos, mas a gente tenta não vincular. Muito porque essas questões urbanas continuam depois das gestões. Eu acho que o grande desafio do planejamento é sobreviver a esses ciclos das gestões, de quatro em quatro, porque muda o prefeito e eles querem sempre ir mudando, mudando, mudando. Por exemplo, o Plano Diretor é para durar 10, 15 anos. É tentar pensar em longo prazo. E também a ajudar a formar um tipo de público que vai pensar um pouco mais criticamente a cidade. Não só os participantes do movimento, mas todos os cidadãos (SILVEIRA, 2015).

O coletivo atua intensamente nas redes sociais, principalmente no *Facebook*, no qual tem uma página e um grupo de discussão abertos. Na página, além de divulgar eventos, os integrantes do MaisJF fazem postagens informativas sobre os principais acontecimentos políticos de Juiz de Fora e, eventualmente, de outras cidades do Brasil e do mundo. Em 2013, as postagens sobre as revisões legislativas foram fundamentais para esclarecer a população sobre as possíveis consequências caso as alterações fossem aprovadas. Paulo Silveira, apesar de reconhecer a importância das redes sociais, faz a seguinte ponderação, resgatando que, na

mesma época em que a página do MaisJF ganhou muitos seguidores, uma construtora da cidade criou uma página supostamente neutra defendendo as alterações legislativas em curso.

A Rezato pagou uma empresa de comunicação para fazer uma página no Facebook falando bem da lei. Aí eles conseguiram muitas curtidas porque o Facebook tem esse esquema de pagar. Eles defendiam a lei e nós começamos a debater na rede, criticando as postagens deles até que um dia eles desativaram a página. Eles resolveram parar de postar. Eles tinham um design gráfico muito perfeito (...) Era nítido que quem respondia as questões que eles levantavam eram pessoas ligadas às construtoras. Eles levantavam questões superficiais sem problematizar. Eu acho que eles desistiram porque eles ganharam, né (...) Internet é uma coisa boa para você mobilizar mas eu acho que o que faz diferença é a presença física, nesse sentido a internet tenta agregar (SILVEIRA, 2015).

No ano de 2014, a atuação dos integrantes do MaisJF concentrou-se na elaboração do projeto da praça artística na Curva do Lacet.

O local conhecido como Curva do Lacet era uma área de lazer frequentada principalmente pelos moradores do bairro Dom Bosco, bairro de Juiz de Fora que surgiu na década de 1920. O campo de futebol que ficava na Curva do Lacet foi criado também nessa época e consolidou-se com um importante espaço de socialização dos moradores. O bairro Dom Bosco é um bairro popular cercado por vários bairros elitizados e empreendimentos voltados para a classe média e alta como, por exemplo, o Hospital Monte Sinai e o shopping Independência.

Em 2006, através da Lei nº 11.235, foi autorizada ao Executivo a transferência do campo existente na Curva do Lacet para outra área da cidade, em virtude das obras para a construção do *Shopping* Independência. A construção dessa nova praça, contudo, não ocorreu até hoje. Atualmente, a área conhecida como Curva do Lacet é apenas uma passagem para o *Shopping* Independência, como destaca Gabriela de Moraes:

A ideia (projeto da praça artística) foi incorporada por um vereador e ele começou a movimentar algumas associações, mas a gente era mais próximo a do Dom Bosco também por outros projetos. E aí a gente fez o projeto da praça da curva. (...). O vereador colocou na roda que era lei porque era contrapartida social do shopping (Independência) arrumar a praça. Mas o que eles fizeram? Tiraram o campinho e colocaram grama. Esse era o arrumar deles. Aí a gente falou que tem que ter outra coisa, tem que voltar a ser lazer pois eles perderam o campinho. Essa já era uma reivindicação de quem morava ali e utilizava aquele espaço. Eles (moradores) lançaram a demanda para a prefeitura e ela pegou um “copia e cola” do projeto deles e já iam colocar lá. Aí eles (assessoria do vereador) consultaram a gente, enquanto movimento MaisJF, porque a gente que lançou a ideia de “vamos retornar a ser praça.” A gente botou na internet, aí os assessores do vereador procuraram a gente e consultaram a gente para saber o que a gente achava daquele projeto da prefeitura. (...). A gente falou que tinha algumas coisas que a gente pode tirar e colocar outras coisas que a comunidade quer, substituir. Eles perguntaram se a gente conseguia fazer esse projeto e aí a gente fez, praticamente de graça. Eles conseguiram financiar só a consultoria. Só deu para subsidiar a medição e os materiais de pesquisa (MORAIS, 2015).

Para que a causa ganhasse visibilidade, foram promovidas várias atividades em parceria com os moradores dos bairros ao redor da Curva do Lacet e outros coletivos. Dentre essas atividades, destaco a *Pelada na curva do Lacet*, evento promovido dentro da Mostra de Arquitetura e Urbanismo da UFJF. Houve ainda o “plantio de árvore” nos locais indicados pelo projeto feito pelo MaisJF. Esse evento foi antecedido por uma oficina de capacitação. Por fim, destaco a *Ocupação Cultural da Curva do Lacet* ocorrida no dia 14 de setembro de 2014. Esse evento foi o maior de todos, contando com a participação de quase mil pessoas, e integrou a Semana do Audiovisual de Juiz de Fora. (SEDA-JF).

Figura 5 - Ocupação Cultural da Curva do Lacet



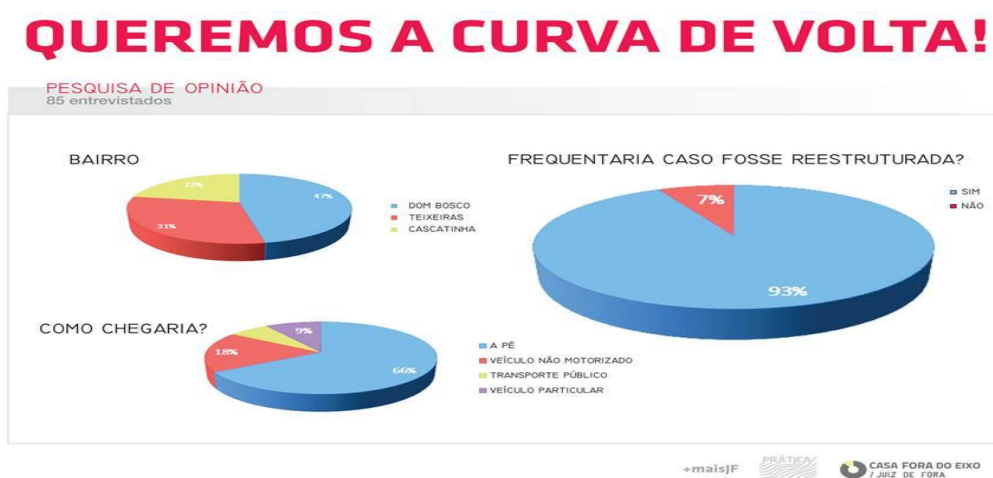
Fonte: Tribuna de Minas. Edição de 15 de setembro de 2014.

O MaisJF atuou não só na mobilização para a realização dos eventos na praça como também participou da elaboração técnica do projeto de praça artística na Curva do Lacet.

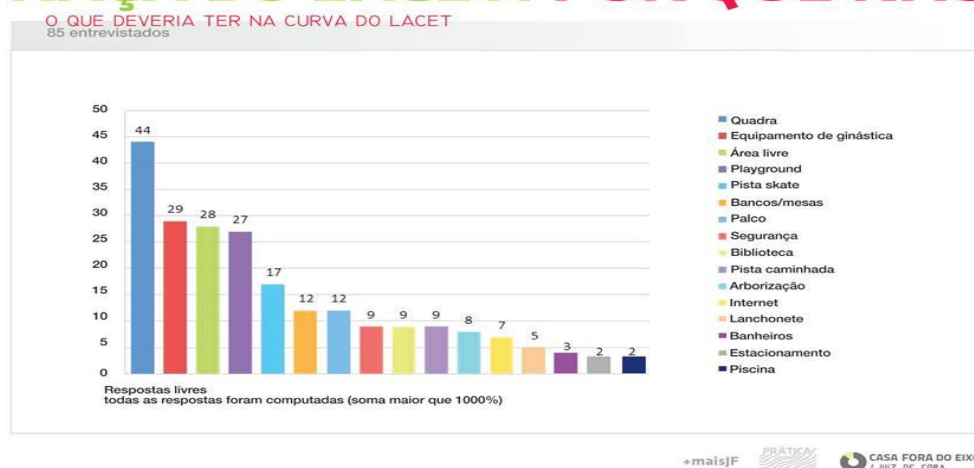
A princípio nossa intenção era de que aquela praça voltasse com o uso de praça porque tinha uma lei (lei municipal 11.235/2006) que autorizava o executivo a fazer uma praça com “x” equipamentos. Aí a gente cobrou essa lei. Como a gente estava pressionando, a Prefeitura apresentou na câmara um projeto. Só que a população do Dom Bosco não gostou do projeto porque a quadra proposta pela Prefeitura era de areia, por exemplo, e eles queriam outras coisas. Houve uma reunião na câmara com uma comissão da câmara, os moradores, nós, a EMPAV, representantes do shopping, a Setra. Nós propusemos que esse processo fosse mais participativo. Tinha uma verba que o Jucélio (vereador) conseguiu e o processo tinha que ser rápido se não poderíamos perdê-la. A gente que propôs que aplicasse um questionário nos bairros Dom Bosco, Cascatinha e Teixeira. Nós iríamos transformar esses questionários numa proposta (...). Cada associação de bairros ficou responsável de aplicar o

questionário. A gente fez o projeto com base nos resultados dos questionários. Nós apresentamos o resultado para a comunidade. Nós colocamos tudo no projeto. A prefeitura orçou mas como só tinha 500 mil reais, eles tinham que adequar o projeto nessa verba. Nós começamos a participar das reuniões com a Empav e com a Secretaria de Obras. Foi um processo bem longo. O projeto final ficou um mix entre o nosso projeto e o projeto da EMPAV. Contudo, nós ficamos sabendo que o Jucélio se declarou oficialmente como oposição à gestão (Bruno Siqueira) há um mês. E agora a Caixa emitiu um parecer que só irá liberar a verba quando a Prefeitura garantir o acesso seguro das pessoas à Praça. Daí a Prefeitura respondeu que não tem dinheiro para cumprir essas exigências que ficariam em torno de um milhão de reais. Nós estamos pensando em fazer algum protesto mas não agora, só depois do Carnaval (SILVEIRA, 2015).

Figura 6 - Gráficos elaborados por meio do resultado dos questionários aplicados para a elaboração do projeto Praça Artística da Curva do Lacet



## PRAÇA DO LACET! POR QUE NÃO?



Fonte: Página do Facebook do Mais JF.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Disponível em: < <https://www.facebook.com/maisJF> > Acesso em 22 de dezembro de 2015.



Além da atuação para barrar as alterações das leis urbanísticas em 2013 e no projeto da praça artística na Curva do Lacet, o MaisJF também fez uma campanha nas redes sociais contra o destombamento do *Sport Club* de Juiz de Fora.

Questionada sobre a relação entre o surgimento do MaisJF e os novos coletivos que atuam em diferentes cidades do mundo e que reivindicam o exercício do direito à cidade, Gabriela de Morai faz a seguinte ponderação.

A gente leu muito sobre isso até para entender o próprio movimento (MaisJF) porque foi difícil entender em que contexto a gente estava. Até porque isso nunca acontece (...). Está tudo sendo auto avaliado instantaneamente, eu não sei se isso é bom ou é ruim. É muito difícil caracterizar o movimento. Você não fala o que está querendo, todo mundo quer. Tem alguma coisa errada, eu sei que tem. Mas você não consegue caracterizar direito. (...). A gente tenta se conhecer para não entrar em contradição porque é muito fácil entrar em contradição (MORAIS, 2015).

A integrante do Mais JF também apresenta a seguinte definição de direito à cidade:

Direito à cidade é mais uma materialização dos direitos constitucionais que todo mundo tem na prática. Com o preço da passagem, como você vai chegar no Uai para fazer seu documento, que falam que é de graça, se você tem que deslocar lá da zona norte para a Getúlio e de lá pegar outro ônibus para o Shopping (Independência)? E se dar qualquer coisa errada, você tem que voltar em casa. Isso aí vai impedindo as pessoas de acessar os direitos constitucionais dela. Um direito que é cortado vai afetar o outro. Para mim, o direito à cidade é abarcar todos esses direitos, é facilitar que as pessoas possam ter acesso a isso (MORAIS, 2015).

Paulo Silveira define quais são as principais dificuldades encontradas pelo MaisJF para exercer o direito à cidade. Nesse momento, destaca a diferença de atuação no caso da revisão da legislação urbanística em relação à participação na elaboração do projeto da praça artística da Curva do Lacet. Enquanto em 2013 a atuação ocorreu mais nas ruas e tinha uma abordagem de denúncia, em 2014 o MaisJF atuou de forma mais propositiva e mais técnica. Nesse momento, Paulo reconhece a importância de institucionalizar o movimento, embora tenha ressalvas quanto à eficácia dos mecanismos institucionais, conforme exposto acima.

Eu acho que uma das maiores dificuldades para o movimento se constituir de forma mais efetiva é a falta de tempo. E também termos saído da Universidade. Na questão da revisão das leis urbanísticas, por exemplo, nós tínhamos uma postura mais de estudantes e na Curva do Lacet, nossa postura foi de profissional. Até as críticas que a gente fazia nas leis de uso e ocupação do solo... a gente devia ser mais técnico na argumentação e ser menos apelativos. Tentar negociar mais principalmente com os agentes institucionais, diminuir um pouco a ideia do conflito. É preciso ter em mente que o objetivo não é mudar e sim efetivar. Tem essa transição que a gente ainda está nela (...). Pensamos em criar um estatuto, ter um CNPJ. Eu acho que a gente vai acabar fazendo isso para participar dos fóruns, etc (SILVEIRA, 2015).

Em relação às perspectivas de atuação para o próximo ano, Paulo Silveira evidencia o projeto da prefeitura de criação de um camelódromo num importante terreno vazio no centro

da cidade. Para o integrante do Mais JF, é necessário incluir mais pessoas na condução desse processo.

A Prefeitura resolveu fazer um camelódromo no terreno do chuveirão (Esquina da Av. Independência e a Rua Batista de Oliveira no centro de Juiz de Fora). Se você ver [sic] o escopo do projeto é um camelódromo com lojas âncoras, que ocupam muitos espaços no térreo e aí nos espaços superiores garagem e espaços para uso residencial ou comercial. Na verdade é um prédio numa área muito valorizada da cidade. Eu acho que isso vai ser uma pauta do futuro porque queremos discutir que o destino desse terreno seja discutido. O pessoal dos camelos já disseram que não vão querer, a rua para eles é muito melhor. Queremos incluir outros atores para que o processo seja mais participativo. O grande lance é que as pessoas sintam-se mais livres para discutir, buscar os argumentos para dizer porque eles não querem e tentar reverter. Que as pessoas participem mais do futuro da construção daquele espaço. A gente fala que a cidade não tem planejamento, mas ela tem sim. Ela é planejada por determinadas pessoas da cidade. Então é tentar reverter esse processo para que ela seja planejada por mais pessoas possível (SILVEIRA, 2015).

Já Gabriela de Moraes destaca que a instabilidade política experimentada pelo país nos dias de hoje impossibilita prever o que acontecerá, tendo em vista que algumas pautas consideradas conservadoras estão ganhando força entre os representantes do povo.

Não dá para saber (...). O que vai acontecer agora eu não sei. O momento que o Brasil está passando está muito difícil de prever... eu não faço ideia. Algumas coisas estão abrindo portas e outras estão fechando muito sinistramente. Algumas liberdades agente está perdendo que está estranho. Tem algumas coisas surgindo que são bacanas, mas que a gente tem que ficar ligado porque pode ser uma política para maquiar outros problemas. O Haddad é um cara que a gente tem que ficar ligado. Ele tem feito muita coisa legal, só que por outro lado tem algumas coisas que a gente não está vendo (...). Tem muita coisa que ele tem feito para a classe média ver, tipo bicicleta, prédio sustentável ganhando isenção de IPTU. Mas também tem algumas coisas que ele está fazendo para a população que precisa de moradia. Que nem aqui, abriu a Rio Branco. Que lindo! Mas ao mesmo tempo estava rolando uma batida policial num bairro de periferia em que morreu alguém (MORAIS, 2015).

#### **1.4. Conclusões Parciais**

Por meio da apresentação dos aspectos principais da cidade mineira, foi possível caracterizar Juiz de Fora como uma cidade média que ocupa papel de destaque no Estado de Minas Gerais e também na região sudeste do Brasil. A sua localização geográfica privilegiada e a sua infraestrutura, principalmente em relação à prestação de serviços, permitem que seja uma referência não só para as cidades localizadas na Zona da Mata. A importância de Juiz de Fora extrapola as fronteiras do Estado, pois a cidade também atende moradores do Estado do Rio de Janeiro.

Embora seja a quinta maior economia mineira, a cidade ocupa uma posição periférica em relação às outras cidades de Minas Gerais. Essa realidade se insere num processo de decadência econômica que começou no início do século XX, quando ocupava o posto de município mais industrializado do Estado (PIRES, 2004, p. 40). A decadência econômica de Juiz de Fora se explica, essencialmente, por dois fatores. Um desses foi a falta de mecanismos

para reter os excedentes da produção cafeeira do município. Isso fez com que a cidade do Rio de Janeiro, capital do Brasil na época, fosse a principal beneficiada com o sucesso da então *Manchester Mineira*. Além disso, a criação da capital Belo Horizonte, onde as principais decisões políticas do Estado são tomadas, fez com que a maioria dos investimentos econômicos se concentrasse na região central de Minas Gerais.

Atualmente, o setor de serviços na cidade é muito maior do que o setor industrial. Esse fato se reflete ainda na configuração do território, uma vez que o espaço urbano de Juiz de Fora tem vivenciado muitas modificações, principalmente a partir da década de 70, quando se iniciou na cidade um período denominado de “pós-fordismo” (SILVA, 2014, p. 44). Importante ressaltar que esse fenômeno não se restringe apenas a cidade de Juiz de Fora, ocorrendo em várias cidades do mundo em decorrência das novas formas de acumulação.

A estagnação econômica de Juiz de Fora e da Zona da Mata mineira é sentida pelos juizforanos e traduzida na frase da integrante do MaisJF, Gabriela de Moraes, que destacou que “Juiz de Fora é uma cidade que nunca vai” (MORAIS, 2015), indicando que a cidade está parada no tempo.

O espaço urbano juizforano, conforme observado nos vários estudos apresentados no primeiro item 1.1, *supra*, se organiza de acordo com a lógica da acumulação, sendo o mercado importante ator no planejamento e na gestão do município. Apesar do IDHM recente da cidade ser considerado alto, o fator localização da moradia em Juiz de Fora é essencial para determinar o acesso aos direitos sociais dos seus cidadãos-moradores. Esse fato evidenciou-se em estudos que comprovaram que a pobreza na cidade é territorializada (CLEMENTE, 2015, p. 141) bem como pelo IDF apresentado em 2012.

As últimas gestões da prefeitura de Juiz de Fora indicam certo conservadorismo dos eleitores juizforanos, tendo em vista que, num período de 30 anos, a cidade contou com apenas três prefeitos diferentes, todos eles reeleitos. O atual prefeito da cidade, apesar de estar em seu primeiro mandato, não representa uma ruptura total com os ciclos anteriores, pois foi eleito com o apoio dos mesmos grupos sociais e econômicos de seus antecessores, além de pertencer à legenda do PMDB, partido tradicional na cidade.

Os principais canais de participação na cidade são as Audiências Públicas e os Conselhos Municipais. Como verificado, as audiências públicas, embora não sejam efetivamente um instrumento de participação direta, têm ganhado maior importância na agenda política da cidade, uma vez que se tornaram obrigatórias, por algumas leis municipais, antes de determinados atos do chefe do Executivo.

Quanto aos conselhos municipais, a configuração daqueles que se relacionam diretamente com a questão urbana revela que a composição desses espaços é extremamente complexa, seguindo critérios legais que muitas vezes não se justificam diante da realidade. Em muitos desses conselhos, a participação do Poder Executivo é desproporcional em relação à dos demais poderes e, principalmente, em relação à sociedade civil.

Ao observar as cadeiras destinadas às entidades técnicas, verifico que essas contam com a participação de muitos conselheiros de outras esferas do poder público, como, por exemplo, a Universidade Federal de Juiz de Fora e a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais. A participação dessas entidades é de suma importância, tendo em vista que seus conselheiros podem enriquecer o debate, especialmente sobre determinadas temáticas que tem relação direta com a atuação desses respectivos entes. Contudo, acredito que os conselheiros dessas entidades deveriam possuir assento junto aos demais representantes do Poder Público para garantir maior participação daqueles segmentos identificados como Sociedade Civil<sup>35</sup>.

Além disso, muitas entidades de classe que deveriam ser representadas junto aos demais conselheiros da sociedade civil são designadas como entidades técnicas. O termo técnico por si só já possui uma carga simbólica muito grande. Isso ocorre porque muitas vezes se associa a técnica à neutralidade, ou seja, as falas dos conselheiros técnicos são revestidas de uma legitimidade extra, pois desconsidera-se qualquer interesse estranho ao discurso daqueles considerados técnicos. Conforme verificado no resgate do processo de revisão da legislação urbanística iniciado em 2013, as entidades técnicas (no caso, o Clube de Engenharia) não são neutras e muitas vezes defendem posicionamentos que beneficiam interesses essencialmente privados.

Por fim, em relação às associações que representam mais diretamente os interesses imediatos da população, verifico que nem as leis e nem a dinâmicas próprias dos conselhos estabelecem critérios claros sobre quais devem ser as entidades escolhidas para participar dos conselhos. Os critérios institucionais, por exemplo, possuir estatuto, não são suficientes para garantir que essas entidades sejam de fato representativas de determinados segmentos sociais. E, mais do que isso, a configuração dos conselhos nem sempre garante a diversidade de segmentos representados.

Sobre a legislação urbanística do município, verifico que é possível situar Juiz de Fora no contexto neoliberal, no qual predomina o modelo de planejamento estratégico, tendo em vista a promulgação do PlanoJF. Destaco, ainda, o importante papel do mercado no

---

<sup>35</sup> O conceito de Sociedade Civil será explorado no capítulo seguinte.

planejamento e na gestão do espaço urbano que atua, muitas vezes, legitimado pelo poder público.

No processo de revisão da legislação urbanística, restou nítido o protagonismo das construtoras que tiveram seus interesses traduzidos nas leis complementares aprovadas em novembro de 2013. A promulgação das alterações que permite, dentre outras mudanças, o adensamento da área central da cidade, só foi possível graças ao apoio de alguns vereadores e do Clube de Engenharia da cidade. Destaco que essa entidade tem exercido papel importante também no processo de revisão do Plano Diretor da cidade, conforme relatado pelos integrantes do MaisJF.

Por fim, o MaisJF, surgiu como novo importante ator sociopolítico que reivindica o exercício do direito à cidade em Juiz de Fora. A dinâmica desse direito será analisada no último capítulo.

Em suma, essa contextualização foi necessária para compreender a cidade de Juiz de Fora num cenário maior, qual seja, o do contexto do neoliberalismo. Embora não possa afirmar que certos fenômenos observados em algumas capitais como Rio de Janeiro e Belo Horizonte sejam experimentados aqui, verifico que na cidade da Zona da Mata mineira o mercado tem papel fundamental na estruturação do território determinando, inclusive, o acesso à terra urbana. Sendo assim, restam justificadas as categorias teóricas utilizadas nesse estudo e que são discutidas no capítulo seguinte.

## CAPÍTULO 2- DEMOCRACIA E CIDADES

O principal objetivo desse capítulo é discutir as limitações do exercício participativo do poder democrático no contexto do capitalismo em que predomina o modelo de democracia liberal. Faço ainda uma análise da relação entre democracia e Estado por meio do referencial gamsciano e, por fim, examino o espaço urbano no contexto neoliberal.

### 2.1 Capitalismo contra democracia

Atualmente, ao menos no ocidente, parece existir certo consenso em relação à democracia como o melhor regime de governo entre os já vivenciados. Tanto nos discursos dos partidos liberais como dos socialistas, é possível identificar que a democracia é colocada como um caminho a ser seguido. Contudo, não significa que sempre foi assim e que a sociedade esteja sempre evoluindo no sentido de ampliar as práticas democráticas e sem risco de retrocessos.

O século XX talvez seja o exemplo mais recente e também mais emblemático sobre as contradições em torno da democracia. Na história ocidental, quando algumas repúblicas começavam a se consolidar, inclusive com a promulgação de cartas constitucionais garantidoras de direitos sociais, por exemplo, a Constituição de Weimar da Alemanha (1919-1933) e a Constituição Mexicana de 1917, houve a ascensão de regimes totalitários como o nazismo e o fascismo, que tinham como características principais o militarismo e o autoritarismo.

Diante da ofensiva nazista da Segunda Guerra Mundial, foi realizada uma aliança inédita: os Estados Unidos da América se uniram à União Soviética de Stálin para derrotar as nações do Eixo. Essa aliança foi decisiva para vencer o totalitarismo e influenciou toda a história a partir da segunda metade do século XX. De acordo com o historiador Eric Hobsbawm (1995, p. 15):

A democracia só se salvou porque, para enfrentá-lo, houve uma aliança temporária e bizarra entre capitalismo liberal e comunismo: basicamente a vitória sobre a Alemanha de Hitler foi, como só poderia ter sido, uma vitória do Exército Vermelho. De muitas maneiras, esse período de aliança capitalista-comunista contra o fascismo — sobretudo as décadas de 1930 e 1940 constitui o ponto crítico da história do século XX e seu momento decisivo (HOBSBAWM, 1995, p. 15).

A democracia como praticada atualmente é possível graças a essa aparente conciliação entre o liberalismo e o socialismo. Para muitos, o Estado de Bem-Estar Social, o *Welfare State*, em tese, poderia representar a síntese do conflito entre Estados Unidos e União Soviética durante a Guerra Fria. E, mais que isso, que esse tipo de organização política que se firmou após a Segunda Guerra Mundial, constituiu-se como alternativa do bloco capitalista ao

socialismo, em especial, para os países europeus devastados pela grande guerra. O mercado continuou livre para atuar, embora o Estado passasse a intervir mais na economia, além de tornar o grande provedor dos direitos sociais dos cidadãos. Nessa época, houve a consolidação de regimes de governos democráticos, embora essa democracia se limite ao modelo liberal norteado pelos Estados Unidos da América.

A análise da democracia ao longo do século XX esbarra, ainda na análise da ascensão do neoliberalismo, já a partir da década de 70. A política neoliberal se instalou em vários países e de diversas maneiras. David Harvey destaca que, enquanto na América Latina as políticas neoliberais foram precedidas pela ascensão de regimes militares, nos Estados Unidos e na Europa essas políticas necessitaram da legitimação democrática por meio de governantes eleitos que comandaram a *revolução neoliberal*, no final da década de 70, como Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher na Inglaterra. A chegada desses políticos aos governos só teria sido possível por meio de um prévio consenso na sociedade a respeito da urgência dessas políticas, colocando o neoliberalismo como um caminho natural a ser seguido (HARVEY, 2005, p. 39-40).

No Brasil, o período da ditadura militar se iniciou após o presidente João Goulart (1961-1964) anunciar medidas que poderiam garantir o acesso aos direitos sociais a grande parte da população. As reformas de base de Jango poderiam ter provocado mudanças significativas na sociedade brasileira àquela época, pois incluíam quatro categorias de reforma: agrária, tributária, financeira e administrativa. No momento em que o exercício da cidadania mais ativa começava a despontar mediante a luta por mais direitos, o modelo de democracia liberal foi colocado em xeque, entrando em cena o regime militar que durou mais de vinte anos.

A análise histórica da democracia merece maior aprofundamento, pois entender as contradições entre idas e vindas dos regimes democráticos do passado (ainda que esses regimes tenham sido consolidados, predominantemente, por intermédio da ideologia liberal) é fundamental para compreender as limitações da representação. O resgate feito até agora demonstra que o liberalismo e a democracia conviveram muito bem, ainda que numa perspectiva limitada, até o momento em que a luta política se acirrou para exigir que a igualdade não fosse apenas formal. Quando o contexto social acenava para mudanças mais estruturais, embora, em princípio, não tão profundas a ponto de superar o sistema de produção capitalista,

aqueles que detêm até hoje os poderes político e econômico se articularam de forma a acabar com qualquer resquício de participação, ainda que essa fosse limitada ao Direito Eleitoral<sup>36</sup>.

Assim como os direitos humanos, a democracia se reveste de uma tendência universalizante e paradoxal. Em nome da democracia, são experimentadas novas formas de exercício do poder político, mediante a luta de movimentos sociais que se reinventam constantemente e reivindicam a ampliação do conceito de democracia liberal por meio da práxis. Contudo, também são acompanhadas as intervenções militares conduzidas pelos Estados Unidos em países do Oriente Médio.

Diante dessa pluralidade de discursos associados à democracia e verificados na sociedade, é imprescindível questionar: o que é democracia? Ela tem o mesmo significado em quaisquer programas políticos? Existe ou existiu algum país que experimenta ou experimentou verdadeiramente um regime democrático? Existem critérios para avaliar em que medida um governo é democrático? Há, atualmente, um modelo de democracia a se seguir?

Não tenho a pretensão de responder a essas questões nessa dissertação de mestrado. Contudo, essas indagações se fazem necessárias para se alcançar algumas reflexões essenciais à discussão contemporânea sobre participação popular no planejamento e na gestão das cidades.

Primeiramente, destaco que não é possível discutir tais questões sem compreender previamente que não há um conceito único capaz de definir com exatidão o que é democracia. Existem vários significados atribuídos a essa palavra e que estão presentes nos diferentes discursos que se transformaram ao longo da história. Essas diferentes significações são complexas, ou seja, ora convergem e ora se repelem em alguns momentos.<sup>37</sup>

Uma das concepções existentes de democracia é a concepção liberal, na qual é possível identificar diferentes autores que ora se aproximam ou se afastam em seus pontos de vista, mas que se comunicam pela forma que concebem o conteúdo da democracia. Essa concepção faz

---

<sup>36</sup> É muito recente para fazer uma avaliação precisa, mas acredito que é possível estabelecer relações entre os momentos descritos e a atual fase política no Brasil. A inclusão social de milhões de brasileiros, que há poucos anos se encontravam em situação de extrema vulnerabilidade social, reestabelece novas regras do jogo e, aos poucos, novos atores políticos conquistam mais espaços para a reivindicação de mais direitos e exigindo que o conceito de igualdade seja ampliado para além do plano formal. Mudanças na estrutura da sociedade, ainda que muito aquém das expectativas alimentadas por um governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores de origem popular, incomodam muita gente que estava acostumada com as regalias promovidas pelo próprio Estado. Eis que surge a voz do descontentamento de uma elite político-econômica que inclusive, pede a intervenção militar para a manutenção do *status quo* na casa grande. “É hora de pôr fim a baderna na senzala!” dizem.

<sup>37</sup> Para fins didáticos, essas concepções serão situadas em diferentes campos. Essencialmente será apresentado o campo liberal em constante contraposição com o campo progressista. Isso não significa que eu não esteja ciente dos riscos de assumir uma análise dicotômica uma vez que essas tendem a incorrer numa avaliação superficial da realidade. Contudo, essa aparente divisão será necessária para melhor situar as diferentes concepções acerca da democracia.



parte do projeto de Modernidade e relaciona-se com todos os seus derivativos: a separação dos poderes, o Constitucionalismo, a legalidade, entre outros. Ela é atribuída àqueles que defendem a representação como a radicalização possível da democracia e tem como característica principal a separação entre o político e o econômico, diante da atribuição universal da igualdade formal. Todos são considerados cidadãos pelo Estado, independentemente de fatores materiais que determinam a posição de classe dos indivíduos na sociedade, ou seja, a todos é atribuído o poder democrático, embora o conteúdo desse direito seja bastante limitado.

Isso porque, ao longo da Modernidade, quando a condição de cidadania é ampliada a um número maior de pessoas (ainda que critérios censitários, sexistas e racistas dessem a tônica à atribuição de personalidade), os poderes inerentes a essa condição são reduzidos se comparados às práticas gregas na Antiguidade, por exemplo. Essa é a avaliação de Ellen Wood (2011, p. 180), para quem as relações entre capitalistas e trabalhadores marcaram fortemente a concepção moderna de democracia, pois essa foi reduzida de forma a comportar as pretensões liberais de expansão do sistema de produção capitalista e de ampliação da acumulação de capital. Em seus dizeres, “na democracia moderna, a desigualdade e a exploração socioeconômica coexistem com a liberdade e a igualdade cívicas” (WOOD, 2011, p.201).

A concepção liberal de democracia determina ainda a dimensão do exercício da cidadania. Durante os recentes processos eleitorais no Brasil, foi possível acompanhar com mais proximidade a propaganda oficial do Estado com a finalidade de promover as eleições. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nesse período, intensifica a divulgação de inúmeros anúncios através dos meios de comunicação de massas buscando incentivar a população a participar do processo eleitoral. Nessas propagandas, a população é informada sobre o papel dos seus representantes no sistema político brasileiro, incentivada a pesquisar a história dos candidatos, bem como alertada sobre algumas práticas tipificadas como crimes eleitorais no ordenamento jurídico brasileiro como, por exemplo, a compra de voto (artigo 299, Lei 4.737/65).

O voto, nessas propagandas, é colocado como o “grande instante” do exercício da cidadania. Por meio da representação, de acordo com o discurso oficial reproduzido também por algumas entidades não estatais, a população poderá alcançar as transformações e melhorias que se almeja na sociedade, bastando para isso, o voto consciente.

Apesar de todo avanço que se pode observar na atuação do TSE, levando-se em consideração que há pouco menos de três décadas o Brasil vivia sob um regime de ditadura militar, é possível perceber que o discurso apresentado acima adota uma visão muito limitada de cidadania, restrita basicamente ao direito ao voto.

As origens desse discurso têm por base o pensamento liberal que ganhou força com as revoluções burguesas, culminando com o advento do Constitucionalismo Moderno. É nesse momento que o homem e a política passam a ser tratados em esferas diferentes e que “a emancipação política levada a cabo pela burguesia revolucionária francesa consistiu na emancipação da sociedade civil em relação à política” (POGREBINSCHI, 2003, p.131). Para tanto, o Constitucionalismo Moderno, formalista e liberal, foi essencial para reduzir a concepção de participação política ao cunhar o conceito de liberdade contido na moldura colocada pelo Direito.

Na sua relação, os poderes político e econômico são tratados em esferas distintas e a liberdade (e não a igualdade) é o valor maior para os defensores de uma concepção liberal de democracia, conforme apontado por um dos maiores teóricos do campo liberal do século XX, Milton Friedman:

Liberdade política significa ausência de coerção sobre um homem por parte de seus semelhantes. A ameaça fundamental à liberdade consiste no poder de coagir, esteja ele nas mãos de um monarca, de um ditador, de uma oligarquia ou de uma maioria momentânea. A preservação da liberdade requer a maior eliminação possível de tal concentração de poder e a dispersão e distribuição de todo o poder que não puder ser eliminado - um sistema de controle e equilíbrio. Removendo a organização da atividade econômica do controle da autoridade política, o mercado elimina essa fonte de poder coercitivo. Permite, assim, que a força econômica se constitua num controle do poder político, então num reforço (FRIEDMAN, 2014, p. 8).

Nesse interim, calca-se a concepção liberal de cidadania, que possui as seguintes características: passividade, formalidade, institucionalidade, caráter restritivo (só alguns são considerados cidadãos), igualdade normativa, vinculação às ideias de nacionalidade e territorialidade, além de uma pretensão, num nível abstrato, de universalidade (BELLO, 2010, p. 524).

Essa liberdade concebida pela burguesia, conforme alertado por Marx já no século XIX, é diferente da ideia de emancipação (ou libertação). Nesse momento, o homem é *emancipado politicamente* e passa a gozar de direitos políticos de acordo com os ditames da lei burguesa responsável por estabelecer a diferença formal entre o homem e o cidadão. O Direito transforma a vida política em um simples meio de manutenção da sociedade burguesa.

A segurança é o conceito social supremo da sociedade burguesa, o conceito da polícia, no sentido de que o conjunto da sociedade só existe para garantir a cada um de seus membros a conservação de sua pessoa, de seus direitos e de sua propriedade (MARX, 2010, p. 50).

Essa emancipação política, contudo, não seria a emancipação verdadeira, a emancipação humana que, segundo Marx, seria capaz de pôr em xeque as estruturas da sociedade capitalista (MARX, 2010, p. 36).

Conforme apontado por Enzo Bello (2010), na sociedade capitalista a cidadania é fetichizada, uma vez que a representação, além de deslocar a participação ativa do homem concreto para uma categoria abstrata de homem idealizado no mundo jurídico, cria a fantasia de que a cidadania se faz por completo por meio da titularidade de direitos, independentemente da sua efetividade.

Com essa compreensão restrita dos direitos de participação política, limitando ao exercício do direito de votar, desconsidera-se a dimensão de fiscalização e contestação, inerente ao núcleo da ideia de democracia (BELLO, 2010, p. 535).

Entre os expoentes da concepção liberal de democracia, destaco o cientista político Robert Dahl, segundo o qual, em uma sociedade de massas como a contemporânea, participar efetivamente significa “controlar o programa de planejamento das decisões do governo” por meio de membros politicamente iguais (DAHL, 2001, p. 107).

Dahl elege cinco critérios para definir se um regime se aproxima em maior ou menor medida da democracia. São eles: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos. (2001, p. 49-50). A representação é justificada diante da impossibilidade de participação direta por intermédio de associações, tendo em vista o quantitativo das populações. Dahl ainda pondera que as decisões em assembleia, obtidas de maneira mais direta, podem ter uma tônica antidemocrática, uma vez que uma minoria é capaz de controlar a fala e a opinião dos demais que participam apenas como coadjuvantes.

Em Poliarquia (2012), Dahl analisa a extensão dos processos de democratização dos governos ocidentais por meio de duas dimensões: contestação pública e participação. Poliarquia é definida como “regime relativamente (mais incompletamente) democratizado ou, em outros termos, regime substancialmente popularizado e liberalizado” (2012, p. 31).

Atualmente, o que muitos países experimentam no ocidente, na visão de Dahl, não seriam regimes democráticos, mas poliarquias. Isso permite que esses governos ora se aproximem, ora se afastem do ideal democrático estabelecido por meio dos cinco critérios apontados acima. O mérito das poliarquias, segundo o autor, seria o de garantir as liberdades clássicas, ampliar a participação com a combinação da competição política, aumentar a participação de mais grupos na política, bem como a maior representação dos diferentes interesses e preferências e também criar dificuldade para que governos não adotem sanções extremas ao aplicar uma política que não esteja de acordo com uma porção maior da população.

Robert Dahl, apesar de reconhecer que o capitalismo gera desigualdade nos recursos políticos, destaca, dentre outras razões, que o capitalismo favorece a democracia, uma vez que

“descentralizando muitas decisões econômicas e políticas a indivíduos e a firmas relativamente independentes, uma economia capitalista de mercado evita a necessidade de um governo central forte” (2001, p. 185).

A relação entre liberalismo e representação pode ser verificada também na seguinte passagem da obra *Capitalismo e Liberdade* de Milton Friedman (2014):

Ao desenvolver-se em fins do século XVIII e princípios do século XIX, o movimento intelectual que tomou o nome de liberalismo enfatizava a liberdade como o objetivo último e o indivíduo como a entidade principal da sociedade. O movimento apoiou o *laissez-faire* internamente como uma forma de reduzir o papel do Estado nos assuntos econômicos ampliando assim o papel do indivíduo; e apoiou o mercado livre no exterior como um modo de unir as nações do mundo pacífica e democraticamente. No terreno político, apoiou o desenvolvimento do governo representativo e das instituições parlamentares, a redução do poder arbitrário do Estado e a proteção das liberdades civis dos indivíduos (FRIEDMAN, 2014, p. 3).

Nessa passagem, resta evidente que, na concepção liberal de democracia, a luta é contra o Estado e por mais liberdade num sentido muito restrito e não, necessariamente, por mais igualdade em todas as suas dimensões.

O aparente conflito entre Estado e liberalismo merece melhor análise. No atual contexto do neoliberalismo, por exemplo, as incongruências dessa relação se tornam ainda mais evidentes. Embora o marco do *Estado Mínimo* tenha ganhado forte adesão entre seus defensores e entre os seus críticos, Milton Santos (2012), sabiamente, aponta as contradições desse termo: é possível perceber, com a intensificação das políticas neoliberais, a atuação mais intensa do Estado na defesa dos interesses do mercado, por meio da ação ou da omissão do poder público no que tange aos interesses da coletividade. Nas palavras de David Harvey, “A fronteira entre o Estado e o poder corporativo tornou-se cada vez mais porosa” (2005, p. 88).

É fundamental destacar ainda que o liberalismo sequer é intrínseco à democracia. Norberto Bobbio desconstrói esse mito difundido intensamente durante a Guerra Fria ao ponderar, acertadamente, que “um Estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação no governo é bastante restrita, limitada às classes possuidoras” (2000, p. 7). Para o autor, enquanto o sufrágio foi sendo ampliado, as bases do Estado Liberal clássico foram sendo corroídas, na medida que o poder político era distribuído.

Por meio das obras de Marx é possível compreender que o exercício do poder político não pode ser delegado a uma elite e nem ser tratado apenas como um conceito jurídico, desconsiderando-se as dimensões política, sociológica e histórica da cidadania (BELLO, 2010, p. 523).

Nesse sentido, a democracia representativa pode ser entendida ainda como parte da superestrutura que mantém as bases do Estado burguês. O exercício do poder político é transferido às classes dominantes por meio de um arcabouço jurídico que legitima essa prática de usurpação do poder.

Compreender a democracia em Marx faz estabelecer as bases para outra concepção de cidadania, em que o exercício do poder democrático é capaz de conciliar o político com as demais esferas da vida. E essa concepção relaciona-se ainda com a dimensão ativa do exercício cidadania. Sobre a cidadania ativa:

Esta foi atrelada a uma ideia de justiça distributiva e preconizou o pertencimento dos indivíduos a uma comunidade democraticamente autogovernada, bem como o autodomínio dos cidadãos e a participação política direta nos assuntos da coletividade (BELLO, 2010, p. 12).

Enquanto para os liberais a cidadania é compreendida apenas como um *status* de direito, na cidadania ativa o homem é concebido como um ser social e político. Logo, não haveria a separação entre homem e cidadão, sendo a vida política um fim e não apenas meio de manutenção de uma determinada estrutura de sociedade (no caso, a sociedade capitalista).

Em vez de definir-se como um vínculo jurídico-político que une os homens ao Estado, a cidadania passa a se definir ativa e efetivamente como a prática democrática dos homens que é constitutiva de sua própria forma de organização política. Cidadania “ativa” deixa de ser algo que é conceituado em contraposição a um sentido “passivo”, para remeter diretamente ao sentido de atividade. Os cidadãos são ativos não porque deixam de ser passivos, mas porque é a sua própria atividade que passa a definir a cidadania. Nesse sentido, toda atividade humana, todas as ações do homem são constitutivas da cidadania. Em outras palavras, com a verdadeira democracia, toda atividade humana é preenchida de sentido político (POGREBINSCHI, 2007, p. 63).

O exercício da cidadania é ainda elemento fundamental na efetivação dos direitos. Os direitos, mesmo quando positivados, não se realizam sozinhos. A concretização de direito numa dimensão coletiva só será alcançada “por meio de processos de luta, conquista, reconhecimento e efetivação” (FALBO, 2013, p. 115). Ou seja, o exercício ativo da cidadania é indispensável para a materialização dos direitos para além da esfera jurídica.

A emancipação humana por meio do exercício ativo da cidadania, portanto, é fundamental para a conquista de direitos no plano material. E, mais do que isso, a ação política é indispensável para ir além dos limites da representatividade que tenta aprisionar toda potencialidade existente de transformação pela coletividade. Entender a cidadania apenas por meio da ótica liberal faz com que a estrutura desigual da sociedade burguesa permaneça inalterada.

Feitas essas considerações sobre as limitações do exercício do poder democrático no contexto do capitalismo, é necessário questionar: as bases da democracia liberal podem ser

alcançadas por quaisquer países? Seguindo os critérios estabelecidos pela cartilha liberal em relação à democracia representativa, é possível falar em igualdade política? Mecanismos de participação mais direta, por si, garantem que os interesses da coletividade prevaleçam?

Caso as instituições funcionassem perfeitamente assim como se a representação fosse capaz de garantir maior proximidade entre a vontade dos eleitores e as práticas governamentais, o aspecto social continuaria a não dimensionar. A desigualdade social e a igualdade formal prosseguiriam coexistindo e as bases da sociedade, tão desigual, permaneceriam intactas. É nesse sentido a crítica de Marcelo Lopes de Souza:

No geral, portanto, a “democracia” representativa, para além das várias diferenças entre os países (“modelo Westminster/majoritário” *versus* “modelo proporcional” e outras distinções), é estruturalmente marcada pelas desigualdades de renda, patrimônio e poder, e sanciona, na prática, essas desigualdades. E é assim, portanto, sem perder de vista esse fato, que o liberalismo político, em suas diversas versões, principal esteio intelectual-ideológico da “democracia” representativa, merece ser julgado (SOUZA, 2006, p. 48).

A crítica acima é bastante pertinente. Não é possível desconsiderar a desigualdade de acesso aos recursos materiais no momento do exercício do poder democrático. Os aspectos econômicos, sociais e políticos devem ser compreendidos como totalidade quando se discute o exercício do poder político. Somente por meio da compreensão do político como um fenômeno que abrange todas as relações humanas, (e por que não as relações não humanas também?) será possível estabelecer as bases para outro tipo de cidadania que não se restringe ao Direito Eleitoral.

## **2.2 Democracia para além do Estado**

Pensar a democracia no tempo e na sociedade contemporâneas significa pensar ainda a relação entre democracia e Estado. Seriam esses dois termos conciliáveis? Qual é, ou ainda, quais são os modelos institucionais que favorecem o exercício mais direto do poder democrático? É possível falar em democracia sem o Estado? São essas algumas perguntas importantes para a essa reflexão que não implicam necessariamente a apresentação de respostas imediatas.

A relação entre democracia e Estado é repleta de tensão. Miguel Abensour, em *A democracia contra o Estado*, contra qualquer tentativa de conciliação entre essas premissas, critica a expressão “Estado Democrático”, uma vez que essa encobriria uma grande contradição.

Ao resgatar o pensamento de Marx sobre a democracia, Abensour discorre a respeito da natureza do Estado. Sendo assim, afirma que:

Assim, por sua inserção na esfera do Estado, o interesse privado, ao invés de ser subordinado ou dominado, sofre uma transformação, uma espiritualização, que reduz de uma só vez sua exterioridade. Não se trata tanto de comprimir, de abafar o interesse, como faria uma intervenção estatal, mas de considerar o interesse privado à luz do Estado, para fazê-lo sair do fundo obscuro da sociedade civil. Tomado no círculo espiritual do Estado, o interesse privado se despoja de sua pele prosaica, de sua aparência bruta de interesse privado, para cobrir-se com a vestimenta estatal (ABENSOUR, 1998, p. 46).

Essa obra, sem dúvidas, possibilita inúmeras reflexões importantes acerca dessa relação que, muitas vezes, é apresentada como intrínseca. Muitos associam o fortalecimento das instituições estatais como condição necessária ao fortalecimento da democracia, como se o Estado fosse imune à influência dos interesses essencialmente privados. Na vida cotidiana das cidades há muitos exemplos em que o poder público atua sem considerar os interesses coletivos da maioria da população. Por exemplo, o caso das práticas remocionistas diretas e indiretas promovidas por alguns municípios todos os anos.<sup>38</sup>

Apropriar as conclusões de Miguel Abensour de uma maneira radical, assim como uma leitura superficial da obra de Marx, contudo, pode levar a uma compreensão insuficiente sobre a relação entre Estado e Democracia.

Ao assumir a definição do Estado como parte da superestrutura responsável pelo controle da sociedade de acordo com os ditames da classe dominante, é possível chegar à conclusão precipitada de que o Estado não passa de mais um aparato da burguesia para controlar os meios de produção e gerir seus negócios livremente. Essa Crítica já estava presente no Manifesto Comunista (2010) escrito por ele e por Friedrich Engels em 1848. Por meio dessas premissas, a luta contra o capitalismo seria, em síntese, uma luta imediata e direta pelo fim do Estado.

Contudo, a questão não é simples como parece. O Estado, assim como as demais instituições sociais, está inserido numa dinâmica complexa e contraditória. Diferentes atores e interesses disputam por espaço nessa grande instituição. Como exemplo dessa dinâmica, destaco alguns governos, escolhidos por meio de eleições realizadas nos ditames da representação e que incentivam algumas práticas capazes de ampliar o conceito de democracia por intermédio da práxis. Dentre eles, a gestão do então prefeito Olívio Dutra do Partido dos

---

<sup>38</sup> Sobre as remoções na cidade do Rio de Janeiro para a realização dos megaeventos, destaco a seguinte pesquisa objeto de reportagem divulgada no site do Observatório das Metrópoles vinculado ao IPPUR/UFRJ. “Sob o argumento da realização de megaeventos esportivos, o prefeito Eduardo Paes promoveu a remoção de mais de 65 mil pessoas de suas casas no Rio de Janeiro – número superior aos despejos realizados por Pereira Passos e Carlos Lacerda juntos. Esta é uma das conclusões a que chegou Lucas Faulhaber em sua pesquisa de conclusão da graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense..” Disponível em : <[http://observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1285:livro-sobre-remo%C3%A7%C3%B5es-desagrada-prefeito-do-rio&Itemid=164](http://observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1285:livro-sobre-remo%C3%A7%C3%B5es-desagrada-prefeito-do-rio&Itemid=164) > Acesso em 25 de outubro de 2015.

Trabalhadores em Porto Alegre, que se iniciou em 1989 e foi reconhecida mundialmente por ter aplicado e aperfeiçoado o Orçamento Participativo na capital do Estado do Rio Grande do Sul. A instigação do exercício ativo da cidadania e o enfrentamento dos interesses privados durante o confronto entre a prefeitura de Porto Alegre e as empresas de transporte coletivo à época evidenciam que a dinâmica entre Estado e Democracia não pode ser compreendida na sua essência por meio de uma dicotomia que coloca esses dois termos em imediata oposição.

Entre os pensadores do campo marxista que repensaram e criticaram a ideia de extinção do Estado presente na teoria marxista, certamente Antonio Gramsci é o que mais se destaca.

Losurdo (2011) pondera que Gramsci afasta os ideais comunistas dos ideais anarquistas ao aproximar estes do liberalismo, enfatizando que a teoria liberal é contra o Estado. Isso embora os liberais contemporâneos reconheçam a importância do Estado para garantir as liberdades individuais e a livre concorrência. No trecho abaixo, Milton Friedman destaca a importância dos governos para o mercado.

Em suma, a organização de atividade econômica através da troca voluntária presume que se tenha providenciado, por meio do governo, a necessidade de manter a lei e a ordem para evitar a coerção de um indivíduo por outro; a execução de contratos voluntariamente estabelecidos; a definição do significado de direitos de propriedade, a sua interpretação e a sua execução; o fornecimento de uma estrutura monetária (FRIEDMAN, 2014, p. 14).

Para Gramsci, o papel do Estado não se restringe apenas a conservar e a reproduzir a sociedade de classes. Ele compreendeu o Estado para além da burocracia e da repressão e cunhou o conceito Estado Ampliado.

O filósofo italiano concebeu o Estado como portador de duas distintas esferas: a sociedade política e a sociedade civil (COUTINHO, 2012, p. 127). A sociedade política é a esfera comumente associada à ideia de Estado em sentido estrito, ou seja, aquela formada pela burocracia executiva e militar que exerce seu poder por intermédio do monopólio legal do uso da repressão e da violência. Já a sociedade civil é formada pelas demais instituições que não fazem parte da sociedade política, mas que são responsáveis pela elaboração e pela difusão das ideologias. Essas instituições são os “organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política” (COUTINHO, 2012, p. 129).

Enquanto a sociedade política exerce seu controle por meio da coerção, a sociedade civil busca ganhar aliados para sustentar suas posições por intermédio da direção política e do consenso, o que também é definido como exercício da hegemonia. É na sociedade civil o espaço em que ocorre a “mediação entre infraestrutura econômica e o Estado em sentido estrito” (COUTINHO, 2012, p. 121).



A sociedade civil, que é também Estado, pode ser tão opressora como a sociedade política. Losurdo cita o exemplo da sociedade estadunidense no século XIX, quando o Estado não dotava de tamanho aparato político e militar, mas os negros eram submetidos a um voraz regime de violência pelo regime de *apartheid* (2011, p. 224). Sendo assim, a luta política na visão de Gramsci tende a se deslocar da luta contra o Estado para a luta contra todas as formas de opressão existentes na sociedade.

Os *Cadernos do Cárcere* sublinham, ao contrário, que também a sociedade civil é de algum modo Estado, no sentido de que também em seu interior podem ser exercidas formas terríveis de domínio e opressão (o despotismo da fábrica capitalista e até a escravidão), com relação aos quais podem representar um contrapeso, ou um instrumento de luta, as instituições políticas, mesmo as burguesas (LOSURDO, 2011, p. 223).

Por meio da ideia ampliada de Estado, Gramsci identifica dois diferentes tipos de formação social, as sociedades orientais e as ocidentais. Nas sociedades orientais, como a Rússia pré-revolução de 1917, há predomínio da sociedade política sobre a sociedade civil, ou seja, o aparelho repressor do Estado em sentido estrito tem muito mais influência sobre as demais instituições sociais, uma vez que a sociedade civil é um tanto débil. Já nas sociedades ocidentais, como alguns países da Europa e nos Estados Unidos da América, a sociedade civil exerce papel muito maior sobre a política de modo geral, havendo maior equilíbrio entre as duas esferas do Estado ampliado.

A classificação de uma sociedade como oriental ou ocidental, conforme alerta Coutinho (2012), não é uma questão meramente geográfica, dependendo muito mais da formação histórica. A aproximação em maior ou menor medida com esses dois tipos de sociedade influenciará ainda na estratégia política dos diferentes atores sociais. Nesse sentido, foram estabelecidos ainda dois conceitos fundamentais na obra gramsciana guerra de movimento e guerra de posição.

Nos países orientais, onde existe predomínio do Estado em sentido estrito, a estratégia para que os setores populares assumam o controle político se dá por intermédio da guerra de movimento, ou seja, uma ação direta e imediata de conquista do poder por meio do “choque frontal com o Estado-coerção” (COUTINHO, 2012, p. 149).

Essa estratégia foi utilizada pelos bolcheviques na revolução de 1917. Para Gramsci, só é possível aplicar a guerra de movimento em sociedades em que a sociedade civil é ainda primitiva, não exercendo a hegemonia capaz de garantir a direção política e o consenso.

Ao pensar as sociedades ocidentais, Gramsci observa que nessas há um equilíbrio maior entre sociedade política e sociedade civil, ou seja, nessas sociedades ocorreu a ampliação do

Estado. Sendo assim, não é possível conquistar o poder apenas tomando o governo de assalto. A transição ocorre mediante um processo denominado guerra de posição, abaixo definida.

[Guerra de posição é a] ideia de que a conquista de poder de Estado, nas sociedades *complexas* do capitalismo *recente*, deve ser precedida por uma longa batalha pela hegemonia e pelo consenso e no interior e através da sociedade civil, isto é, no interior do próprio Estado em seu sentido amplo (COUTINHO, 2012, p. 135)

Da noção de guerra de posições, é necessário destacar algumas considerações. Nas sociedades ocidentais, a luta política deverá concentrar-se na disputa pela hegemonia por meio da ocupação de posições na sociedade civil num gradual processo de conquista do poder. Essa conquista só é possível a partir de um processo denominado por Gramsci como Revolução Passiva.

Deve-se sublinhar, antes de mais nada, que um processo de revolução passiva, ao contrário de uma revolução popular, realizada a partir de “baixo”, como a jacobina, implica sempre a presença de dois momentos: o da “restauração” (na medida em que é uma reação à possibilidade de uma transformação efetiva e radical “de baixo para cima”) e o da “renovação” (na medida em que muitas demandas populares são assimiladas e postas em prática pelas velhas camadas dominantes). (...) O aspecto restaurador, portanto, não anula o dato de que ocorrem também modificações efetivas. (COUTUNHO, 2012, p. 198-199)

Não haveria, portanto, um grande instante revolucionário. Na disputa cotidiana pela direção política e pelo consenso dentro da sociedade civil é que se criam as condições para a transição. Logo, antes mesmo de um grupo político tornar-se governante da sociedade política, por meio da guerra de posições, ele poderá já ter se dirigido mediante a conquista da hegemonia (COUTINHO, 2012, p. 150).

A noção ampliada de Estado e o deslocamento da luta política para espaços não restritos à sociedade política possibilita repensar a estratégia para a conquista do poder capaz de promover mudanças estruturais na sociedade. Essa é a avaliação de Carlos Nelson Coutinho, um dos maiores estudiosos do pensamento de Gramsci na América Latina.

Portanto, na “guerra de posição” que atravessa uma crise de hegemonia, preparando-a ou dando-lhe progressivamente solução, não há lugar para a espera messiânica do “grande dia”, para a passividade espontaneísta que conta com o desencadeamento de uma explosão de tipo catastrófico como condição para o “assalto ao poder”. O critério central para a resolução da crise é a iniciativa dos sujeitos políticos coletivos, a capacidade de *fazer política*, de envolver grandes massas na solução de seus problemas, de lutar cotidianamente pela conquista de espaços e posições, sem perder de vista o objetivo final, ou seja, o de promover transformações de estrutura que ponham fim à formação econômico-social capitalista (COUTINHO, 2012, p. 155).

Nicos Poulantzas, citado por Coutinho (2012), define o Estado como “a condensação material de correlação de forças entre classes e frações de classes” (p. 187). Na estratégia de transição para o socialismo, Poulantzas vai além de Gramsci ao apontar que a luta política deve

se concentrar ainda “no próprio interior dos aparelhos estatais em sentido restrito” (COUTINHO, 2012, p. 187).

Esse longo processo de tomada de poder numa via democrática para o socialismo - observa Poulantzas - consiste essencialmente em desenvolver, fortalecer, coordenar e dirigir os centros de resistência difusos de que as massas dispõem no seio das redes estatais, criando e desenvolvendo outras, de tal modo que esses centros se tornem - no campo estratégico que é o Estado - os centros efetivos de poder real (...). [Esse processo] significa certamente um *movimento de rupturas reais*, cujo ponto culminante e forçosamente existirá um - consiste no deslocamento da correlação de forças em favor das massas populares no campo estratégico do Estado (POULANTZAS *apud* COUTINHO, 2012, pp. 187-188).

Por meio da ideia de Estado Ampliado, é possível perceber que a luta contra o Estado de maneira imediatista e direta não encontra espaço no pensamento de Antonio Gramsci. Sua obra faz refletir sobre a possibilidade de existir uma sociedade sem Estado tão opressora quanto uma ditadura.

Ao repensar a máxima da extinção do Estado, Gramsci fornece, nas palavras de Losurdo, “os estímulos mais preciosos para se pensar uma democracia e um Estado pós-capitalista” (2011, p. 230). A nova sociedade não seria uma sociedade sem Estado, mas uma sociedade reformulada por meio do fim das opressões e regulada graças a preceitos de um Estado fundado sob uma nova ética. Portanto, Gramsci se distancia de outros pensadores marxistas como o próprio Engels, maior companheiro intelectual de Karl Marx, que enxergou o Estado mais como um reflexo da economia. Sobre o pensamento de Antonio Gramsci em relação ao Estado, Rita Medici (2007) apresenta a seguinte consideração:

Em outras palavras, presume-se que os objetivos e a finalidade a que o agir humano se propõe (no caso, a instauração de uma ordem social e política radicalmente renovada em termos intelectuais e morais) possam ser efetivamente alcançados. Não se pensa que possa haver uma distorção das finalidades a que o agir humano se propõe. O problema é apenas aquele, muito complexo e de longo fôlego, de uma adequada formação das consciências que torne possível o aparecimento de uma vontade coletiva capaz de fundar a “nova ordem” (MEDICI, 2007, p. 38).

O pensamento gramsciano não deixa de ir ao encontro das ideias marxistas. Em 1875, ao escrever a *Crítica ao programa de Gotha*, Karl Marx faz algumas projeções da sociedade comunista. Nesse texto, Marx critica o programa político do Partido Operário Alemão, na época influenciado pelas ideias *democratizantes* de Ferdinand Lassale. Ele rejeitou a ingenuidade de parte do partido que acredita que o Estado possa contribuir para construir uma nova sociedade (MARX, 2000, p. 37). Afirmou ainda que não é missão da classe operária tornar o Estado livre, pois não há como considerar o Estado como um ser independente da sociedade.

A crítica ao programa político do Partido Operário Alemão, contudo, não é antagônica ao pensamento de Gramsci. Outro aspecto da *Crítica ao programa de Gotha* é que nela Marx

projeta o Estado na sociedade socialista, entendida como fase de transição para a sociedade comunista. No socialismo, o Estado continua a existir, mas sujeito à vontade do proletariado. Seria esse um Estado reinventado e submisso a uma nova ordem política e social.

Ao analisar a democracia em Marx, Thamy Pogrebinski (2007) defende que essa seria, ao mesmo tempo, para além e contra o Estado. Nesse sentido, o verdadeiro sentido da democracia só será descoberto quando a contradição entre sociedade civil e Estado for superada (POGREBINSCHI, 2007, p. 56).

É nesse ponto que talvez resida a maior crítica a ser feita em relação à democracia liberal. A separação entre o político e as demais esferas sociais (e a consequente alienação) não permitem a compreensão da vida social como um todo. Essa compreensão pode ser desconstruída por uma percepção ampliada do Estado. A democracia numa perspectiva contrária à liberal significa, num primeiro momento, pôr fim a essa aparente dicotomia para compreender que todas as ações individuais ou coletivas são políticas.

Quando a democracia parte do homem, ela pode ou não chegar ao Estado, fazer dele seu objeto, seu predicado, um “homem objetificado”. Este não é um caminho necessário. Fazer do homem, e não do Estado, o sujeito, implica que a democracia pode existir sem o Estado, que ela não é uma característica ou uma determinação dele. Justamente o contrário: como conteúdo, a democracia não pode ser aprisionada em formas, ela pode apenas percorrê-las, o que faz com que a dinamicidade de seu movimento natural se cristalize em momentos (POGREBINSCHI, 2007, p. 62).

Fato é que o conceito de democracia ainda se encontra em disputa. Digo ainda, pois muitos poderiam alegar que o modelo liberal de democracia, cunhado a partir da modernidade, tenha triunfado no século XX, sendo este cada vez mais adotado e expandido. Essa avaliação, contudo, não se sustenta quando se verifica a realidade em que a contestação da representação se torna cada vez mais presente.

Na última década, houve a explosão de novos movimentos sociais em diversas cidades do mundo, cujas características ainda levantam muitas discussões. De *Wall Street* ao Egito, esses movimentos contestam a legitimidade das decisões dos seus representantes, exigindo novos rumos na condução da política.

Dentre os diversos movimentos que surgiram em diferentes países do mundo, destaco o dos Indignados da Espanha, que se iniciou em 2011 e cuja crítica à representatividade política tornou-se uma das principais bandeiras.

Diante da crise do euro, o desemprego começou a crescer, principalmente entre a juventude. O governo espanhol, cedendo à pressão das instituições financeiras, anunciou vários cortes orçamentários nas áreas sociais. A população espanhola pagava no dia a dia por decisões de seus representantes que não correspondiam aos anseios da maioria da população. Diante da

falta de legitimidade das posturas de seus governantes e por meio da crítica às consequências das políticas de financeirização do capital, milhares de espanhóis e espanholas tomaram as ruas de diferentes cidades para exigirem mudanças profundas no sistema político. Nas palavras de Manuel Castells “foi um movimento pela transformação de uma pseudodemocracia numa democracia autêntica” (2013, p. 80).

O Brasil também se inseriu nesse contexto mundial de contestação ao sistema político e à forma representativa de democracia. Em junho de 2013, as manifestações que se iniciaram por meio da luta pelo passe livre estudantil e tomaram conta do país inteiro. A forte repressão policial utilizada pelo governo estadual em São Paulo gerou indignação em muita gente e uma luta que em princípio, era localizada e identificada por uma pauta específica (contra o aumento da tarifa do transporte público), espalhou-se pelas ruas de diversas cidades brasileiras, assumindo novas pautas e cores.

Embora até hoje não seja possível fazer uma avaliação precisa sobre esse importante momento da nossa história, é possível afirmar que a legitimidade do sistema político brasileiro foi questionada. Quando milhares de pessoas saíram às ruas para exigir mais investimentos nas áreas sociais em vez de se gastar recursos públicos com os megaeventos esportivos (em especial, a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas), ficou evidente que os anseios coletivos não vêm sendo representados.

E, mais do que isso, a questão urbana mostrou ter papel extremamente importante nesse momento. A comoção acerca dos problemas urbanos cotidianamente vividos nas grandes cidades impulsionou a contestação e a luta política. Como afirma Ermínia Maricato sobre as jornadas de junho, “no Brasil é impossível dissociar as principais razões, objetivas e subjetivas desses protestos, da condição das cidades” (2013, p. 19).

Os movimentos sociais e os novos sujeitos que explodem no âmbito das cidades tentam estabelecer ainda uma nova relação com o Estado, uma vez que exigem certa autonomia do governo para que a coletividade defina o uso dos espaços públicos. Essa apropriação da cidade por sujeitos coletivos é também uma forma de exercer a democracia para além da representação.

Nesse sentido, não se espera mais por uma ação paternalista do Estado, feita de cima para baixo, mas deseja-se construir coletivamente uma vida pública de forma mais horizontal e colaborativa. Daí a generalização da expressão "apropriação do espaço público", referida ao uso temporário desse espaço, e não à sua posse (WISNIK, 2015).

Concluo essa breve exposição com o seguinte questionamento: fala-se que a democracia representativa está em crise. Mas não será ela a própria crise e a verdadeira democracia está longe de se identificar com a representação? E mais, será que a transformação de espaço urbano

possibilitará a ampliação do conceito de democracia? Essa última pergunta poderá começar a ser esclarecida no próximo tópico, em especial, graças às contribuições de Henri Lefebvre.

### 2.3 Espaço urbano em disputa

O simples olhar para a cidade, descompromissado com qualquer pretensão analítica, é suficiente para perceber as desigualdades na distribuição de pessoas e riquezas no espaço urbano. As análises de diferentes autores demonstram, como será apresentado, que essas desigualdades não ocorrem de maneira aleatória. Logo, faz-se necessário questionar: por que o espaço urbano é construído de maneira tão desigual? Quais são os atores e processos mais relevantes na determinação da distribuição das pessoas e dos serviços na cidade? O espaço urbano é apenas um produto das relações econômicas?

Nesse momento, analisar o espaço urbano no contexto do sistema de produção capitalista, em especial, no contexto da globalização e da ascensão das políticas neoliberais, em que predomina o modelo de planejamento estratégico das cidades.

É necessário, primeiramente, compreender o que é o espaço urbano. Manuel Castells definiu o espaço como “um produto de ordem material em relação com outros elementos materiais (...). Não é uma pura ocasião de desdobramento da estrutura social, mas a expressão concreta de cada conjunto histórico, no qual uma sociedade se especifica” (CASTELLS, 2014, p. 181-182).

Na obra *A questão Urbana* (2014), Castells afirma que a organização do espaço não se dá de maneira aleatória, sendo que “todo o espaço é construído” (CASTELLS, 2014, p. 334). O espaço como expressão da estrutura social seria moldado por elementos do sistema econômico, do sistema político e do sistema ideológico. Sobre o sistema econômico, o qual dominaria as relações socioespaciais, Manuel Castells explica que:

O *sistema econômico* organiza-se em torno das ligações entre força de trabalho, os meios de produção e o não trabalho, que se combinam segundo duas relações principais: a relação de propriedade (apropriação do produto) e a relação de “apropriação real” (processo técnico de trabalho). A expressão espacial destes elementos pode ser encontrada através da dialética entre dois elementos principais: *produção* e *consumo* (= expressão espacial das forças de trabalho), e um elemento derivado, a *troca*, que resultada especialização das transferências entre a produção e o consumo, no interior da produção e no interior do consumo (CASTELLS, 2014, p.193-194).

Ao explicar o fenômeno da segregação, por exemplo, Castells considera que esta é “expressão específica dos processos que visam à reprodução simples da força do trabalho.” (CASTELLS, 2014, p. 266)

Segundo o pensamento estruturalista, no qual se insere o pensamento de Castells à época da publicação da obra *A questão urbana*, dentro do capitalismo é possível encontrar subsistemas que se realizam de acordo com práticas homólogas ao sistema maior, atuando exatamente segundo as mesmas leis (GOTTDIENER, 1983, p. 183).

Contudo, é importante considerar que o advento das cidades e dos fenômenos decorrentes dos processos de urbanização, com suas devidas peculiaridades em diferentes cantos do mundo, relacionam-se com processos não apenas de ordem econômica, mas também social, política, cultural e histórica.

A compreensão desses processos que ocorrem no espaço urbano não pode ser realizada sem considerar os diferentes contextos históricos nos quais se realizam. Henri Lefebvre adota uma perspectiva dialética segundo a qual o espaço é produtor e produto das relações sociais. Esse é o conceito de espaço social presente em sua obra. Para Lefebvre (2000), não existe apenas um espaço social. Existem vários espaços sociais que se compõem (princípio da superposição):

O conceito de espaço social se desenvolve, portanto, ampliando-se. Ele se introduz no seio do conceito de produção e mesmo o invade; ele se torna o conteúdo, talvez essencial. Então, ele engendra um movimento dialético muito específico, que certamente não revoga a relação “produção consumo” aplicada às coisas (os bens, as mercadorias, os objetos da troca), mas a modifica ampliando-a. Uma unidade se entrevê entre os níveis frequentemente separados da análise: as forças produtivas e seus componentes (natureza, trabalho, técnica, conhecimento), as estruturas (relações de propriedade), as superestruturas (as instituições e o próprio Estado) (LEFEBVRE, 2000, p.75).

O debate entre o estruturalismo de Castells e o pensamento de Lefebvre a respeito da teoria do espaço foi objeto do primeiro capítulo da obra *A produção social do Espaço Urbano* de Mark Gottdiener. Primeiramente, o autor destaca o ponto em comum entre as duas abordagens. Tanto Castells quanto Lefebvre adotam uma abordagem marxista do Espaço, considerando este como “um produto material de uma dada formação social” (GOTTDIENER, 1983, p.120).

Contudo, enquanto para Castells o espaço seria apenas um receptáculo dos processos sociais, mantendo-os ou suportando-os, no pensamento de Henri Lefebvre o espaço é produtor e produtor das relações sociais, ou seja, um conjunto independente, ou relativamente autônomo, de relações espaciais (GOTTDIENER, 1983, p. 125).

O espaço como produtor das relações sociais e não apenas produto seria ainda uma das forças de produção no sistema de produção capitalista. Conforme apontado por Gottdiener, “Lefebvre não deseja dispensar a economia política, apenas quer suplementá-la com uma produção irreduzível do aspecto social (1983, p. 133).” O espaço assume, portanto, papel central

na manutenção desse sistema, uma vez que “a essência do urbano é uma forma espacial que então sustenta o processo de reprodução do capital em geral” (GOTTDIENER, 1983, p.147).

Os conflitos espaciais na obra de Henri Lefebvre são produzidos não apenas pelas relações de produção. Esses surgem por meio da disputa pelo uso do espaço por diferentes atores que dão origem a diversos espaços que constituiriam o espaço social em contraposição ao espaço abstrato reproduzido nos discursos do Estado e do mercado (GOTTDIENER, 1983, p.130).

Essa abordagem é fundamental para que Lefebvre desenvolva uma teoria da práxis social, na qual essa prática “é elevada a uma atividade radical ao lado de esforços para reorganizar as relações sociais” (GOTTDIENER, 1983, p. 126). Ou seja, a transformação da sociedade ocorre simultaneamente à transformação do espaço urbano. Nesse sentido, a revolução é necessariamente urbana, uma vez que uma nova sociedade exige, fundamentalmente, uma nova configuração do espaço urbano.

Para Lefebvre, a transformação revolucionária da sociedade requer que a expropriação do espaço, a liberdade de usar espaço, o direito existencial ao espaço (*le droit à la ville*) para todos sejam reafirmados através de uma versão radical da práxis sócio-espacial. Isso não significa que o espaço precise ser apreendido e dominado por uma ordem nova. O espaço já está socializado, mas a atual dominação do espaço abstrato esconde esse fato. Precisamos extinguir o sistema de relações de propriedade e formas institucionais de regular o espaço que produz a dominação dele tanto política quanto economicamente, e precisamos substituir tais relações por relações sociais liberatórias que favoreçam a capacidade de apropriar o espaço para usos sociais liberatórios (GOTTDIENER, 1983, p. 132).

No aspecto econômico, observa-se que até hoje o espaço urbano cumpre importante papel na expansão do sistema de produção capitalista. Para assegurar a circulação de capital, tornam-se necessárias infraestruturas sociais e físicas. O espaço urbano passa a ser produzido com o intuito de facilitar a circulação de mercadorias e diminuir os custos de produção de forma a aumentar as possibilidades de lucro. Para David Harvey (2006), tanto a superacumulação como a desvalorização do capital são mediadas por determinada forma de expansão geográfica.

Acerca da relação entre mercado e espaço urbano, resgato ainda algumas ideias centrais do pensamento de Paul Singer (1978), que são fundamentais para compreender o espaço urbano no contexto do sistema capitalista.

Segundo o economista, o solo urbano é disputado por inúmeros usos. Embora o solo sozinho não proporcione lucro como aqueles produzidos pelos meios de produção do sistema capitalista, ele é capaz de gerar renda ao seu proprietário. O espaço é ainda essencial para a realização de qualquer atividade do mercado. Nesse sentido, o fim da propriedade privada do solo não geraria o fim do capitalismo, mas o fortaleceria, pois a aquisição do solo é uma barreira



à atividade produtiva. Essa ideia foi apresentada por Friederich Engels ainda no século XIX no texto *A questão da habitação*.<sup>39</sup>

Se a propriedade privada dos meios de produção fosse abolida, o capitalismo desapareceria. Mas, se a propriedade do solo fosse socializada, desapareceria a dedução do lucro representada pela renda da terra, mas o capitalismo não só continuaria existindo, mas inclusive se fortaleceria, pois o lucro assim incrementado intensificaria a acumulação de capital (SINGER, 1978, p.22)

O capital imobiliário se realiza por meio do monopólio do solo, sendo um “falso” capital, pois sua origem não está na atividade produtiva. Ela se encontra na conjugação do solo, das suas benfeitorias e da sua localização. O preço do mercado imobiliário não seria determinado pelo binômio “custo mais o lucro”, mas pela demanda, ou seja, pelo valor que as pessoas estão dispostas a pagar. A demanda, por sua vez, se altera o tempo todo, o que gera a especulação imobiliária.

No caso da habitação, fatores como o prestígio da vizinhança são essenciais para a população de alta renda que pode pagar pelas vantagens da localização *privilegiada* do imóvel. A escassez dos serviços urbanos é também um fator fundamental para se valorizar os poucos espaços que os possuem.

É importante ressaltar nesse momento que a legislação urbanística cumpre papel essencial na dinâmica do mercado imobiliário, pois “além de estabelecer fronteiras, demarcando e dissolvendo territórios, as normas que regulam a construção urbanística e o loteamento intervêm diretamente na estruturação dos mercados imobiliários” (ROLNIK, 1997, p. 101).

Diante dessa realidade, o Estado passa a atuar onde o mercado não tem um interesse imediato e realiza os desejos da iniciativa privada. O mercado, por exemplo, induz a população de baixa renda a ocupar vazios urbanos, aumentando a mancha urbana. Essa população passa a reivindicar equipamentos urbanos que contemplarão não só essas áreas, mas também áreas no entorno, futuramente loteadas e transformadas em novos empreendimentos imobiliários dirigidos às classes de maior poder aquisitivo.

Paul Singer (1978) conclui que quem determina a distribuição desigual dos serviços urbanos é o mercado e não o Estado. Isso não significa, por outro lado, que o espaço urbano seja apenas uma expressão da macroestrutura econômica. A construção do espaço é permeada por outros fatores, quais sejam os históricos, culturais e os institucionais. O próprio Paul Singer, ao analisar a concentração espacial de atividades no capitalismo, reconhece ainda a importância

---

<sup>39</sup> ENGELS, Friederich. **A questão da habitação**. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1987.

dos arranjos institucionais para amenizar os ônus das empresas decorrentes da falta de planejamento do processo de industrialização (SINGER, 2014, p. 35).

No capítulo “*A ilusão urbanística*” da obra “*A revolução Urbana*”, Henri Lefebvre desmistifica o urbanismo ao defini-lo como “uma superestrutura da sociedade neocapitalista” responsável por organizar “um setor que parece livre e disponível, aberto à ação racional: o espaço habitado. Ele dirige o consumo do espaço e do *habitat*” (LEFEBVRE, 2002, p. 150). O urbanismo seria uma ilusão promovida pelo Estado, uma vez que se realiza por meio de uma concepção abstrata e fragmentada do espaço que não corresponde ao espaço real, o espaço social.

Necessário destacar ainda que o autor difere o urbanismo do urbano, uma vez que o último é constituído pelas relações sociais, pela vida cotidiana, não se confundindo com o discurso institucional responsável pela criação de um espaço abstrato. Logo, o urbanismo é definido como instrumento político instituído pelo Estado na tentativa de criar homogeneização do espaço. Segundo Lefebvre, “esta homogeneidade instrumental provoca ilusões, e a descrição empírica do espaço a consagra, aceitando o instrumental como tal” (2002, p. 224). No capitalismo, esse espaço abstrato apresenta as seguintes peculiaridades.

O capitalismo e o neo-capitalismo produziram o espaço abstrato que contém o “mundo da mercadoria”, sua “lógica” e suas estratégias à escala mundial, ao mesmo tempo que a potência do dinheiro e a do Estado político. Esse espaço abstrato apóia-se em enormes redes de bancos, centros de negócios, de grandes unidades de produção. E também no espaço das auto-estradas, dos aeroportos, das redes de informação. Nesse espaço, a cidade, berço da acumulação, lugar da riqueza, sujeito da história, centro do espaço histórico, explodiu (LEFEBVRE, 2002, p. 51).

Atualmente, o sistema de produção capitalista atravessa uma nova etapa denominada globalização (HARVEY, 2006, SANTOS, 2012). Essa fase é definida por Harvey “como uma padronização geograficamente articulada das atividades e das relações capitalistas globais” (2005, p. 229). Esse movimento, contudo, já era observado em 1974 por Henri Lefebvre que, na época, destacava a dimensão global do espaço que é essencial para a expansão do capital por meio da unidade global da mais-valia (LEFEBVRE, 2000, p. 180).

O geógrafo Milton Santos destaca que o processo de globalização impulsiona novas formas de organização do espaço. Na globalização, ações em nível local podem ter impacto global e vice-versa. Com a nova divisão do trabalho, por exemplo, surgem novas formas de territorialização da produção, que agora se dão em nível global (2012, p. 79).

Na obra *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*, Milton Santos (1994) comenta o papel fundamental da técnica nesse processo que, segundo o autor, tende a homogeneizar as relações sociais por meio da criação de um lugar comum. A

sensação de estar em um local comum se faz em função da aproximação do tempo, que se torna global. A noção de tempo, portanto, também passa a ter um papel fundamental na homogeneização global. Como Norbert Elias (1998) pondera, existem os tempos *físico* e *social*. O tempo social nada mais é do que uma instituição social, uma representação simbólica que traduz a sequência irreversível dos acontecimentos. A globalização, portanto, é um fenômeno capaz de redefinir as noções de tempo e espaço.

No âmbito do território, a globalização tende a criação de um espaço único de dominação por meio de processos de homogeneização que vão destruindo singularidades regionais. O conceito de local ganha novos significados.

O conteúdo do território como um todo e de cada um dos seus compartimentos muda de forma brusca e, também, rapidamente perde uma parcela maior ou menor de sua identidade, em favor de formas de regulação estranhas ao sentido local da vida (SANTOS, 2012, p.104).

Logo, a globalização e a adoção de políticas neoliberais por parte dos governos de muitos países afetarão também a estrutura das cidades.

Apesar da tendência homogeneizante da globalização percebida em função das noções de lugar e tempo comuns, a concepção modernista que prevaleceu em boa parte do século XX de planejamento urbano totalizador é substituída por uma compreensão de “tecido urbano como algo necessariamente fragmentado” (HARVEY, 2013, p. 69). Esse novo olhar sob o espaço urbano, segundo Harvey, será influenciada pela passagem do modernismo ao que ele denomina de pós-modernismo:

Verifica-se, sobretudo, que os pós-modernistas se afastam de modo radical das concepções modernistas sobre como considerar o espaço. Enquanto os modernistas veem o espaço como algo a ser moldado para propósitos sociais e, portanto, sempre subserviente à construção de um projeto social, os pós-modernistas o veem como coisa independente e autônoma a ser moldada segundo objetivos e princípios estéticos que não têm necessariamente nenhuma relação com algum objetivo social abrangente, salvo, talvez, a consecução da intemporalidade e da beleza “desinteressada” como fins em si mesma (HARVEY, 2013, p. 69).

Nesse sentido, foi substituído o zoneamento planejador amplamente difundido ao longo do século XX pelo zoneamento do mercado, baseado na capacidade de remunerar (HARVEY, 2013, p. 78).

Na obra *Condição Pós-Moderna*, David Harvey aponta as contradições no discurso que apresenta o pós-modernismo como uma total superação da modernidade. Apesar de considerar positiva as características pós-modernista de evitar o uso exclusivo de metanarrativas para explicar os fenômenos sociais, tal fenômeno incorre na negação dos processos políticos e econômicos. Esse discurso, segundo Harvey, é perigoso por ser ingênuo e por evitar “o

enfrentamento das realidades da economia política e das circunstâncias do poder global” (HARVEY, 2013, p. 112).

Com o processo de globalização, surge ainda o conceito de *Cidade Global*, atribuído a Saskia Sassen, que em 1991 escreveu a obra *The Global city: New York, London, Tokyo*. Barbara Freitag, a partir daquela obra, ao definir o que é a cidade global, afirma que:

Essas grandes cidades fornecem a infraestrutura necessária para a economia mundial, para que esta possa realizar as transações necessárias de capital e mercadorias. Por isso, as cidades globais precisam ter bons aeroportos, hotéis, telecomunicações, mídia, Internet, sistema de segurança, bolsas, sistemas de seguro, e assim por diante. Essas cidades também necessitam de um número significativo de pessoas treinadas para assegurar esses serviços. As cidades globais também são mercados capazes de absorver e reciclar todos os fluxos de capitais (FREITAG, 2012, p. 118).

Em 2009, Saskia Sassen ratifica a ideia acima apresentada ao dizer que “*los mercados nacionales y globales, así como las organizaciones integradas globalmente, requieren que exista un centro físico donde se efectúen las tareas de globalización*” (SASSEN, 2009, p. 55).

A socióloga Monica de Carvalho propõe uma análise crítica do conceito de cidade global por intermédio da apreciação do seu caráter ideológico, uma vez que tal conceito não pode ser compreendido fora do contexto histórico que o produziu, vivido de maneira intensa nos países centrais do capitalismo (CARVALHO, 2000, p. 71).

Monica Carvalho afirma ainda que, para que as cidades globais se concretizem na realidade do espaço urbano, torna-se necessário um suporte normativo capaz de conduzir a realização desse tipo de cidade. O modelo de planejamento urbano a ser seguido por todas as cidades que desejam estar inseridas no processo de globalização e, portanto, na competição mundial entre as metrópoles, é o modelo de planejamento estratégico que possui as características abaixo descritas.

Em comum, as linhas mestras do planejamento estratégico: a identificação de uma crise na centralidade econômica da cidade; a necessidade de torná-la competitiva aos investimentos estrangeiros; uma ação que venda a imagem da cidade para o mundo, a partir da descoberta de algo que possa se constituir em sua marca de identidade; a parceria entre os recursos públicos e o capital privado; a busca de um consenso entre todos os atores urbanos, a fim de que o projeto possa ser realmente efetivado (CARVALHO, 2000, p. 76).

Também denominado *empreendedorismo urbano*, esse modelo é entendido por Harvey como:

Padrão de conduta na governança urbana que combina poderes estatais (locais, metropolitanos, regional, nacional ou supranacional), diversas formas organizacionais da sociedade civil (câmaras de comércio, sindicatos, igrejas, instituições educacionais e de pesquisa, grupos comunitários, ONG's etc) e interesses privados (empresariais e individuais) formando coalizões para fomentar ou administrar o desenvolvimento urbano/regional de um tipo ou outro (HARVEY, 2006, p. 228).

O planejamento estratégico foi inspirado nos conceitos e técnicas empresariais (VAINER, 2002). Nesse novo padrão de planejamento, a técnica passa a ter papel preponderante, assim como os técnicos, cujas opiniões são as mais solicitadas durante a gestão das cidades em relação ao processo legislativo (quiçá em relação à participação popular).

O principal objetivo do planejamento estratégico seria inserir as cidades numa competição mundial entre as metrópoles. A cidade, portanto, seria transformada numa mercadoria, um produto voltado para o mercado mundial e não para os seus moradores. Como um produto caro, a cidade torna-se inacessível para a maioria das pessoas que não têm condição de pagar por ela.

Em síntese pode-se afirmar que, transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis (VAINER, 2002, p.83).

Para que a cidade se transforme em produto são necessárias transformações de ordem física e de ordem social. David Harvey (2006) afirma que as cidades na globalização são transformadas em *commodities*, ou seja, um capital simbólico coletivo por meio da relação entre capital e cultura. As *commodities* para ele são consequência da mercantilização extrema em tempos em que tudo pode ser comercializado.

Por intermédio de aspectos que reforcem formas de diferenciação e de singularidade, as cidades passam a buscar não apenas o lucro, mas também a renda monopolista. Ao promover suas peculiaridades, as cidades tentam se destacar umas em relação às outras na competição mundial das metrópoles pela atração de maiores investimentos e o maior número de turistas (HARVEY, 2006). Essa busca, contudo, é marcada por várias contradições.

Quando a cidade tenta se inserir na competição mundial das metrópoles por meio da adoção do modelo de cidade global, a vida cotidiana é transformada. Com a chegada de novos investimentos e com o aumento da circulação de mercadorias e pessoas, essas cidades globais passam a compartilhar dos mesmos problemas: poluição, violência, segregação, grandes congestionamentos, entre outros. Ou seja, as singularidades que as tornavam um produto diferenciado nessa competição são camufladas por problemas comuns a todas as grandes metrópoles.

No aspecto físico, as cidades são submetidas a um rearranjo urbanístico capaz de atrair maiores investimentos. Um exemplo dessas transformações de ordem física é o processo de reabilitação urbanística responsável pela revitalização dos centros históricos das cidades.

Em muitas metrópoles, os centros históricos foram abandonados ao longo do século XX e se transformando em locais associados à degradação, violência, consumo de drogas e prostituição. As populações de baixa renda passaram a ocupar esses locais e exercendo ali o direito à moradia.

Apesar da degradação, os locais centrais são estrategicamente importantes para a prestação de serviços devido às facilidades de acesso. As políticas de *reabilitação* urbana surgem como alternativas para que a relevância econômica dessas áreas seja recuperada. A *revitalização*<sup>40</sup> dos centros históricos também facilita a inserção dessas cidades no contexto de competição mundial entre as metrópoles.

Fernanda Paula de Oliveira (2011) define a reabilitação urbana como um conjunto de medidas de:

Requalificação ou revitalização de áreas inseridas no interior das cidades, dotando-as das necessárias infraestruturas e outras condições que permitam sua ocupação sustentável, a melhoria do respectivo ambiente urbano em geral e, ainda de atratividade, centralidade e multifuncionalidade das mesmas. (OLIVEIRA, 2011, p. 71)

A autora, ademais, defende que a reabilitação urbana, em especial das áreas centrais, tem como objetivo primordial a promoção de maior coesão social, uma vez que essas políticas visam a promover maior desenvolvimento social e econômico das cidades.

O que se verifica na execução das denominadas políticas de reabilitação, contudo, é o aumento da segregação socioespacial das cidades, uma vez que os antigos moradores dessas áreas centrais, geralmente as populações de baixa renda, são substituídos por novos moradores, capazes de pagar pela valorização imobiliária sofrida por essas áreas após o processo de reabilitação urbanística. Essa substituição é denominada por Garnier (2014) ~~como~~ uma estratégia para liberar o terreno para operações rentáveis e habitantes solventes.

Essas práticas são denominadas processos de *gentrificação*, que se caracterizam pela “substituição social, reinvestimento econômico e, em geral, mudança de significado e imagem dessas áreas centrais” (RIGOL, 2004, p. 99). A substituição das camadas sociais das áreas centrais das grandes cidades ocorre simultaneamente aos processos diretos e indiretos de remoção.

---

<sup>40</sup> É importante ressaltar ainda que as revitalizações urbanas não se confundem com uma Reforma Urbana. Tratam-se de reformas urbanísticas que visam apenas à remodelação do espaço a fim de melhorar sua funcionalidade. Ou seja, não implicam uma mudança mais estrutural como de uma reforma urbana. Vale observar a maneira fantasiosa que as expressões e fantasioso das expressões “modernização”, “revitalização”, “recuperação” são usadas uma vez que, na aparência, representam avanços, mas na prática se destinam a segregar (essência).

O advento do modelo de cidade global e do planejamento estratégico não pode ser compreendido sem o entendimento de um contexto muito mais amplo no qual predominam as políticas neoliberais. Mas afinal, o que é o neoliberalismo?

Milton Friedman, já em 1951, traçava as linhas gerais sobre essa doutrina que desde a década de 70 tem influenciado os governos ocidentais e orientais. Em linhas gerais, o neoliberalismo é uma nova versão do liberalismo do século XIX, que inova ao reconhecer a importância do Estado na proteção da livre iniciativa. Diferentemente do liberalismo clássico em que dominava a máxima *laissez-faire, laissez-aller, laissez-passer*, o Estado neoliberal possui funções específicas que, em tese, são capazes de garantir as condições para a livre concorrência.

O Neoliberalismo aceitaria a ênfase liberal do século XIX sobre a importância fundamental do indivíduo, mas substituiria a meta do século XIX do *laissez-faire* como um meio para esse fim, o objetivo da ordem competitiva. Ele buscaria usar a concorrência entre os produtores para proteger os consumidores contra a exploração, a concorrência entre os empregadores para proteger os trabalhadores e proprietários, e a concorrência entre os consumidores para se protegerem das empresas. Ao Estado cabe policiar o sistema, criar condições favoráveis à concorrência e evitar o monopólio, fornecer um quadro monetário estável, e aliviar a miséria aguda e a angústia. Os cidadãos seriam protegidos contra o Estado pela existência de um mercado privado gratuito; e uns contra os outros para a preservação da concorrência. (FRIEDMAN, 1951, livre tradução)

Na diferenciação entre Liberalismo Clássico e Neoliberalismo é possível perceber, mais uma vez, as contradições do termo Estado Mínimo, conforme alertado por Milton Santos (2012). O discurso neoliberal se mostra mais sofisticado do que o de seus antecessores. Ao reconhecer o papel do Estado para atuar onde o mercado falha, resta a máxima *o lucro é privado e o prejuízo é público*. Ou seja, enquanto para os liberais clássicos o mercado teria total liberdade para atuar, inclusive assumindo eventuais erros, no neoliberalismo o Estado arca com as más escolhas do mercado socializando os eventuais prejuízos com toda a sociedade. Essa é a avaliação de David Harvey (2005) ao citar a experiência mexicana da década de 80.

O caso do México demonstrou na verdade uma diferença essencial entre a prática liberal e a neoliberal: naquela, os empreendedores assumem as perdas decorrentes de más decisões de investimento, ao passo que sob esta última os tomadores são forçados pelo Estado e por forças internacionais a assumir o ônus do custo do pagamento da dívida sejam quais forem as consequências para a vida e o bem-estar da população local (HARVEY, 2005, p. 28).

Seguindo a lógica acima exposta, verifica-se que no âmbito das cidades a relação entre o mercado e governos locais tem sido ampliada desde então. Essa relação é marcada pelas ditas Parcerias Público-Privadas, tão comuns atualmente.

A administração da cidade passou a ser concebida cada vez mais como entidade empreendedora, em vez de social democrática ou mesma administrativa. A competição entre centros urbanos por capitais de investimento transformou o governo

em governança urbana mediante parcerias público-privadas. Os negócios da cidade passaram a ser crescentemente realizados por trás de portas fechadas e houve uma redução do conteúdo democrático e representacional da governança local. (HARVEY, 2005, p. 37)

No campo do Direito, para que as políticas neoliberais fossem implementadas no Brasil<sup>41</sup>, foram realizadas várias alterações legislativas<sup>42</sup> e até mesmo constitucionais que, segundo a avaliação de inúmeros autores, foram na contramão dos ideais do Estado Social de Direito (MELLO, 2010, p. 1074), pautados na Constituição Federal promulgada em 1988. A adequação do aparato jurídico para o sucesso das políticas neoliberais foi fundamental.

Na área que nos interessa, a jurídica, no Brasil foram necessárias alterações legislativas e até mesmo constitucionais para que se oferecesse o máximo de suporte a esta penetração de interesses internacionais. (...) Foram procedidas agressões duríssimas ao espírito norteador da Constituição no que se refere à defesa da soberania e dos interesses nacionais contra ambições econômicas de grupos multinacionais (MELLO, 2010, p. 1076).

Na América Latina as políticas liberais foram defendidas com diferentes discursos. No âmbito das políticas habitacionais, destaca-se dentre os autores expoentes do receituário proposto pelo Consenso de Washington o economista Hernando de Soto, que tentou atribuir uma abordagem social dentro do campo hegemônico. O economista defende a legalização da propriedade como uma condição para o desenvolvimento econômico dos países pobres. A partir do momento que se tem uma propriedade, o indivíduo passa a ter capacidade para ter crédito. Em suas palavras “para o bom funcionamento do mercado, melhorar os direitos de propriedade existentes é o ingrediente-chave que está faltando hoje,” uma vez que “se não se tem a titulação da propriedade, não se dispõe da representação da propriedade com a qual se entra no mercado” (SOTO, 2001, 37-38).

As ideias de Soto tiveram uma forte repercussão nas políticas de regularização fundiária na América Latina, inclusive na cidade brasileira do Rio de Janeiro na década de 90, inspirando programas como o *Favela Bairro*, promovido pelo então prefeito Cesar Maia. Contudo, suas teses podem ser consideradas mais uma proposição sobre as formas de expansão do capital para locais onde predominam outros tipos de relações em que o Estado e o mercado não conseguem penetrar. Na análise de Alex Magalhães, “na proposta de formalização das propriedades dos

---

<sup>41</sup> Também foram implementadas reformas econômicas, motivadas pelo Consenso de Washington, sobretudo no início dos anos 90: privatizações, abertura comercial, ajuste fiscal, metas inflacionárias, maior independência para o banco central, abertura financeira, dentre outras.

<sup>42</sup> Em 2011, foi promulgada a lei 12.462 que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, criando condições especiais para a realização de contratos e licitações necessários à realização dos megaeventos esportivos que ocorrem no Brasil. Já em 2012, foi promulgada a lei 12.663, conhecida como Lei geral da Copa. Essa lei atribuiu a FIFA, por exemplo, o poder de indicar quais seriam as empresas a comercializar no entorno dos estádios durante os jogos.



estratos de baixa renda haveria uma tentativa de conduzir os negócios realizados nesse segmento para o mundo das transações controladas pelo Estado por meio de seu sistema de propriedade” (2007, p. 111).

Ao analisar a política de titulação jurídica dos assentamentos humanos sob o enfoque de Hernando de Soto, Alex Magalhães reconhece na tese do economista, tentativa de propor uma solução aos problemas sociais dentro da perspectiva do sistema de produção capitalista, embora o desenvolvimento social possua um papel secundário em relação ao desenvolvimento econômico.

Há, pois, um projeto de integração, porém, essa integração é no sentido de reforçar o funcionamento da máquina capitalista e não se propõe alterar profundamente a posição social dos novos incluídos (...) Do ponto de vista da manutenção da hegemonia constituída no período pós-socialista, a maior contribuição trazida por De Soto talvez tenha sido a sistematização de um discurso social do capitalismo que sairia da defensiva ao apresentar uma proposta de enfrentamento da questão social nas suas regiões periféricas (MAGALHÃES, 2007, p. 127-128).

Já no âmbito específico do planejamento e da gestão das cidades, a influência do neoliberalismo se intensificou desde a década de 90. No Brasil esse processo, ainda em curso, é permeado por inúmeras contradições, uma vez que houve importantes conquistas no campo progressiva em relação à questão urbana, como, por exemplo, a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003. Mas é possível constatar em linhas gerais que, nesse campo, não se observou um rompimento com as políticas neoliberais a partir dos governos Lula, embora em outras áreas a influência do neoliberalismo tenha sido mitigada desde 2003.

Apesar dos elementos potencialmente progressistas no retorno das políticas regionais e urbanas já mencionados, é possível apontar políticas espaciais que reforçam a seletividade de espaços específicos no território, que adotam formas regulatórias customizadas a esses espaços e utilizam modos de governança excludentes, autoritários e sem transparência. Ademais, verifica-se também o incentivo à competitividade urbana e novas (e velhas) formas de mercantilização da terra. Algumas dessas políticas, como mencionado, sustentam-se no reforço de infraestrutura competitiva em áreas selecionadas, na promoção de grandes eventos esportivos ou na reestruturação metropolitana (SOUZA, 2015, p. 15).

O espaço social no contexto do neoliberalismo, portanto, fica ainda mais comprometido com os valores do mercado, uma vez que a privatização do espaço urbano é conduzida pelo próprio Estado. Das praias às praças há cada vez mais a presença de agentes privados responsáveis pela administração e gestão do espaço. Viver a cidade é um privilégio para quem pode pagar e, ao mesmo tempo, um desafio para aqueles que têm negado cotidianamente o sentimento de pertencimento a sua própria comunidade.

## 2.4 Considerações parciais

As categorias teóricas aqui apresentadas são aquelas que, nesse momento, melhor possibilitam uma análise fértil da relação entre democracia e espaço urbano.

Primeiramente, a noção ampliada de Estado favorece a uma compreensão vasta e nada reducionista da sociedade. Compreender que a política não se restringe ao âmbito das instituições estatais permite perceber que todas as relações sociais são relações construídas a partir das dinâmicas do poder. Esse entendimento relaciona diretamente com a concepção ativa de cidadania que incita o exercício do poder democrático para além da representação, modelo fortemente criticado nesse trabalho.

Além disso, a categoria gramsciana de Estado Ampliado permite enxergar o Estado para além de uma crítica simplista que compreende esse fenômeno apenas como mais um meio de reprodução do sistema capitalista. O Estado em sentido estrito e a sociedade civil são campos complexos, que se comunicam intensamente, no qual diferentes atores disputam suas ideias. Essas disputas obedecem a dinâmicas contraditórias e o uso de dicotomias para analisar esses fenômenos não favorece a uma análise que se pretende mais próxima da realidade possível.

Contudo, é importante ressaltar que o esforço para não reduzir a análise a uma lógica binária não significa o abandono da compreensão de que as lutas políticas refletem até hoje a disputa entre capital e trabalho, em termos marxistas. Portanto, rejeito aquelas análises identificadas com o pós-modernismo que, ao abandonarem o referencial macroeconômico, deixaram de considerar em suas abordagens aspectos essenciais da realidade, como a política e a economia.

A categoria Espaço Social de Henri Lefebvre também se mostrou pertinente para a análise aqui pretendida. Compreender que o espaço, além de produto, é também produtor das relações sociais, abre um leque de possibilidades teóricas e práticas para relacionar democracia e cidades. No campo teórico, assim como a categoria Estado Ampliado, permite uma compreensão dialética do espaço ao não optar por classificá-lo como reflexo das relações econômicas o que torna nossa análise mais próxima à essência. A autonomia atribuída por Lefebvre ao espaço urbano instiga ainda a novas indagações acerca da relação entre democracia e cidades no campo da práxis: será que as intervenções dos novos movimentos sociais urbanos serão capazes de transformar as relações de poder por meio da apropriação do espaço por diferentes usos?

Creio que sim! E aí talvez resida uma das grandes contribuições de Lefebvre, a indagação que perpassa todo esse trabalho: é possível conciliar democracia e cidades? O espaço,

como foi demonstrado por Henri Lefebvre, não é apenas o produto das relações materiais, é também produtor. Isso significa que transformar a sociedade é também transformar o espaço urbano, e vice-versa. Uma nova sociedade exige um novo espaço urbano. Esse novo espaço não é uma utopia! Ele se manifesta na vida cotidiana, nas relações entre as pessoas e os demais elementos da natureza. Ele percebe e recebe diferentes formas de se expressar.

O Espaço social, contudo, é camuflado pelo espaço abstrato. Este é uma ficção presente nos discursos do Estado e do mercado, traduzido em urbanismo, em planos estratégicos, em práticas remocionistas. Ele sufoca as expressões do verdadeiro espaço social (ou melhor, espaços sociais) que se manifestam em ações simples como complexas.

No contexto do neoliberalismo, a democracia e o espaço social são ainda mais mitigados. Acompanha-se não apenas a privatização do Estado em sentido estrito. As relações são mercantilizadas e com o espaço não é diferente. Nas grades cidades e nas aldeias mais longínquas ocorre a reprodução de um sistema que transforma tudo em moeda.

A globalização permite que o capital, compreendido como um processo, alcance lugares nunca antes imaginados. A lógica da acumulação começa a se manifestar em diferentes esferas da vida cotidiana socializando consigo os seus problemas.

A privatização do espaço também é uma realidade. A mercantilização das relações atinge vários aspectos da vida cotidiana como o lazer, o esporte e a cultura. As opções de diversão nas grandes cidades têm sido restritas basicamente aos *shoppings centers* e às possibilidades de consumo que estes locais proporcionam.

A relação entre democracia e cidades, portanto, fica fragilizada no contexto do neoliberalismo. O modelo de governança por especialistas e a privatização das relações sociais, inclusive do espaço, dificultam o exercício do direito à cidade. Analiso o exercício desse direito no capítulo seguinte.

## CAPÍTULO 3 - A DINÂMICA DO DIREITO À CIDADE EM JUIZ DE FORA/MG

Neste capítulo apresento algumas considerações sobre a dinâmica do exercício do direito à cidade em Juiz de Fora, por meio do referencial empírico e teórico construído nesta dissertação. Antes dessa análise, contudo, resgato a trajetória do direito à cidade desde a promulgação da Constituição Federal em 1988. Esse percurso perpassa por importantes temas relacionados ao direito à cidade, tais como a reforma urbana, a gestão democrática das cidades, a função social da propriedade, dentre outros.

É importante, ainda, destacar a promulgação do Estatuto da Cidade como a consolidação, no âmbito normativo, de importantes diretrizes para a construção de um novo espaço urbano. Discuto, por fim, a problemática acerca da consagração de uma nova ordem jurídica que começa a se abrir por intermédio do aprofundamento do exercício ativo da cidadania no contexto do advento do modelo de *Cidade Global*, que preconiza a busca pelo consenso.

### 3.1. O direito à cidade na nova ordem constitucional brasileira

Atualmente, a temática da vida urbana tem aberto e conquistado vários fóruns de discussão. Na academia ou nas ruas é possível perceber que muitos atores políticos agregaram aos seus discursos o *direito à cidade*. Essa expressão é utilizada muitas vezes como sinônimo para traduzir diferentes direitos. Logo, o que seria o direito à cidade?

Para além das garantias e liberdades que se relacionam diretamente com a questão urbana, tais como o direito à moradia, o direito à mobilidade urbana ou, simplesmente, o direito de ir e vir, o direito à cidade é compreendido aqui como o direito à participação direta no planejamento e na gestão das cidades. Essa participação é exercida por sujeitos individuais e coletivos que, por meio da luta pela apropriação do espaço urbano para fins coletivos, lutam também pela efetivação de outros direitos, aqueles que demandam uma prestação material do Estado ou ainda as liberdades garantidas constitucionalmente.

Para Lefebvre, o direito à cidade “só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (1991, p. 117). Já Harvey define esse direito como uma resposta à intensificação do processo de urbanização ocorrido no século XX. Na sua concepção, o direito à cidade e a participação política são indissociáveis.

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que o direito de acesso individual ou de grupo com os recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade além do desejo dos nossos corações. É, além disso, um direito coletivo, em vez de um direito individual, já que reinventar a cidade inevitavelmente depende do

exercício de um poder coletivo sobre os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e as nossas cidades é, eu quero dizer, um dos mais preciosos e ainda mais negligenciados de nossos direitos humanos (HARVEY, 2012, p. 4, *livre tradução*).

Esse direito que é coletivo em sua natureza permite ainda a radicalização da democracia, compreendida como exercício ativo da cidadania que contempla a participação política para além do exercício do direito ao voto.

É possível, ainda, relacionar o exercício do direito à cidade às diferentes práticas de resistência às transformações no espaço urbano impostas pela intensificação do processo de globalização capitalista da economia. Os movimentos sociais urbanos, ao pautarem a necessidade de um novo modelo de cidade que prioriza o bem-estar coletivo, propõem ainda, na realidade, uma ruptura com o modelo hegemônico de modernidade e sua face obscura. A dinâmica do exercício desse direito favorece o surgimento de novas formas de pensar as cidades.

O exercício do direito à cidade possui ainda relação intrínseca com a cidadania. Por meio da prática da cidadania ativa, individualmente ou coletivamente, novos atores políticos reafirmam a cidade como espaço da diversidade e da disputa em oposição àqueles que, por do consenso, querem negar a política e os conflitos que decorrem das dinâmicas do poder.

Os protestos durante as jornadas de junho de 2013 que tomaram conta de todo o Brasil podem ser compreendidos como uma expressão do exercício do direito à cidade. Ainda que exista um longo caminho a ser percorrido para que se possa construir uma análise mais próxima da realidade desse peculiar momento da história política brasileira, pode-se afirmar com segurança que a temática das cidades e da vida urbana foram centrais nas jornadas. As manifestações começaram por meio da luta contra o aumento da tarifa de transporte público nas grandes cidades e o Movimento pelo Passe Livre foi um dos grandes catalizadores das demandas por melhorias na mobilidade urbana, conforme já apontado no capítulo segundo.

Embora temática do direito à cidade seja bastante atual, ela está presente na vida política brasileira desde a década de 60, quando se iniciaram os debates acerca da proposta de reforma urbana. Esse direito, contudo, só foi reconhecido com o advento da nova Constituição Federal em 1988.

A promulgação da Constituição foi recebida com bastante otimismo por muitos segmentos da sociedade brasileira devido aos inúmeros dispositivos que consagram, no plano jurídico, o Estado Democrático de Direito no Brasil. No novo texto constitucional, foi aprovado extenso rol de direitos fundamentais e direitos sociais, inclusive os direitos dos trabalhadores. As garantias previstas nesses artigos, quando efetivadas, poderiam representar ganhos

significativos para o exercício da cidadania e para o gozo de liberdades e prestações materiais historicamente restringidos a poucos no Brasil.

Para além desses direitos, a Constituição Federal ratificou o papel central do Estado na condução do planejamento e da gestão das políticas públicas. Embora a livre iniciativa tenha restado consagrada como um dos fundamentos do Estado brasileiro ao lado dos valores sociais do trabalho, o texto constitucional consagrou princípios do Estado Social. Mais do que isso, estabeleceu “programas normativos finalísticos” (COMPARATO, 1997, p. 218). Nesse contexto, ficou consagrada a expressão “Constituição Dirigente” (CANOTILHO, 2012) que reafirmou a vinculação da atuação do poder público às tarefas determinadas na nova constituição.

Deveras, a Constituição do Brasil não é mero “instrumento de governo”, enunciador de competências e regulador de processos; mas, além disso, enuncia diretrizes, fins e programas a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Não compreende tão somente um “estatuto jurídico do político,” mas sim um plano global normativo” da sociedade e, por isso mesmo, do Estado Brasileiro (GRAU, 2012, p. 356).

Uma das grandes novidades da Constituição foi a consagração de um capítulo exclusivo para a política urbana. Os artigos 182 e 183 foram cunhados por meio da mobilização popular que se articulava por intermédio do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) criado em 1987.

A Assembléia Nacional Constituinte foi um grandioso espaço de luta política, em que as forças populares tiveram um árduo trabalho, articularam suas demandas e ao mesmo tempo fizeram o embate com poderosos lobbies das forças conservadoras. Em meio a esse percurso pós-1964, que culminou na Constituinte de 1988, foi criado, em janeiro de 1985, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Contar a sua história é contar a trajetória de uma bandeira de luta que unificou e articulou diversos atores sociais. No princípio, a luta do Movimento tinha um caráter local, como a reivindicação por moradia. Mas com o fim do regime militar, passou a incorporar a idéia de cidade, a cidade de todos, a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social (SAULE JR.; UZZO, 2009).

Embora os dois artigos estivessem muito aquém do conteúdo do projeto popular apresentado, esses enunciaram o papel central dos municípios na condução da política urbana e do plano diretor como instrumento básico de política urbana. Além disso, foi consagrado o princípio da função social da propriedade urbana indicando alguns dos instrumentos necessários para a sua efetivação.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

(BRASIL, Constituição de Federal, 1988)

Para além dos artigos que se encontram no capítulo da política urbana, é possível identificar no texto constitucional referências à participação direta da população no exercício do poder democrático (art. 1º, § único). A Constituição Federal, ao consagrar a importância dos municípios na condução da política urbana dispôs sobre a participação local em inúmeros dispositivos.

Este importante dispositivo jurídico enfatizou a descentralização político-administrativa e atribuiu ao município um importante papel. Assim, algumas inovações de natureza democrática foram introduzidas, colocando o município como um ativo executor de Programas Sociais, delegando-lhe responsabilidades inusitadas. Além disso, a nova Constituição abriu possibilidades para que se criassem mecanismo de participação e democratização como o plebiscito, o referendo, os projetos de iniciativa popular, o controle do Orçamento Público e outras medidas que privilegiam as Câmaras Municipais e fortalecem o município (CORREIA, 2012, p. 155).

Embora a Constituição Federal represente um importante marco para o direito à cidade no Brasil, é importante fazer algumas considerações.

A primeira delas se refere ao que Edésio Fernandes (2002) chamou de “Municipalismo a todo custo.” A Constituição garantiu autonomia muito grande aos municípios sem sinalizar caminhos para enfrentar antigos problemas do federalismo brasileiro.

Em que pese o reconhecimento de uma autonomia municipal relativamente maior (ainda que posteriormente afetada pela Lei de Responsabilidade Fiscal), diversos problemas continuam a afetar as condições de gestão político-institucional, tais como: falta de tratamento adequado da dimensão metropolitana do ordenamento territorial;

o crescimento artificial de municípios; relações intergovernamentais político-financeiras pouco sistemáticas; etc. Esse quadro tem sido complicado ainda mais pelo estoque de problemas fiscais, financeiros, sociais, urbanos e ambientais acumulados, e que urgentemente requerem uma ampla ação integrada dos entes federativos (FERNANDES, 2002).

Embora a centralidade dos municípios na condução da política urbana possa, em tese, favorecer a participação local no planejamento e na gestão das cidades, ao meu ver, a maneira como foi colocada na Constituição esvaziou a pretensão dirigente do Executivo Federal. Não quero dizer que os municípios não devem ser também protagonistas no cumprimento das tarefas e programas estabelecidos pela Carta Magna. Contudo, como sabido, os governos municipais são, até hoje, suscetíveis ao clientelismo e ao poder das elites locais. Sobre a relação entre a descentralização promovida pela Constituição e a participação, Orlando Alves dos Santos Júnior faz a seguinte ponderação:

Crescem nossas razões para questionar as virtudes da descentralização como caminho suficiente para garantir a democratização da gestão das cidades. Apesar de encontrarmos em vários momentos da história política do Brasil períodos em que a autonomia municipal foi um traço relativamente forte da nossa organização institucional, disso não resultou maior democratização da vida política nacional, devido principalmente ao fato de os processos eleitorais terem continuado dominados pelas oligarquias latifundiárias (...) levando em conta o quadro brasileiro de enormes desigualdades sociais, que se expressam não só regionalmente como nas periferias metropolitanas, devesse questionar pelo menos em que medida a descentralização não constitui um mecanismo perverso de aprofundamento das disparidades regionais e municipais quanto ao acesso eqüitativo a padrões mínimos de qualidade de vida. Com efeito, a questão da guerra fiscal, como se convencionou denominar a disputa dos estados e municípios em torno da instalação de empresas privadas e de isenções fiscais, já faz parte da agenda política brasileira. Sem mecanismos nacionais redistributivos que incidam sobre os investimentos públicos e a renda da população, é improvável que possam ocorrer a reversão dessas desigualdades e o desenvolvimento mais eqüitativo entre regiões e municípios (SANTOS JR., 2000, p. 30).

Outro ponto passível de crítica é a maneira genérica com que foi tratado o princípio da função social da propriedade urbana. Apesar de apontar alguns instrumentos para a efetivação desse princípio (parcelamento e edificação compulsório, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação), a Constituição Federal não indicou quais são os requisitos para que a propriedade privada cumpra sua função social, deixando essa tarefa para os planos diretores a serem editados pelos legisladores municipais.

É sabido que a Carta Magna não pode tratar de todas as questões político-jurídicas de maneira minuciosa. Não é isso que defendo. Contudo, a indeterminação acerca do conteúdo do princípio da função social da propriedade, como será analisado, repete-se no Estatuto da Cidade e na grande maioria dos planos diretores municipais. São raros os planos que, no próprio texto, determinam os requisitos para que a propriedade urbana cumpra seu dever constitucional.



Muitas vezes, o legislador municipal delega essa função para lei especial que nunca é criada. Tudo isso favorece a não aplicação dos instrumentos previstos tanto na Constituição como no Estatuto da Cidade, o que implica o não atendimento ao princípio da função social da propriedade urbana.

Por fim, vale registrar que o capítulo da política urbana na Constituição não fez nenhuma referência à participação popular.

Nesse momento, já é possível perceber a importância da promulgação do Estatuto da Cidade. A Lei federal nº 10.257/2001, cuja tramitação durou mais de dez anos, é a norma responsável por regulamentar o capítulo de política urbana do texto constitucional.

O Estatuto da Cidade, no plano infraconstitucional, consagra a gestão democrática das cidades e as formas de acesso ao solo urbano e à moradia (FERNANDES, 2002). Para Ermínia Maricato, a questão fundiária é central nessa lei.

Em que pese a abordagem holística composta por diferentes aspectos, o tema central do EC é a função social da propriedade. Em síntese, a lei pretende definir como regular a propriedade urbana de modo que os negócios que a envolvem não constituam obstáculo ao direito à moradia para a maior parte da população, visando, com isso, combater a segregação, a exclusão territorial, a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória (MARICATO, 2010, p. 7).

Essa norma consolida, ainda, um novo período para o planejamento urbano no país já apontado pela Constituição Federal de 1988. Com o Estatuto da Cidade, o desenvolvimento das funções sociais da cidade assume valor central na política urbana brasileira.

O planejamento que em décadas passadas representava a racionalidade tecnocrata ou o desejo de alcançar a beleza do padrão europeu de cidades é recuperado no Estatuto como instrumento importante instrumento para aproximar a população dos governantes no intuito de realizar uma gestão que modifique o nível e qualidade de vida urbana para o conjunto da população (GRAZIA, 2012, p. 65).

A lei inova ao definir vários instrumentos que, quando incorporados pelos municípios por meio dos Planos Diretores e efetivados na prática, podem garantir o acesso à terra urbana a grande parte da população que tem esse direito negado até hoje. Além disso, os instrumentos podem garantir que a estruturação do espaço urbano se faça de maneira a priorizar os interesses coletivos e não a especulação e o acúmulo.

Os instrumentos presentes no Estatuto da Cidade são os planos (nacionais, regionais, estaduais, metropolitanos, de aglomeração urbana, microrregiões e municipais), os institutos tributários e financeiros (IPTU progressivo no tempo, contribuição de melhoria, incentivos e benefícios fiscais e financeiros), os institutos jurídicos e políticos (desapropriação, servidão administrativa, limitações administrativas, tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, instituição de unidades de conservação, instituição de zonas especiais de interesse social,

concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, referendo popular e plebiscito, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação de posse<sup>43</sup>), e ainda o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

De fato, a combinação entre mecanismos tradicionais de planejamento como o zoneamento, loteamento/desmembramento, taxas de ocupação, modelos de assentamento, coeficientes de aproveitamento, gabaritos, recuos etc., com os novos instrumentos — parcelamento/edificação/ utilização compulsórios, tributação extrafiscal progressiva, desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública, direito de superfície, direito de preferência para os municípios, transferência onerosa de direitos de construção etc. — abriu uma nova série de possibilidades para a construção pelos municípios de uma nova ordem urbanística economicamente mais eficiente, politicamente mais justa e sensível face ao quadro das graves questões sociais e ambientais nas cidades (FERNANDES, 2010, p. 62).

Sobre o planejamento urbano nos municípios, a lei atribuiu especial atenção ao dispor sobre os seguintes instrumentos: plano diretor, parcelamento, do uso e da ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico e social. É importante destacar a relação estabelecida pelo Estatuto da Cidade entre o Orçamento Público e o planejamento e a gestão participativos, relação essa ratificada no artigo 44. Para Marcelo Lopes de Souza (2013, p. 351-352) o Estatuto reconhece a legalidade dos orçamentos participativos, uma vez que “veio trazer um irretorquível amparo legal ao mecanismo, ainda que se possa lamentar a redação do Art. 44, vaga como é, seja talhada para acobertar práticas de pseudoparticipação (‘participação’ meramente consultiva)”.

A elaboração dessa lei federal foi marcada por uma intensa disputa entre os diversos segmentos representados no Congresso Nacional. Nas palavras de Cláudia Correia, “O novo Estatuto é também o resultado de um conflituoso campo de disputa entre forças políticas que envolvem interesses antagônicos considerando que no espaço urbano interagem diversos agentes sociais, econômicos e políticos e a cidade” (CORREIA, 2012, p. 157). Destaco, ainda, a mobilização protagonizada pelo FNRU, que foi fundamental para garantir a aprovação dos

---

<sup>43</sup> Esses dois últimos instrumentos foram introduzidos pela lei 11.977/2009, conhecida como lei do Programa Minha Casa, Minha Vida.

princípios da gestão democrática das cidades e dos instrumentos relacionados à ampliação do acesso à terra urbana.

Apesar de todo o otimismo acerca da promulgação do Estatuto da Cidade e dos instrumentos por ele consagrados, os princípios trazidos na Lei nº 10.257/2001 não se efetivam sem um plano diretor que garanta a aplicação dos vários instrumentos previstos. É nesse sentido a pertinente crítica de Grazia:

Não podemos esquecer que o Estatuto institui um conjunto de instrumentos que se não estiverem submetidos às diretrizes gerais serão usados para atender a outros interesses e provavelmente contrários aos objetivos desta lei. É necessário definir um projeto de cidade através do Plano Diretor e da legislação municipal para garantir a aplicação dos instrumentos direcionados para a conquista de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis. (GRAZIA, 2003, p. 69)

A consagração do tema da política urbana no texto constitucional em 1988 representa um importante marco para o reconhecimento do direito à cidade. Contudo, desde a década de 60, diferentes atores sociais já se articulavam pelo que ficou conhecido como luta pela reforma urbana. Essa reforma começou a ser pensada no governo de João Goulart (1961-1964), como uma das suas propostas denominadas *reformas de base*: agrária, administrativa, fiscal, universitária e bancária. Sendo assim, mais do que uma intervenção urbanística do poder público nas cidades, a almejada reforma urbana tinha como propósito reestruturar o espaço urbano, a fim de garantir à população o gozo de vários direitos, em especial, o direito à moradia.

É fundamental resgatar nesse momento que a reforma urbana não se confunde com a reforma urbanística. Conforme a ponderação de Marcelo de Souza Lopes (2006), enquanto a reforma urbana possibilita transformações estruturais no espaço urbano, a reforma urbanística, por sua vez, restringe-se a melhoramentos na utilização e na aparência das cidades.<sup>44</sup>

A expressão reforma urbana é alvo de uma, por assim dizer, disputa ideológica. É muito comum as pessoas usarem essa expressão para designar uma simples reforma urbanística, isto é, um projeto de remodelação do espaço que objetiva melhorar a funcionalidade das formas espaciais e embelezar a cidade. Contratando com isso, desde o início dos anos 60 um outro sentido, bem diferente, tem aparecido, no qual a reforma urbana significa uma reforma social estrutural, de caráter redistributiva e universalista (SOUZA, 2006, p. 213).

Luiz César Queiróz Ribeiro (2012, p. 41) destaca as três principais orientações da proposta de reforma urbana. São eles: (i) a instituição da gestão democrática das cidades; (ii) o

---

<sup>44</sup> Os processos de rearranjo urbanístico vivenciados por algumas metrópoles brasileiras nos dias de hoje podem ser considerados reformas urbanísticas (e não reforma urbana) uma vez que essas transformações agravam desigualdades já existentes no espaço urbano e são promovidas pelo poder público, em parceria com agentes privados, com vistas a ampliar as possibilidades de acumulação.

fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano; e (iii) a inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos.

No decorrer dos anos 80 emergiu a proposta de reforma urbana, que retoma os ideais reformistas dos anos 60 mencionados anteriormente. Elaborado a partir de um amplo espectro de forças, articuladas em torno de um corpo de intelectuais reformistas, o projeto de reforma urbana fundou-se no diagnóstico dos problemas urbanos como resultado da relação de força estabelecida na cidade brasileira em torno da apropriação privada dos benefícios em termos de rendas geradas pela intervenção pública. Esta concepção contrapunha-se ao diagnóstico demográfico hegemônico durante o período autoritário, segundo o qual a carência de serviços urbanos, o crescimento das favelas e dos loteamentos periféricos, a elevação do preço da terra etc. seriam o resultado de um excessivo crescimento da população da cidade (RIBEIRO, 2012, p. 13)

É na década de 80 que o movimento pela reforma urbana solidifica-se e define a sua principal bandeira, a luta pela efetivação do direito à cidade.

A principal bandeira da reforma urbana se consolida: o direito à cidade, que se caracteriza pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social (SAULE JR; UZZO, 2009)

Nesse período, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU) emerge como uma expressão do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Por meio da mobilização feita pelo FNRU foi apresentada à Assembleia Constituinte de 1987/88 o projeto de Emenda Popular da Reforma Urbana.

O Movimento Nacional de Reforma Urbana constituiu uma experiência rara de movimento social que reuniu diferentes setores em torno de alguns pontos prioritários da política urbana que ganharam unanimidade. Esses pontos foram organizados em uma agenda que constituiu uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, subscrita por 131 mil eleitores, que foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte. Pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição Federal passou a contar com um capítulo dedicado ao tema das cidades e incorporar a função social da cidade e a função social da propriedade (MARICATO, 2010, p. 16).

Atualmente, o FNRU continua articulando várias entidades e movimentos sociais que atuam na promoção e na defesa do direito à cidade.<sup>45</sup>

A década de 90 foi marcada por uma nova fase para os movimentos sociais e demais entidades e pessoas que atuam na defesa do direito à cidade. As novidades no campo normativo introduzidas pela Constituição, como por exemplo a Emenda Constitucional n.º 26/2000 que inseriu o direito à moradia no rol dos direitos sociais, deixaram muitos atores sociais deslumbrados com as possibilidades de transformação do espaço urbano pela via legislativa.

---

<sup>45</sup> Dados obtidos através do FNRU. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/>. Acesso em janeiro de 2016.

Essa fase foi marcada pelo que Marcelo Lopes de Souza denominou “tecnocratismo de esquerda”, definida abaixo como:

Entende-se como uma superestimação de marcos legais e instrumentos e documentos técnicos, aí se destacando os planos diretores. Essa superestimação se dá em detrimento de análises mais globais sobre a sociedade e sua dinâmica, a começar pela análise do que se passa com os ativismos sociais, e de um investimento em parcerias mais orgânicas com esses ativismos, os quais não devem ser confundidos, inclusive conceitualmente, com ONGs. (SOUZA, 2006, p. 222)

O geógrafo avalia que na década de 90 o movimento pela Reforma Urbana começou a atuar em dois ambientes distintos. Parte do movimento, principalmente aquela composta por pessoas ligadas à academia e técnicos que atuam no poder público, concentrou seus esforços na elaboração dos planos diretores e das demais leis urbanísticas. Já o outro grupo, composto por ativistas dos movimentos comunitários, continuou a atuar nas ruas, embora a militância desses movimentos tenha restado enfraquecida se comparada com a da década de 80. Essa foi uma das consequências negativas do *tecnocratismo de esquerda*, uma vez que o movimento pela reforma urbana, em seu conjunto, diminuiu seus esforços na luta política pelo direito à cidade.

A preocupação quase exclusiva com instrumentos urbanísticos, tributários e de outros tipos não veio em prejuízo somente de uma análise sistemática e constantemente atualizada na dinâmica da sociedade civil (e de suas relações com o Estado); igualmente se sacrificou o investimento (não só político, mas também teórico-operacional) no tema da participação popular, embora a democratização do planejamento e da gestão continuasse sendo um dos esteios da reforma urbana. (SOUZA, 2006, p. 224)

Embora as críticas acima sejam pertinentes, inclusive para que o movimento possa fazer sua própria autocrítica, houve importantes avanços na luta pelo direito à cidade ao longo das últimas três décadas. Ermínia Maricato (2010, p. 20) resgata as principais conquistas sociais desde a promulgação do capítulo da Política Urbana no texto constitucional de 1988. Além da aprovação do Estatuto da Cidade, houve, entre outras conquistas, a criação do Ministério das Cidades em 2003, e do Conselho Nacional das Cidades e do Programa Nacional de Regularização Fundiária urbana em 2004, bem como a aprovação da Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005, o lançamento do Programa de Aceleração da Economia (PAC) em 2007 e o advento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009.

Essas conquistas ocorreram em meio à ascensão das políticas neoliberais que impactaram diretamente o planejamento e a gestão urbana e, conseqüentemente, o exercício da cidadania.

Para que o modelo de “cidade global” (SASSEN, 1998) proposto pelo campo neoliberal (adiante explicitado) seja bem-sucedido, torna-se fundamental a cooperação de todos os moradores da cidade. Nesse sentido, o poder público, com o apoio da mídia e demais setores interessados, investem num discurso que tenta tornar a cidade uma arena do consenso, ocultando-se os principais conflitos existentes no âmbito das metrópoles.

Primeiramente, cria-se um sentimento de crise. A imagem de cidade que precisa ser percebida por seus moradores é aquela à beira do caos. A sensação de desordem promove a criação de um falso consenso em torno da necessidade de se recuperar a cidade das mãos de inimigos forjados, aos quais se atribuem todos os problemas das cidades. Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, além da violência, a expansão desordenada das favelas foi tratada pelo poder público e pela mídia como uma das responsáveis pelo alegado estado de caos da cidade. Essa estratégia foi fundamental para justificar, por exemplo, as políticas de remoções forçadas em áreas estratégicas.

Durante o planejamento da cidade global, o poder público propõe uma trégua aos conflitos internos das metrópoles. Conforme alertado por Carlos Vainer, a “cidade-pátria” (2002, p. 91) é a idealização da cidade como um campo homogêneo, cujo interesse comum é a projeção internacional para atrair maiores investimentos, saindo todos os moradores, em tese, ganhando com as oportunidades supostamente geradas pelos novos negócios.

Na construção do consenso em torno de uma proposta que nega completamente o espaço para a política, a percepção da crise e o desejo de sua superação através da competição com outras cidades pela atração de investimentos tornaram-se ingredientes fundamentais. Em momentos de disputa com o exterior, não existe espaço para as disputas internas (OLIVEIRA, 2012, p. 217).

A compreensão da cidade como espaço do consenso merece ser refutada. Para a construção de um espaço urbano com valores diferentes daqueles impostos pelo processo de globalização capitalista, faz-se necessário reconhecer a cidade como uma arena da diversidade, onde convivem conflituosamente diversos interesses. Assim como a política, a cidade é caracterizada pela disputa de usos (e) por atores heterogêneos que almejam poder dizer como se organizam as cidades e para que(m) elas servem. Essa disputa se torna explícita na simples observação da paisagem urbana, tão desigual. O conflito faz parte da vida cotidiana das cidades, sendo essencial aos processos de resistência às transformações que se impõem por intermédio da intensificação do neoliberalismo.

Paradoxalmente, no contexto da ascensão do modelo neoliberal (HARVEY, 2005) de cidade e do planejamento estratégico, foram consolidadas no âmbito normativo formas de participação mais diretas da população na gestão dos assuntos coletivos. Nas cidades pensadas

sob a lógica do neoliberalismo, a busca pelo consenso sufoca os conflitos existentes no espaço urbano e a participação dos técnicos é priorizada em detrimento da participação popular (conforme apontado no item 2.3, *supra*) que foi incentivada pela Constituição Federal de 1988.

Embora o contexto político-econômico não tenha favorecido o exercício mais ativo da cidadania, não se pode negar que desde a promulgação da Constituição de 1988 houve vários avanços significativos na luta pela consolidação do direito à cidade, conforme apontado acima. Esses ganhos possibilitam pensar em velhos e novos desafios.

Um desses desafios é colocado principalmente para os juristas: a consolidação da abordagem publicista do direito à propriedade urbana conferida pela Constituição Federal e ratificada pelo Estatuto da Cidade. Faz-se necessário abandonar a concepção privatista de propriedade para que o princípio da função social seja realmente efetivado.

Infelizmente, em geral, os próprios magistrados ainda não compreenderam essa mudança de paradigma. São muitas as decisões no âmbito do judiciário<sup>46</sup> que corroboram com uma concepção arcaica de direito à propriedade como um valor absoluto frente a outros direitos, como o direito à moradia. Essa resistência ideológica impede que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade tenham eficácia para além do texto normativo.

Tão importante quanto aprovar novas leis e criar novos instrumentos urbanísticos é consolidar o paradigma proposto pela Constituição de 1988, de forma a reformar de vez a tradição civilista que está na base de muito da resistência ideológica às políticas urbanas progressistas, e que desconsidera o papel central da lei – e da ilegalidade – no processo de desenvolvimento urbano e de gestão urbana (FERNANDES, 2002).

Para além da efetivação dos inúmeros instrumentos capazes de mexer na estrutura fundiária das cidades brasileiras, faz-se necessário ainda que o princípio da gestão democrática das cidades seja aplicado de forma a garantir que a população possa realmente conduzir o planejamento e a gestão do espaço urbano. Não é possível contentar com o fato de que os processos participativos sejam apenas um requisito formal na elaboração dos planos diretores e das demais leis urbanísticas.

Por todas as críticas já realizadas às políticas neoliberais e ao modelo de planejamento estratégico, faz-se necessário superar a concepção de participação como busca pelo consenso. O conflito deve ser reconhecido como uma dimensão fundamental do exercício ativo da

---

<sup>46</sup> Em 2012, o caso Pinheirinho teve repercussão nacional. Após uma decisão judicial favorável a reintegração de posse pelos proprietários, várias famílias que ocupavam uma área na cidade de São José dos Campos foram expulsas através de ação policial. Recentemente, destaco as ocupações da região do Isidoro em Belo Horizonte como apenas um dos exemplos de impasse entre moradores e o poder judiciário frente a questão do direito constitucional à moradia de milhares de famílias.

cidadania e como parte necessária de processos capazes de possibilitar mudanças mais estruturais no espaço urbano, de forma a garantir o exercício do direito à cidade.

É muito comum tratar a temática da participação de maneira reducionista, igualando o seu sentido complexo à cogestão ou autogestão quando se trata de uma política pública. É preciso compreender que a participação é em alguns casos usada como instrumento de legitimação que possibilita o controle do Estado diante de tensões decorrentes de conflitos sociais. Neste contexto, através da participação induzida, visa-se à neutralização dos conflitos, ou seja, a sociedade é estimulada a cooperar a fim de integrar-se socialmente para mascarar o caráter excludente das políticas públicas. Ao refletirmos sobre a participação e sua relação com a construção democrática é conveniente superar a tendência de restringi-la à busca do consenso, contemplando principalmente a mobilização e a organização da sociedade como dimensões importantes de manifestações do conflito de interesses e de luta pelo poder presentes na dinâmica Estado-Sociedade (CORREIA, 2012, p. 160).

Por fim, é necessário consolidar avanços para além do plano institucional da legislação. Embora a consagração de instrumentos no plano normativo seja essencial, conforme já apontado acima, se esses instrumentos não forem submetidos às diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Constituição e do Estatuto, a função social da propriedade continuará a ser uma mera abstração. É o caso das Operações Urbanas, instrumento previsto no artigo 32 do Estatuto, cujo objetivo seria “fazer com que o capital imobiliário arque, ao menos em parte, com os custos necessários para a preparação de um dado espaço visando à sua efetiva incorporação ou à sua recuperação” (SOUZA, 2013, p. 277). Contudo, as “parcerias” entre a iniciativa privada e o poder público, na prática, têm atendido apenas aos interesses empresariais.

Logo, faz-se necessário resgatar a dimensão política da luta pela reforma urbana. A participação nos espaços institucionais e não institucionais decorrentes do exercício pleno do direito à cidade é fundamental para consolidar e ampliar as garantias já consolidadas no âmbito jurídico.

### **3.2 Algumas considerações sobre a dinâmica do direito à cidade em Juiz de Fora/MG.**

Construídas as bases empírica e teórica, faço, nesse momento, algumas considerações acerca da dinâmica do direito à cidade em Juiz de Fora.

Primeiramente, é importante justificar com elementos empíricos, mais uma vez, a escolha da categoria teórica neoliberalismo, comprovando porque ela serve à banalização da realidade juiz-forana (conforme apontado no item 1.1, *supra*)

A inserção de Juiz de Fora no contexto das políticas neoliberalizantes ocorre no momento em que a descentralização administrativa desenhada na Constituição de 1988 passa a



atribuir maior autonomia aos municípios. Esse protagonismo que, em tese, poderia favorecer a participação local é visto com desconfiança por muitos teóricos.

Paradoxalmente, as correntes que têm acentuado a importância inexorável de redefinição e de diminuição do papel do Estado Nacional vêm revalorizando o papel do governo local como aquele capaz de dar respostas a esse novo cenário econômico e social. Para tanto, seria necessário operar algumas mudanças na gestão das cidades, essenciais à sua maior eficiência e competitividade econômicas, de forma a atrair investimentos e inseri-las na dinâmica da globalização. É nesse contexto que se assiste ao surgimento de novas representações teóricas sobre a gestão das cidades, entre as quais evidenciam-se as ancoradas na idéia de cidades estratégicas e na reinvenção do governo, que tentam dar respostas ao diagnóstico elaborado por essas correntes, de crise de governabilidade e de legitimidade do Estado, em razão de suas bases de sustentação estarem fortemente comprometidas pelas transformações econômicas e sociais em andamento (SANTOS JR., 2000, p. 28-29).

No campo institucional, o plano estratégico de Juiz de Fora, o PlanoJF, foi o responsável pela reforma administrativa na prefeitura no ano de 2000. Rogério Freitas avalia que essa reforma foi marcada, essencialmente, por duas agendas.

O arcabouço jurídico-institucional da proposta reflete a intenção dos reformadores em associar um processo de modernização administrativa, expressa no diagnóstico de engessamento da máquina, com uma estratégia de forte descentralização e criação de mecanismos de participação popular. Dizendo de outra maneira e grosso modo, associar gerencialismo com controle social (FREITAS, 2007, p. 76).

Para além dos aspectos político-institucionais já problematizados no item 1.4, *supra*, que indicam certo conservadorismo dos eleitores juizforanos, atendo-me agora à dinâmica do direito à cidade em Juiz de Fora analisada a partir dos elementos presentes nas entrevistas realizadas com os membros do MaisJF.

O MaisJF, como apontado no primeiro capítulo, surgiu no ano de 2013 a partir das mobilizações contrárias às alterações na legislação urbanística da cidade. No primeiro capítulo, foi resgatada a atuação do MaisJF tanto no processo de revisão das leis como na questão da Curva do Lacet.

A partir das entrevistas dos integrantes Paulo Silveira e Gabriela de Moraes e dos demais dados obtidos através do estudo de caso, destaco algumas questões essenciais que indicam como ocorre a dinâmica do direito à cidade em Juiz de Fora.

A primeira questão remete à influência dos interesses econômicos essencialmente privados na condução da política urbana em Juiz de Fora. Nos dois casos resgatados, ficou evidente que interesses alheios aos interesses coletivos têm papel determinante no planejamento e na gestão da cidade. Nos relatos dos integrantes do MaisJF, foi ponderado que sempre que o exercício do direito à cidade poderia levar a algum prejuízo para o mercado (no caso, as construtoras e o Shopping Independência), agentes externos ao processo legislativo se

articulavam de forma a garantir seus interesses que, muitas vezes, eram representados na atuação dos próprios legisladores.

Essa questão merece ser olhada à luz da categoria teórica *Estado Ampliado*. Não é possível fazer uma separação estanque entre interesses do Estado e do Mercado, até porque, muitas vezes, os agentes públicos usam sua atuação para legitimar, sob o manto do interesse público, os interesses econômicos de segmentos específicos da sociedade. Nesse trabalho, compreendo o Estado enquanto um campo dinâmico, onde diferentes atores disputam poder através da representação de seus interesses. Nessa arena, os processos legislativos estabelecem regras para a criação e alteração das leis não são suficientes para garantir a “não contaminação” dos interesses públicos pelos essencialmente privados.

No caso das alterações da legislação urbanística em 2013, restou evidente que cumprir os requisitos formais do processo legislativo não era sinônimo de garantir a participação popular no processo. Esse fato é comprovado, inclusive, pelo veto do prefeito Bruno Siqueira, que, além de inadequação formal, destacou a ausência de participação cidadã no processo de revisão da lei de edificações.

É preciso, portanto, reconhecer a influência dos interesses privados nos processos públicos de decisão para, a partir de então, traçar estratégias de atuação. O exercício do direito à cidade não pode ser restrito à participação nos processos legislativos. A pressão por mudanças e/ou contrárias aos retrocessos deve ser ampliada para além do Estado no sentido estrito, uma vez que o processo legislativo não deve ser compreendido apenas enquanto uma sucessão de acontecimentos que ocorrem no âmbito da Câmara Municipal. Esse processo é dinâmico e interage o tempo todo com outros processos que estão ocorrendo simultaneamente na sociedade. Isso restou confirmado quando o presidente da Câmara Municipal e o prefeito recuaram na questão das alterações legislativas em 2013, no momento em que ocorriam as manifestações das jornadas de junho na cidade de Juiz de Fora.

Além disso, os interesses que restam consagrados nas leis refletem, muitas vezes, os interesses dos grupos que detêm maiores poderes político e econômico na sociedade. O aumento do aproveitamento construtivo que provoca o adensamento da área central da cidade de Juiz de Fora foi permitido a partir das alterações na leis municipais 6.909 e 6.910, ambas de 1986. Essa era uma necessidade das construtoras que foi traduzida em forma de lei. Nesse sentido, as construtoras, respaldadas por alguns vereadores e outras entidades (como o Clube de Engenharia), demonstraram que são importantes atores políticos na condução da política urbana de Juiz de Fora.

Em algumas situações, contudo, a legislação poderá indicar alguns ganhos sociais. Mas, ainda assim, não é efetivada. É o caso da Lei nº 11.235/2006, que exigia a criação de uma praça em outro lugar com a finalidade de substituir a Curva do Lacet. Essa legislação já nasce problemática, pois a praça foi desativada sem o consentimento dos moradores da região. Então, como garantir sua efetivação se esta não se traduz numa vontade genuína daqueles que, em tese, seriam os maiores interessados pelo cumprimento da norma?

Ainda que a legislação, nesse caso, pareça ter muito mais a intenção de dar uma resposta à contestação da população que foi contrária à maneira como o *Shopping Independência* foi criado, do que ser realmente tornar-se efetiva, ela foi usada estrategicamente pelo MaisJF como forma de pressionar a prefeitura de Juiz de Fora para retornar o uso de praça da Curva do Lacet. Nesse processo, foi elaborado o projeto *Praça artística da Curva do Lacet*, que contou com a participação dos moradores dos bairros da região. Resgato ainda a ponderação do integrante Paulo Silveira de que a única medida até agora promovida pela prefeitura foi a iluminação da praça que beneficia diretamente o acesso ao *Shopping*.

A questão da influência dos interesses privados na condução da política urbana esbarra ainda na discussão do financiamento privado das campanhas eleitorais. Em dissertação de mestrado defendida em 2015, Bárbara Lopes Barbosa, a partir de dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, estabeleceu a relação entre a atuação do presidente da Câmara Municipal, Júlio Gasparetto, e o fato de que o mesmo recebeu doações das construtoras locais na última eleição (2015, p. 114).

Atualmente, o debate acerca do financiamento privado de campanhas eleitorais tem sido realizado em nível nacional e ganhou destaque com a votação da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650. Movida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) em 2013, essa ADI questiona que o poder econômico desequilibra a disputa eleitoral. Em setembro de 2015, os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) declararam inconstitucional, por 8 votos a 3, o financiamento empresarial de campanhas no Brasil. A decisão já vale para as próximas eleições municipais em 2016.<sup>47</sup>

Aspecto relevante acerca da dinâmica do direito à cidade em Juiz de Fora é o papel do Clube de Engenharia como importante ator político no âmbito do planejamento e da gestão da cidade. Especialmente no caso do processo de revisão das leis urbanísticas, há um protagonismo dessa entidade na defesa dos interesses das construtoras. Deve ser questionada, contudo, a maneira como a participação do Clube de Engenharia ocorre nesses processos. Ao indicar a

---

<sup>47</sup> Integra da decisão disponível em: <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em fevereiro de 2016.

atuação desse grupo enquanto participação técnica, passa a ser revestida por uma neutralidade que não condiz com o posicionamento claro em defesa das construtoras. Isso se repete também nos Conselhos Municipais em que essa entidade tem assento, conforme tabela apresentada no item 1.1, *supra*.

Questionados sobre os papéis das redes sociais para a repercussão das bandeiras levantadas pelo Mais JF, os dois integrantes reconheceram o papel essencial das mídias na mobilização das pessoas, em especial, do *Facebook*. Conforme já apontado no primeiro capítulo, as postagens do MaisJF nessa rede social são fundamentais para informar a população juiz-forana sobre as questões relacionadas à política urbana na cidade.

Contudo, é necessário se ater a, ao menos, duas questões. A primeira delas se refere a uma das falas de Gabriela de Moraes, que pondera que o êxito nas mobilizações feitas pela internet (em virtude dos vários compartilhamentos alcançados por algumas postagens do MaisJF) não se repete nas ruas. Ainda há muita dificuldade em mobilizar os internautas que se sensibilizam com as questões levantadas para as atividades presenciais promovidas pelo MaisJF. A arquiteta e urbanista atribui esse fato à existência de um ranço na cidade, uma vez que, para ela, historicamente, os juiz-foranos, em sua maioria, não saem de casa para lutarem por causas coletivas (MORAIS, 2015)

Outro aspecto relevante, agora apontado por Paulo Silveira é que as redes sociais também podem ser utilizadas com a mesma finalidade por outros grupos que defendem interesses privados. Ele relatou que, no auge das mobilizações contrárias às mudanças na legislação urbanística em 2013, as construtoras financiaram uma página no *Facebook*, gerenciada por uma empresa de comunicação. Essa página, atualmente desativada, divulgava postagens defendendo a aprovação das alterações na lei. Esse fato não pode ser visto apenas como uma manifestação do contraditório nas redes sociais. O *Facebook*, por exemplo, possui um mecanismo que possibilita pagar pela propagação em massa de anúncios<sup>48</sup>, não sendo assim tão democrático. Logo, os grupos que detêm maior poder econômico e político, tendem a possuir mais espaço também nas redes sociais.

Esses dois fatos revelam que a aposta exclusiva dos movimentos sociais e coletivos deve ser vista com muita cautela. As redes sociais devem ser utilizadas como um instrumento que auxilia na divulgação de pautas locais e nacionais dos movimentos, sem desconsiderar a dimensão espacial do poder, embora a fragmentação e o individualismo sejam características

---

<sup>48</sup> Essa informação pode ser verificada no seguinte site: <https://pt-br.facebook.com/business/help/214319341922580>. Acesso em fevereiro/2016.

intrínsecas à condição pós-moderna (HARVEY, 2013). Essa questão também pode ser analisada à luz do fenômeno que Zygmunt Bauman (2004) chama como “liquidez do mundo moderno”. O sociólogo observa que, atualmente, as relações de diferentes ordens, podem ser tecidas ou desfeitas com igual facilidade sem que isso envolva qualquer contato além do virtual. Soma-se a isso a dificuldade em se manter laços a longo prazo. Até que ponto os movimentos coletivos se inserem nessa nova lógica?

Outro traço marcante nas duas entrevistas realizadas com os integrantes do MaisJF é a insistência na afirmação de que esse é um movimento neutro e apartidário, embora reconheçam existir maior identificação com bandeiras historicamente defendidas pelo campo político da esquerda. Essa neutralidade ocorre a partir de duas características fundamentais. A primeira delas é que o movimento não tem vinculação a nenhum partido político. Essa característica foi bastante frisada tanto por Gabriela de Moraes como por Paulo Silveira.

Uma segunda questão é o fato de que a aparente neutralidade dá ensejo a parcerias entre o MaisJF e alguns políticos locais que demonstram maior sensibilidade à questão urbana. É o caso do projeto da praça artística da Curva do Lacet, em que os integrantes do movimento atuaram conjuntamente com o vereador Jucélio (PSB). Nesse sentido, os membros não veem problema numa aproximação momentânea mesmo que, em outras pautas, exista grande divergência entre o MaisJF e a atuação do legislador municipal.

O apartidarismo tem sido reivindicado por muitos movimentos na atualidade. Nas jornadas de junho de 2013, por exemplo, houve grande resistência em relação à presença dos partidos políticos nas manifestações. Muitos militantes que levavam suas bandeiras partidárias para os atos foram hostilizados em várias cidades do Brasil.

A neutralidade também pode ser compreendida como uma das fases da condição pós-moderna (HARVEY, 2013). A negação de macro narrativas para explicar fenômenos locais e a *aparente* fragmentação do poder político a partir da descentralização (aparente, pois a influência das grandes empresas multinacionais vem sendo ampliada para lugares nunca antes imaginados) favorecem o entendimento que muitos problemas das cidades podem ser resolvidos localmente, bastando apenas a *boa vontade* dos vários segmentos sociais. Essa compreensão relaciona-se com o conceito de cidade-pátria de Carlos Vainer (2002). Para que a cidade seja bem sucedida enquanto uma mercadoria numa competição mundial entre as metrópoles, é necessária a negação da política. Os moradores devem se unir de forma a esquecerem suas diferenças em prol de um projeto de cidade em que, em tese, todos sairiam

ganhando. O conflito como importante dimensão da política dá lugar ao consenso. Nesse sentido, tomar partido é visto como algo pejorativo, atrasado.

Outro fator recorrente nas falas dos dois integrantes do MaisJF é que eles reconhecem a importância dos espaços institucionais mesmo que os critiquem devido à falta de efetividade das decisões tomadas nesses âmbitos. Foram várias as intervenções em que foi ponderada a necessidade de, no futuro, o Mais JF se tornar uma pessoa jurídica. Ressalto que essa necessidade não ocorre devido a uma cresça nos espaços institucionais como os verdadeiros lugares em que ocorre a efetiva participação. A institucionalização do coletivo é encarada como uma estratégia diante das exigências de muitos conselhos e fóruns no âmbito municipal. No processo de revisão do plano diretor da cidade, por exemplo, a integrante Gabriela de Moraes participou de algumas reuniões como suplente de outra entidade. Garantir que o MaisJF tenha assento nos Conselhos Municipais e demais espaços poderia, de acordo com os seus membros, ampliar as possibilidades de atuação.

Paulo Silveira apontou ainda uma peculiaridade do MaisJF em relação a outros coletivos que atuam na defesa de interesses coletivos. As questões relacionadas ao planejamento e a gestão do espaço urbano são para além da gestão de determinado governo e/ou legislatura. Os movimentos urbanistas devem pensar a longo prazo. Isso influencia diretamente as estratégias utilizadas pelo MaisJF na defesa dos interesses coletivos (e talvez possa justificar a neutralidade enquanto estratégia). Uma dessas estratégias que foi discutida acima é a tentativa de ser ao máximo neutro, uma vez que as questões urbanas devem sobreviver às gestões.

Quanto à performance do movimento ao longo dos quase 3 anos de existência, Paulo Silveira avaliou que existem dois momentos distintos de atuação, sendo um mais contestativo e o outro mais propositivo. Esses dois momentos são, respectivamente, o processo de revisão das leis urbanísticas e o projeto *Praça Artística da Curva do Lacet*, ambos já evidenciados no primeiro capítulo.

Essa ponderação de Paulo Silveira deve ser olhada à luz da crítica de Marcelo Lopes de Souza, apontada no item 3.1, *supra*, ao que denominou “Tecnocratismo de Esquerda” (2006). Para o geógrafo, a academia e os movimentos sociais, desde a década de 90, vêm apostando, demasiadamente, nos instrumentos jurídico-urbanísticos para se transformar o espaço urbano, sendo a contestação e a mobilização negligenciadas. Essa priorização da via institucional é perigosa, uma vez que oculta os limites desse caminho para resolver questões estruturais. Além disso, subutiliza o material humano que poderia contribuir muito mais para a efetivação do exercício do direito à cidade fora dos espaços do plano material.

Essa crítica, contudo, não cabe inteiramente à atuação do MaisJF no caso da Curva do Lacet, uma vez que uma das exigências do movimento foi a participação da população nesse processo. No caso em questão, os integrantes do MaisJF traduziram para a linguagem técnica os anseios dos moradores dos bairros que foram mais impactados com a construção do *Shopping Independência*. Somente uma avaliação futura da atuação do MaisJF poderá afirmar que esse experimenta, ou não, o “tecnocratismo de esquerda”(SOUZA, 2006).

## CONCLUSÃO

Nesse momento, resgato os principais acúmulos com a experiência de realizar essa pesquisa.

Ao longo dos dois anos dedicados à construção desse trabalho, foram muitos os aprendizados que se refletirão com mais clareza em trabalhos futuros. A construção de uma pesquisa é um processo de crise constante, sendo os momentos de certeza ampliados na medida em que a pesquisadora se tornava mais íntima do seu objeto de pesquisa.

A partir de inquietudes surgidas em mim ainda na adolescência, procurei analisar a relação entre democracia e espaço urbano por meio da experiência juiz-forana. Essa relação foi observada tendo por base a dinâmica do direito à cidade nos espaços institucionais e não institucionais de participação.

No campo teórico, utilizei-me de categorias teóricas supervaliosas para a análise pretendida. O conceito gramsciano de *Estado Ampliado* foi fundamental para a delimitação do objeto, tanto no campo teórico quanto no empírico, uma vez que aqui o Estado não foi compreendido apenas em seu sentido estrito (Sociedade Política). Logo, a empiria não se restringiu apenas a conhecer os espaços institucionais de exercício do poder democrático. A atuação do Mais JF nas ruas e nas redes sociais consagrou papel de destaque aqui.

Também utilizei a categoria *Espaço Social*, de Lefebvre, essencial para compreender o espaço como produto e produtor das relações sociais. O espaço urbano juiz-forano, em constante mutação, relewa na paisagem contrastante diferentes manifestações do que deseja vir a ser essa cidade. Os diferentes usos não disputam sua prevalência apenas no âmbito legislativo por meio da consagração de um espaço abstrato que tende a privilegiar os interesses da acumulação. Em vários momentos, por meio da resistência às mudanças impostas pelo mercado e legitimadas pelo Estado, outros sujeitos manifestam seus desejos de ver prevalecer outro espaço urbano no qual os interesses coletivos prevaleçam. No caso juiz-forano, a existência desses diferentes espaços ficou evidenciada pela atuação do MaisJF.

A categoria *neoliberalismo* foi essencial para contextualizar o município de Juiz de Fora econômica e politicamente. Conforme apontado por vários estudos utilizados nesse trabalho, essa categoria serve perfeitamente para situar Juiz de Fora num processo muito maior que extrapola os limites físicos da cidade mineira e que se intensificou desde a década de 70. A nova organização econômica da cidade (que, atualmente, destaca-se pela prestação de serviços para os seus moradores e das demais cidades da Zona da Mata), a nova territorialização (a expansão da Zona Norte o aumento de grandes empreendimentos privados, por exemplo), bem



como a reforma administrativa introduzida pelo PlanoJF, são fatos que comprovam a inserção da cidade na dinâmica.

As categorias *cidadania ativa* e *direito à cidade*, por fim, foram fundamentais para compreender a dinâmica do direito à cidade no contexto brasileiro. No Brasil, desde o início da luta pela reforma urbana na década de 60, a questão urbana tem ganhado cada vez mais espaços tanto na legislação (Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade, Planos Diretores) como no âmbito das políticas públicas fomentadas pelo Estado. Em Juiz de Fora não é diferente. A mobilização acerca das alterações na legislação urbanística em 2013, assim como o atual processo de revisão do Plano Diretor, mostram que a questão urbana ocupa um papel central nas dinâmicas de poder da cidade. Diferentes atores se articulam na disputa pela determinação do uso do espaço urbano. Nessa dinâmica, foi possível verificar quais atores mais influenciam na condução do planejamento e da gestão da cidade. Verificou-se ainda quais os limites encontrados para o exercício do direito à cidade por aqueles que defendem os interesses genuinamente coletivos e que se identificam em grande medida com as bandeiras do movimento nacional pela reforma urbana.

O Estudo de Caso foi realizado utilizando-se dos dados obtidos por meio da revisão bibliográfica, da consulta a documentos diversos, bem como das entrevistas realizadas com os membros dos integrantes do MaisJF. Essa, sem dúvidas, é a parte mais importante do trabalho, pois, além de relacionar conteúdos de diferentes áreas, possibilitou trazer saberes que estão presentes na vida cotidiana e que muitas vezes são negligenciados no espaço acadêmico. Sem essas duas dimensões, qualquer trabalho que pretenda compreender a realidade se torna incompleto. Essas lentes são essenciais para se obter êxito na busca da essência das dinâmicas sociais.

Nas entrevistas realizadas ficou evidente como diferentes sujeitos percebem fenômenos exaustivamente pesquisados na academia. Tenho a consciência que os entrevistados são pessoas já inseridas na dinâmica da produção do conhecimento científico, no caso, dois arquitetos e urbanistas formados na UFJF. Contudo, no que tange à questão jurídica, foi interessante perceber o que essas pessoas entendem como direito, em especial, o direito à cidade como uma condição para a concretização dos direitos constitucionais.

Para além das prestações materiais, esses sujeitos são capazes de compreender com muita propriedade a real dinâmica do processo legislativo por meio da percepção de quais atores e interesses estão por trás da elaboração das leis. Isso ficou evidente nos relatos acerca do processo de alterações legislativas em 2013 e na revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora.

São inúmeras as limitações dessa pesquisa. Algumas delas poderiam ter sido vencidas pela pesquisadora desde já. Outras demandariam mais tempo para o amadurecimento de ideais que merecem ser melhor trabalhados em projetos futuros. De imediato, destaco a maneira ligeira com que foi tratada a questão da revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora. Esse processo merece a dedicação daqueles que estão preocupados com a questão urbana na cidade. Optei por relatar processos passados, tendo em vista as dificuldades em acompanhar relevante evento residindo, praticamente, em dois Estados diferentes ao longo do mestrado.

Existem ainda inúmeras limitações nesse trabalho de diferentes ordens. Futuramente, pretendo conhecer com maior profundidade as categorias teóricas aqui utilizadas, em especial, a categoria *direito à cidade*. Desejo continuar desenvolvendo pesquisas no campo do direito, mantendo constante diálogo com os outros saberes que são construídos dentro e fora da academia. Quero ainda conhecer mais do objeto dessa pesquisa por meio da observação de processos mais específicos e de maneira mais próxima. Isso implicará, possivelmente, num recorte maior do objeto da pesquisa apresentada. Enfim, desejo desenvolver pesquisas cujo resultado seja mais próximo possível da essência da vida cotidiana.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABENSOUR, M. **A democracia contra o Estado**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1998.

ALBERTO, K. C.; TASCA, L. **Revisão da legislação urbana em Juiz de Fora:** oportunidade de mudanças. *Minha Cidade*, São Paulo, ano 04, n. 048.02, Vitruvius, jul. 2004 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/04.048/2007>>. Acesso em 28 de dezembro de 2015.

BARBOSA, B. L. **Patrimônio, planejamento e produção do espaço urbano:** o caso da transferência de potencial construtivo em Juiz de Fora – MG. 139 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia, 2015.

BAUMAN, Z. **Amor líquido:** sobre a fragilidade dos laços humanos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

BELLO, E. Cidadania, alienação e fetichismo constitucional. In: **Direito e Marxismo**. Enzo Bello; Martonio Mont'Alverne Barreto Lima. (Org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 07-33.

BELLO, E. K., Renê. Emancipação e subjetividades coletivas no Novo Constitucionalismo Latino Americano: uma análise da atuação política dos movimentos sociais na Bolívia, no Equador e no Brasil. In: **Direito e Marxismo:** as novas tendências constitucionais na América Latina. Enzo Bello et al. (Org.). Caxias do Sul, RS: Educs, 2014.

BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº. 10.257 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Lei nº. Lei 4.737. **Código eleitoral**. Brasília, DF, 1965.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Resolução 1270. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Juiz de Fora**. Juiz de Fora, MG, 2013.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Lei n.º 12.309. Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de Audiência Pública ao ato que anteceder o reajuste das tarifas de água e esgoto, no Município de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG, 2011.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Lei Orgânica de Juiz de Fora. Promulgada em 30 de abril de 2010.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Lei nº 11.852. Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de Audiência Pública ao ato que anteceder a instalação ou modificação de local de aterros sanitários, unidades de transbordo e aterros de inertes no Município de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG, 2009.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. LEI Nº 11.755. Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de audiência pública ao ato que anteceder o reajuste da tarifa de transporte coletivo urbano no Município de Juiz de Fora e ao ato que anteceder o reajuste da tarifa do Serviço de Táxi no Município de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG, 2009.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Decreto-lei n. 23. Código de Obras. Juiz de Fora, MG, 1938.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Lei n. 6.908. Lei de Parcelamento do Solo. Juiz de Fora, MG, 1886.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Lei n. 6.909. Código de Edificações. Juiz de Fora, MG, 1986.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Lei n. 6.910. Lei de ordenamento do uso e ocupação do solo. Juiz de Fora, MG, 1986.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Lei n.º 9811. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG, 2000.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Lei Complementar 5. Altera a Lei Municipal nº 6909, de 31 de maio de 1986, e dá outras providências. Juiz de Fora, MG, 2013.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Lei Complementar 6. Altera a Lei Municipal nº 6.910, de 31 de maio de 1986, e dá outras providências. Juiz de Fora, MG, 2013.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Lei 11.235. Autoriza a transferência do Campo de Futebol existente na Praça José Gattás Bara (Curva do Lacet) e dá outras providências. Juiz de Fora, MG, 2006

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **Website câmara municipal de Juiz de Fora.** Disponível em: < <http://www.camarajf.mg.gov.br/> > Acessado em: 12 fev. 2016..

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7 ed. Coimbra: Almedina, 2012.

CAPUCHINHO, M. N. **A centralidade da Luta por moradia para a classe trabalhadora e a ocupação Vila Barroso em Juiz de Fora**. 146 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.

CARVALHO, Mônica. Cidade Global: anotações críticas sobre um conceito. In: **São Paulo em perspectiva**, 14(4), pp. 70-82. 2000.

CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

\_\_\_\_\_. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

CLEMENTE, Luciene de Oliveira. **A Produção do Espaço através do Ato de Habitar: um estudo sobre a relação entre política habitacional, território e sujeitos sociais em Juiz de Fora/MG**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade das Políticas públicas. In: **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997.

COLETIVO VOZES DA RUA. **Página do Facebook do Coletivo Vozes da Rua**. Disponível em: < <https://www.facebook.com/agostonegrocvr.com.br> > Acessado em 12 fev. 2016.

CORDOVIL, W. D. **Do caminho novo a Manchester mineira**: as dinâmicas sócio-espaciais da gênese e evolução do município de Juiz de Fora no contexto regional da zona da mata mineira. 245 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2013.

CORREIA, C. Gestão democrática da cidade: construindo uma nova política. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro, Revan; FASE, 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: Um estudo sobre seu pensamento político. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 2012.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL. **Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)**. Disponível em: < <http://www.diap.org.br/> > Acessado em: 12 fev. 2016.

DUARTE, Felipe Marinho. Uma composição historiográfica para Juiz de Fora: leituras escolhidas (1958-2012). **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada** – Vol. 10 Nº 16 Jan-Jun, 2014.

ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1987.

FALBO, Ricardo Nery. Vivências e percepções jurídico-sociais das ocupações urbanas na cidade do Rio de Janeiro. In: **Direito e Experiências Jurídicas: Sociologia Jurídica** Vol. 1, Rio de Janeiro, 2013, p.108-133.

FESTIVAL SEM PAREDES. **Página do Festival sem Paredes no Facebook**. Disponível em: < <https://www.facebook.com/FestivalSemParedes/?fref=ts> > Acessado em: 12 fev. 2016.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico urbanística. In: **O Estatuto da Cidade: comentado**. CARVALHO, Celso Santos. ROSSBACH, Ana Claudia (org.) São Paulo :Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010

\_\_\_\_\_. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade. In: **URBANA** v.7 n.30 Caracas ene, 2002

FNUR. **Fórum Nacional pela Reforma Urbana**. Disponível em: < <http://www.forumreformaurbana.org.br/> > Acessado em: 12 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Do Código Civil ao Estatuto da Cidade**. URBANA v.7 n.30 Caracas ene, 2002

FREITAG, B. **Teoria das Cidades**. 4ª ed. Campinas, Papirus. 2012.

FREITAS, Rogério José Lopes de. **Entre o político e o técnico, reforma administrativa, esfera pública e educação**. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2007.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. Rio de Janeiro: LCT, 2014.

\_\_\_\_\_. **Neo-Liberalism and its Prospects**. 1951. Disponível em: < [http://0055d26.netsolhost.com/friedman/pdfs/other\\_commentary/Farmand.02.17.1951.pdf](http://0055d26.netsolhost.com/friedman/pdfs/other_commentary/Farmand.02.17.1951.pdf) > Acesso em 13 de outubro de 2015.

GARNIER, J. P. **Marsella 2013: el urbanismo como arma de destrucción masiva**. Geocrítica. Plataforma digital Ibero-americana, jan 2014. Disponível em: < <http://www.geocritiq.com/2014/01/marsella-2013-el-urbanismo-como-arma-de-destrucción-masiva/> > Acesso em 13 de fevereiro de 2015.

GOTTDINNER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1983.

GRAU, E. R. **A Ordem Econômica da Constituição de 1988**. 15ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Fundação João Pinheiro**. Disponível em: < <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php> > Acesso em: 12 fev. 2016.

GRAZIA, de Grazia. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2012.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: < <http://cidades.ibge.gov.br/> > Acessado em: 12 fev. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Observatório das Metrôpoles**. Disponível em: < <http://observatoriodasmetropoles.net> > Acessado em: 12 fev. 2016.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. 22ª ed. São Paulo: Loyola, 2013.

\_\_\_\_\_. **Rebel Cities: From the right to the city to the urban revolution**. New York: Verso, 2012.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Editora Annablume, 2006.

\_\_\_\_\_. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2005.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORKHEIMER, Max. **Teoria crítica I**. São Paulo: Perspectiva, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: < <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/home> > Acessado em: 12 fev. 2016.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Humanitas, 2002.

\_\_\_\_\_. **A produção do Espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

\_\_\_\_\_. **O Direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 1991.

LOSURDO, Domenico. **Antonio Gramsci: do liberalismo ao comunismo crítico**. Rio de Janeiro: editora Revan, 2011.

NEGRI, Antonio. **O poder constituinte**: ensaio sobre as alternativas da modernidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

MAISJF. **Página do MaisJF no Facebook**. Disponível em: < <https://www.facebook.com/maisJF> > Acessado em: 12 fev. 2016.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. É possível equacionar o problema da pobreza via economia de mercado? A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando de Soto. **Cadernos do IPPUR**. Rio de Janeiro, Ano XXI, nº. 1, p. 99-130, 2007.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido. In: **Cidades Rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2013.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade Periférica. In: **O Estatuto da Cidade : comentado**. CARVALHO, Celso Santos. ROSSBACH, Ana Claudia (org.) São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Crítica ao Programa de Gotha**. Edição eletrônica: Editora Ridendo Castigat Mores, 2000. Disponível em: < [http://neppec.fe.ufg.br/uploads/4/original\\_gotha.pdf](http://neppec.fe.ufg.br/uploads/4/original_gotha.pdf) >. Consultado em 20 de julho de 2015.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto comunista**. Trad. Álvaro Pina e Ivana Jinkings. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

MEDICI, Rita. **Gramsci e o Estado**: para uma releitura do problema. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 29, p. 31-43, nov. 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAIS, Gabriela. **MaisJF** [nov.2015]. Entrevistadora: Ana Beatriz Oliveira Reis. Juiz de Fora: entrevista realizada pela autora, 2015.

NOBRE, Marcos. **A teoria crítica**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

NORBERT, Elias . **Sobre o tempo**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1998.

OLIVEIRA, Miriam Monteiro. **Plano Estratégico e Diretor de Juiz de Fora – modelos contraditórios ou complementares?** 109 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.



OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Novas tendências do Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2011.

OLIVEIRA, Nelma Gusmão. **O poder dos jogos e os jogos do poder: os interesses em campo na produção de uma cidade para o espetáculo esportivo**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012

PIRES, Anderson. Café e indústria em Juiz de Fora: uma nota introdutória. **In: Juiz de Fora: história, texto e imagem**. Juiz de Fora: Funalfa Edições, 2004.

POGREBINSCHI, Thamy. **O enigma da democracia em Marx**. In: RBCS Vol. 22 n°. 63 fevereiro/2007, p. 55-67.

\_\_\_\_\_. **Emancipação política, direito de resistência e direitos humanos em Robespierre e Marx**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, n° 1, 2003, p. 129-152.

JUIZ DE FORA. **Mapa social: análise da situação do desenvolvimento familiar em Juiz de Fora [Agenda Família 6mil]**. Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento de Assistência Social, Thiago Campos Horta e Tammy Claret Monteiro... et al. – Juiz de Fora (MG): Funalfa, 2012.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **JF Legis**. Disponível em: < <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/> > Acessado em: 12 fev. 2016.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora**. Disponível em: < [http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/participativo/material\\_para\\_consulta.php](http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/participativo/material_para_consulta.php) >

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Website Prefeitura de Juiz de Fora**. Disponível em : < <http://www.pjf.mg.gov.br/> > Acessado em 12. Fev. 2016.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2012.

RIGOL, Sergi Martínez. *A Gentrification: conceito e método*. In: **Urbanização e mundialização**. Ana Fani (org.) São Paulo: Contexto, 2004.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5ª ed. São Paulo: EDUSP, 2013.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record. 2012.

\_\_\_\_\_. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SANTOS JR. Orlando Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. 251 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.

SARTORI, Vitor B. **Lukács e a crítica ontológica ao direito**. São Paulo: Cortez, 2010.

SASSEN, Sakia. **As cidades na economia mundial**. São Paulo, Nobel.1998.

\_\_\_\_\_. La ciudad global: introducción a um concepto. In: **Las multiples caras de la globalización**. 2009, p. 51-62. Disponível em: < <https://www.bbvaopenmind.com/articulo/la-ciudad-global-introduccion-a-un-concepto/> > Acesso em 27 de novembro de 2014.

SAULE JR., Nelson.; UZZO, Karina **A trajetória da reforma urbana no Brasil**, 2009. Disponível em: < <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html> > Acesso em janeiro de 2016.

SILVA, Ricardo Antônio Santos. **Geografia e habitação social: A política habitacional e os expedientes da (re) produção da cidade capitalista em Juiz de Fora – MG**. 182 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito urbanístico**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVEIRA, Paulo Stuart Angel Jacob da. **MaisJF** [dez.2015]. Entrevistadora: Ana Beatriz Oliveira Reis. Juiz de Fora: entrevista realizada pela autora, 2015.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2014.

\_\_\_\_\_. O uso do solo na economia capitalista. In: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. Ermínia Maricato (org.). São Paulo: Alfa - Ômega, 1978.

SOTO, Hernando de. O mistério do Capital. **Revista Conjuntura Econômica**. Entrevista concedida a Roberto Fendt, setembro de 2001, p 37-39.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

\_\_\_\_\_. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, Marcos Barcellos de. **Neoliberalização do Estado no Brasil**. Revista e-metropolis.n 21, ano 6, jun/2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Website Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/> > Acessado em: 12 fev. 2016.

TASCA, Luciane. **As contradições e complementaridades nas leis urbanas de Juiz de Fora**: dos planos aos projetos de intervenção. Tese (doutorado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

TRIBUNA DE MINAS. **Ocupação reúne mil pessoas na Curva do Lacet**. 15 de setembro de 2014. Disponível em < <http://www.tribunademinas.com.br/ocupacaoreunemilpessoasnacurvadolacet/> > Acesso em 14 de novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Câmara aprova lei que favorece adensamento**. 2 de novembro de 2013. Disponível em < <http://www.tribunademinas.com.br/camaraaprovaleiquefavoreceadensamento/> >. Acesso em 14 de novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Milhares protestam em Juiz de Fora**. 17 de junho 2013. Disponível em < <http://www.tribunademinas.com.br/milharesprotestamemjuizdefora/> > Acesso em 14 de novembro de 2015.

VAINER, Carlos. Empresa e Mercadoria – Notas Sobre A Estratégia Discursiva Do Planejamento Urbano. In: **A cidade do pensamento único**, 3ª ed. Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato(org.). Petrópolis: Vozes, 2002.

WALZER, Michael. El concepto de ciudadanía em uma sociedad que cambia. In: **Guerra, política y moral**. Barcelona: Paidós, 2001.

WISNIK, Guilherme. **O ativismo urbano e o valor de uso do espaço público**, 2015. Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/11/1705535-o-ativismo-urbano-e-o-valor-de-uso-do-espaco-publico.shtml> >. Acesso em 14 de novembro de 2015.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo**: A renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## APÊNDICE A

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA

#### MaisJF

- 1) Quando surgiu o movimento? Como? Por quê?
- 2) Qual a quantidade estimada de membros à época do movimento? E hoje?
- 3) Qual o perfil dos integrantes (sexo, faixa etária, profissão)? Como você avalia essa composição? Há alguma (s) característica (s) do movimento que sensibiliza mais essas pessoas?
- 4) Há algum procedimento para filiação?
- 5) Quais são as formas de manutenção do movimento?
- 6) Quais são as formas de organização? Existem lideranças?
- 7) O movimento MaisJF se relaciona com outros movimentos e/ou associações civis? Quais são eles?
- 8) E com os partidos políticos?
- 9) Qual a relação do movimento com a imprensa?
- 10) E com o poder executivo? E o legislativo? E o judiciário? Em caso afirmativo, como você avalia essas relações? Positivas ou negativas?
- 11) O movimento MaisJF possui alguma representação jurídica?
- 12) Existe algum norte político-ideológico que direciona a atuação do movimento? Qual?
- 13) Quais são as principais bandeiras do movimento?
- 14) Quais são os principais objetivos do movimento?
- 15) Quais são as estratégias de atuação?
- 16) O movimento MaisJF atua por meio das redes sociais? Como funciona? Como você avalia esse meio?
- 17) O movimento MaisJF atua em algum espaço institucional? Como foi essa experiência?
- 18) Como você avalia a atuação dos Conselhos Municipais de Juiz de Fora que trabalham com a questão urbanística?

- 19) Como tem sido a atuação do movimento MaisJF no processo de revisão do plano diretor de Juiz de Fora?
- 20) Quais foram as principais intervenções do Movimento MaisJF nas ruas?
- 21) Quais são as principais dificuldades encontradas para organizar o movimento?
- 22) Como você avalia o acesso aos benefícios da urbanização em Juiz de Fora?
- 23) Como você avalia a efetividade da legislação urbanística em Juiz de Fora?
- 24) Quais são os principais atores responsáveis pela determinação dos usos do espaço em Juiz de Fora?
- 25) Você poderia definir o que é o direito à cidade?
- 26) Como você avalia o exercício desse direito em Juiz de Fora?
- 27) Quais as principais dificuldades encontradas para exercer esse direito?
- 28) Existe alguma relação entre os movimentos urbanos em Juiz de Fora e os novos movimentos sociais que surgem nas diversas cidades do mundo? Se sim, qual seria essa relação? Quais as peculiaridades do movimento em Juiz de Fora?
- 29) Haveria alguma relação entre o movimento MaisJF e as mobilizações contra o aumento da passagem na cidade de Juiz de fora tão comuns na década passada?
- 30) Quais são os principais desafios para o exercício do direito à cidade em Juiz de Fora?
- 31) Quais são as perspectivas de atuação movimento MaisJF?