

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

RENATO ALVES RAFAEL

**O DIREITO À CIDADE E A URBANIDADE MATERIAL COMO
PEDRAS DE TOQUE DA GESTÃO URBANA E DE SEU CONTROLE:
DA CONSTRUÇÃO À DERRUBADA DE MUROS EM TORNO DO
LOTEAMENTO SANTA RITA NA CIDADE DE PIRACICABA (SP)**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA
2020

RENATO ALVES RAFAEL

**O DIREITO À CIDADE E A URBANIDADE MATERIAL COMO
PEDRAS DE TOQUE DA GESTÃO URBANA E DE SEU CONTROLE:
DA CONSTRUÇÃO À DERRUBADA DE MUROS EM TORNO DO
LOTEAMENTO SANTA RITA NA CIDADE DE PIRACICABA (SP)**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal”.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula Myszczyk

CURITIBA
2020

TERMO DE APROVAÇÃO



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Gestão Pública Municipal



O DIREITO À CIDADE E A URBANIDADE MATERIAL COMO PEDRAS DE TOQUE DA GESTÃO URBANA E DE SEU CONTROLE: DA CONSTRUÇÃO À DERRUBADA DE MUROS EM TORNO DO LOTEAMENTO SANTA RITA NA CIDADE DE PIRACICABA (SP)

por

RENATO ALVES RAFAEL

Esta monografia foi apresentada às 16:00 do 5 de outubro de 2020 como requisito parcial para a obtenção do título de **Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal** – Polo de Itapevi - SP, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho **APROVADO**

ANA PAULA MYSZCZUK

LUCIANO DA COSTA BARZOTTO

Eduardo Bernardes de Castro

a autenticidade deste documento pode ser verificada através da URL:
<http://certificados.utfpr.edu.br/validar/55F2A7F0>

Aos meus **ancestrais** que, bravamente, construíram as estradas que me permitiram chegar até aqui, ao resistirem a uma miríade sem-fim de tumbeiros — não só aos navios de outrora que iam ceifando vidas pretas em alto-mar, como também a esses de agora que seguem igualmente o fazendo, enraizados nestas terras de brasa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a todos os agentes públicos que propiciaram a efetivação desta rara oportunidade dada a servidores de se poder cursar uma pós-graduação em nível de especialização na seara da Gestão Pública. Com efeito, se as políticas públicas têm o condão de transformar vidas, nada mais justo, portanto, que elas também se voltem para aqueles que, embora olvidados amiúde, são diretamente responsáveis pela prestação dos serviços estatais: os trabalhadores públicos.

Trata-se, indiscutivelmente, de uma política educacional cujos resultados são benéficos a todos: ao servidor público, à máquina administrativa e mais ainda, à sociedade. Ao primeiro, naturalmente, ao lhe conceder acesso, de forma gratuita, a saberes de excelência conferidos por uma Universidade Pública do quilate da UTFPR; às várias Administrações Públicas, por sua vez, à medida que passarão a ter em seus quadros especialistas aptos a contribuir, com a melhor técnica, para a consecução das competências e finalidades institucionais; e, principalmente, a toda coletividade, à proporção que se possibilita aos cidadãos usufruírem de serviços públicos prestados com maior qualidade.

Por fim, agradeço à Profa. Dra. Ana Paula Myszczyk, orientadora desta pesquisa, que, de forma salutar, contribuiu imensamente para a ampliação dos conhecimentos relacionados à Gestão Urbana, uma área tão fascinadamente rica.

“A cidade tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas” (LEFEBVRE, 2001, p. 52).

RESUMO

RAFAEL, R. A. O Direito à Cidade e a Urbanidade Material como Pedras de Toque da Gestão Urbana e de seu Controle: da Construção à Derrubada de Muros em torno do Loteamento Santa Rita na Cidade de Piracicaba (SP). 2020. 100 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

Esta pesquisa visa propor um caminho a fim de se superar ao menos parte dos limites da participação social, principalmente quando maculada pela lógica da acumulação do capital. Para isso, são discutidos os conceitos de direito à cidade, de urbanidade material e de controle jurisdicional. Por sua vez, no que diz respeito aos aspectos metodológicos, utilizou-se o estudo de caso, calcado em extenso material bibliográfico e documentos governamentais. Ao fim, o estudo constatou que apesar das limitações da participação em um contexto de exploração do urbano como valor de troca, o direito à cidade e a urbanidade material podem ser utilizados como para se identificar propostas para a cidade que não sejam compatíveis com uma vida urbana sã. Em tais cenários, o controle jurisdicional da gestão urbana pode vir a ser uma valiosa ferramenta para se forçar a eliminação de políticas urbanas que se coadunem com a exploração da cidade como mera mercadoria.

Palavras-chave: Gestão Urbana. Participação social. Direito à cidade. Urbanidade material. Controle de políticas públicas.

ABSTRACT

RAFAEL, R. A. Right to the City and Material Urbanity as Touchstones of Urban Management and its Control: from Construction to Demolition of Walls around Santa Rita Allotment in Piracicaba City, State of São Paulo. 2020. 100 p. Monograph (Specialization Course in Municipal Public Management) - Federal Technological University of Paraná, Curitiba, 2020.

This research aims to propose a way to overcome at least part of the limits of social participation, especially when tainted by the logic of capital accumulation. For that, the concepts of right to the city, material urbanity and jurisdictional control are discussed. In relation to the methodological aspects, the case study was used, based on extensive bibliographic material and government documents. In the end, the study found that despite the limitations of participation in a context of exploring the urban as an exchange value, the right to the city and material urbanity can be used as to identify proposals for the city that are not compatible with a life healthy urban. In such scenarios, the jurisdictional control of urban management can prove to be a valuable tool in forcing the elimination of urban policies that are consistent with the exploration of the city as a mere commodity.

Keywords: Urban management. Social participation. Right to the city. Material urbanity. Judicial review of public policies.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 — Localização de Piracicaba em relação a Campinas e São Paulo	67
Mapa 2 — Macrozonas urbana e rural do município de Piracicaba.....	67
Mapa 3 — As ZUPA 5, ZUPIA 1 e ZURB 2 do Bairro Santa Rita	69
Mapa 4 — Loteamentos existentes nos Bairros Santa Rita e Jardim São Francisco.....	71

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 — Vista área da cidade de Piracicaba, Estado de São Paulo (2011).....	66
Fotografia 2 — Imagem de satélite do Bairro Santa Rita	68
Fotografia 3 — Imagem de satélite da mancha urbana da cidade e o Bairro Santa Rita ...	69
Fotografia 4 — Fechamento do acesso da Av. Antônio Elias ao Loteamento Santa Rita.	73
Fotografia 5 — Fechamento do acesso da R. José Passari à Av. João Flavio Ferro.....	73
Fotografia 6 — Protesto pela derrubada dos muros do Santa Rita	74
Fotografia 7 — Rua cujo acesso foi fechado por muro no Santa Rita.....	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALESP	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Art.	Artigo
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CVP	Câmara de Vereadores de Piracicaba
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
g. n.	Grifo nosso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Inc.	Inciso
IPPLAP	Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba
LC	Lei Complementar
LCM	Lei Complementar Municipal
MUC	Macrozona de Urbanização Consolidada
PDMs	Planos Diretores Municipais
PIB	Produto Interno Bruto
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMP	Prefeitura do Município de Piracicaba
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SUS	Sistema Único de Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ/SP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
ZURB	Zona Urbana de Requalificação de Bairros
ZUPA	Zona Urbana de Proteção da Paisagem
ZUPIA	Zona Urbana de Proteção e Interesse Ambiental

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	TEMA	16
1.2	PROBLEMA	16
1.3	HIPÓTESE	18
1.4	OBJETIVOS	19
1.5	JUSTIFICATIVA	19
1.6	METODOLOGIA	20
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	22
2.1	A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E SEUS LIMITES	23
2.2	O DIREITO À CIDADE.....	30
2.2.1	O DIREITO À CIDADE E O DIREITO.....	35
2.2.2	DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: CAMINHOS E FRONTEIRAS	48
2.3	A(S) URBANIDADE(S) E SUA DIMENSÃO MATERIAL.....	52
2.4	O CONTROLE DOS ATOS DO PODER EXECUTIVO.....	55
2.4.1	AS POLÍTICAS URBANAS E SEU CONTROLE JURISDICIONAL	57
3	ASPECTOS METODOLÓGICOS	63
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	63
3.2	PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	64
4	DA CONSTRUÇÃO À DERRUBADA DE MUROS EM TORNO DO LOTEAMENTO SANTA RITA NA CIDADE DE PIRACICABA (SP)	66
4.1	O MUNICÍPIO DE PIRACICABA (SP)	66
4.2	O BAIRRO SANTA RITA.....	68
4.3	OS MUROS DA DISCÓRDIA	72
4.3.1	A AÇÃO POPULAR E AS DECISÕES DO JUDICIÁRIO.....	78
4.3.1.1	<i>DA SENTENÇA DA 5ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE PIRACICABA</i>	<i>79</i>
4.3.1.2	<i>DO ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO</i>	<i>80</i>
5	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	82
5.1	DAS NORMAS URBANAS LOCAIS	82
5.2	POSICIONAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL.....	84
5.3	PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ENVIESAMENTO E LIMITES	85
5.4	DOS VALORES QUE INFORMARAM O JULGAMENTO DA AÇÃO POPULAR	89
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
	REFERÊNCIAS	95

1 INTRODUÇÃO

Se, *per se*, a “[...] vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na Cidade” (LEFEBVRE, 2001, p. 22), seria espantosa a ausência de embates diante da salutar tarefa de se decidir, coletivamente, por qual caminho determinada política urbana deva ou não seguir. Em verdade, essa natural efervescência é de certo modo necessária, uma vez que no “[...] contexto urbano, as lutas de facções, de grupos, de classes, reforçam o sentimento de pertencer” (LEFEBVRE, 2001, p. 13) à cidade.

Não obstante, muitas dessas tensões são alimentadas por uma crise da própria cidade que, na realidade, “[...] faz-se acompanhar, quase em toda parte, por uma crise das instituições urbanas (municipais) devido à dupla pressão do Estado e da empresa industrial” (LEFEBVRE, 2001, p. 84). Porquanto, ainda que, hodiernamente, tenham sido criados, por um lado, dispositivos legais que passaram a exigir uma gestão urbana democraticamente mais participativa, por outro, acabou-se também por se abrir espaço para a ocorrência de entraves no plano da anuência a essas políticas.

A título de exemplo, é possível citar as abstenções maciças em determinadas deliberações coletivas que, não raro, motivadas pela descrença na possibilidade de formação de consensos, acabam por esvaziar qualquer tentativa de se garantir um mínimo de representatividade — e, pois, de legitimidade — às decisões eventualmente tomadas. Em verdade, mesmo as participações tidas como efetivas devem ser sopesadas com cautela, uma vez que costumam estar impregnadas por uma pernicioso ideologia que, ao fim e ao cabo, “[...] permite obter pelo menor preço a aquiescência das pessoas interessadas e que estão em questão. [E assim] Após um simulacro mais ou menos desenvolvido de informação e de atividade social, elas voltam para a sua passiva tranquilidade, para o seu retiro” (LEFEBVRE, 2001, p. 104).

Desse modo, se o pano de fundo desses entrechoques é, por um lado, a própria crise da cidade, por outro, ela “[...] não deixa de se fazer acompanhar por uma crise das instituições na escala da cidade, da jurisdição e da administração urbanas” (LEFEBVRE, 2001, p. 99). Portanto, as várias esferas do Poder estão longe de estar isentas nesse processo, já que no que concerne à implementação das políticas por elas encabeçadas, “[...] frequentemente, adotam uma ideologia humanista que se transforma em utopia [...] quando não em demagogia” (LEFEBVRE, 2001, p. 98).

Como resultado, são estruturados espaços tragicamente desagregadores e diametralmente opostos a uma desejável “[...] visão de ‘urbanidade como efervescência do urbano’ — como experiência das amarras do mundo social, como atuação das ligações entre espaços e atos, como resistência às constantes forças de segregação e desintegração social” (NETTO, 2013, p. 251). Com efeito, se Lefebvre (2001, p. 62), ao definir *cidade*, o faz como sendo uma “[...] *projeção da sociedade sobre um local*, isto é, não apenas sobre o lugar sensível como também sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento, que determina a cidade e o urbano”, resulta que uma verdadeira concepção de urbanidade também não pode estar desgarrada da espacialidade, pois ainda que aquela tenha sido tradicionalmente definida como uma “[...] ‘civilidade do convívio’ [...], temos implícita na noção a ideia de um convívio que requer civilidade, um convívio entre *estranhos*, e de um lugar onde nos encontramos na situação de estranhos, como um *espaço público*” (NETTO, 2013, p. 252).

Assim é que, como exemplo dessa problemática, a presente pesquisa analisou um caso emblemático atinente à gestão urbana municipal que ocorreu em 2007, na cidade de Piracicaba, Estado de São Paulo, envolvendo centenas de famílias divididas em dois grupos antagônicos. No cerne desse litígio, que perdurou por cerca de uma década, esteve a construção — e posterior derrubada — de uma série de muros, erigidos nas vias públicas de acesso a um bairro residencial que contava à época com cerca de 400 imóveis: o Loteamento Santa Rita.

Com efeito, segundo a Administração local, a decisão pelo amuralhamento partiu dos próprios proprietários e contou, inclusive, com as suas aquiescências formais, de acordo com o percentual exigido pela legislação municipal então em vigor. Assim sendo, dado que, em tese, teriam sido atendidas as formalidades exigidas pela Lei de Parcelamento do Solo vigente naquele período, a Prefeitura Municipal expediu o Decreto pertinente, autorizando o fechamento do bairro, às expensas de seus moradores.

Todavia, erguidos os muros — ou ao menos parte deles —, foi então iniciada uma batalha nos Tribunais visando à sua demolição. À época, denunciava-se que além de os moradores terem ficado ilhados, eles não passaram a gozar da maior segurança conforme lhes havia sido prometida, sem mencionar os vários problemas causados àqueles que dependiam do transporte público para se locomover na cidade. Ora, são justamente esses alguns dos efeitos que são produzidos por espaços que, estruturados de modo a prescindir de uma verdadeira noção de urbanidade, acabam por se tornar incapazes “[...] de ter um papel ativo como meio de geração do contato, reconhecimento e comunicação como situações espaço-temporais da integração social [...]” (NETTO, 2013, p. 253).

Assim, ao final do processo judicial, apesar de cada um dos polos ter sustentado posições opostas durante o litígio, obteve êxito, em todas as instâncias, a Ação Popular então impetrada visando à demolição dos muros da discórdia. Porquanto, acabou por restar protegida, nesse caso, a importante dimensão material do conceito de urbanidade, uma vez que

Se urbanidade envolve o convívio, temos de imaginar que ela não ocorra em um éter ou em uma situação material qualquer. Se a urbanidade se refere ao encontro, à experiência e reconhecimento do Outro em sua alteridade e à efervescência da comunicação livre de restrição, esses fatores devem incluir um espaço que ampare exatamente esses acontecimentos — e não espaços que os impeçam (NETTO, 2013, p. 252).

Além disso, o “[...] direito à cidade (não à cidade arcaica mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.) [...]” (LEFEBVRE, 2001, p. 139), só foi possível de se realizar por meio da utilização de um remédio constitucional: a Ação Popular. Trata-se de um instrumento jurídico, cujo uso é autorizado a qualquer cidadão, que visa anular atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, conforme bem dispõe o inciso LXXIII, artigo 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Consequentemente, apesar do direito à cidade não ser propriamente um direito e de ainda integrar uma classe de “[...] direitos mal reconhecidos [mas que] tornam-se pouco a pouco costumeiros antes de se inscreverem nos códigos formalizados” (LEFEBVRE, 2001, p. 138-139), sua viabilização pôde ser propiciada, ainda que obliquamente, com auxílio de instrumentos que, desde a promulgação da Constituição de 1988, servem para proteger o cidadão dos excessos ou omissões do Poder Público. É, pois, com esse exato propósito que o controle judicial dos atos da Administração Pública é realizado: “[...] no afã de impedir-se que desgarre de seus objetivos, que desatenda os balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares” (MELLO, 2016, p. 965).

Ademais, a própria judicialização das políticas públicas urbanas pode igualmente estar inserida em um universo maior de questionamentos às ações (ou omissões) do Estado, que em parte é decorrente do “[...] desdobramento da complexificação dos sistemas democráticos que [...] acionam mecanismos de revisão judicial e aportam ao sistema de *checks and balances* mais um instrumento de controle” (MONTEIRO, RAVENA e CONDE, 2013, p. 413). É nesse cenário, portanto, que o Executivo Municipal tem sido chamado a arcar com o poder-dever de vir a garantir a todos, além de uma gestão urbana democrática e efetiva, que as políticas urbanas

protegidas pelo Estatuto da Cidade sejam de fato cumpridas, mesmo quando entram em colisão com a esfera particular.

Não obstante, apesar de a Lei Federal das Políticas Urbanas, de modo exemplar, ter conferido aos instrumentos participativos uma grande importância na gestão das cidades, não se pode olvidar que a própria participação é, antes de tudo, uma ideologia (LEFEBVRE, 2001, p. 104), e que apesar de poder proporcionar avanços se comparada com a clássica versão representativa, a ação direta do cidadão não deixa de se sujeitar a uma problemática que lhe é específica. A título de exemplo, é possível citar que, não raro, a “[...] participação se institucionalizou, foi absorvida pelo Estado e é por ele regradada em larga medida, constituindo uma esfera híbrida que toca e se confunde com a representação [...]” (GOULART, TERCI e OTERO, 2015, p. 125).

Dessarte, a partir de tais discussões, intenta-se responder de que maneira seria possível ao cidadão comum contrapor-se às forças que compactuam com a exploração da cidade pelo seu valor de troca (LEFEBVRE, 2001). Isto é, trata-se também de explicitar um caminho por meio do qual seria possível vencer a típica “Linguagem jurídica excludente e técnica legislativa imprecisa [...]” (FERNANDES, 2013, p. 229) de muitos dispositivos legais relacionados à vida urbana, que acabam, perniciosamente, por legitimar a ação conjunta do Estado e da iniciativa privada na exploração da cidade como mera mercadoria.

Ora, se o Estatuto da Cidade foi importante para sedimentar a centralidade dos instrumentos participativos na seara das políticas urbanas, a participação popular voltada para a ordenação do espaço não pode se constituir de mera “[...] estratégia de uma classe dominante, [...] realizada de acordo com as exigências de acumulação do capital [e] apoiada pelo Estado [...]” (CORREIO, 2019, p. 112-113). Do mesmo modo, se “O Estado e a Empresa, apesar de suas diferenças e às vezes de seus conflitos, convergem para a segregação” (LEFEBVRE, 2001, p. 99), o cidadão não pode assistir, prostrado, ao agravamento das mazelas urbanas, sobretudo quando essas últimas estejam arditosamente camufladas por uma cobertura que tente simular o cumprimento — raso e enviesado — das leis.

Por isso que, tanto a dimensão material da urbanidade quanto o direito à cidade podem servir como importantes pedras de toque a fim de avaliar as políticas públicas atinentes à vida na cidade, na tentativa de se identificar práticas que, ainda que formalmente legais, sejam incompatíveis com uma verdadeira vida urbana. Com efeito, mesmo ao gestor público municipal, responsável por guiar as políticas urbanas, tais instrumentos também podem servir para proteger a Municipalidade da impetração de Ações Populares que, por sua vez, têm sempre

como natureza condenar “[...] ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela [...] prática e os beneficiários [...]” (MELLO, 2016, p. 988) de todos os prejuízos causados.

1.1 TEMA

A presente pesquisa tem como tema o controle da gestão urbana municipal, utilizando-se da dimensão material da urbanidade e do direito à cidade como meios de avaliação das políticas públicas da cidade, de modo a se poder identificar quais delas são ou não compatíveis com uma vida urbana sã.

1.2 PROBLEMA

A democracia representativa costuma ser alvo de críticas principalmente por tender a dar espaço para “[...] indivíduos apáticos e limitados à efetivação egoísta de seus próprios interesses” (GOULART, TERCI e OTERO, 2015, p. 124). Em contrapartida, a vertente participativa teria justamente como diferencial a valiosa possibilidade de promover mais justiça, tanto por tornar preponderante “[...] a dimensão discursiva do processo decisório, isto é, a esfera comunicacional entre os diferentes atores políticos e sociais” (GOULART, TERCI e OTERO, 2015, p. 125), quanto por promover, conseqüentemente, uma desejada “[...] ampliação de espaços decisórios” (GOULART, TERCI e OTERO, 2015, p. 125).

Especificamente, no que tange às políticas urbanas, o Estatuto da Cidade é especialmente conhecido por ter ampliado os instrumentos participativos relacionados à vida nas cidades. Isso foi possível por meio de “[...] um expressivo reconhecimento da importância da participação popular no plano diretor [...]” (NEPOMUCENO e DIAS, 2017, p. 399), de tal modo que essa inovação acabou sendo “[...] a mudança mais significativa na concepção do planejamento das cidades, em contraste com a visão convencional tecnocrática, excludente e formalista [...]” (NEPOMUCENO e DIAS, 2017, p. 399).

Todavia, essa crença nas deliberações coletivas, na verdade, além de prescindir da frequente “[...] baixa organização da sociedade civil [que] determina proporcional capacidade de absorção participativa pelas instituições estatais” (GOULART, TERCI e OTERO, 2015, p. 132), também ignora que a participação é, antes de tudo, uma ideologia que “[...] permite obter pelo menor preço a aquiescência das pessoas interessadas e que estão em questão” (LEFEBVRE, 2001, p. 104). Somado a isso, ainda existe o arranjo por meio do qual “O Estado

e a Empresa, apesar de suas diferenças e às vezes de seus conflitos, convergem para a segregação” (LEFEBVRE, 2001, p. 99).

Como resultado, tem-se que tanto o Poder Público quanto a iniciativa privada acabam por contribuir para a exploração da cidade pelo seu valor de troca, ou seja, como mera mercadoria. Logo, a tão promissora participação popular largamente fomentada pelo Estatuto da Cidade pode, ao fim, ser minada também em razão de que esse “[...] marco institucional exige a participação, mas esta é realizada conforme as preferências do governo de turno, logo é uma variável frouxa” (GOULART, TERCI e OTERO, 2015, p. 133).

Ora, de um lado, há o Estatuto da Cidade, com o honroso propósito de contemplar diretamente a vontade do cidadão nas decisões acerca das políticas públicas urbanas. De outro, porém, há o capital cooptando, não raro, o Estado e seus agentes, enviesando a participação dos munícipes e, ao fim, obtendo êxito na exploração da cidade como mercadoria. Por isso que, diante desse embate — do qual, não raro, saem vitoriosas as forças econômicas com o devido apoio do Estado —, é frequente que se pergunte “[...] de quem e para quem são as cidades, e quem tem sido efetivamente beneficiado pelas enormes transferências de recursos públicos?” (FERNANDES, 2013, p. 218).

De forma emblemática, é exemplo disso a disputa relacionada ao fechamento do Loteamento Santa Rita, na cidade de Piracicaba, Estado de São Paulo, cujo litígio perdurou por uma década, envolvendo dois grupos de moradores com propósitos opostos. O primeiro deles, representados por uma associação de bairro, buscava bloquear com muros todos os acessos públicos ao bairro, numa clara tentativa de efetivar uma visão calcada na defesa da propriedade privada. O segundo grupo, por sua vez, requeria o inverso, isto é, a derrubada das barreiras que, em algum momento, acabaram por ser erguidas, ao terem a sua construção formalmente autorizada pelo Executivo Municipal.

Com efeito, ainda que o Poder Judiciário tenha, ao fim, ordenado a derrubada dos muros, sua construção foi efetuada já sob a égide do Estatuto da Cidade e contou com a participação direta de ao menos parte dos moradores e proprietários. Além disso, segundo a Administração local, a colocação das barreiras teria sido realizada atendendo-se o ordenamento municipal da época, principalmente no que dizia respeito à Lei de Parcelamento do Solo vigente naquele período.

Todavia, nenhuma dessas justificativas conseguiu isentar os responsáveis — incluindo vários agentes públicos, dentre os quais, o prefeito e os secretários — de que viessem a ser condenados a ressarcir os prejuízos causados ao erário público pela demolição dos muros. Ao

final do processo, restou cristalino que o Executivo Municipal acabou por cancelar o interesse de um grupo de proprietários e moradores, ao lhes permitir que cercassem, de forma irregular, parte do loteamento. Como resultado, tolheu-se a integração do bairro com os núcleos habitacionais adjacentes, causando graves problemas à parcela da população menos abastada, que teve que suportar severas restrições no transporte público por 10 anos.

Portanto, é esse um caso bastante ilustrativo sobre como se opõem, na prática, moradores e proprietários nas várias disputas que são postas na cidade, mesmo quando essas decisões são abertas à participação popular direta. Assim sendo, uma vez que “Quando os conhecimentos disponíveis sobre um determinado assunto são insuficientes para explicar um fenômeno, surge o problema” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 27), é que se abre, então, a seguinte indagação: “Os instrumentos participativos fomentados pelo Estatuto da Cidade e pelas demais leis de ordenação urbana são suficientes para se contrapor à exploração da cidade como mera mercadoria?” Isto é, a participação popular estaria apta a suplantar, de fato, os arranjos típicos de uma sociedade capitalista em que, muitas vezes, Estado e empresa não chegam a se opor no que tange à exploração da cidade pelo seu valor de troca?

1.3 HIPÓTESE

Dado que todo problema “[...] exige uma hipótese, conjectura e/ou suposição, que servirá de guia [...]” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 94) para o desenvolvimento da pesquisa, a hipótese ora posta é a seguinte: se “O Estado e a Empresa, apesar de suas diferenças e às vezes de seus conflitos, convergem para a segregação” (LEFEBVRE, 2001, p. 99), os instrumentos participativos da Lei Federal de Políticas Urbanas e das demais normas atinentes à vida urbana não são suficientes, por si sós, para se garantir uma vida urbana adequada, portanto, oposta à exploração da cidade meramente pelo seu valor de troca. E isso pode ocorrer não só em razão dos arranjos que sucedem, frequentemente, entre o Poder Público e a iniciativa privada, mas também por conta de a população ceder, igualmente, aos mesmos valores que culminam na exploração da cidade como mera mercadoria.

Por sua vez, na tentativa de “[...] explicar ou prever aquilo que despertou [...] curiosidade intelectual ou dificuldade teórica e/ou prática” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 98), dá-se como resposta ao problema e à hipótese anteriormente levantados, ser necessária a utilização de pedras de toque a fim de se avaliar e controlar as políticas urbanas, com vista a se proteger o valor de uso da cidade até o limite de exequibilidade possível em uma sociedade capitalista. Portanto, é aqui que podem entrar em cena o direito à cidade e a urbanidade material,

isto é, com a precisa finalidade de servirem de norte tanto para a implementação das políticas da cidade por parte do gestor público, quanto para guiar um eventual controle dos atos do Poder Executivo que fomentem a exploração da cidade como mera mercadoria.

1.4 OBJETIVOS

Como objetivo geral, vislumbra-se evidenciar quais mecanismos podem viabilizar o enfrentamento das forças que frequentemente se apoderam da cidade e que impedem que os cidadãos, sobretudo os menos abastados, usufruam plenamente da vida urbana. Em suma, intenta-se identificar saídas para um mundo onde “[...] o Estado, ora a empresa, ora os dois (rivais, concorrentes, mas que muitas vezes se associam) tendem a se apoderar das funções, atributos, prerrogativas da sociedade urbana” (LEFEBVRE, 2001, p. 84).

Busca-se, *grosso modo*, identificar mecanismos que possam impedir a ocorrência de danos dobrados ao cidadão. Isso porque, de modo direto, ocorrem prejuízos relacionados ao cerceamento de suas vidas; mas também, de forma indireta, poderá haver danos causados por uma gestão urbana inadequada que, ao fim, costuma impor à Administração Pública Municipal, quando demandada por meio de Ações Populares, a responsabilidade de suportar o peso dos infortúnios causados.

Por seu turno, no que toca aos objetivos específicos, busca-se averiguar se o controle dos atos da Administração Pública pode ser utilizado para melhorar a gestão urbana; verificar se o direito à cidade e urbanidade material podem servir para identificar políticas urbanas danosas à cidade; definir os limites da participação popular e do direito à cidade em uma sociedade essencialmente marcada por práticas de valorização do capital; verificar se o Poder Judiciário reconhece o direito à cidade e a urbanidade material e; identificar quais instrumentos jurídicos podem ser utilizados quando a participação social resultar em decisões que não se coadunem com uma vida urbana adequada.

1.5 JUSTIFICATIVA

Conquanto o Estatuto da Cidade tenha conferido aos municípios a prerrogativa de liderar as políticas da cidade, a implementação dessas últimas não pode ocorrer de qualquer forma, tampouco sem um norte que venha garantir aos cidadãos uma vida urbana adequada. Do mesmo modo, ainda que não seja incomum o cumprimento de leis de modo apenas formal, cabe

ao gestor público atender os dispositivos vigentes na sua integralidade, sem prescindir, inclusive, de respeitá-los materialmente.

Contudo, mesmo sob a égide da Lei Federal de Políticas Públicas, tão elogiada internacionalmente, não são raros os casos em que a gestão urbana em vez de privilegiar a vida cidadina coletiva, acaba, por legitimar a exploração do valor de troca da cidade. Logo, como se trata de uma estratégia que costuma ser bastante elaborada, sobretudo do ponto de vista jurídico, nem sempre o cidadão se vê apto a se contrapor essas decisões que, ao fim, acabam por tolher grandemente a vida na cidade.

Portanto, justifica-se a presente pesquisa no sentido de explicitar, por um lado, de que modo o munícipe, quando insatisfeito com políticas urbanas que não prezam pela vida coletiva, pode se opor, efetivamente, às mazelas causadas por uma gestão inadequada. Por outro lado, trata-se de uma importante oportunidade para se discorrer acerca de mecanismos e ferramentas que possam ser utilizados tanto pelo gestor público, quanto pelo cidadão, para que ambos sopesem as políticas da cidade, com vista a identificar aquelas que não se coadunem com uma vida urbana adequada.

Desse modo, ainda que o direito à cidade não seja propriamente um direito, essa salvaguarda da vida urbana pode vir a ser utilizada como pedra de toque tanto pelo gestor público quanto pelo cidadão, na avaliação das políticas da cidade, e para ensejar o controle de atos de gestão que eventualmente não proporcionem a proteção da vida urbana. Por conseguinte, ainda que muitas das decisões relacionadas à vida urbana estejam revestidas por um denso conjunto normativo, a análise do caso concreto relacionado ao Loteamento Santa Rita, na cidade de Piracicaba/SP, justifica-se por justamente permitir:

- I) que os cidadãos venham a identificar de que maneira é possível, efetivamente, proteger-se de uma gestão que não valoriza a vida coletiva e;
- II) que os gestores públicos se inteirem acerca dos caminhos que precisam ser evitados na definição e efetivação das políticas urbanas, ainda que essas últimas estejam amparadas, fragilmente, por dispositivos legais municipais

1.6 METODOLOGIA

Especificamente, em relação aos aspectos metodológicos, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho explicativo que, essencialmente, “[...] preocupa-se em identificar os fatores que determinam ou que contribuem [...]” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 35) para a necessidade de se efetuar o controle jurisdicional, em determinados casos, das políticas

urbanas. Por sua vez, no que tange aos procedimentos, é este um estudo de caso (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 37) que trata da construção e derrubada de muros outrora erguidos a fim de se fechar todos os acessos públicos ao Loteamento Santa Rita, na cidade de Piracicaba (SP).

Por seu turno, é esta uma pesquisa eminentemente bibliográfica e documental que foi apoiada em extenso material composto, basicamente, por documentos governamentais externos do Poder Judiciário e por material bibliográfico atinente às temáticas das políticas públicas e de sua judicialização, da gestão urbana, da participação social, além do direito à cidade e da urbanidade material.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste Capítulo, buscou-se demonstrar os pilares teóricos que permitiram estruturar a pesquisa ora desenvolvida, sem se prescindir da finalidade e do estreito horizonte de exequibilidade de um Trabalho de Conclusão de uma especialização voltada à formação de gestores públicos. Porquanto, a fim de se respeitar tais limitações, foi crucial ater-se, preponderantemente, à evidenciação do fio condutor que norteou o desenvolvimento deste estudo, porém, sem se enveredar por uma senda que, presunçosamente, tentasse em vão esgotar uma temática tão rica.

Com efeito, uma ampliação ainda maior da fundamentação aqui apresentada culminaria em um resultado que facilmente não se coadunaria com o escopo de uma monografia de pós-graduação *lato sensu*, produzida no âmbito da Gestão Pública Municipal. Além disso, fatalmente se extrapolariam os limites de um trabalho que, essencialmente, foi elaborado com vista a estar inserido na seara da gestão das políticas urbanas e, pois, dentro dos limites histórico-materiais que o gestor público deve, hodiernamente, observar.

Seguramente, discorrer acerca da vida na cidade é também tratar das garantias que devem proteger o acesso e a devida fruição do urbano. Logo, exsurtem dessa intersecção as dimensões de urbanidade que, por sua vez, estão a informar — ou mesmo condicionar — as ações públicas e privadas direcionadas à cidade. Desse modo, é possível afirmar que a verdadeira urbanidade está umbilicalmente ligada a um direito que, ainda que possa não ser propriamente um direito, lhe serve muito bem de escudo: o direito à cidade.

Portanto, é justamente nesse sentido que o esteio principal desta pesquisa — qual seja, o direito à cidade —, foi abordado: sem o intuito de se construir uma argumentação pretensiosamente definitiva. Em verdade, visa-se aqui à justa evidenciação de mais um caminho que, dentre os inúmeros possíveis, esteja apto a propiciar uma proteção de uma verdadeira vida urbana, com base nos valores salvaguardados pelo direito à cidade.

Assim, uma vez que muitos desses conceitos não são inequívocos, resulta que a falta de um norte — ou recorte — daria azo a um sem-número de leituras que, apesar de bastante proveitosas em certos cenários, acabaria por comprometer a análise desenvolvida no Capítulo IV, atinente à construção e derrubada dos muros do Loteamento Santa Rita. À vista disso, se fez necessário, já de início, deixar claro por qual prisma esses institutos, ferramentas, valores e direitos foram especificamente tratados nesta pesquisa.

2.1 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E SEUS LIMITES

A Lei Federal nº 10.257/2001, autodenominada Estatuto da Cidade, “[...] foi aprovada em 2001 depois de doze anos de intensas discussões e negociações no Congresso Nacional” (FERNANDES, 2013, p. 214), como resultado, em grande parte, “[...] de um amplo processo nacional de mobilização sociopolítica clamando pela promoção de reforma urbana no Brasil” (FERNANDES, 2013, p. 214). Com efeito, o Estatuto da Cidade está inserido em um

[...] amplo processo de reforma jurídica que tem sido promovido no Brasil há pelos menos três décadas, tendo como principais antecedentes diretos as Leis Federais nº 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano), nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública) e nº 9.790/1999 (OSCIPs); a Constituição Federal de 1988 (especialmente os arts. 182 e 183, que dispõem sobre a Política Urbana); e a Emenda Constitucional nº 26/2000 (que incluiu o direito de moradia no rol dos direitos sociais) (FERNANDES, 2013, p. 219-220).

No plano internacional, foi de tal modo aclamada a “[...] Lei Federal de Política Urbana [...], a ponto de o Brasil ter sido inscrito no Rol de Honra da ONU (UN-HABITAT) em 2006 tão somente por tê-la aprovado” (FERNANDES, 2013, p. 214). Reconhecido, o Estatuto da Cidade chegou a ser “Abertamente invejado por formuladores de políticas públicas e gestores urbanos de diversos países [...]” (FERNANDES, 2013, p. 214), com tal intensidade que veio a ser promovido como sendo “[...] o marco regulatório mais adequado para oferecer bases jurídicas sólidas para as estratégias governamentais e sociopolíticas comprometidas com a promoção da reforma urbana” (FERNANDES, 2013, p. 214).

Essencialmente, incumbiu-se o referido dispositivo legal de regulamentar “[...] o capítulo original sobre política urbana que tinha sido aprovado pela Constituição Federal de 1988, capítulo esse que também tinha sido precedido por uma mobilização sociopolítica sem precedentes [...]” (FERNANDES, 2013, p. 214). Com efeito, com o advento da CRFB/1988, passaria a ser delegada “[...] aos municípios competência para atuar na área urbanística por meio dos artigos 182 e 183 [...]” (NEPOMUCENO e DIAS, 2017, p. 396) visando, especialmente, à execução de uma política de desenvolvimento urbano que viesse a “[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

Essa preponderância municipal adveio com a Carta de 1988 que, por seu turno, foi responsável por inaugurar “[...] um desenho federativo voltado a expandir as competências da esfera local de governo, o que possibilitou significativos avanços à descentralização na elaboração e evolução das políticas públicas” (NEPOMUCENO e DIAS, 2017, p. 396). Especificamente, tal arranjo institucional foi propiciado pela “[...] natureza altamente descentralizada do federalismo

brasileiro — considerado para muitos analistas como sendo o sistema mais descentralizado no mundo hoje — [...]” (FERNANDES, 2013, p. 216). Trata-se, com efeito, de um sistema que provê

[...] os municípios de poderes de auto-organização e autoadministração que, aliados à proximidade com a população, passaram a ser vistos como “ambientes” mais propícios ao diálogo e à participação da sociedade nos processos decisórios, porquanto também são os locais onde se verifica maior conflito entre a vontade política e as necessidades da população, afinal, mora-se no município (NEPOMUCENO e DIAS, 2017, p. 396).

Em outras palavras, no plano local, fomentando a gestão democrática do urbano, o Estatuto da Cidade concedeu um grande destaque aos municípios, habilitando-os “[...] como importantes lócus para fomentar a ampliação de participação e deliberação dos cidadãos [...]” (JURUENA e FRIEDRICH, 2019, p. 127). Todavia, o mesmo federalismo descentralizado que conferiu força ao poder local, ampliando significativamente a “[...] autonomia municipal para tratar de questões relativas ao uso do solo, mostra-se vulnerável dada a proximidade das oligarquias locais ao poder público municipal” (BORGES e SILVA, 2019, p. 3).

À visto disso, tem sido crescente “[...] o sentimento de descrença nessa lei-marco — que [...] não ‘teria pegado’, ou que [...] teria contribuído para agravar ainda mais o processo histórico de segregação socioespacial das cidades brasileiras” (FERNANDES, 2013, p. 214). A título de exemplo, se na gestão da expansão das cidades “[...] espera-se que o governo municipal regule e induza como o mercado imobiliário deverá atuar, respondendo ao interesse público e coletivo e não o contrário” (LEONELLI e CAMPOS, 2018, p. 37), na prática, esses processos que “[...] envolvem a valorização do solo e suas transformações tornaram o urbanismo uma grande fonte de poder econômico [...]” (BORGES e SILVA, 2019, p. 2), à medida que estão ligados intimamente à “[...] forma como ocorre o relacionamento com o poder público, de maneira que pode favorecer determinados sujeitos em detrimento de outros [...]” (BORGES e SILVA, 2019, p. 2).

Com efeito, não se pode negar que importantes “[...] processos de formulação de leis, aprovação de projetos, concessão de licenças, alvarás e benefícios, frequentemente são apontados como tendo relação com práticas corruptivas” (BORGES e SILVA, 2019, p. 3). Por certo, “A presença do poder público nas dinâmicas corruptivas ligadas ao planejamento e gestão urbanos se deve a sua capacidade de produzir e aplicar regras que limitam ou condicionam a atuação de agentes privados neste mercado” (BORGES e SILVA, 2019, p. 4), já que os agentes municipais podem “[...] definir regras e limites para parcelamento, construção e uso do solo, estando dissociados do direito de propriedade” (BORGES e SILVA, 2019, p. 4). Isto é,

Na dinâmica de expansão urbana, as legislações urbanísticas municipais configuram a base legal sob a qual os loteamentos, condomínios horizontais e outros

empreendimentos são aprovados. Planos Diretores, leis de parcelamento do solo, leis para condomínios horizontais, leis de zoneamento e outras legislações correlatas acabam por definir os limites da legalidade da produção do espaço e da expansão urbana (LEONELLI e CAMPOS, 2018, p. 37).

Ora, “[...] a vigência deste arcabouço legislativo nem sempre é neutra e tão pouco objetiva, podendo apresentar contradições, incoerência e favorecimentos a grupos específicos” (LEONELLI e CAMPOS, 2018, p. 37). Em verdade, a própria suposição de neutralidade da lei é fruto de uma ainda dominante “[...] tradição cultural e sociopolítica de ‘legalismo messiânico’, com o Direito geralmente considerado como sistema objetivo, fechado em si mesmo, neutro e a-histórico [...]” (FERNANDES, 2013, p. 225). Porém, na verdade, “[...] muito mais do que mero instrumento técnico, o Direito é campo aberto de disputas, (mais) uma arena sociopolítica para manifestação, confrontação e, em alguns casos, resolução de conflitos” (FERNANDES, 2013, p. 225).

Somem-se a isso as ações ordenadas de grupos sociais mais privilegiados que, por seu turno, têm “[...] feito com que pela primeira vez ricos e pobres estejam disputando o mesmo espaço nas cidades” (FERNANDES, 2013, p. 217), a exemplo da vertiginosa “[...] proliferação de condomínios urbanísticos — prática que não tem base jurídica sólida no país — e de loteamentos fechados — prática manifestamente ilegal — que tem ocorrido nas áreas periféricas dos grandes municípios [...]” (FERNANDES, 2013, p. 217). Por isso que, não por acaso, em face de todos esses desvios da boa gestão, a pergunta mais importante “[...] que tem repetidamente sido colocada por diversos setores sociais tem sido: de quem e para quem são as cidades, e quem tem sido efetivamente beneficiado pelas enormes transferências de recursos públicos?” (FERNANDES, 2013, p. 218).

Em verdade, a despeito das disposições do Estatuto da Cidade, vem ocorrendo um processo de mercantilização urbana por meio do qual a propriedade privada tem passado a ser concebida “[...] quase que exclusivamente como mercadoria [...] e a possibilidade de usar/gozar/dispor do bem imóvel sendo também interpretada como a possibilidade livre de não usar/gozar/ dispor do bem — em outra palavras, de especular” (FERNANDES, 2013, p. 223). Indiscutivelmente, a atuação em

processos de segregação socioespacial pelo Estado em todos os níveis governamentais mostra como os urbanistas e gestores públicos continuam — cada vez mais — reféns de mercados imobiliários excludentes que eles mesmos criaram e fomentam, bem como de políticas públicas segregadoras que eles mesmos implementam (FERNANDES, 2013, p. 231).

É certo que, por um lado, no que toca à gestão urbana, o Estatuto da Cidade impôs, inegavelmente, profundas melhorias, à medida que reconheceu a participação popular como um

verdadeiro “[...] critério de validade jurídica, e não apenas de legitimidade de sociopolítica das leis e políticas públicas” (FERNANDES, 2013, p. 228). Isto é, com a instituição dos Planos Diretores Municipais (PDMs) visou-se, ao se “[...] dar densidade jurídica ao princípio da soberania popular, esculpido na Constituição Federal, [...] uma nova forma de gestão da política urbana [...]” (NEPOMUCENO e DIAS, 2017, p. 399). No entanto, por outro lado, é também claro que “[...] ainda são muitos os problemas de eficácia jurídica que afetam os PDMs” (FERNANDES, 2013, p. 229), a exemplo das não raras modificações que vão sendo impostas por meios de novas leis que, por não envolverem

[...] participação popular — tem com frequência comprometido seus objetivos originais. Linguagem jurídica excludente e técnica legislativa imprecisa — a maioria das leis urbanísticas não sendo escrita por juristas — somente têm ampliado o espaço das disputas jurídicas e sociopolíticas (FERNANDES, 2013, p. 229).

Notoriamente, o Estatuto da Cidade ostenta um extenso rol de instrumentos participativos que objetivam “[...] garantir a gestão democrática da cidade, como órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas [...]” (JURUENA e FRIEDRICH, 2019, p. 127). Contudo, a integração do cidadão nas decisões das políticas cidadinas acaba por ser pouco efetiva no combate das mazelas urbanas já que, como denunciava Lefebvre (2001, p. 104), “[...] a ideologia da participação permite obter pelo menor preço a aquiescência das pessoas interessadas e que estão em questão”. Por isso que, nesse sentido, insistir na concepção rasa de que

[...] o direito à cidade se resumiria a uma conquista da gestão ‘participativa’ igualitária de todos os membros na elaboração do plano diretor da cidade e de que a desigualdade se resolveria apenas pelo exercício da democracia representativa, é ocultar o fato de que a ordenação do espaço, como estratégia de uma classe dominante, é realizada de acordo com as exigências de acumulação do capital [e] apoiada pelo Estado [...] (CORREIO, 2019, p. 112-113).

Com efeito, embora sejam “[...] a integração e a participação [...] a obsessão dos não participantes, dos não-integrados, daqueles que sobrevivem entre os fragmentos da sociedade possível e das ruínas do passado [...]” (LEFEBVRE, 2001, p. 102), na prática, os cidadãos quando passam a decidir direta e coletivamente os destinos da cidade, o fazem muitas vezes mergulhados em “[...] um simulacro mais ou menos desenvolvido de informação e de atividade social [...]” (LEFEBVRE, 2001, p. 104), de modo que, ao final, voltam todos “[...] para a sua passiva tranquilidade, para o seu retiro” (LEFEBVRE, 2001, p. 104). Porquanto, apesar de instrumentos deliberativos como “[...] audiências, consultas, conselhos, estudos de impactos de vizinhança, iniciativa popular na propositura de leis e sobretudo [...] práticas do orçamento participativo [...]” (FERNANDES, 2005, p. 26), terem sido concebidos pelo “[...] Estatuto da

Cidade como sendo essencial para a promoção da gestão democrática da cidade” (FERNANDES, 2005, p. 26), não se pode negar que a democracia participativa, assim como a vertente representativa, não deixa de ter as suas própria problemática.

Na prática, o que ocorre é que esses “[...] formatos participativos contemporâneos passaram a interagir com as estruturas do Estado: absorvidos, regrados e normatizados, seus atores se integraram à formulação de políticas públicas” (GOULART, TERCI e OTERO, 2015, p. 124). Como resultado, cai por terra a visão quase idílica que acabava por atribuir um “[...] peso excessivo ao potencial transformador dos atores sociais, [...] que estes seriam capazes de promover distribuição de bens materiais e imateriais e de democratizar os processos decisórios” (GOULART, TERCI e OTERO, 2015, p. 124).

Portanto, se na democracia representativa, por um lado, haveria poucos “[...] cidadãos politicamente ativos, culturalmente educados e bem informados [...] [e muitos] indivíduos apáticos e limitados à efetivação egoísta de seus próprios interesses (GOULART, TERCI e OTERO, 2015, p. 124), não é sempre que se confirma, por outro, que a participação social teria uma maior “[...] capacidade de promover justiça, valorizando a dimensão discursiva do processo decisório, isto é, a esfera comunicacional entre os diferentes atores políticos e sociais” (GOULART, TERCI e OTERO, 2015, p. 125). Na realidade, essa última concepção, ao desconsiderar

[...] a apatia do cidadão comum, rejeita a falta de imaginação política e sociológica da teoria da democracia contemporânea e, quase românticamente, relaciona de forma automática a intensificação da experiência participativa à redução das atitudes individuais não democráticas (GOULART, TERCI e OTERO, 2015, p. 125).

Do mesmo modo, subjaz a essa ideia uma “[...] crença de que a generalização da participação traria consigo uma carga benévola de incentivos, ignorando os conflitos entre diferentes atores sociais e políticos” (GOULART, TERCI e OTERO, 2015, p. 125). Além disso, não se pode olvidar que, hodiernamente, a

[...] participação se institucionalizou, foi absorvida pelo Estado e é por ele regradada em larga medida, constituindo uma esfera híbrida que toca e se confunde com a representação — descrição observada empiricamente nas políticas de desenvolvimento urbano e nos Planos Diretores Participativos [g.n.] (GOULART, TERCI e OTERO, 2015, p. 125).

Naturalmente, tratar de participação é também tratar necessariamente do “[...] estudo do poder” (PAMPLONA e CARVALHO JUNIOR, 2017, p. 80). Assim sendo, torna a entrada “[...] de atores oriundos do meio popular [...] mais complexo o jogo de interesses existentes em dada sociedade, seja pela diversidade de interesses, pelas diferentes capacidades de manifestação, ou pela alta probabilidade de polarização” (PAMPLONA e CARVALHO JUNIOR, 2017, p. 80).

À vista disso, faz-se necessário um exame crítico e bastante realista da gestão urbano-democrática, não apenas com o intuito de se “[...] atenuar as expectativas mais otimistas que se forjaram nos últimos tempos [...]” (GOULART, TERCÍ e OTERO, 2015, p. 134), mas, sobretudo, no afã de “[...] identificar seus limites em perspectiva aperfeiçoadora” [g.n.] (GOULART, TERCÍ e OTERO, 2015, p. 134). Por isso que, nesse mesmo diapasão, é imperioso ressaltar que no que concerne a qualquer dispositivo legal, e não apenas aos que se relacionam com a vida nas cidades, há sempre que se ter em mente que

[...] ‘boas leis’ por si sós não mudam as realidades urbanas e sociais, por mais que expressem princípios de inclusão socioespacial e justiça socioambiental, ou mesmo, como no raro caso do Estatuto da Cidade, quando fazem com que os novos princípios e direitos coletivos e sociais reconhecidos sejam acompanhados por uma gama de processos, mecanismos, instrumentos e recursos necessários à sua efetiva materialização (FERNANDES, 2013, p. 232-233).

Ora, no plano da transformação social, tanto “[...] a proliferação de Planos Diretores não conseguiu ordenar e planejar o crescimento urbano [...]” (GOULART, TERCÍ e OTERO, 2015, p. 126), como também “[...] a ação estatal não só não reverteu como intensificou a espoliação urbana” (GOULART, TERCÍ e OTERO, 2015, p. 126). Logo, essas constatações acabam por colocar em xeque “[...] as expectativas que se forjaram ao longo da transição brasileira de que a participação seria automaticamente mais democrática porque atenuaria o peso político das elites governantes [...]” (GOULART, TERCÍ e OTERO, 2015, p. 132). Na verdade, subjaz a esses entendimentos uma crença que, historicamente, subestimou “[...] o processo de institucionalização dos mecanismos participativos e [...] superestimou os termos em que a ‘participação se organiza’” (GOULART, TERCÍ e OTERO, 2015, p. 132).

Com isso, resta cristalino que a principal virtude dos Planos Diretores Municipais Participativos “[...] não diz respeito à efetiva capacidade decisória compartilhada com representantes da sociedade civil — com efeito, modesta —, mas em seu significado simbólico e no seu caráter pedagógico e inclusivo” (GOULART, TERCÍ e OTERO, 2015, p. 133). Trata-se, com efeito, de um resultado que se coaduna com o que sustenta Bobbio (1992, p. 28) ao defender que “[...] quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito”.

Todavia, essa constatação não serve para dar cabo às mazelas que seguem tolhendo a vida na cidade, sobretudo em um cenário em que demandas locais tem ganhado cada vez mais a “[...] atenção dos sujeitos diretamente envolvidos, como [...] em notícias que relatam os conflitos surgidos por problemas derivados da ocorrência de enchentes, da prestação deficitária [...] de

transporte público [...]” (PAMPLONA e CARVALHO JUNIOR, 2017, p. 80). É aí, portanto, que entra em cena “A possibilidade de defesa coletiva em juízo desses direitos [...] em matérias de ‘ordem urbanística’ — mesmo contra o Estado — [...] reconhecida e aberta para indivíduos, grupos, ONGs e para o Ministério Público” (FERNANDES, 2013, p. 227).

Com efeito, o que se busca com essas demandas, antes de tudo, é ter acesso ao Poder Judiciário na tentativa de possibilitar “[...] o reconhecimento dos direitos coletivos — e não tão-somente dos direitos individuais típicos do liberalismo jurídico” (FERNANDES, 2005, p. 24). É assim, por exemplo, “[...] através da importante Lei da Ação Civil Pública, que também tem sido copiada por diversos países [...]” (FERNANDES, 2005, p. 24), que se tem buscado materializar uma “[...] uma visão da sociedade como algo mais do que a mera soma dos indivíduos e em uma esfera pública mais ampla do que a esfera estatal” (FERNANDES, 2005, p. 25), sobretudo quando o governo municipal não consegue, como deveria, promover

[...] o controle do processo de desenvolvimento urbano, mediante a formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo (FERNANDES, 2005, p. 25).

Em suma, as ações coletivas ganham espaço nesse cenário na tentativa de possibilitar que certos grupos sociais, muitas vezes prescindidos pelas políticas públicas da cidade, venham a ter seus direitos reconhecidos. Não se trata, porém, de uma atuação individualizada, mas sim, de um agir coletivo, vinculado a todos os outros que atravessam a mesma dificuldade ou que enfrentam as mesmas limitações no gozo da vida urbana. É, pois, justamente para esse fim que, frequentemente, tem sido utilizada a Ação Popular.

2.2 O DIREITO À CIDADE

Conceitualmente, não existe uma definição precisa com a qual se possa sopesar estrita e objetivamente a exata dimensão — e nem, pois, os limites — do direito à cidade. Em parte, essa impossibilidade se deve ao propósito visado por seu idealizador, o “[...] sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre [...]” (TRINDADE, 2012, p. 139), que no livro “[...] *Le Droit à la ville* [...]”, publicado em 1968 [...]” (TAVOLARI, 2016, p. 94), não se lançou ao desenvolvimento de um conceito em específico. Em vez disso, o autor optou por destacar o caráter protetivo dessa espécie de salvaguarda da vida na cidade, evidenciando a sua importância por meio de uma associação umbilical à verdadeira “[...] vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais [...]” (LEFEBVRE, 2001, p. 139).

Com efeito, essa ausência de contornos mais definidos é também fruto de uma abordagem que foi construída a partir da intersecção “[...] entre a filosofia materialista e sua prática social enquanto francês, filósofo, militante e professor” (ARAÚJO, 2012, p. 134). Com isso, intentava Lefebvre suplantar a típica visão fragmentada das ciências tradicionais que se propunham a decifrar, em vão, “[...] uma problemática complexa, que ciência parcelar alguma é capaz de dar conta, tampouco o que conhecemos por interdisciplinaridade” (ARAÚJO, 2012, p. 138). Isso porque se trata, em verdade, de uma empreitada para a qual se exige que também sejam superados “[...] os limites da nossa formação acadêmica, extremamente pautada na lógica formal [...]” (ARAÚJO, 2012, p. 142).

Por isso que, ao questionar se seria “[...] possível tirar das ciências parcelares uma ciência da cidade?” (LEFEBVRE, 2001, p. 44), chegava o filósofo à conclusão de que seria dado àquelas apenas, tão somente, empreender “Não mais do que uma ciência unitária da sociedade, ou do ‘homem’, ou da realidade humana e social” (LEFEBVRE, 2001, p. 44). Isso pois, “[...] as ciências parcelares têm suas ‘lentes’ focadas ainda no ‘campo industrial’. Elas veem a cidade como uma expressão da industrialização e o caos urbano como algo que deve ser posto em ordem sob o olhar vigilante do Estado!” (ARAÚJO, 2012, p. 137).

Do mesmo modo, muito disso se deve também à natureza *sui generis* de um direito que, não é propriamente um direito — ao menos não nos mesmos moldes dos que estão positivados no ordenamento jurídico. Na sua essência, o direito à cidade acaba por se revelar como uma espécie de “[...] utopia, uma plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas

populares contra a lógica capitalista de produção da cidade, que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital” (TRINDADE, 2012, p. 140).

Nesse sentido, ainda que a própria definição de utopia guarde em si muitos significados, há de se considerar que todos os indivíduos acabam sempre por se apoiar em algum naco dela, mesmo os que dizem não fazê-lo. Em verdade, fogem dessa regra apenas aqueles que agem de modo limitado, a exemplo dos “[...] práticos estreitamente especializados que trabalham sob encomenda sem submeter ao menor exame crítico as normas e coações estipuladas, só esses personagens pouco interessantes escapam ao utopismo” (LEFEBVRE, 2001, p. 101). Conseqüentemente, não somente Lefebvre, mas

Todos são utópicos, inclusive [...] os engenheiros que fabricaram Brasília [...]! Mas existem vários utopismos. O pior não seria aquele que não diz seu nome, que se cobre de positivismo, que por essa razão impõe as coações mais duras e a mais irrisória ausência de tecnicidade? A utopia deve ser considerada [...] estudando-se na prática suas implicações e conseqüências. [...] Quais são, quais serão os locais que socialmente terão sucesso? Como detectá-los? Segundo que critérios? Quais tempos, quais ritmos de vida cotidiana se inscrevem, se escrevem, se prescrevem nesses espaços “bem sucedidos”, isto é, nesses espaços favoráveis à felicidade? É isso que interessa (LEFEBVRE, 2001, p. 101).

Todavia, essa mesma impossibilidade de se determinar precisamente o direito à cidade, acabou também por dar margem para que existissem críticas voltadas justamente à expressiva variedade de sentidos que lhe são atribuídos “[...] nos círculos acadêmicos, nas reivindicações de movimentos sociais mais diversos, em conferências internacionais, em legislações e propostas institucionais de vários países [...]” (TAVOLARI, 2016, p. 103). A justificativa que sustenta tais questionamentos foca nos efeitos dessa multiplicidade de significados que acabariam, supostamente, por tornar o direito à cidade

[...] um “significante vazio”, um conceito vago e sem especificidade, um “guarda-chuva” ou “vórtice” conceitual, um “chavão” —, o que, para alguns autores, seria a principal causa da perda de seu potencial crítico, como se o direito à cidade tivesse conquistado demais a imaginação, passando a tematizar praticamente qualquer assunto urbano (TAVOLARI, 2016, p. 103).

Não obstante, insta salientar que a reflexão lefebvriana foi pioneira à sua época, ao defender, por exemplo, a inovadora “[...] hipótese, bastante forte e ambiciosa, de que a urbanização não poderia mais ser entendida como resultado ou subproduto da industrialização” (TAVOLARI, 2016, p. 95). Além disso, Lefebvre trouxe à luz uma nova visão acerca do urbano, ao evidenciar a oposição entre o “[...] valor de uso (a cidade e a vida urbana, o tempo urbano) e o valor de troca (os espaços comprados e vendidos, o consumo dos produtos, dos bens, dos lugares e dos signos) [...]” (LEFEBVRE, 2001, p. 12). Na realidade, trata-se essa dicotomia de um embate bastante relevante para o entendimento da questão urbana, uma vez

que o valor de troca e a “[...] generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir [...] a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso [...]” (CANZI e TEIXEIRA, 2017, p. 1827).

Portanto, se não completamente desnecessária, a tentativa de definir o direito à cidade é no mínimo bastante problemática, à medida que entender cartesianamente essa “[...] questão nos termos de original/desvio e verdadeiro/corrompido [...] impede a construção de um diagnóstico sobre a mobilização do direito à cidade em todos os sentidos em que ela acontece” (TAVOLARI, 2016, p. 105). Assim sendo, resulta como sendo positiva, ao menos no plano da ação, essa indefinição acerca dos seus limites, haja vista que a luta pelo atendimento dessas demandas tem passado “[...] a ser depositária das expectativas de mudança, das projeções de justiça, democracia e igualdade na cidade” (TAVOLARI, 2016, p. 106).

Em verdade, é justamente essa amplitude de significados que possibilita a esse direito operar como uma espécie de amálgama das várias aspirações sociais atinentes à vida urbana. Portanto, de modo notavelmente dinamizador e unificador, não se pode deixar de reconhecer que o direito à cidade “[...] é um dos poucos motes que conseguem reunir os mais diferentes atores sociais e isso não se dá apesar da multiplicidade de sentidos [...], mas exatamente por causa da possibilidade de projetar tantos significados [...]” (TAVOLARI, 2016, p. 105-106). Consequentemente, a força desse direito

[...] reside no fato de que ele não é um conceito mobilizado apenas por acadêmicos nem só bandeira política ou proposta institucional. Não é encampado só pela esfera pública, academia, Estado ou organismos internacionais. Não se reduz, portanto, a “protesto” ou a “programa”. E isso significa que, a princípio, nenhuma posição sobre o conceito foi excluída e todas as suas vertentes continuam a conviver [...] (TAVOLARI, 2016, p. 106).

Todavia, essa forma de “[...] organizar as reivindicações e [...] traduzir a experiência de movimentos sociais não é exclusiva do Brasil [...]” (TAVOLARI, 2016, p. 94), já que, por exemplo, “[...] a mobilização que reuniu multidões na praça Taksim, na Turquia, teve o direito à cidade como uma de suas bandeiras” (TAVOLARI, 2016, p. 94). No Brasil, essas aspirações urbanas vem se apresentando como uma singular “[...] combinação de concepções aparentemente pouco conciliáveis [...] entre o direito à cidade [...] e a noção de luta por acesso a equipamentos de consumo coletivo por parte de movimentos sociais urbano” (TAVOLARI, 2016, p. 98), tanto que integrado ao

[...] repertório do movimento de moradia pelo menos desde a Assembleia Nacional Constituinte, o termo começou a aparecer de maneira mais enfática tanto nas declarações públicas de lideranças como Guilherme Boulos quanto nas faixas penduradas em ocupações de prédios e terrenos vazios nas grandes cidades (TAVOLARI, 2016, p. 93-94).

De início, o direito à cidade foi entendido aqui como estando relacionado a uma ampla gama de aspirações que teriam o condão de efetivar “[...] uma cidade democrática, em que os encontros são possíveis e as relações de poder são desafiadas, em que o cotidiano pode ser transformado” (TAVOLARI, 2016, p. 100). Na sequência, passou a ser associado “[...] com reivindicações por melhorias de infraestrutura nos bairros pobres, direcionadas principalmente ao poder público” (TAVOLARI, 2016, p. 100) para, nos tempos atuais, servir de escudo na “[...] conquista de padrões mínimos de vida e na ‘consciência’ formada a partir dessas reivindicações, que teria gerado demandas democráticas mais amplas” (TAVOLARI, 2016, p. 101).

Nesse sentido, o direito à cidade pode ser considerado como modo de enfrentamento de um processo de urbanização que tem desempenhado “[...] um papel decisivo na absorção de capitais excedentes, em escala geográfica sempre crescente, mas ao preço do explosivo processo de destruição criativa que tem desapropriado as massas [...]” (HARVEY, 2012, p. 85). Trata-se, em suma, de uma salvaguarda da vida urbana que vem sendo demandada com tal intensidade, por todo o mundo, que o “[...] uso reiterado do termo nos protestos dos últimos anos tem gerado perplexidade tanto na academia quanto na esfera pública.” (TAVOLARI, 2016, p. 94).

Com efeito, isso vem ocorrendo porque, para “[...] Lefebvre, o espaço urbano é concomitantemente lócus e produto de relações sociais. Não é neutro, mas fruto de contradições” (FERRO, 2019, p. 104). Isto é, ao mesmo tempo em que se cria a cidade, cria-se também uma espécie de anticidade que precisa ser combatida, uma vez que a sua antiurbanidade “[...] tem como fundamento a generalização das relações pautadas no valor de troca, sobrepujando-se ao valor de uso e, conseqüentemente, a substituição da obra pelo produto” (ARAÚJO, 2012, p. 135).

É assim, portanto, ao se opor a esse processo, que o direito à cidade visa proteger o “[...] direito à *vida* urbana, à habitação, à dignidade [...] a cidade como um espaço de usufruto do cotidiano, como um lugar de encontro e não de desencontro” (JACOBI, 1986, p. 22). Trata-se, em suma, da “[...] possibilidade de transformar o nosso cotidiano, de forma que cada habitante possa de fato habitar e participar plenamente do espaço onde vive” (JACOBI, 1986, p. 23).

Em outras palavras, trata-se de lutas que visam se contrapor às cidades de hoje que “[...] não são fruto do acaso, mas produto de uma história de concentração de poder econômico e político nas mãos de alguns e de segregação e desigualdade para a grande maioria” (JACOBI, 1986, p. 23). Logo, o que está em risco é o “[...] direito de experimentar e usufruir da centralidade urbana no ritmo do valor de uso em oposição ao valor de troca, o que exige

necessariamente o rompimento com a lógica capitalista de produção do espaço [...] [g.n.] (TRINDADE, 2012, p. 142).

Por sua vez, na base desse processo está o neoliberalismo, uma mola propulsora que dinamizou um sistema “[...] que integra o Estado e os interesses corporativos e, através do poder monetário [...] assegurou que a disposição do excedente [...] favorecesse o capital corporativo e as classes superiores na moldagem dos processos urbanos” (HARVEY, 2012, p. 86). Por isso que o direito à cidade não seria apenas uma ferramenta para transformar as regras desse jogo, nem um “[...] direito a uma vida melhor e mais digna na cidade capitalista, mas sim a uma vida muito diferente, em uma sociedade [...] muito diferente, onde a lógica de produção do espaço urbano esteja subordinada ao valor de uso e não ao valor de troca” (TRINDADE, 2012, p. 141).

Na atual conjuntura, guardadas as suas especificidades, o direito à cidade intenta vencer uma realidade em que ainda se manifestam adversidades da mesma espécie das que foram outrora demonstradas por Lefebvre. Isso porque, basicamente, ainda impera o mesmo processo de acumulação de capital que tanto rompe “[...] o tecido urbano [...], separando e delimitando as ações e atividades no espaço” (CARLOS, 2014, p. 483), criando uma espécie de (sub)cidadania capitalista “[...] na qual o sujeito cindido [...] é constantemente reduzido a sua condição de consumidor e, nessa condição, seu projeto é fazer ascender sua qualidade de vida como forma de acesso a um novo status social pela posse de bens” (CARLOS, 2014, p. 483).

Conseqüentemente, o direito à cidade se mantém igualmente útil na luta que visa combater “[...] uma crise urbana cujo conteúdo é a constituição da cidade como espaço de negócios, visando a reprodução econômica em detrimento das necessidades sociais que pontuam e explicitam a realização da vida urbana” (CARLOS, 2014, p. 476). Isso porque, no cerne dessa problemática está

[...] a constituição do urbano como negócio, criado e orientado por alianças entre as esferas pública e privada, contra os interesses do conjunto da sociedade, tendo como consequência, dramaticamente, a segregação no seio de uma sociedade que tem na propriedade privada um pilar indiscutível de estruturação social, mediando e moldando todas as relações entre os indivíduos (por meio de várias formas contratuais) e destes com o espaço da vida (pela apropriação privada do solo urbano)” (CARLOS, 2014, p. 479).

É assim, portanto, que o direito à cidade pode trazer à luz um novo projeto de cidade que, em oposição ao modelo atual, seja construído negando os valores que ainda hoje sustentam muitas das decisões relacionadas à gestão do urbano. Trata-se, enfim, de se opor à continuidade de um

[...] mundo invertido, [...] das cisões; da identidade abstrata; da passividade; da constituição da vida como imitação de um modelo de felicidade forjado na posse de bens; da segregação fundada na propriedade privada; da importância da instituição e do mercado; do poder repressivo; do desaparecimento das particularidades; do

processo que produz o tempo como efêmero e o espaço como produção amnésica; da redução do espaço cotidiano ao homogêneo, destruidor da espontaneidade e do desejo (CARLOS, 2014, p. 485).

Evidentemente, trazer o direito à cidade para a atual conjuntura requer inúmeros esforços e cuidados, a começar pela árdua tarefa de se identificar qual é o seu limite de exequibilidade em uma sociedade que concorre para a acumulação do capital. Na sequência, também haverá a necessidade de averiguar se esse direito, mesmo se restar bastante limitado em face das restrições histórico-sociais ora impostas, conseguirá ou não atender as demandas da população. Trata-se, evidentemente, de uma empreitada complexa que, em verdade, se estrutura a partir da aceção em específico dada ou não ao direito à cidade, já que toda definição acaba por limitar o conceito a que ela se refere e, pois, por restringir também o seu raio de abrangência ou campo de atuação.

Porquanto, não deixa de ser um caminho possível para a superação dessas limitações, associar o direito à cidade com outras proteções da vida urbana — a exemplo da dimensão material da urbanidade —, para que lhe seja conferida uma maior efetividade. Com isso, certos aspectos considerados relevantes em determinados contextos podem ser destacados, como a necessária existência de espaços físicos que venham a propiciar aproximações de estanhos na cidade, em vez de distanciamentos.

2.2.1 O DIREITO À CIDADE E O DIREITO

Notadamente, no que concerne à seara jurídica, há de se reconhecer que “[...] o ordenamento legal desempenhou historicamente uma ação decisiva na produção e na reprodução das desigualdades sociais na América Latina, incluindo-se aí o padrão excludente e concentrador de riqueza da urbanização [...]” (TRINDADE, 2012, p. 143-144). Por isso, “[...] there is no way urban reform can be promoted in the region without the promotion of a profound legal-political reform that affirms a new set of citizenship rights”¹ (FERNANDES, 2007, p. 204), uma vez que

[...] o direito tem tido um papel fundamental no processo de estruturação urbana e na determinação do padrão do processo de urbanização rápida; enfim, na criação de laços perversos entre planejamento, gestão e desenvolvimento urbano, tendo por resultado o padrão de segregação socioespacial que tem caracterizado a urbanização do mundo em desenvolvimento (FERNANDES, 2005, p. 20).

¹ Em tradução livre: “[...] não há como uma reforma urbana ser promovida na região sem a promoção de uma profunda reforma político-legal que assevere um novo conjunto de direitos do cidadão”

Como consequência, tem-se que “Direito e gestão urbana são duas questões que não podem mais ser dissociadas [...]” (FERNANDES, 2005, p. 21). Em razão disso, resulta que tanto o campo jurídico quanto o do planejamento urbano estão colocados, hodiernamente “[...] no coração do processo sociopolítico, especialmente na esfera municipal — processo esse cuja qualidade é que vai determinar o maior ou menor alcance da noção da função social da propriedade e as condições de gestão democrática das cidades” (FERNANDES, 2013, p. 228). A despeito disso, por muito tempo, têm tendido

[...] urbanistas e juristas [...] a ver o direito apenas como um instrumento – seja, de uma perspectiva mais radical, como um instrumento de dominação e segregação para manutenção de um status quo excludente, seja, na visão dominante, como mero instrumento técnico, objetivo e neutro que se presta tão-somente a resolver problemas e a solucionar conflitos (FERNANDES, 2005, p. 19-20).

Com efeito, embora “[...] *there is no articulated discussion on the critical role of law in the urbanization process to be found [...]*”² (FERNANDES, 2007, p. 208) na obra de Lefebvre, discorrer a respeito dos aspectos jurídicos relacionados ao direito à cidade é, exatamente por conta dessa ausência, deveras importante. E isso não se faz necessário apenas em razão de que o administrador público está obrigado respeitar as leis, conforme dispõe o princípio da legalidade resguardado pelo artigo 37 da CRFB/1988, mas, sobretudo porque, se se quer uma gestão mais próxima do cidadão e, pois, apta a fomentar uma verdadeira vida urbana,

[...] *a full understanding of the crucial role played by the legal order is the very condition for the promotion of a profound legal reform, which in turn is the condition for the promotion of urban reform leading to social inclusiveness and sustainable development*³ (FERNANDES, 2007, p. 208).

Portanto, é justamente em razão dessa relevância é que aos “[...] *Lefebvre’s socio-political arguments, another line of arguments needs to be added, that is, legal arguments leading to a critique of the legal order not only from external socio-political or humanitarian values, but also from within the legal order*”⁴ (FERNANDES, 2007, p. 208). E para isso, deve-se, desde início, partir-se da constatação de que o “[...] *Lefebvre’s work has given us*

² Em tradução livre: “[...] não exista nenhuma uma discussão articulada em torno do papel crítico das leis no processo de urbanização a ser encontrado [...]”.

³ Em tradução livre: “[...] um completo entendimento do papel crucial desempenhado pela ordem legal é uma condição importante para a promoção de uma profunda reforma que, por sua vez, é a condição para a promoção de uma reforma urbana que resulte em inclusão e em desenvolvimento sustentável”.

⁴ Em tradução livre: “[...] argumentos sócio-políticos de Lefebvre, outra linha de argumentos necessita ser acrescentada, isto é, argumentos legais que levem a uma crítica da ordem legal não apenas a partir de valores sócio-políticos externos ou humanitários, mas de dentro também da ordem legal”.

fundamental elements to understand the socio-economic, political, ideological, and cultural aspects of the urbanization process [...]”⁵ (FERNANDES, 2007, p. 208).

É nesse diapasão, portanto, que Fernandes (2007, p. 217) defende que “[...] *the ‘right to the city’ is independent of all the human rights internationally recognized and seen as an integral and indivisible collective right*”⁶. Para esse autor, a espinha dorsal do direito à cidade seria a função social da cidade, cuja nascente se originaria na função social da propriedade que, por seu turno, “[...] *should be conferred on any individuals, group of residents or social organizations to act not only in the defence of the collective interest of some determined group, but also in the defence of this very social function of the city*”⁷ (FERNANDES, 2007, p. 217).

Da mesma forma, haja vista as “[...] disposições normativas que indicam a existência de um direito coletivo à cidade” (MELLO, 2017, p. 443), frequentemente se defende que esse direito, apesar de não estar “[...] formalmente incluído em nenhuma lista constitucional ou legal de direitos coletivos [...]” (MELLO, 2017, p. 443), tenha a sua efetividade reconhecida dentro de determinados moldes. Segundo essa corrente, esse direito visa conferir aos cidadãos, “[...] acesso às condições mínimas de habitabilidade e de bem estar, por meio de uma série de políticas de combate à especulação imobiliária e de atuação positiva estatal no sentido de garantir o acesso aos serviços básicos e a preservação da cidade como um todo” (RIBEIRO, 2012, p. 78).

Todavia, essa abordagem não deixa de confundir o direito à cidade com certas proteções da vida na cidade capitalista, a exemplo do próprio urbanismo. Por isso que, ao se basear em proposições como as que buscam “[...] extrair a máxima efetividade dos preceitos constitucionais na aplicação da legislação urbanística vigente” (MOURA, 2017, p. 539) pode-se acabar, ao fim, por legitimar um urbanismo ideológico contra o qual, em verdade, se faz “[...] indispensável a crítica radical [...] tanto no plano teórico como no plano prático” (LEFEBVRE, 2001, p. 49).

Ora, não se pode olvidar que, historicamente, não hesitou esse mesmo urbanismo “[...] tecnocrático e sistematizado, com seus mitos e sua ideologia (a saber, o primado da técnica) [...] em arrasar o que resta da Cidade para dar lugar aos carros, às comunicações, às informações ascendentes e descendentes” (LEFEBVRE, 2001, p. 31). E o fez lançando mão justamente de modelos que só puderam “[...] entrar para a prática apagando da existência social

⁵ Em tradução livre: “[...] o trabalho de Lefebvre nos deu elementos fundamentais para compreender os aspectos socioeconômicos, políticos, ideológicos e culturais do processo de urbanização [...]”.

⁶ Em tradução livre: “[...] o direito à cidade é independente de todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos e é visto como um direito coletivo integral e indivisível”.

⁷ Em tradução livre: “[...] deveria ser conferida a qualquer indivíduo, grupo de residentes ou organizações sociais para agirem não apenas na defesa de interesses coletivos de determinado grupo, mas também na defesa do importante função social da cidade”.

as próprias ruínas daquilo que foi a Cidade” (LEFEBVRE, 2001, p. 31). Logo, não se pode entender o direito à cidade como sinônimo do direito que protege o urbanismo, haja vista que esse último também age como uma verdadeira

[...] ideologia [que] formula todos os problemas da sociedade em questões de espaço e transpõe para termos espaciais tudo que provém da história, da consciência. Ideologia que logo se desdobra. Uma vez que a sociedade não funciona de maneira satisfatória, será que não haveria uma patologia do espaço? [...] Imagina-se [...] espaços malsãos e espaços sãos. O urbanismo saberia discernir os espaços doentes dos espaços ligados à saúde mental e social, geradores dessa saúde. Médico do espaço, ele teria a capacidade de conceber um espaço social harmonioso, normal e normalizante (LEFEBVRE, 2001, p. 49).

Além disso, acaba também por se distanciar dos fins visados por Lefebvre (2001), qualquer empreitada, jurídica ou não, que pretensiosamente desconsidere “[...] os próprios limites do Direito e os domínios das outras ciências” (MOURA, 2017, p. 539). Ora, ainda que muitos desses direitos, *a priori*, não sejam necessariamente incompatíveis com o direito à cidade, todos eles tratam a vida urbana de forma fragmentada, pois se estruturam a partir de “[...] conhecimentos parciais e parcelares [que] pretendem atingir certezas, realidades; [mas que] só nos entregam fragmentos delas [...]” (LEFEBVRE, 2001, p. 135).

Por isso, em razão de ser igualmente parcelar, a Ciência Jurídica, conjuntamente com as suas variadas espécies de proteções legais, não deixaria de padecer desse mesmo mal. Conseqüentemente, ainda que determinados direitos relacionados à vida urbana sejam interpretados por alguns como supostos representantes de um certo “[...] direito coletivo à cidade [...]” (MELLO, 2017, p. 448), na realidade, é essa uma tentativa de se fazer coincidir, quase que a fórceps, proteções da vida na cidade capitalista com uma salvaguarda que, na verdade, propunha uma verdadeira “[...] ruptura com a ordem urbana capitalista [...]” (TRINDADE, 2012, p. 141). Por isso que, face a universos tão díspares, resulta que não é possível entender como coincidentes com o direito à cidade, direitos como

(i) o direito à moradia adequada; (ii) o direito a serviços públicos adequados; (iii) o direito à gestão democrática da cidade; (iv) o direito à mobilidade urbana; (v) o direito ao planejamento urbano; (vi) o direito à proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico da cidade; (vii) o direito à proteção do meio ambiente no espaço urbano; (viii) o direito ao saneamento básico; (ix) o direito ao lazer (MELLO, 2017, p. 448).

Além disso, também subjaz a essa abordagem uma lógica que considera o direito à cidade como uma espécie de “[...] *cluster* de posições jurídicas subjetivas [...] que [...] convergem para a realização de um bem mais amplo que é precisamente a consecução de uma cidade justa e sustentável [...]” (MELLO, 2017, p. 448). Todavia, pelo prisma da efetividade, vincular o direito à cidade a “[...] tudo ou quase tudo, [...] tem contribuído para corromper e

trivializar o conceito [...] à medida que o priva de qualquer rigor teórico e sentido analítico” (TRINDADE, 2012, p. 143). Apesar disso, não raro,

[...] we can find a legion of people who use “the right to the city” as a sort of umbrella-phrase. Many behave as if it should be clear to everybody what the “right to the city” means (more or less like “sustainability” and other umbrella expressions and phrases). However, “the right to the city” should be regarded (at least by emancipatory social movements and radical intellectuals) as a kind of “contested territory”, since the danger of a vulgarisation and domestication of Lefebvre’s phrase [...]”⁸ (SOUZA, 2010, p. 316).

Ademais, ainda que possa ser uma ferramenta salutar para o enfrentamento de ao menos parte das misérias da vida na cidade capitalista, também não pode a função social da propriedade urbana ser confundida com o direito à cidade, uma vez que “[...] o ato *per se* de materializar o espaço urbano por meio da propriedade privada mesmo com as devidas restrições já remonta a um princípio funcionalista [...] e contrário à totalidade urbana que se busca no espaço diferencial de Lefebvre [...]” (CORREIO, 2019, p. 114). Da mesma forma, o conceito de *função social da cidade* também incorre nessas mesmas limitações, quer se entendido como estando ligado aos direitos de “[...] habitação, trabalho, circulação e recreação” (TORRES e MOTA, 2019, p. 705), quer se interpretado como sendo um propiciador da “[...] multiculturalidade, mobilidade, proteção intergeracional, identidade social, o direito de equipamento e serviços urbanos dentre outros” (TORRES e MOTA, 2019, p. 705). Ora, em ambos os cenários, a própria busca por

[...] uma cidade equitativa, justa e sustentável por meio da função social da cidade e da propriedade urbana da forma como hoje é definido pelo direito positivo é vício de princípio, já que a própria concepção de propriedade privada dentro de um sistema capitalista [...] visa à apropriação do espaço urbano pela dominação com intuito de lucro e pautada pelo valor de troca em contraponto ao de uso. É uma submissão dos modos de apropriação do espaço ao mundo da mercadoria em que o descumprimento da função social da propriedade urbana [...] é pautado pela sanção ao não-uso da propriedade ou a subutilização da mesma, ou seja, uma penalidade pela falta de produção e circulação de riquezas (CORREIO, 2019, p. 113).

Apesar disso, para Trindade (2012, p. 150), o direito à cidade apenas se justificaria “[...] do ponto de vista jurídico na perspectiva da função social da propriedade urbana. Esta seria a ‘razão de ser’ desse direito, ou, em outros termos, o que justifica e legitima sua existência legal”. Nesse diapasão, o papel desse princípio na efetivação do direito à cidade seria o “[...] de regular

⁸ Em tradução livre: “[...] podemos encontrar uma legião de pessoas que usam o ‘direito à cidade’ como um tipo de conceito guarda-chuva. Muitas delas se comportam como se fosse claro para todo mundo o que o ‘direito à cidade’ significaria (mais ou menos como acontecesse com a ‘sustentabilidade’ e com outras expressões e conceitos guarda-chuva). De qualquer forma, o ‘direito à cidade’ deve ser considerado (ao menos pelos movimentos sociais emancipatórios e pelos intelectuais radicais) como um tipo de ‘campo de batalha’ em face do perigo de vulgarização e domesticação do conceito de Lefebvre [...]”.

o uso da propriedade e do solo urbano, coibindo assim a prática da especulação imobiliária” (TRINDADE, 2012, p. 149) uma vez que seria

[...] impossível garantir o direito à cidade para as camadas mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico sem a adoção, por parte do Estado, de uma política urbana rigorosamente pautada pela defesa dos interesses coletivos em detrimento dos interesses individuais de propriedade (TRINDADE, 2012, p. 149).

Todavia, apesar de o Estatuto da Cidade ter contribuído para a defesa da função social da propriedade urbana, legitimando mecanismos que visam restringir o direito da propriedade, Trindade (2012) também reconhece que esse dispositivo legal “[...] não se baseia unicamente no princípio da função social da propriedade, o que significa dizer que, em termos jurídicos, o direito à cidade não se traduz apenas por meio de tal norma” (TRINDADE, 2012, p. 150). De fato, não se pode negar, evidentemente, que a interpretação proposta originalmente por “[...] Lefebvre é bem mais ampla do que simplesmente o cumprimento da função social da propriedade urbana vista dentro de uma lógica capitalista de mercado em que o espaço é marcado pela propriedade privada” (CORREIO, 2019, p. 117).

Em verdade, Lefebvre (2001), nunca se propôs a realizar “[...] especificamente uma reflexão a partir de uma perspectiva jurídica ou institucional sobre o direito à cidade e nem sobre a função social da propriedade urbana” (CORREIO, 2019, p. 116). Além disso, seria também ingênuo “[...] considerar o direito à cidade dependente exclusivamente de políticas públicas, ou de uma ação de governo local ou nacional por meio de normas, leis, códigos e linguagem” (CORREIO, 2019, p. 117). Ora, por esse prisma, fatalmente se desembocaria em um “[...] Projeto do Direito à Cidade [...] esvaziado, alinhado ao Estado e reduzido aos direitos do humanismo burguês” (FIORAVANTI, 2013, p. 177). Isso porque esse tipo de entendimento mascara a “[...] lógica que fundamenta essa racionalidade, ou seja, o uso do poder instrumentalizado pelo direito voltado para a reprodução do capital e para a realização da propriedade privada, marcada pela intensa fragmentação e especulação” (CORREIO, 2019, p. 117).

Assim sendo, resta cristalino que o direito à cidade não foi concebido com o fim de ser “[...] mais um direito a ser institucionalizado no arcabouço jurídico do Estado. Desde o início, é preciso ter esse ponto em mente para não cobrar de Lefebvre algo que ele não se propôs a responder ou problematizar” (TRINDADE, 2012, p. 141). Desse modo, mesmo que tenha sido idealizado como uma “[...] forma superior dos direitos [...] à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar” (LEFEBVRE, 2001, p. 134), não se pode negar “[...] *the fact is that Lefebvre’s concept of the ‘right to the city’ itself was more of a political-*

*philosophical platform and did not directly explore how, or the extent to which, the legal order has determined the exclusionary pattern of urban development*⁹” (FERNANDES, 2007, p. 208).

Outrossim, ainda que viesse a se mostrar integralmente compatível com uma sociedade capitalista, ou que pudesse ser plenamente abarcado pelo Direito, não é o direito à cidade propriamente um direito, por conta de que lhe falta como “[...] correlato a figura da obrigação” (BOBBIO, 2004, p. 74). Trata-se, com efeito, da mesma limitação que, de certo modo, Mello (2017) também reconhece ao defender que haveria “Entre os extremos da justiciabilidade plena e a recusa completa de justiciabilidade [...] um gradiente de formas de proteção judicial dos direitos coletivos [...]” (MELLO, 2017, p. 445).

Nesse sentido, o direito à cidade não pode ser considerado em termos estritamente legais, não só porque “Assim como não existe pai sem filho e vice-versa, também não existe direito sem obrigação e vice-versa” (BOBBIO, 2004, p. 74), mas também porque “[...] direito e dever são como o verso e o reverso de uma mesma moeda” (BOBBIO, 2004, p. 53). Logo, é justamente a partir do binômio direito-obrigação que se evidencia que essa salvaguarda da vida urbana, embora seja uma demanda de extrema relevância, não goza, efetivamente, da mesma proteção própria dos direitos devidamente reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

Na verdade, esse não reconhecimento é, justamente, um elemento importante para se entender as limitações de quaisquer direitos potenciais. Isso pois, por mais relevante que possa ser determinada aspiração social, não existiriam direitos *per se*, já que

[...] a variedade dos códigos naturais e morais propostos, bem como pelo próprio uso corrente da linguagem, [...] não permite chamar de “direitos” a maior parte das exigências ou pretensões validadas doutrinariamente, ou até mesmo apoiadas por uma forte e autorizada opinião pública, enquanto elas não forem acolhidas num ordenamento jurídico positivo (BOBBIO, 2004, p. 75).

Portanto, à medida que o direito à cidade não está devidamente protegido pelo ordenamento jurídico pátrio, resulta que chamar de “[...] ‘direitos’ [,] exigências (na melhor das hipóteses) de direitos futuros [,] significa criar expectativas, que podem ser jamais satisfeitas [...]” (BOBBIO, 2004, p. 73). Por isso que, ao tratar dessas demandas, Bobbio (2004), prefere designá-las de *direitos não constitucionalizados* ou mesmo de simples “[...] ‘exigências’ em vez de ‘direitos’, [...] ou seja, a meras aspirações, ainda que justificadas com argumentos plausíveis, no sentido de direitos (positivos) futuros” (BOBBIO, 2004, p. 73).

⁹ Em tradução livre: “[...] o fato é que o conceito de Lefebvre de ‘direito à cidade’ foi, por si só, mais uma plataforma político-filosófica e que não explorou diretamente como, ou mesmo em que extensão, a ordem legal tem determinado o padrão excludente do desenvolvimento urbano”.

Não obstante, essas aspirações até poderiam ser tratadas como direitos, desde que se evite a “[...] confusão entre uma exigência (mesmo que bem motivada) de proteção futura de um certo bem, por um lado, e, por outro, a proteção efetiva desse bem que posso obter recorrendo a uma corte de justiça capaz de reparar o erro e, eventualmente, de punir o culpado” (BOBBIO, 2004, p. 73). Trata-se, com efeito, de se evidenciar as implicações decorrentes dessa problemática, já que apesar de a linguagem dos direitos deter

[...] indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; [...] ela se toma enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido [g.n.] (BOBBIO, 2004, p. 9).

Trata-se de um aspecto importante, uma vez que o atributo da efetividade consegue distinguir com clareza um direito verdadeiro — portanto, exigível —, de um direito potencial que, *a priori*, do ponto de vista jurídico — ou, em outros termos, pelo prisma da coercibilidade estatal —, nada mais é que uma aspiração social. Consequentemente, por conta de que “Uma coisa é um direito; outra, a promessa de um direito futuro” (BOBBIO, 2004, p. 76), não haverá, ao menos não diretamente, uma proteção efetiva por parte do Judiciário na eventualidade de o Estado ou mesmo um particular vier a prescindir de respeitar o direito à cidade, pois

Uma coisa é ter um direito que é, enquanto reconhecido e protegido; outra é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do dever ser ao ser, precisa transformar-se, de objeto de discussão de uma assembleia de especialistas, em objeto de decisão de um órgão legislativo dotado de poder de coerção (BOBBIO, 2004, p. 76).

Por sua vez, mesmo que figure o direito à cidade em relevantes documentos internacionais — a exemplo da “[...] Carta Mundial pelo Direito à Cidade, de 2006 [...]” (MELLO, 2017, p. 444) —, isso não é suficiente para alçá-lo à mesma categoria dos direitos devidamente reconhecidos. Com efeito, uma vez que lhe falta uma importante dose de normatividade jurídica, resulta que a referida Carta, por não haver sido devidamente “[...] incorporada ao sistema de fontes do direito nacional e internacional, [...] [apenas] sinaliza para um modo de compreender o direito à cidade entre os atores públicos que hoje se dedicam a refletir sobre a relação entre direito e cidade [...]” (MELLO, 2017, p. 444). É, portanto, por essa mesma razão, ainda que fosse possível tornar a aprovação “[...] of the ‘World Charter of the Right to the City’ [...] a groundbreaking development in international law [...]”¹⁰ (FERNANDES, 2007, p. 203-204), é que Bobbio (2004) chama a atenção para a própria limitação do Direito Internacional, como um todo, ao denunciar

¹⁰ Em tradução livre: “[...] da Carta Mundial do Direito à Cidade [...], em um avanço inovador nas leis internacionais [...]”

[...] o abuso (ou melhor, o uso enganoso) que se faz do termo “direito” nas declarações deste ou daquele direito do homem na sociedade internacional. Não sem certa hipocrisia, já que [...] políticos, diplomatas, juristas ou especialistas em geral [...] não podem ignorar que o objeto de suas discussões são pura e simplesmente, propostas ou diretivas para uma futura legislação; e que as cartas, enunciadas ao término desses fóruns, não são propriamente cartas de direitos [...] são documentos que tratam do que deverão ou deveriam ser direitos num futuro próximo, se e quando os Estados particulares os reconhecerem, ou se e quando o sistema internacional houver implantado os órgãos e os poderes necessários para fazê-los valer sempre que forem violados (BOBBIO, 2004, p. 76).

Nesse sentido, mesmo a Declaração dos Direitos do Homem, que visa proteger direitos de suma importância, não deixa igualmente de ser uma construção histórica, à medida que “[...] representa a consciência [...] que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX. É uma síntese do passado e uma inspiração para o futuro: mas suas tábuas não foram gravadas de uma vez para sempre” (BOBBIO, 2004, p. 33). Logo, do ponto de vista da efetividade, esse importante documento

[...] conserva apenas um eco porque os homens, de fato, não nascem nem livres nem iguais. São livres e iguais com relação a um nascimento ou natureza ideais [...]. A liberdade e a igualdade dos homens não são um dado de fato, mas um ideal a perseguir; não são uma existência, mas um valor; não são um ser, mas um dever ser (BOBBIO, 2004, p. 29).

Todavia, é exatamente essa historicidade que propiciará, no futuro, que o direito à cidade possa vir a ser inserido, de fato, na relevante “[...] lista de direitos humanos que ampliaria a Declaração de 1789 e estabeleceria as bases para um novo contrato social” (TAVOLARI, 2016, p. 105). Ora, havendo as condições adequadas, será possível que essa exigência social também possa se sujeitar à mesma ampliação de direitos ocorrida tantas outras vezes ao longo da História.

Em verdade, todos os direitos, quaisquer que sejam suas espécies, são sempre, “[...] por mais fundamentais que sejam, [...] históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas” (BOBBIO, 2004, p. 5). Trata-se, portanto, de um processo que tende a continuar suprindo novas necessidades sociais, tanto que

Não é preciso muita imaginação para prever que o desenvolvimento da técnica, a transformação das condições econômicas e sociais, a ampliação dos conhecimentos e a intensificação dos meios de comunicação poderão produzir [...] mudanças na organização da vida humana e das relações sociais que se criem ocasiões favoráveis para o nascimento de novos carecimentos e, portanto, para novas demandas de liberdade e de poderes (BOBBIO, 2004, p. 33).

Notadamente, novos direitos nascem justamente quando também surgem novos carecimentos que, por sua vez, “[...] nascem em função da mudança das condições sociais e quando o desenvolvimento técnico permite satisfazê-los” (BOBBIO, 2004, p. 6). Isto é, “[...] os

direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer” (BOBBIO, 2004, p. 6), já que vão todos emergindo “[...] gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem” (BOBBIO, 2004, p. 31). O contrário não poderia ser, uma vez que a História está repleta dessas transformações, como a

[...] liberdade religiosa [que] é um efeito das guerras de religião; as liberdades civis, da luta dos parlamentos contra os soberanos absolutos; a liberdade política e as liberdades sociais, do nascimento, crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores assalariados, dos camponeses com pouca ou nenhuma terra, dos pobres que exigem dos poderes públicos não só o reconhecimento da liberdade pessoal e das liberdades negativas, mas também a proteção do trabalho contra o desemprego, os primeiros rudimentos de instrução contra o analfabetismo, depois a assistência para a invalidez e a velhice [...] (BOBBIO, 2004, p. 5).

Nesse ponto há, notavelmente, uma importante convergência entre as argumentações de Bobbio (2004) e de Lefebvre (2001) no que tange ao surgimento de novas demandas sociais a partir de carecimentos que, por seu turno, decorrem do desenvolvimento técnico da sociedade. A título de exemplo, é possível citar um desses aprimoramentos tecnológicos que, ao repercutir por toda a sociedade, trouxe consigo uma série de novas necessidades sociais: a própria industrialização. Com efeito, essa revolução tecnológica vem sendo, sem

[...] possibilidade de contestação, [...] há um século e meio, o motor das transformações na sociedade. [Tanto que] Se distinguirmos o *indutor* e o *induzido*, pode-se dizer que o processo de industrialização é indutor e que se pode contar entre os induzidos os problemas relativos ao crescimento e à planificação, as questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana, sem omitir a crescente importância dos lazeres e das questões relativas à “cultura” (LEFEBVRE, 2001, p. 11).

À vista disso, resta cristalino que novos direitos podem, sim, ser criados — ou limitados, ou mesmo suprimidos —, como resposta às novas realidades que forem sucedendo com o decurso do tempo. Por isso que, todos os direitos, sejam quais forem as suas espécies, compõem sempre “[...] uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente [...]” (BOBBIO, 2004, p. 18), a exemplo dos

Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade *sacre et inviolable*, [mas que] foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações. [...] O que prova que não existem direitos fundamentais por natureza. O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas [g.n.] (BOBBIO, 2004, p. 18).

Dessarte, como sucedeu com as “[...] demandas de proteção social [que] nasceram com a revolução industrial, é provável que o rápido desenvolvimento técnico e econômico traga consigo novas demandas, que hoje não somos capazes nem de prever” (BOBBIO, 2004, p. 33), a exemplo,

evidentemente, do próprio direito à cidade. Isso assim ocorre não somente por que os direitos mudam e continuam “[...] a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc.” (BOBBIO, 2004, p. 18), mas também por conta de serem “[...] produto não da natureza, mas da civilização humana; [isto é] enquanto direitos históricos, eles são mutáveis, ou seja, suscetíveis de transformação e de ampliação” (BOBBIO, 2004, p. 32).

Notadamente, há outra aproximação entre o que defendem Lefebvre (2001) e Bobbio (2004) no que concerne ao surgimento de novas necessidades ou carecimentos sociais e de seus atendimentos. Para o primeiro, novas necessidades sociais devem ser identificadas pela própria sociedade, e extraídas necessariamente da realidade conforme forem surgindo. Por isso que, um crescimento que verdadeiramente vá

[...] na direção do desenvolvimento, portanto na direção da *sociedade urbana*, [...] quer dizer antes de mais nada: prospectar as *novas necessidades*, sabendo que tais necessidades são descobertas no decorrer de sua emergência e que elas se revelam no decorrer da prospecção. Não preexistem como objetos. Não figuram no “real” descrito pelos estudos de mercado e de motivações (individuais) (LEFEBVRE, 2001, p. 124).

No mesmo diapasão, Bobbio (2004) também defende que novos direitos não podem sequer ser efetivados se não advierem de uma anterior necessidade não suprida, surgida em um dado momento histórico e sob determinadas condições, como “[...] a transformação industrial num país, por exemplo, [que] torna possível a proteção dos direitos ligados às relações de trabalho [...]” (BOBBIO, 2004, p. 23). Em outras palavras, isso significa que, diferentemente do que prevê a teoria jusnaturalista, não é possível o nascimento de novos direitos se, antes, não houver uma violação de um (proto) direito. Por isso que,

[...] antes que as mulheres obtivessem, nas várias legislações positivas, o direito de votar, será que se podia corretamente falar de um direito natural ou moral das mulheres a votar [...]? Será que se pode dizer que existia um direito à objeção de consciência antes que esta fosse reconhecida? Nas legislações onde ela não é reconhecida, que sentido tem afirmar que existe, apesar de tudo, um direito natural ou moral à objeção de consciência? O que se pode dizer, apenas, é que há boas razões para que essa exigência seja reconhecida [...] [g.n.] (BOBBIO, 2004, p. 75).

Desse modo, ainda que diante da atual conjuntura essas limitações possam, por um lado, suprimir boa parte de sua efetividade, por outro, o direito à cidade acaba por ser alçado à mesma categoria dos direitos humanos, em razão de sua singular relevância. Todavia, se com isso é possível reconhecer a sua importância, ela não deixa de se fazer acompanhar da mesma problemática que acomete os direitos do homem quando não reconhecidos pelos ordenamentos

de cada país, ainda que previstos em importantes documentos internacionais. Por isso que, na verdade, “[...] o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político” (BOBBIO, 2004, p. 25).

Em face de todas essas especificidades, Tavorali (2016) aduz que o direito à cidade pode, em razão da variedade de significados que lhe são atribuídos, se constituir tanto de um “[...] direito ‘não jurídico’, numa demanda moral fundada em princípios de justiça” (TAVOLARI, 2016, p. 104), quanto de “[...] um direito humano de outro tipo por ser coletivo, inalienável e [por] permitir transformar a cidade de acordo com os desejos do coração, o que desafiaria o sistema capitalista” (TAVOLARI, 2016, p. 104). Contudo, de acordo com o que apresenta Bobbio (2004), esse *direito humano de outro tipo* pode até ser entendido como sendo um direito, desde que, estritamente, o termo em questão diga respeito a um direito não constitucionalizado, e que, igualmente, reste cristalino que por se tratar propriamente de uma aspiração social — ou de uma exigência — não será diretamente protegido caso venha a ser violado.

Dessarte, sem prescindir da atual conjuntura e do horizonte de exequibilidade que ela delimita, é possível concluir, a partir da intersecção do que sustentam Lefebvre (2001), Bobbio (2004), Fernandes (2007), Tavorali (2016) e, Correio (2019):

- (i) que o direito à cidade pode ser entendido, em razão de sua importância, como um singular “[...] direito humano de outro tipo [...]” (TAVOLARI, 2016, p. 104);
- (ii) que é possível ampliar a lista desses direitos de modo a fazê-la contemplar essa exigência atinente à vida urbana, justamente porque todos “[...] os direitos do homem são direitos históricos [...]” (BOBBIO, 2004, p. 31);
- (iii) que, por sua vez, a falta de reconhecimento inviabiliza, *a priori*, a efetivação dessa aspiração, à medida que tal exigência social não “[...] tem como correlato a figura da obrigação” (BOBBIO, 2004, p. 75);
- (iv) que ainda que mitigada pela função social, toda e qualquer espécie de “[...] propriedade privada dentro de um sistema capitalista [...] visa à apropriação do espaço urbano pela dominação com intuito de lucro e pautada pelo valor de troca em contraponto ao de uso” (CORREIO, 2019, p. 113);
- (v) que, apesar disso, para uma certa operacionalização do direito à cidade na atual sociedade capitalista, o Estatuto da Cidade proporciona “[...] *elements for the*

*interpretation of the constitutional principle of the social function of urban property and of the city*¹¹ (FERNANDES, 2007, p. 212) e;

- (vi) que, por fim, em que pese a existência de qualquer senão, o mais importante é possibilitar que o direito à cidade, assim como todo direito humano, seja protegido, quer porque a sua infringência coloca em risco o direito a uma verdadeira “[...] vida urbana, condição de um humanismo e de uma democracia renovados” (LEFEBVRE, 2001, p. 1), quer porque, em última instância, “[...] sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia” [...] (BOBBIO, 2004, p. 1).

Mormente, é imprescindível que se perceba que embora alguns movimentos sociais venham se organizando “[...] para que esse direito se torne lei ou figure em um tratado internacional reconhecido pelas Nações Unidas [...] a reivindicação [...] não está necessariamente voltada à institucionalização sob a forma de lei” (TAVOLARI, 2016, p. 107). Com efeito, toda essa efervescência social em torno do direito à cidade revela, notadamente, uma importante novidade, qual seja, o “[...] fato de que dizer ‘direito’ não implica necessariamente traduzir essa demanda em direito estatal. E, por isso, não é apenas uma nova forma de cidadania que está em jogo, mas também uma nova maneira de olhar para o direito” (TAVOLARI, 2016, p. 107).

Já à sua época, Lefebvre (2001) não ignorava a possibilidade de se ter direitos ampliados por meio da pressão popular, ainda que o tenha feito não sem deixar de revelar as bases que esteiam esse processo. Nesse sentido, o filósofo reconhecia que devido

[...] à pressão das massas, o individual não morre e se afirma. Surgem direitos; estes entram para os costumes ou em prescrições mais ou menos seguidas por atos, e sabe-se bem como esses “direitos” concretos vêm completar os direitos abstratos do homem e do cidadão inscritos no frontão dos edifícios pela democracia quando de seus primórdios revolucionários: direitos das idades e dos sexos [...], direitos das condições [...], direitos à instrução e à educação, direito ao trabalho, à cultura, ao repouso, à saúde, à habitação. Apesar, ou através das gigantescas destruições, das guerras mundiais, das ameaças, do terror nuclear (LEFEBVRE, 2001, p. 116-117).

Por fim, impede ressaltar que “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los” (BOBBIO, 2004, p. 23). Logo, o foco não deve recair sobre os vários impasses que há em relação à viabilização do direito à cidade — ou de qualquer outro direito humano. Deve-se, na verdade, priorizar a proteção desses direitos, construindo modos “[...] para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados” (BOBBIO, 2004, p. 25). Isto é,

¹¹ Em tradução livre: “[...] elementos para a interpretação do princípio constitucional da função social da propriedade urbana e da cidade”.

ainda que haja uma indefinição acerca de quais salvaguardas possam ser consideradas integrantes ou não do grupo dos direitos humanos, o mais relevante é que se propicie, independentemente dessas lacunas, que essas proteções venham a ser efetivadas do modo que for possível.

2.2.2 DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: CAMINHOS E FRONTEIRAS

Hodiernamente, a “[...] luta pelo direito à cidade passou a ser depositária das expectativas de mudança, das projeções de justiça, democracia e igualdade na cidade” (TAVOLARI, 2016, p. 106). Assim, de modo estratégico, embora essas demandas também pudessem, ao menos em parte, “[...] ser vocalizadas a partir de direitos específicos — direito à moradia, à terra e ao transporte —, [...] vinculá-las ao direito à cidade deixa de tratá-las como questões isoladas” (TAVOLARI, 2016, p. 107).

Trata-se, com efeito, da forma de atuação dos movimentos sociais que ao aglutinarem, sob um mesmo estandarte, uma série de reivindicações atinentes à vida urbana, intentam não só sanar os problemas ora existentes, como também somar esforços pela efetivação de uma salvaguarda mais ampla, que possa vir a lhes proteger da lógica especulativa que tem subjazido à vida na cidade capitalista. No entanto, apesar da relevância de tais intentos, Bobbio (2004) salienta que, pelo prisma da efetividade, sendo meras aspirações sociais, muitas dessas demandas não chegarão a ser de fato supridas, já que

Nem tudo o que é desejável e merecedor de ser perseguido é realizável. Para a realização dos direitos do homem, são frequentemente necessárias condições objetivas que não dependem da boa vontade dos que os proclamam, nem das boas disposições dos que possuem os meios para protegê-los (BOBBIO, 2004, p. 43).

Dessa forma, apenas proclamar um direito potencial, como por exemplo, o de se “[...] viver num mundo não poluído não significa mais do que expressar a aspiração a obter uma futura legislação que imponha limites ao uso de substâncias poluentes” (BOBBIO, 2004, p. 7), pois, “[...] uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente” (BOBBIO, 2004, p. 7). Nesse sentido, mesmo a Declaração Universal dos Direitos Humanos padece desse mesmo mal, à medida que “[...] proclama os princípios de que se faz pregoeira não como normas jurídicas, mas como ‘ideal comum a ser alcançado por todos os povos e por todas as nações’” (BOBBIO, 2004, p. 30).

Em razão disso, ações que objetivem materializar o direito à cidade, assim como qualquer outro direito não reconhecido, não podem prescindir de considerar que “[...] uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com

argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva” (BOBBIO, 2004, p. 60). Além disso, não se pode ignorar que “[...] à medida que as pretensões aumentam, a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil. Os direitos sociais, como se sabe, são mais difíceis de proteger do que os direitos de liberdade” (BOBBIO, 2004, p. 60), em parte porque os primeiros, diferentemente dos últimos, exigem uma prestação estatal, cujo atendimento é um “[...] tremendo problema diante do qual estão hoje os países em desenvolvimento [...]” (BOBBIO, 2004, p. 43).

Dessarte, o ponto nevrálgico da viabilização do direito à cidade se relaciona menos com a elaboração de justificativas que endossem a sua legitimidade, e mais com a construção de pontes que propiciem a sua efetivação, ainda que limitada por uma conjuntura que, como à época de Lefebvre, considera a cidade preponderantemente pelo seu valor de troca. Em suma, trata-se de se priorizar a materialização do direito à cidade em um mundo a serviço do capital, da maneira que for possível, lançando-se mão de uma “[...] ampla e escrupulosa realização [...]” (BOBBIO, 2004, p. 23) que vá, portanto, além de meras proclamações. O objetivo é bastante simples, qual seja, não permitir que continue

[...] a se falar de direitos do homem, entre eruditos, filósofos, juristas, sociólogos e políticos, muito mais do que se conseguiu fazer até agora para que eles sejam reconhecidos e protegidos efetivamente, ou seja, para transformar aspirações (nobres, mas vagas), exigências (justas, mas débeis), em direitos propriamente ditos (isto é, no sentido em que os juristas falam de “direito”) (BOBBIO, 2004, p. 62).

Com efeito, não se pode negar que Lefebvre (2001), ao conceber o direito à cidade, o tenha feito se voltando “[...] para uma perspectiva de ruptura com a ordem urbana capitalista (e conseqüentemente com o próprio modelo de organização social inerente a esse modo de produção) [...]” (TRINDADE, 2012, p. 141). E, além disso, uma proteção integral e plenamente efetiva desse direito, se possível fosse, acabaria por exigir o fim de quaisquer repressões que pudessem tolher a vida na cidade. Todavia, isso fatalmente culminaria na própria eliminação do Estado, já que “Para que toda repressão fosse suprimida, seria necessário pensar, em primeiro lugar, numa cidade sem Estado, o que identificaria o direito à cidade com o comunismo” (TAVOLARI, 2016, p. 96).

Ora, pensar em uma cidade sem poder estatal é pensar também em uma cidade sem políticas urbanas encabeçadas pelo Poder Público o que, fatalmente, colidiria com o propósito de uma pesquisa como a presente, inserida no âmbito da gestão pública de municípios. Não se trata, porém, de ignorar que a própria “[...] crise da cidade [...] não deixa de se fazer acompanhar por uma crise das instituições na escala da cidade, da jurisdição e da administração urbanas” (LEFEBVRE, 2001, p. 99). É indiscutível que o Estado tenha contribuído para a intensificação das mazelas urbanas a partir de uma “[...] política pública marcada pela racionalidade técnica em

que a encriptação de poder instrumentalizada pelo direito impede que a função social tenha uma perspectiva que não seja apenas voltada para a reprodução do capital” (CORREIO, 2019, p. 113).

Todavia, ainda que as ações por parte do Poder Público pouco tenham se oposto à “[...] ordenação do espaço, como estratégia de uma classe dominante [...] realizada de acordo com as exigências de acumulação do capital [...]” (CORREIO, 2019, p. 112-113), propõe-se aqui um recorte. Isto é, apesar de todas as limitações impostas pela atual conjuntura, busca-se pensar essas políticas pelo prisma de um Estado atuante, sobretudo na esfera municipal, pois

A cidade e o urbano não podem ser compreendidos sem as *instituições* oriundas das relações de classe e de propriedade. Ela mesma, a cidade, obra e ato perpétuos, dá lugar a instituições específicas: municipais. As instituições mais gerais, as que dependem do Estado, da realidade e da ideologia dominante, têm sua sede na cidade política, militar, religiosa. Elas aí coexistem com as instituições propriamente urbanas, administrativas, culturais. Motivo de certas continuidades notáveis através das mudanças da sociedade (LEFEBVRE, 2001, p. 59).

Nesse sentido, o direito à cidade pode ser um novo paradigma para a tomada de decisão pelo gestor das políticas urbanas, indo no sentido oposto ao que, historicamente, seguiu a gestão das cidades. Em suma, efetivar o direito à cidade, na atual conjuntura e sem suprimir a gestão pública, significa entendê-lo, conseqüentemente, dentro da limitada exequibilidade imposta por uma realidade que está, por sua vez, longe de se consubstanciar na “[...] ruptura com a ordem urbana capitalista [...]” (TRINDADE, 2012, p. 141) visada por Lefebvre (2001).

Por um lado, essas adaptações podem acabar por propiciar uma certa operacionalização — ou mesmo mitigação — do direito à cidade, não propiciando, portanto, que se alcance a cidade lefebvriana. Por outro lado, essa mesma viabilização, ainda que limitada, poderá proporcionar que se esteja igualmente distante da atual cidade capitalista, ao se superar ao menos parte de suas mazelas urbanas atuais. Em suma, trata-se de construir uma cidade que esteja o mais próximo possível de impedir “[...] os poderes de manipularem à sua vontade os cidadãos-cidadãos, indivíduos, grupos, corpos” (LEFEBVRE, 2001, p. 84).

Com isso, o direito à cidade se tornaria uma pedra de toque tanto para a gestor urbano quanto para o cidadão, servindo principalmente para identificar políticas públicas que permitam que continuem “[...] o Estado, ora a empresa, ora os dois (rivais, concorrentes, mas que muitas vezes se associam) [...] a se apoderar das funções, atributos, prerrogativas da sociedade urbana” (LEFEBVRE, 2001, p. 84). Em outras palavras, trata-se de se criar condição para que possam “[...] grupos, classes [...] capazes de iniciativas revolucionárias [...] se encarregar das, e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos [...]. Trata-se inicialmente de desfazer as estratégias e as ideologias dominantes na sociedade atual” [g.n.] (LEFEBVRE, 2001, p. 113).

Na atual conjuntura, ainda que se reconheça, por um lado, a impossibilidade de se efetivar integralmente o direito à cidade, é possível ao menos, por outro lado, considerá-lo “[...] em termos institucionais e jurídicos na cidade e na sociedade capitalista” (TRINDADE, 2012, p. 141). Intenta-se, com isso, não uma relativização do direito à cidade, mas a construção de um verdadeiro norte a fim de guiar “[...] políticas públicas e medidas administrativas, quando se tratar de deveres estatais, e [...] ações e práticas que promovam os bens, valores e interesses tutelados pelo direito, quando se tratar de deveres imputáveis a pessoas privadas” (MELLO, 2017, p. 445).

Portanto, tratar da efetivação do direito à cidade na atual conjuntura é também assumir que a sua materialização, ao menos na sociedade atual, não pode vir a ser plenamente viabilizada. Isso não impede, porém, que essa salvaguarda venha a melhorar as vidas daqueles que se sujeitam a um sem-número de mazelas urbanas advindas, especialmente, da exploração da cidade preponderantemente pelo seu valor de troca.

2.3 A(S) URBANIDADE(S) E SUA DIMENSÃO MATERIAL

Na obra clássica de Lefebvre (2001), o termo *urbanidade* foi utilizado, não raro, em oposição à *ruralidade*, isto é, a fim de caracterizar as especificidades da vida na cidade, em contraste com a vida e valores concernentes ao campo. Trata-se, por certo, de uma diferenciação importante, já que em razão da dualidade dinâmica desses dois polos, essa “[...] relação ‘urbanidade-ruralidade’ [...] não desaparece; pelo contrário, intensifica-se, e isto mesmo nos países mais industrializados” (LEFEBVRE, 2001, p. 75).

Todavia, apesar dessa acepção mais estrita, o próprio direito à cidade, em verdade, está umbilicalmente ligado a uma noção maior de urbanidade, qual seja, a que diz respeito à cidade e à sua “[...] vocação relacional, da multiplicação dos contatos entre as pessoas e de toda sua gama de produção objetual e de atividades. A realização plena dessa vocação [...] é o conteúdo da denominada *urbanidade* [...]” (OLIVA e FONSECA, 2016, p. 21). Em razão disso, dado que a vida urbana, em sua essência, pressupõe “[...] encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na Cidade” (LEFEBVRE, 2001, p. 22), é possível concluir que “Não pode haver característica do urbano que mereça a chancela da urbanidade se ela promove afastamentos, diminuição e seleção das relações sociais” (OLIVA e FONSECA, 2016, p. 21).

Não obstante, uma vez que a cidade abarca vários *outros* e, pois, exige sempre “[...] um convívio entre *estranhos* [...]” (NETTO, 2013, p. 252), resulta que não é rara a “[...] redução substancial da interação dos socialmente diferentes — sobretudo se não compensadas por dinâmicas de interação de campos sociais — [que] pode implicar em restrição de interações” (NETTO, 2013, p. 252). Ora, “[...] a restrição de interações é a própria definição [...] de segregação [...]” (NETTO, 2013, p. 244) que, por sua vez, é o mesmo fenômeno a que se referiu Lefebvre (2001) ao tratar das forças que atuam “[...] mesmo onde a separação dos grupos sociais não aparece de imediato com uma evidência berrante [...]” (LEFEBVRE, 2001, p. 98), mas que em algum momento, se exteriorizam como “[...] uma pressão nesse sentido e [com] indícios de segregação. O caso-limite, o último resultado é o gueto” (LEFEBVRE, 2001, p. 98).

Todavia, o que se entende por segregação deve ser tratado a partir de “[...] três aspectos, ora simultâneos, ora sucessivos: *espontâneo* (proveniente das rendas e das ideologias) — *voluntário* (estabelecendo espaços separados) — *programado* (sob o pretexto de arrumação e de plano)” (LEFEBVRE, 2001, p. 97). Isso porque, quando se trata de guetos, não se pode olvidar que mesmo “[...] os bairros residenciais são guetos; as pessoas de alta posição, devido

às rendas ou ao poder, vêm a se isolar em guetos da riqueza. O lazer tem seus guetos” (LEFEBVRE, 2001, p. 98).

Não obstante, todas as “[...] segregações que destroem morfologicamente a cidade e que ameaçam a vida urbana não podem ser tomadas por efeito nem de acasos, nem de conjunturas locais” (LEFEBVRE, 2001, p. 99). Na realidade, “O Estado e a Empresa, apesar de suas diferenças e às vezes de seus conflitos, convergem para a segregação” (LEFEBVRE, 2001, p. 99), à medida que ambos têm se esforçado “[...] por absorver a cidade, por suprimi-la, como tal. O Estado age sobretudo por cima e a Empresa por baixo (assegurando a habitação e a função de habitar [...], os lazeres, e mesmo a cultura e a ‘promoção social’” (LEFEBVRE, 2001, p. 98-99).

Em verdade, subjazem a essa noção costumeira de urbanidade como civilidade do convívio, verdadeiras “[...] *tensões da diferenciação social que emanam do processo de formação das identidades e [que] definem grupos sociais distintos e distantes, ainda que atuando simultaneamente na cidade*” (NETTO, 2013, p. 243). Tais diferenciações, por sua vez, podem fazer com que as sociedades venham a se “[...] ‘quebrar’ em nichos de comunicação só relacionados funcionalmente e, em casos extremos, em lugares desconectados, impermeáveis, segregados” (NETTO, 2013, p. 245).

Portanto, a fim de evitar essas fraturas, faz-se necessária a construção de pontes entre os cidadãos, ou seja, de espaços de integração e interação sociais. Trata-se, em suma, de criar “[...] situações onde a existência das diferenças seja reconhecida — e naturalizada, no sentido da redução do senso de estranhamento, rejeição e medo; mas, não [...] ao ponto [...] de indiferença às condições distintas e por vezes desumanas que grupos e atores atravessam” (NETTO, 2013, p. 245).

A partir daí, a cidade assumiria o papel de possibilitar o

[...] contato entre os diferentes, [o que] implica no reconhecimento dessas diferenças no exato momento do contato social, como um momento de coexistência, um modo de reduzir o estranhamento, a transcendência momentânea das diferenças no reconhecimento do outro em sua alteridade e identidade. Sem esse contato e essa experiência, mesmo que transitórios, o mundo social seguirá mais silencioso em suas fraturas. Diferenças e distâncias sociais seguirão ignoradas; o outro permanecerá um desconhecido. Sem a experiência do outro na forma de uma urbanidade mais plena, não teremos a consciência das diferenças (NETTO, 2013, p. 245).

Netto (2013), ao revelar as várias camadas que compõem a urbanidade, enfatiza uma face pouco explorada, qual seja, a da sua condição material. Ora, há que se reconhecer que se a “[...] urbanidade se refere ao encontro, à experiência e reconhecimento do Outro em sua alteridade e à eferescência da comunicação livre de restrição, esses fatores devem incluir um espaço que ampare [...] esses acontecimentos — e não espaços que os impeçam” (NETTO, 2013, p. 252). Todavia, espaços que cerceiam a vida na cidade existem aos montes, a exemplo dos que

desagregam “[...] deliberadamente, via estruturas espaciais, como a segregação espacial, baixa acessibilidade, separações e barreiras, ainda associados a dispositivos de vigilância” (NETTO, 2013, p. 252-253).

Ademais, é preciso ressaltar que “[...] o *presente da cidade projeta urbanidades ao futuro* [...]” (NETTO, 2013, p. 259). Sendo assim, em razão desse compromisso com o devenir, deve ser imposta uma “[...] *responsabilidade pelos atos de urbanização no presente*” (NETTO, 2013, p. 260), justamente porque as ações de hoje refletirão nas cidades que serão ocupadas pelas próximas gerações. Em suma, as ações do presente devem ser pensadas de modo a não impactarem negativamente vidas futuras, e caso venham a causar prejuízos, os autores de tais práticas devem ser sancionados a fim de despertar um senso de responsabilidade naqueles que gozam da prerrogativa de decidir o futuro da cidade.

2.4 O CONTROLE DOS ATOS DO PODER EXECUTIVO

Ao Executivo compete, preponderantemente, “[...] a prática de atos de [...] administração” (SILVA, 2013, p. 544), em decorrência do princípio basilar da separação do poderes que, por sua vez, “[...] consiste em confiar cada uma das funções governamentais (*legislativa, executiva e jurisdicional*) a órgãos diferentes [...]” (SILVA, 2013, p. 110). Contudo, dado que nenhuma competência pode ser desempenhada prescindindo-se do que determinam as leis, cabe ao princípio da legalidade, previsto no art. 37, *caput*, da CFRB/88, traçar-lhe os limites.

Com efeito, esse princípio “[...] revela-se como uma das conquistas mais importantes da evolução estatal” (SILVA, 2013, p. 755), pois impõe que seja “[...] a vontade da Administração Pública [...] a que decorre da lei” (DI PIETRO, 2016, p. 95). Isso porque, o intuito da legalidade é ser, em verdade, muito mais do que “[...] um mero instrumento de organização burocrática do aparelhamento administrativo do Estado para delinear os contornos de suas unidades internas e desenhar seus correlatos meios de atuação” (MELLO, 2016, p. 979). Em vez disso,

O que deveras se pretendeu e se pretende com tal princípio, como é óbvio, foi e é, sobretudo, estabelecer em prol de todos os membros do corpo social *uma proteção e uma garantia*. Quis-se outorgar-lhes a certeza de que ato administrativo algum poderia impor *limitação, prejuízo ou ônus aos cidadãos* sem que tais cerceios ou gravames estivessem previamente autorizados em lei, e que atos administrativo algum poderia *subtrair ou minimizar vantagens e benefícios* que da lei resultariam para os cidadãos se esta fosse observada (MELLO, 2016, p. 979).

No entanto, esse princípio teria pouco eficácia “[...] se não se previssem meios de fazê-lo valer na prática” (SILVA, 2013, p. 755). Por isso, com o objetivo de “[...] verificar a conformação da atividade e do ato às normas legais [...]” (SILVA, 2013, p. 432), é que toda a Administração Pública está “[...] subordinada a três sistemas de controle: o *administrativo, o legislativo e o jurisdicional*” (SILVA, 2013, p. 432). Em verdade, o princípio da legalidade, “[...] juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais” (DI PIETRO, 2016, p. 95).

É por isso que, “No estado de Direito, a Administração Pública assujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares” (MELLO, 2016, p. 965). Na verdade, a “[...] legalidade valeria absolutamente nada [...], caso sua obediência dependesse tão só da vontade do Poder Público ou, na melhor das hipóteses, de um eventual controle [...] por órgãos do próprio Estado ou de algum autor popular” (MELLO, 2016, p. 980).

Portanto, dentre todos os tipos de controle existentes, “Deles o jurisdicional é o mais importante e se realiza com base na garantia do acesso ao Judiciário [...]” (SILVA, 2013, p. 432). Notadamente, esse controle “[...] que se efetua, a pedido dos interessados, por meio do Poder Judiciário” (MELLO, 2016, p. 966), utiliza de medidas judiciais

[...] para a correção da conduta administrativa, afora as comuns do Direito Privado, [...] algumas específicas para enfrentar atos ou omissões de “autoridade pública”. São elas o *habeas corpus*, o mandado de segurança, individual ou coletivo, o *habeas data*, o mandado de injunção, a ação popular, a ação civil pública e ação direta de inconstitucionalidade, por ação ou omissão (MELLO, 2016, p. 985).

Por sua vez, dentre os meios possíveis de se forçar a Administração Pública a corrigir sua conduta, destaca-se a ação popular. Trata-se, especificamente, de um “[...] instrumento deferido a qualquer cidadão para anular atos lesivos ao patrimônio público [...] ou à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural” (MELLO, 2016, p. 988). Com efeito, é possível que esse remédio constitucional em particular seja, efetivamente, a “[...] única providência judicial realmente temida pelos administradores, porquanto, [...] se a ação for julgada procedente [...] a sentença ‘condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele’” [g.n.] (MELLO, 2016, p. 988).

A princípio, em razão de o direito à cidade não ter sido reconhecido pelo ordenamento jurídico como sendo propriamente um direito¹², resultaria que o gestor público estaria livre para prescindir de observar essa salvaguarda, já que “No Estado de Direito a Administração só pode agir em obediência à lei, esforçada nela e tendo em mira o fiel cumprimento das finalidades assinadas na ordenação normativa” (MELLO, 2016, p. 992). No entanto, exatamente por conta de toda a Administração Pública estar obrigada a respeitar as leis, propõe-se discutir nesta pesquisa, de que modo os meios atualmente existentes no ordenamento jurídico corrente poderiam ser utilizados com vista a materializar, ao menos parte, a cidade lefebvriana.

Nesse sentido, as limitações¹³ do Estatuto da Cidade não impedem, por exemplo, que se utilize de seus “[...] *elements for the interpretation of the constitutional principle of the social function of urban property and of the city*”¹⁴ (FERNANDES, 2007, p. 212). Em suma, o que se pretende com isso é, efetivamente, dar condições para que “[...] grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias [...]” (LEFEBVRE, 2001, p. 113) possam “[...] se encarregar das, e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos [...]” (LEFEBVRE, 2001, p. 113).

¹² A devida fundamentação acerca de o direito à cidade não ser propriamente um direito foi detalhada no Capítulo 2.2.1.

¹³ As limitações que impedem que o Estatuto da Cidade reflita, integralmente, o direito à cidade, estão postas também no Capítulo 2.2.1.

¹⁴ Em tradução livre: “[...] elementos para a interpretação do princípio constitucional da função social da propriedade urbana e da cidade”.

Consequentemente, ao se construir pontes para a ação dessas “[...] forças sociais e políticas, a cidade renovada se tomará a obra” (LEFEBVRE, 2001, p. 113). Entretanto, não se trata de incorrer-se no entendimento equivocado de que o direito à cidade estaria plenamente contemplado pelo Estatuto da Cidade, bastando apenas executar as suas disposições. Em vez disso, “Trata-se inicialmente de desfazer as estratégias e as ideologias dominantes na sociedade atual” (LEFEBVRE, 2001, p. 113), com as ferramentas — inclusive jurídicas — ora disponíveis, a exemplo justamente da ação popular que, após quase uma década, logrou êxito em conseguir a demolição de um conjunto de muros que cercou — e ilhou —, por anos, o Loteamento Santa Rita, na cidade de Piracicaba, Estado de São Paulo.

Portanto, ainda que nem o direito à cidade e nem a urbanidade sejam propriamente um direito, ambos podem vir a guiar as decisões do gestor público, agindo como uma pedra de toque para conduzir as políticas urbanas para o caminho certo, identificando propostas que sejam incompatíveis com uma verdadeira vida urbana. Essa condução, por si só, ainda que seja uma tarefa árdua, será um grande avanço para a gestão urbana, uma vez que a cidade, não raro, vem sendo gerida pelo Estado, em conjunto com a iniciativa privada, com vista a que ambos, perniciosamente, se apoderem “[...] das funções, atributos, prerrogativas da sociedade urbana” (LEFEBVRE, 2001, p. 84).

Nesse sentido, do ponto de vista da transformação urbana, é preciso reconhecer que mesmo o fato de “[...] haver diversos grupos ou várias estratégias, como divergências (entre o estatal e o privado, por exemplo) não modifica a situação” (LEFEBVRE, 2001, p. 113). Isso porque, ainda que esses projetos de uma nova cidade detenham um cunho “[...] reformista, a estratégia de renovação urbana se toma ‘necessariamente’ revolucionária, não pela força das coisas mas contra as coisas estabelecidas” [g.n.] (LEFEBVRE, 2001, p. 113). Por isso que, nesse diapasão, justifica-se que o controle jurisdicional das políticas urbanas seja utilizado pelo cidadão com o fim de se contrapor a uma realidade na qual, não raro, “O Estado e a Empresa [...] se esforçam por absorver a cidade, por suprimi-la, como tal” (LEFEBVRE, 2001, p. 98). Não é esse, evidentemente, o único caminho. Mas é, inegavelmente, um deles.

2.4.1 AS POLÍTICAS URBANAS E SEU CONTROLE JURISDICIONAL

Todo Estado Democrático de Direito deve visar, assim como o Brasil, à “[...] efetivação material da dignidade da pessoa humana em todas as esferas da sociedade, inclusive na esfera do espaço urbano” (PEREIRA e LEITE, 2016, p. 1). Portanto, é com o exato propósito de modificar “[...] uma realidade de absoluta desigualdade material como a nossa, [que] o papel do

Estado é promover a igualdade material que possibilitaria o exercício pleno da cidadania” (PEREIRA e LEITE, 2016, p. 123).

Impede ressaltar que esse tipo de Estado, pela sua própria definição, difere “[...] do Estado Liberal, que se limitava a abster-se na vida dos particulares e não tinha nenhuma preocupação com efetivação de direitos [...]” (PEREIRA e LEITE, 2016, p. 126). No Estado Democrático de Direito, o próprio “[...] reconhecimento destes direitos tem como consequência a geração de obrigações positivas atribuíveis ao Estado, que as implementa por meio das chamadas políticas públicas” (SILVA, JORDÃO e CARVALHO, 2019, p. 228).

Portanto, essas políticas “[...] estão diretamente relacionadas a prestações positivas do Estado para determinado segmento. A finalidade é praticar determinados programas que venham a se traduzir em benefícios sociais [...]” (SILVA, JORDÃO e CARVALHO, 2019, p. 225-226). Logo, o Poder Público, ao objetivar uma “[...] transformação social [...], utiliza como instrumento de execução de tais finalidades transformadoras as políticas públicas [...]” (PEREIRA e LEITE, 2016, p. 126).

Com efeito, a CRFB/1988, alcunhada não por acaso de Constituição Cidadã, é conhecida como sendo bastante “[...] rica em relação ao reconhecimento de direitos fundamentais [...]” (EMERIQUE, FIGUEIRA e BRITTES, 2016, p. 63). Entretanto, não deixa também de ser “A Constituição de 1988 [...] um documento repleto de simbologias e promessas” (PEREIRA, 2015, p. 2080), à medida que, no plano da efetivação, muitas das

[...] práticas de inclusão social (políticas públicas) que, geralmente, são de competência ou atribuição a ser executada pela Administração Pública (diga-se, Poder Executivo), são atingidas (ou adiadas), porque em muitos casos são desviadas dos seus objetivos (EMERIQUE, FIGUEIRA e BRITTES, 2016, p. 64).

Isso ocorre porque em um “[...] cenário de desigualdade estrutural e multidimensional [...]” (PEREIRA, 2015, p. 2082), contrapõem-se, de um lado, “[...] uma Carta que atribui ao Estado o dever de agir intensamente para suprir as necessidades básicas das pessoas através de políticas públicas” (PEREIRA, 2015, p. 2082) e, de outro, avolumam-se “[...] decisões sobre a alocação dos recursos financeiros disponíveis, nem sempre [...] tomadas de forma ajustada às prioridades estabelecidas na Constituição” (PEREIRA, 2015, p. 2083). Em verdade, em vez de atenderem os mandamentos constitucionais, as ações do Poder Público têm sido desenvolvidas, não raro, de modo a ter

[...] por objetivo apenas a manutenção de vantagens político-eleitorais em favor daqueles que detêm o poder político e econômico. E persiste também a atuação do poder econômico e seu entendimento de que o espaço urbano serve apenas para o lucro e a especulação financeira [...] (PEREIRA e LEITE, 2016, p. 128).

Nesse contexto, entra em cena o controle jurisdicional — ou, como querem alguns, a *judicialização* — das políticas públicas, incluindo as que se relacionam com a gestão das cidades. Trata-se, com efeito, apesar da expressiva extensão das proteções trazidas pela Lei Maior brasileira, de um fenômeno que não é específico do País, mas que faz parte, na verdade, “[...] de um cenário mais amplo de judicialização da política e das relações sociais em geral, que tem alcance global” (PEREIRA, 2015, p. 2084).

Embora o Estado Democrático de Direito deva ter “[...] como finalidade a concretização material dos direitos fundamentais por meio da prática democrática, ou seja, da efetivação da cidadania material” (PEREIRA e LEITE, 2016, p. 126), a realidade tem se apresentado de forma bastante diversa. Isto é, apesar de que “[...] os direitos e liberdades individuais [...] só se realizam plenamente se os direitos sociais estiverem garantidos, e se o espaço urbano for o locus de realização da dignidade humana [...]” [g.n.] (PEREIRA e LEITE, 2016, p. 132), a devida

[...] análise externa das políticas públicas de urbanização e seu modo de execução no Brasil, bem como a constatação da insuficiência de seus resultados, traduzem e exemplificam bem a necessidade de se repensar o ciclo das políticas públicas no modelo do Estado Democrático de Direito (PEREIRA e LEITE, 2016, p. 119).

Por isso, “[...] diante da inércia do Executivo em prover cidadania, caberia a interferência do Judiciário, quando provocado [...] por ações de iniciativa popular, para que direitos fundamentais no âmbito da urbanização [...] se efetivem” (PEREIRA e LEITE, 2016, p. 129). Com isso, busca-se combater “[...] políticas públicas executadas ao sabor das forças político-eleitorais dominantes em cada governo, sem qualquer atenção às finalidades que devem nortear sua elaboração e execução” (PEREIRA e LEITE, 2016, p. 132), utilizando-se para esse fim ações coletivas que

[...] apresentam a vantagem comparativa de alcançar potencialmente, por meio de uma única decisão, todo o conjunto de cidadãos que tiverem seus direitos vulnerados, promovendo, em uma única empreitada institucional, uma correção ou aprimoramento da política ativa ou omissiva contrária à Constituição (PEREIRA, 2015, p. 2113).

Evidentemente, ainda que não seja possível “[...] resolver a questão da desigualdade social e da irracionalidade nos gastos públicos [...], o Direito pode ter a função de corrigir assimetrias e desobstruir canais bloqueados pelo aparato burocrático” (PEREIRA, 2015, p. 2083). Trata-se de reconhecer que “No âmbito do espaço urbano, o instrumental jurídico-político do Estado Democrático de Direito constitui uma das ferramentas passíveis de utilização para se atenuar a tensão existente entre dignidade humana e capital” (PEREIRA e LEITE, 2016, p. 127), construindo, assim, uma “[...] composição mínima entre o humano e o capital no âmbito do

urbano, [e] diminuindo as consequências daninhas da atuação capitalista” (PEREIRA e LEITE, 2016, p. 122).

Com efeito, haja vista que tanto o Legislativo quanto o Executivo não tem tido, historicamente, “[...] uma tradição de agilidade, eficiência e tratamento prioritário na proteção de direitos sociais, [...] não se pode prescindir de instrumentos corretivos para impulsionar a atuação dos agentes políticos” (PEREIRA, 2015, p. 2084). Em suma, intenta-se utilizar de meios já existentes que possam “[...] desbloquear o acesso do cidadão a um aparato burocrático que não distribui recursos escassos com fulcro apenas em razões técnicas e racionais, [mas também] por ser ainda contaminado pela cultura patrimonialista e clientelista” (PEREIRA, 2015, p. 2115).

Contudo, apesar de ser um importante meio de proteção do cidadão contra ações e omissões do Poder Público que violem direitos, há severas críticas em relação ao acionamento sistemático do Poder Judiciário com o intuito de resolver questões ligadas às políticas públicas. Não raro, costuma haver uma forte reprovação sempre em que o Poder Judiciário adentra no “[...] controle das políticas públicas para, em última instância, dar concretude às normas constitucionais que, às vezes, são alvo de omissão legislativa ou mesmo de ausência de regulamentação pelo Executivo” (SILVA, JORDÃO e CARVALHO, 2019, p. 224).

Invariavelmente, as diversas justificativa que desaprovam a judicialização de políticas públicas acabam todas por subvalorizar “[...] os impactos positivos desse fenômeno na construção de políticas inclusivas” (PEREIRA, 2015, p. 2086). Especificamente, essas críticas apontam como sendo um dos “[...] efeitos nefastos da judicialização [...]” (PEREIRA, 2015, p. 2085), o fato

[...] de que as decisões judiciais nesse domínio comprometem a liberdade política de alocação orçamentária. Elas afetam a previsibilidade do planejamento das despesas. Restringem, ainda, a liberdade de ação do Poder Executivo na gestão dos recursos financeiros. Nessa ordem de argumentos, as decisões que determinam a implementação de direitos sociais constituem uma ingerência indevida do Judiciário, que comprime a esfera de decisão dos agentes eleitos (PEREIRA, 2015, p. 2105).

Todavia, não se deve olvidar que “[...] a atuação do Judiciário, mesmo quando interfere em decisões tomadas por agentes respaldados no voto popular, pode ter uma funcionalidade democrática” (PEREIRA, 2015, p. 2105). Ora, não se pode negar que “[...] uma decisão que promova a inclusão de quem não tem acesso a prestações sociais fundamentais coopera para a realização das condições da democracia” (PEREIRA, 2015, p. 2105). Isto é, é claro que “Quem não tem acesso à saúde, à educação ou à moradia não tem condições de exercer sua liberdade fática, ou de participar da formação da vontade política” (PEREIRA, 2015, p. 2105). E isso assim ocorre também por que os

[...] titulares de direitos sociais fundamentais não realizados, por sua própria condição de desemprego, estão subrepresentados no processo político. Contextos de

acentuada desigualdade social e assimetrias distributivas fabricam processos democráticos disfuncionais. Nesse cenário de obstrução dos canais democráticos, o judiciário pode cooperar para o acesso a recursos que, uma vez garantidos, fortalecem as condições da democracia (PEREIRA, 2015, p. 2105-2106).

Nesse diapasão, é imperioso que se reconheça que, historicamente, “Sem superestimar o papel do Judiciário como *locus* dessas conquistas, [...] ações judiciais funcionaram como elementos catalisadores para a implementação das políticas públicas” (PEREIRA, 2015, p. 2107). Como exemplo, é possível citar o “[...] fornecimento de medicamentos anti-HIV [...]” (PEREIRA, 2015, p. 2107) pelo SUS e a “[...] imposição da realização da cirurgia de transgenitalização [...]” (PEREIRA, 2015, p. 2107), cujas políticas públicas só passaram a ser implementadas pelo Executivo depois de terem sido exitosamente judicializadas.

Além disso, mesmo a questão atinente à suposta limitação de recursos financeiros para atender esses direitos deve ser relativizada. Isso porque, embora esse tipo de argumento seja levantado sempre que se trata de direitos sociais, dificilmente se percebe que

Todas as ações em que figura como parte o Estado geram repercussões na equação entre receitas e despesas. Assim, decisões relacionadas à remuneração de servidores públicos, [...] que envolvem questões tributárias, bem como [...] responsabilidade civil movidas contra o Estado, também têm relevância econômica. No entanto, utilizar o argumento das causalidades econômicas para definir a decisão certa em julgamentos dessa natureza não é algo tão corriqueiro. E dar a essas considerações um peso exacerbado no discurso jurídico pressupõe um consequencialismo pragmatista que, levado muito longe, coloca premissas caras ao Estado de Direito em risco (PEREIRA, 2015, p. 2109).

Com efeito, a crítica que aponta para uma suposta falta de *expertise* do Judiciário para decidir em relação à implementação ou não de algumas políticas públicas, “[...] muitas vezes parte de uma visão idealizada da Administração e das instâncias técnicas, pressupondo um grau ótimo de racionalidade e eficiência” (PEREIRA, 2015, p. 2111). Na realidade, é a própria “[...] precariedade e baixa qualidade dos órgãos técnicos e dos serviços [...] [que] gera crises de confiança nos usuários, contribuindo para o aumento da judicialização” (PEREIRA, 2015, p. 2111). Em outras palavras, são esses mesmos

Serviços públicos mal aparelhados do ponto de vista técnico e material [que] geram efeitos nefastos tanto por acarretarem restrições indevidas à fruição dos direitos sociais, quanto por dificultarem a colheita de informações relevantes para subsidiar a formulação da decisão judicial (PEREIRA, 2015, p. 2111).

Outrossim, o Judiciário pode utilizar “[...] fórmulas processuais que viabilizem a interlocução entre os protagonistas [...] para decisões mais justas, do ponto de vista substantivo, e mais justificadas, do ponto de vista procedimental” (PEREIRA, 2015, p. 2112). O contrário não poderia ser, dado que o próprio “[...] incremento vertiginoso da judicialização impõe o

experimentalismo institucional visando a soluções coletivas e amparadas na construção de procedimentos deliberativos” (PEREIRA, 2015, p. 2114). Em verdade, esses instrumentos têm sido “[...] relevantes não apenas por contribuírem para a formação de um processo judicial deliberativo, mas também porque questões envolvendo direitos sociais encerram um amálgama entre saber científico, escolhas políticas e direito” (PEREIRA, 2015, p. 2112).

Desse modo, quando se trata do controle jurisdicional de políticas públicas, as justificativas que tentam vetá-lo devem ser enfrentadas não só porque o Judiciário está a cumprir o seu papel, quando devidamente instado a decidir a causa, mas também porque subjaz a essas argumentações uma lógica que dá pouca relevância ao atendimento de direitos, principalmente os sociais. Não se pode olvidar que a Administração Pública deve se guiar necessariamente pela lei e se não o faz, deve sempre haver um modo de reconduzi-la ao caminho certo, incluindo o dever do Poder Público de implementar adequadamente as políticas públicas previstas pela Carta de 1988.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, foi aclarada a metodologia utilizada nesta pesquisa, já que “Para que um conhecimento possa ser considerado científico, torna-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação. Ou, em outras palavras, determinar o método que possibilitou chegar a esse conhecimento” (GIL, 2008, p. 8). Portanto, buscou-se aqui discorrer acerca do “[...] conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia [...]” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 83) permitiu que se alcançasse o objetivo pretendido, qual seja, o de obter “[...] conhecimentos válidos e verdadeiros [...]” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 83) relacionados aos instrumentos participativos fomentados pela Lei Federal nº 10.257/2001 e sua limitação no que concerne ao enfrentamento da exploração da cidade como mera mercadoria, além de se propor, a partir desse quadro, um caminho para se contornar as restrições que ora se impõem.

De antemão, porém, é imperioso ressaltar que em razão da pandemia da COVID-19 que assola atualmente o Brasil e o mundo, foi necessário desenvolver uma fundamentação essencialmente calcada em documentos impressos ou disponibilizados em meio eletrônico. Logo, restou descartada a utilização de dados, por exemplo, oriundos de questionários e entrevistas, em respeito às normas de segurança sanitária que intentam, por sua vez, controlar a disseminação do vírus.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Primeiramente, no que tange à abordagem, é esta uma pesquisa qualitativa que, portanto, não se preocupa “[...] com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc.” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 31). Logo, o foco deste trabalho é “[...] explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito [...]” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 32), com o fim de esmiuçar “[...] aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 32).

Com efeito, foram utilizados dados qualitativos que receberam “[...] tratamento interpretativo [...]” (ALYRIO, 2009, p. 59). Portanto, foi realizada uma análise dos discursos, prescindindo-se da utilização de qualquer “[...] instrumental estatístico [...]” (ZANELLA, 2012, p. 73). No que tange, por seu turno, à técnica de coleta desses dados, esta pesquisa se fundamentou “[...] em fontes bibliográficas; ou seja, [com] [...] dados [...] obtidos a partir de

fontes escritas [...]” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 69), principalmente no que diz respeito à seção da *Fundamentação Teórica*. Além disso, para dar base ao estudo caso focou-se tanto em documentos “[...] de segunda mão “[...] que de alguma forma já foram analisados, tais como [...] decisões de juízes [...]” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 69), quanto de primeira mão que “[...] não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal [...]” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 69).

Por sua vez, no que concerne à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada que, como tal, “Objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 35). Já em relação aos objetivos, é esta uma pesquisa explicativa que visa, portanto, explicar “[...] o porquê das coisas através dos resultados oferecidos” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 35), à medida que os objetivos gerais focam também em “[...] identificar fatores determinantes ou contributivos ao desencadeamento dos fenômenos” (ZANELLA, 2012, p. 79), com a preocupação de “[...] identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos” (GIL, 2002, p. 42).

Por seu turno, tratando especificamente do método de abordagem em um “[...] nível de abstração mais elevado, dos fenômenos da natureza e da sociedade” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 106), trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental. Formulou-se, por sua vez, como hipótese o seguinte: se “O Estado e a Empresa, apesar de suas diferenças e às vezes de seus conflitos, convergem para a segregação” (LEFEBVRE, 2001, p. 99), os instrumentos participativos da Lei Federal de Políticas Urbanas e das demais leis que regem a vida na cidade, não são suficientes, por si sós, para se garantir uma vida urbana oposta à exploração da cidade meramente pelo seu valor de troca.

Com isso, buscou-se analisar a utilização de meios de avaliação a fim de analisar e controlar as políticas urbanas, com vista a se proteger o valor de uso da cidade, até o limite de exequibilidade possível em uma sociedade capitalista. Nesse sentido, o direito à cidade e a urbanidade material teriam a finalidade de guiar tanto a implementação das políticas da cidade, quanto de servir de norte para um eventual controle dos atos da Administração Pública que viessem a fomentar a exploração da cidade como mera mercadoria.

3.2 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Especificamente, em se tratando do método de procedimento que abarca as “[...] etapas mais concretas da investigação, com finalidade mais restrita em termos de explicação geral dos fenômenos e menos abstratas” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 106), nesta pesquisa foi

elaborado um estudo de caso, visto que um “[...] estudo de um caso em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou mesmo de todos os casos semelhantes” (GIL, 2008, p. 18). Mormente, ainda que na prática o grande número de vetores variados que atuam de forma distinta em cada situação, o estudo de caso não deixa de permitir que sejam destacadas as forças atuantes e os pontos mais importantes que operaram em ocorrência desse tipo, explicitando assim, efetivamente, com se realiza a gestão das cidades.

Inegavelmente, o estudo de caso se constitui do método mais adequado “[...] para responder às questões ‘como?’ e ‘por quê?’ que são questões explicativas [...]” (ALYRIO, 2009, p. 66), justamente por se ter “[...] pouco controle sobre os eventos [...]” (YIN, 2001, p. 19). E são justamente esses questionamentos que uma pesquisa explicativa visa responder. . Por essa razão, é que deve ser “O estudo de caso [...] a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, [...] quando não se podem manipular comportamentos relevantes” (YIN, 2001, p. 27).

Além disso, como diferencial, o estudo de caso tem a particular “[...] capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências — documentos, artefatos, entrevistas e observações [...]” (YIN, 2001, p. 27). Da mesma forma, conquanto se trate de um estudo de caso único, não deixa o presente trabalho de servir, igualmente, “[...] para se determinar se as proposições de uma teoria são corretas ou se algum outro conjunto alternativo de explicações possa ser mais relevante” (YIN, 2001, p. 62).

Assim sendo, buscou-se, por meio de uma pesquisa qualitativa, de cunho explicativo e de caráter bibliográfico e documental, estruturada como um estudo de caso, utilizar de um episódio específico — qual seja, a construção e derrubada de muros em torno do Loteamento Santa Rita —, para apontar as limitações dos instrumentos participativos fomentados pelas leis que regem a vida urbana. Mesmo que o hodierno estímulo à participação social não deixe de ser uma evolução se comparado à lógica das imposições estatais de outrora, próprias de regimes autoritários como o que sucedeu antes do advento da Constituição de 1988, a forma direta de participação nas políticas urbanas não deixa de ter a sua própria problemática.

Ademais, a fim de dar o devido suporte ao estudo de caso, foi realizada a triangulação dos dados, de modo a se confrontar as versões que foram registradas perante o Poder Judiciário, com as relatadas nas matérias jornalísticas da mídia local, além de outros documentos governamentais. Conquanto se trate de uma pesquisa eminentemente bibliográfica e documental, as reportagens foram essenciais para trazer para o trabalho o ponto de vista da população diretamente impactada pela construção dos muros no Loteamento Santa Rita.

4 DA CONSTRUÇÃO À DERRUBADA DE MUROS EM TORNO DO LOTEAMENTO SANTA RITA NA CIDADE DE PIRACICABA (SP)

Neste Capítulo, desenvolveu-se um estudo de caso único concernente à construção e derrubada de muros outrora erguidos a fim de fechar as vias públicas de acesso ao Loteamento Santa Rita, na cidade de Piracicaba. Sem consenso, acabaram por se contrapor em juízo dois grupos de moradores: um visando à construção e manutenção dessas barreiras, construídas com autorização do Executivo Municipal; e outro, por sua vez, requerendo exatamente o oposto, isto é, a demolição.

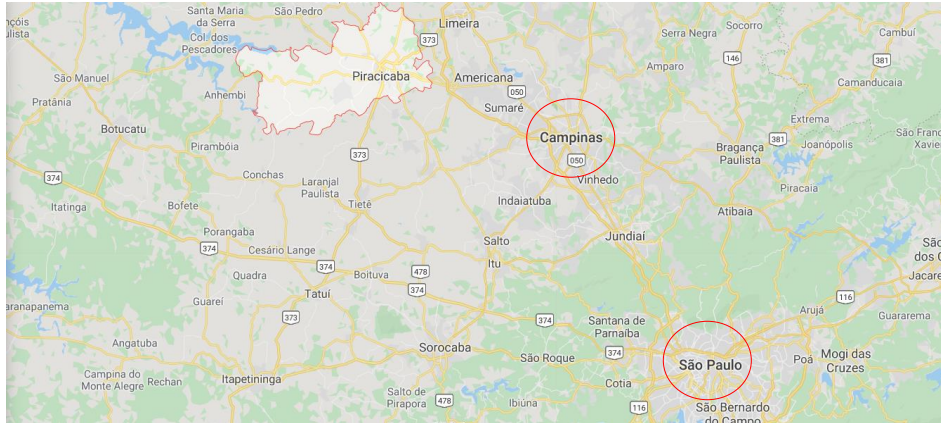
Com efeito, até que se chegasse a uma solução, o processo tramitou nos Tribunais de Justiça por quase uma década. Ao final, logrou êxito a Ação Popular que requereu a derrubada, o que resultou na condenação da Prefeitura do Município de Piracicaba, além da associação que defendia a existência do muro, bem como de vários agentes públicos, a arcarem todos com as despesas atinentes à remoção dos aparatos.

4.1 O MUNICÍPIO DE PIRACICABA (SP)



Fotografia 1 — Vista área da cidade de Piracicaba, Estado de São Paulo (2011)
Fonte: IPPLAP (2014, p. 10).

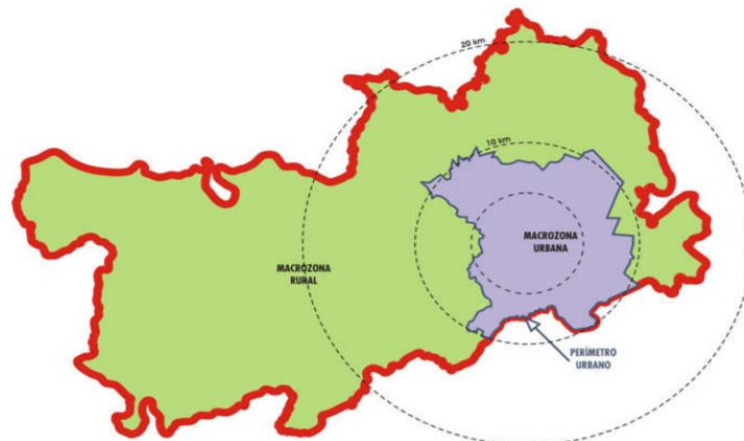
A cidade de Piracicaba se localiza às margens do rio de mesmo nome (Fotografia 1), no interior de São Paulo, a cerca de 160km da capital do Estado (Mapa 1). Em termos regionais, o município compõe, junto com outros 89, a Região Administrativa de Campinas (ALESP, 2008), distando, por sua vez, cerca de 60km da cidade de Campinas (Mapa 1).



Mapa 1 — Localização de Piracicaba em relação a Campinas e São Paulo
 Fonte: Adaptado de Google Maps (GOOGLE, 2020c).

No que tange aos dados econômicos, Piracicaba deteve em 2017 o 14º maior PIB de São Paulo (IBGE, 2020), alcançando o total de R\$ 21.896.871.500,00, representando assim, 1,03% do PIB do Estado (SEADE, 2020). Já no que se relaciona à participação setorial no valor adicionado, 71,47% foram serviços, 27,43% atividades da indústria e, por fim, 1,1% foram transações agropecuárias (IPPLAP, 2017).

Por seu turno, em relação ao território, o município ocupa uma área de 1.378,50 Km². Desse total, 245,44 Km² correspondem à área urbana e 1.133,06 Km² à rural (IPPLAP, 2020a), de acordo com o que apresenta o Mapa 2.



Mapa 2 — Macrozonas urbana e rural do município de Piracicaba
 Fonte: IPPLAP (2014, p. 28).

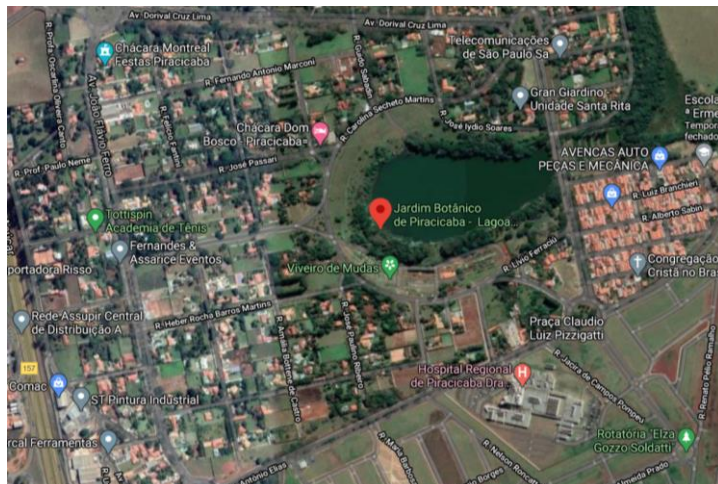
Sua população, conforme apontam as estimativas para 2020, passa de 407.000 habitantes (IBGE, 2020), fazendo de Piracicaba a 17ª cidade mais populosa do Estado (IBGE, 2020). Por seu turno, no que concerne especificamente ao seu grau de urbanização, a razão da população urbana em relação à população total alcançou, também em 2020, o percentual de 98,18 (IPPLAP, 2020c).

Com efeito, a zona urbana do município de Piracicaba é dividida em cinco grandes regiões, quais sejam: Oeste, Leste, Sul, Norte e Centro (IPPLAP, 2010). Em 2010, período do último censo demográfico, a mais populosa era a Região Norte, contando então com cerca de 25% da população piracicabana (IPPLAP, 2010). Em último lugar, estava a Região Oeste, que detinha na ocasião apenas 17% do total da população da cidade (IPPLAP, 2010).

Por sua vez, no que diz respeito aos demais aspectos relacionado à gestão urbana, Piracicaba regulamentou seu primeiro Plano Diretor em 1995, por meio da Lei Complementar Municipal nº 46/1995, com base em um estudo que visava à época abarcar “[...] as questões ambientais, as sub-bacias hidrográficas urbanas, participação popular e os instrumentos jurídicos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988” (PMP, 2020). Na sequência, a partir de 2007, entrou em vigor a Lei Complementar Municipal nº 186/2006, tratando acerca da revisão do Plano Diretor anterior, então “Elaborada com os técnicos da prefeitura, sob coordenação da Secretaria de Planejamento e, a partir de 2003, pelo Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba — IPPLAP [...]” (PMP, 2020).

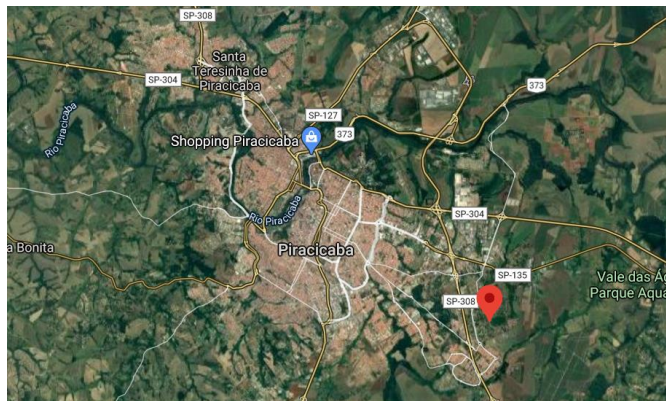
A partir de dezembro de 2020, com a vigência da Lei Complementar Municipal nº 405/2019, cuja *vacatio legis* foi alterada pelo PLC nº 06/2020, passará a vigorar para os próximos 10 anos um novo PDM piracicabano, fruto de debates “[...] com os diversos segmentos da sociedade civil e pautado no bem-estar dos cidadãos, da segurança e do equilíbrio ambiental” (IPPLAP, 2019b). Dentre as inovações trazidas por essa norma da vida urbana, destaca-se a “[...] inclusão de nove Parques Lineares, nas diversas regiões da cidade, com o foco na melhoria ambiental e ampliação de áreas de lazer e de cultura” (IPPLAP, 2020b).

4.2 O BAIRRO SANTA RITA



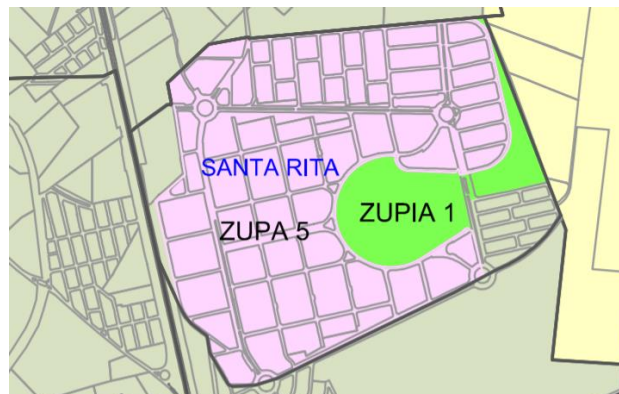
Fotografia 2 — Imagem de satélite do Bairro Santa Rita
Fonte: Google Maps (GOOGLE, 2020a).

O Bairro Santa Rita (Fotografia 2) se localiza na Região Leste de Piracicaba (Fotografia 3), a qual é composta ainda pelos bairros Agronomia, CECAP, Conceição, Dois Córregos, Jardim Abaeté, Jardim São Francisco, Monte Alegre, Morumbi, Piracicamirim, Pompeia, Santa Cecília, Taquaral, Unileste, Vila Independência e Vila Monteiro (IPPLAP, 2010). Em 2010, cerca de 18% da população piracicabana residia nessa Região, dentre os quais, 1.993 eram moradores do Santa Rita, representando, portanto, apenas 3% de toda a população da Região Leste (IPPLAP, 2010).



Fotografia 3 — Imagem de satélite da mancha urbana da cidade e o Bairro Santa Rita
Fonte: Google Maps (GOOGLE, 2020b).

De acordo com o mais recente PDM, o Bairro Santa Rita está inserido na Macrozona de Urbanização Consolidada — ou MUC —, a qual, conforme dispõe o art. 52 da LCM nº 405/19, é “[...] uma região consolidada da cidade que possui as melhores condições de infraestrutura e destina-se prioritariamente à ocupação adequada do território no tocante ao uso, ocupação, adensamento, verticalização e demais parâmetros urbanísticos [...]” (PIRACICABA, 2019). A partir dessa Macrozona, o bairro é subdividido em três Zonas, quais sejam, a Zona Urbana de Proteção da Paisagem — ou ZUPA —, a Zona Urbana de Proteção e Interesse Ambiental — ou ZUPIA —, e a Zona Urbana de Requalificação de Bairros — ou ZURB — representadas respectivamente nas cores rosa, verde e cinza no Mapa 3.



Mapa 3 — As ZUPA 5, ZUPIA 1 e ZURB 2 do Bairro Santa Rita
Fonte: LC 405/19, Anexo I, Mapa 17 (PIRACICABA, 2019)

A ZUPA, de acordo com o art. 62 do PDM de 2019, “[...] é constituída por porções do território que possuem ocupação consolidada, devendo ser observadas as restrições convencionais ou particulares [...]” (PIRACICABA, 2019). Com efeito, dentre essas limitações, o art. 66 do LCM nº 405/2019 impõe especificamente à ZUPA 5, ou seja, estritamente ao Loteamento Santa Rita, 50% de Taxa de Ocupação¹⁵, 30% de Taxa de Permeabilidade¹⁶ e, lotes mínimos de 1.000m² (PIRACICABA, 2019).

Se comparadas com a ZURB que constituem a “[...] região consolidada da cidade e que possui condições de infraestrutura” (PIRACICABA, 2019), há claras diferenças. Notadamente, conforme impõe o art. 58 da LCM nº 405/2019, o tamanho mínimo dos lotes de todas as ZURBs pode ser de apenas 200 metros, a Taxa de Ocupação de 70% e, por fim, a Taxa de Permeabilidade pode ser de 10% (PIRACICABA, 2019).

Por sua vez, de acordo com o que prevê art. 74 do Plano Diretor piracicabano de 2019, a ZUPIA “[...] é constituída por um conjunto de áreas de proteção da paisagem e do meio ambiente, constituídos pelos Jardins Botânicos e maciços florestais de interesse ambiental no perímetro urbano” (PIRACICABA, 2019). Nesse sentido, a ZUPIA 1, que trata especificamente de áreas de jardins botânicos, tem como limitações uma Taxa de Ocupação de 30%, uma Taxa de Permeabilidade de 70%, sem previsão de lotes mínimos (PIRACICABA, 2019).

Com efeito, conquanto o §1º, art. 125, da LCM nº 405/2019 preveja nessa região a existência apenas do Santa Rita e do Jardim São Francisco (PIRACICABA, 2019), é comum que ambos os bairros sejam subdivididos e denominados de acordo com os nomes dos loteamentos que os formaram. Desse modo, costuma ser denominado por *Loteamento Santa Rita*¹⁷, *Jardim Santa Rita*, *Chácara Santa Rita* ou mesmo *Condomínio Santa Rita*, a porção principal que atualmente faz parte da ZUPA 5, e que “[...] tem cerca de 500 terrenos grandes (com medidas que variam de 1.000 a 3.000 metros quadrados)” (GUADAGNIM, 2018d).

Há ainda, conforme demonstra a Figura 7, o assim chamado *Santa Rita Avencas*, que apesar de também fazer parte do Bairro Santa Rita, é classificado pelo PDM piracicabano mais recente como sendo uma ZURB do tipo 2, apta a ter, por exemplo, imóveis com lote mínimo de apenas 200m². Com efeito, essas diferenças entre o Loteamento Santa Rita e o Santa Rita Avencas foram, na visão de alguns moradores, salutares para a construção dos muros que

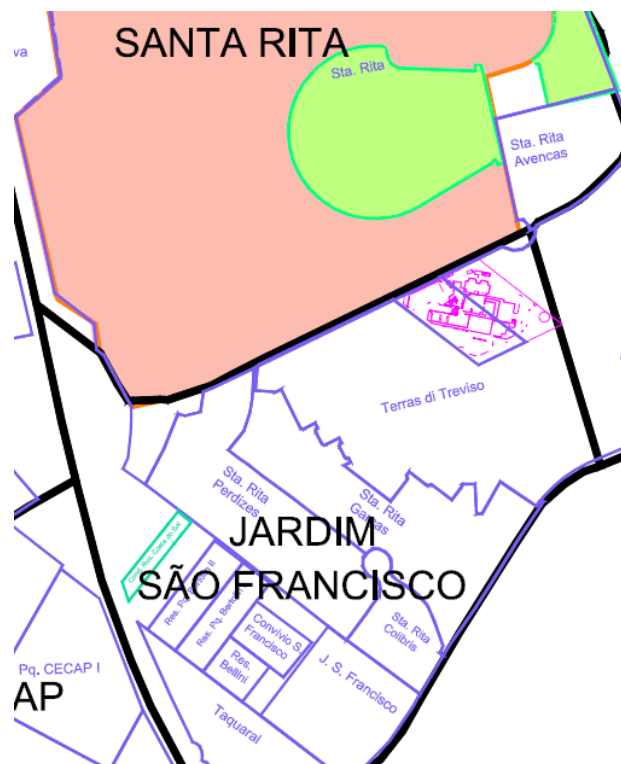
¹⁵ De acordo com o inc. III, art. 133, da LCM nº 405/2019, entende-se por Taxa de Ocupação o “[...] percentual máximo permitido entre a área da projeção da edificação e a área do terreno”.

¹⁶ De acordo com inc. V, art. 133, da LCM nº 405/2019, entende-se por Taxa de Permeabilidade o “[...] percentual mínimo expresso pela relação entre a área do lote sem pavimentação impermeável e sem construção no subsolo e a área total do terreno”.

¹⁷ Neste trabalho, optou-se pela designação *Loteamento Santa Rita* para se referir especificamente à parcela do Bairro Santa Rita cujo fechamento foi então autorizado pela Prefeitura de Piracicaba, dado que o próprio Executivo Municipal fez uso dessa mesma denominação ao expedir o Decreto Municipal nº 2.339/2007.

acabaram por criar “[...] uma separação de classes sociais” (GUADAGNIM, 2018f). Nesse sentido, alguns moradores chegaram a afirmar que “A verdade é que o pessoal do [Loteamento] Santa Rita [ZUPA 5] não quer que os moradores do [Santa Rita] Avencas [ZURB 2] passem por aqui” (GUADAGNIM, 2018e).

Igualmente, assim como também demonstra o Mapa 4, algumas porções limítrofes ao Bairro Santa Rita, ainda que façam parte oficialmente do Jardim São Francisco, também costumam ser denominadas por *Santa Rita*. Como consequência, tem-se dentro do Bairro Jardim São Francisco, por exemplo, o Santa Rita Perdizes, o Santa Rita Colibris e o Santa Rita Garças. Além desses núcleos que fazem menção ao Santa Rita, há outras subdivisões que também seguem a lógica dos empreendimentos imobiliários que os formaram, sem no entanto vincular seus nomes ao referido bairro, a exemplo do Loteamento Terras di Triveso (AVT, 2020).



Mapa 4 — Loteamentos existentes nos Bairros Santa Rita e Jardim São Francisco
Fonte: IPPLAP (2019a)

Com efeito, são muito importantes todas essas particularidades à medida que elas propiciam que se identifique com mais clareza o impacto dos muros sobre as subdivisões dos Bairros Santa Rita e Jardim São Francisco. A título de exemplo, o Santa Rita Avencas (ZURB 2) foi um dos notórios prejudicados e, em razão disso, seus moradores foram bastante atuantes pela derrubada das referidas barreiras. Além desse último, apoiaram igualmente a demolição dos aparatos os moradores do Santa Rita Perdizes (ZURB 2) e do Santa Rita Garças (ZURB 2),

ambos motivados pelo insulamento causado pelo fechamento das vias públicas que davam acesso ao Bairro Santa Rita (ZUPA 5).

4.3 OS MUROS DA DISCÓRDIA

Em 15 de outubro de 2007, a Prefeitura de Piracicaba viria autorizar, por meio do Decreto Municipal nº 2.339 (art. 1º), “[...] o fechamento das vias públicas de acesso ao Loteamento ‘Santa Rita’, com outorga de utilização privativa aos proprietários e/ou moradores [...]” (PIRACICABA, 2007a). De acordo com o Executivo Municipal, tratava-se da mera aprovação de um “[...] pedido de formação de um condomínio feito [...] em 2007, depois de ampla discussão entre moradores e secretarias municipais” (CAMPOS, 2018b). Isto é, pelo prisma da Administração Municipal, tratou-se da simples chancela de uma

[...] solicitação [que] foi processada de acordo com lei municipal e [que para tal] houve ampla discussão, reuniões estudos de diversas secretarias municipais, entre elas, a Sedema (Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente), Semuttran (Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte), Procuradoria Geral, Ipplap (Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba) e Secretaria Municipal de Obras (SILVA, 2018a).

Segundo o Executivo, a origem dessa solicitação seria um requerimento dos próprios moradores do loteamento que se organizaram em uma associação. Tratava-se, de acordo com o que figurou na introdução da referida norma (PIRACICABA, 2007a), de um pedido que estaria em conformidade com a Lei de Parcelamento do Solo da época — a LCM nº 207/2007 —, especialmente no que concernia aos requisitos “Da Restrição ao Acesso de Vias Públicas, Bairros e Loteamentos” (PIRACICABA, 2007b).

De fato, tais “[...] moradores resolveram [...] criar uma espécie de condomínio fechado [...]” (CAMPOS, 2018a), mas a decisão pelo fechamento do bairro nunca foi unânime, posto que havia quem defendesse “[...] a manutenção e outros, a retirada das barreiras construídas [...]” (CAMPOS, 2018a). Apesar disso, o conjunto de muros acabou, mesmo assim, por ser “[...] construído pela Associação de Moradores do Bairro Santa Rita [...]” (GUADAGNIM, 2018a), com o exato propósito de “[...] converter em condomínio fechado um loteamento residencial existente há anos” (GUADAGNIM, 2018a), qual seja, o Loteamento Santa Rita.

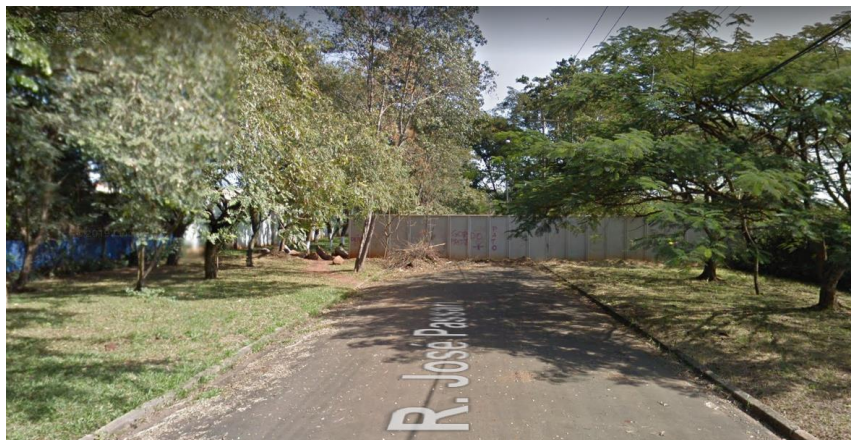
Desse modo, tão logo foi publicada a autorização concedida pela Prefeitura, teve início “O fechamento do bairro Santa Rita [...] em 2007 [...]” (GUADAGNIM, 2018d), por meio de uma série de obras “[...] financiada pelos próprios moradores [...]” (LIMA, 2018). Com efeito, foram erguidas barreiras que não apenas separaram o Santa Rita Avencas do “[...] do Jardim Santa Rita — composto, na maioria, por chácaras” (LIMA, 2018), como também acabaram por

impactar toda a região, sobretudo ao se considerar os vários outros muros que foram “[...] construídos nas principais vias que ligam os dois bairros [...]” (LIMA, 2018).

Efetivamente, a série de barreiras então construídas acabou por dividir “[...] o bairro Santa Rita em dois [...]” (MORGADO, 2018b), tolhendo a sua integração com núcleos habitacionais adjacentes e com o restante da cidade, além de forçar que os moradores do Santa Rita Avencas tivessem “[...] que percorrer um caminho mais longo para chegar ao Jardim Santa Rita” (LIMA, 2018). A fim de efetivar o fechamento das vias, o trânsito de veículos foi vetado e, uma vez que se deveria garantir, de acordo com o previa o art. 2º do referido Decreto, “[...] o livre acesso de pedestres, em especial às áreas verdes, de lazer, institucionais e aos equipamentos públicos” (PIRACICABA, 2007a), foram mantidos vãos junto às laterais desses muros. Conseqüentemente, esses aparatos não foram construídos “[...] totalmente fechados, havia aberturas para pedestres” (GUADAGNIM, 2018c), além de terem sido erguidos com dimensões variadas e de modo não contíguo, conforme demonstram as Fotografia 4 e 5.



Fotografia 4 — Fechamento do acesso da Av. Antônio Elias ao Loteamento Santa Rita
Fonte: Google Maps (GOOGLE, 2011).



Fotografia 5 — Fechamento do acesso da R. José Passari à Av. João Flavio Ferro
Fonte: Google Maps (GOOGLE, 2011).

Evidentemente, em razão das divergências, a construção dos muros “[...] causou confusão, porque parte dos moradores não queria o fechamento” (CAMPOS, 2018b), sendo

realizados inúmeros protestos, a exemplo do que ilustra a Fotografia 6. Todavia, esse tipo embate não era exclusivo da cidade de Piracicaba, uma vez que tal problemática se tornou relativamente comum na região, a exemplo do município vizinho, Rio Claro, que enfrentava “[...] a mesma questão com os bairros Porto Fino e Jardim Leblon, que recentemente decidiram que construiriam um muro separando o bairro e [sic] transformando-o num condomínio” (MORGADO, 2018a).



Fotografia 6 — Protesto pela derrubada dos muros do Santa Rita
Fonte: Passos (2018).

No que tange às justificativas, a principal alegação dos moradores que estavam a favor da manutenção dos muros girava em torno de que não conseguiria o Estado “[...] garantir a segurança necessária para [...] terem tranquilidade, sem necessidade de fechamento do bairro” (CAMPOS, 2018a). Do outro lado, porém, afirmava-se ter-lhes sido violado o “[...] direito de ir e vir [...]” (CAMPOS, 2018a) e que, como resultado, os moradores necessitariam “[...] dar voltas nos quarteirões para chegar até o Hospital Regional [...], ao lado do bairro, por exemplo” (CAMPOS, 2018a).

Além disso, em face do alto custo da manutenção do fechamento e que “[...] o bairro não foi concebido como condomínio [...]” (CAMPOS, 2018b), passaram a tomar corpo reclamações a respeito “[...] do pagamento das taxas de condomínio [...]” (CAMPOS, 2018b). Isso porque, caberia aos proprietários e/ou moradores, segundo dispunha o citado Decreto (art. 2º, §1º), arcar “[...] com todas as despesas e ônus decorrentes [...], inclusive com a conservação e manutenção dessas vias e dos serviços públicos existentes, [...] conservação do pavimento asfáltico, coleta de lixo, varrição, capinação, jardinagem, sinalização e segurança” (PIRACICABA, 2007a), além de

custear (art. 2º, *caput*) “[...] a diuturna permanência de, ao menos, um vigia, através de portão, cancela, correntes ou similares, podendo ser dotado de guarita de controle [...]” (PIRACICABA, 2007a).

Dessarte, a fim de viabilizar essas contrapartidas, estariam todos (art. 2º, § 4º) “[...] obrigados a contratar mão-de-obra adequada” (PIRACICABA, 2007a), apenas se eximindo do pagamento das despesas decorrentes aqueles que tivessem (art. 2º, §3º) “[...] renda familiar inferior a três salários mínimos [...]” (PIRACICABA, 2007a). Entretanto, a todos os outros moradores e/ou proprietários, os gastos representariam uma “[...] despesa extra de aproximadamente R\$ 1 mil, com o pagamento de condomínio” (GUADAGNIM, 2018c).

Assim sendo, diante desse quadro, os moradores insatisfeitos se organizaram e optaram por impetrar “[...] uma ação popular com pedido de liminar ajuizada por 88 moradores [...]” (CAMPOS, 2018b), na tentativa de que o conjunto de muros, já autorizado e já em construção, viesse a ser demolido. Exitosamente, ao acionarem o Judiciário, conseguiram que a série de obras que teve início em 2007 fosse “[...] embargada em 2008, depois de liminar concedida na primeira instância” (GUADAGNIM, 2018d).

Apesar da decisão favorável, até a conclusão do processo e seu devido cumprimento, seria necessário cerca de “[...] uma década” (GUADAGNIM, 2018b). Em primeira instância, a sentença determinou a derrubada dos muros, porém, houve recurso para o TJ/SP, STJ e STF, o que veio a postergar a execução por cerca de 10 anos. Não obstante, na segunda instância a sentença também foi mantida e o “[...] Tribunal de Justiça de São Paulo [...] incluiu como corresponsável pelos prejuízos pela derrubada dos muros a Associação dos Moradores do Bairro Santa Rita” (GUADAGNIM, 2018b).

Além disso, houve a determinação para que ressarcissem “[...] as autoridades municipais da época [...] os cofres públicos” (GUADAGNIM, 2018h) em relação às despesas da demolição, incluindo, solidariamente, “[...] prefeito e [...] secretários municipais da época que assinaram o decreto autorizando a construção” (GUADAGNIM, 2018b) dos aparatos. Todavia, ainda que tenham os moradores obtido sentenças favoráveis em “[...] todas as instâncias” (GUADAGNIM, 2018d), visto que também “O STF (Supremo Tribunal Federal) e STJ (Superior Tribunal de Justiça) mantiveram as decisões anteriores” (GUADAGNIM, 2018b), a derrubada dos muros acabou por não ser imediata dado que, basicamente, houve duas controvérsias que vieram a obstar o efetivo cumprimento das decisões judiciais.

A primeira das querelas dizia respeito especificamente à suposta inexactidão acerca de quem, de fato, deveria “[...] arcar com os custos pela derrubada da construção” (CAMPOS,

2018b), uma vez que o Executivo sustentava, à época, a tese de “[...] que ‘o cumprimento da sentença tem que ser promovido pelos autores’” (GUADAGNIM, 2018a). Em outras palavras, segundo a Administração Municipal, os próprios moradores deveriam ser os responsáveis “[...] pela execução da sentença, ou seja, a derrubada do muro e a remoção dos entulhos” (GUADAGNIN, 2018g).

O segundo impasse estava relacionado a quais barreiras, em específico, deveriam ser derrubadas, haja vista que a Prefeitura também alegava, mesmo após o trânsito em julgado da sentença, que era importante manter certos trechos amuralhados “[...] com base no projeto de transformar as margens da lagoa próxima em um Jardim Botânico” (GUADAGNIM, 2018h) que seria implantado “[...] a poucos metros do muro” (GUADAGNIM, 2018f) que separava o Loteamento Santa Rita do Santa Rita Avencas. A barreira em questão, no entanto, era a principal estrutura (Fotografia 7) questionada pelos moradores, haja vista que a sua manutenção implicaria que quem estivesse em certos pontos do Loteamento Santa Rita, ao tentar chegar ao Santa Rita Avencas, precisaria “[...] dar uma volta de mais de três quilômetros para percorrer um trecho que seria de 700 metros, caso o muro não impedisse o trânsito pela avenida” (GUADAGNIM, 2018e). Além disso, o fato de que se “[...] o muro fosse retirado, a avenida serviria como acesso principal dos moradores a bairros como Dois Córregos ou mesmo ao Centro da cidade” (GUADAGNIN, 2018g) revelava com clareza a importância daquelas vias para a integração tanto com os núcleos habitacionais adjacentes quanto com o restante da cidade.



Fotografia 7 — Rua cujo acesso foi fechado por muro no Santa Rita
Fonte: Passos (2018).

Não obstante, a Administração Municipal demoliu, em um primeiro momento, apenas parte das barreiras “[...] e encaminhou, a menos de dez dias para o fim do prazo, [...] pedido para o que o juiz entendesse que esse trabalho significava o cumprimento da sentença, uma vez que garantiria o livre acesso ao bairro a todos os munícipes” (GUADAGNIM, 2018h).

Isto é, caso o Judiciário aceitasse o entendimento do Executivo, permaneceria intocada, com os seus muros erguidos, a “[...] avenida Concepcionistas, acesso ao bairro Santa Rita Avencas, no qual se concentra[va] um grande número de reclamantes [...]” (GUADAGNIM, 2018c).

A justificativa então defendida pela Prefeitura era que estava “[...] prevista a implantação do Jardim Botânico de Piracicaba, no entorno da lagoa do bairro [...]” (GUADAGNIM, 2018f). Além disso, segundo o mesmo entendimento, já garantiriam “[...] os dois únicos trechos já abertos (nas ruas Bárbara Travagline Lubiani a Arthur Eugênio Sacconi) [...] ‘o livre acesso ao bairro Santa Rita’” (GUADAGNIM, 2018e). Nesse diapasão, a derrubada de alguns muros já seria suficiente para possibilitar a integração do bairro com as adjacências e com o restante da cidade.

À época, somava-se ainda a tal impasse que a Prefeitura, mesmo com a sentença ordenando a derrubada dos muros, teria iniciado “[...] a construção de um retorno em forma de ‘meia-lua’ ao final do trecho da via que termina próximo ao muro, do lado fora do cercamento” (GUADAGNIN, 2018g). Tratava-se, paradoxalmente, da “[...] construção de uma rotatória para que os moradores do Avencas [...] [fizessem] o retorno na via ao invés de continuar para o Jardim Santa Rita” (LIMA, 2018). Tal obra, no entanto, segundo o que entendiam os moradores, implicaria que “[...] a derrubada do muro foi deixada de lado pelo Executivo, já que a construção da rotatória dá a entender que a avenida se encerra naquele ponto” (LIMA, 2018).

Em razão dessas novas celeumas, as particularidades em relação à execução da sentença necessitaram ser apreciadas pelo Judiciário o qual, oportunamente, “[...] determinou o prazo de 15 dias para derrubada integral dos muros [...], dando prioridade às barreiras [...] [d]as avenidas dos Concepcionistas e João Flávio Ferro” (SILVA, 2018b). Concluiu, então, esse Poder que não poderia “[...] o município manifestar desconhecimento da preexistência da obrigação” (SILVA, 2018c) relacionada à derrubada dos muros do Loteamento Santa Rita, uma vez que “O decreto municipal que idealizou a criação do tal jardim foi editado em 2018, oito anos depois de ser declarada a sentença [...]” (SILVA, 2018c).

Assim sendo, se não fosse cumprida a contento a decisão judicial, contemplando a demolição integral de todas as barreiras, seria imposta uma “[...] multa diária de R\$ 1 mil [...]” (SILVA, 2018b) à Prefeitura de Piracicaba. Vencido, o Executivo acabou por cumprir totalmente a sentença, alegando, contudo, que “[...] em nenhum momento deixou de cumpri-la, apenas ponderou o prejuízo que traria ao Jardim Botânico com a abertura da Concepcionistas” (SILVA, 2018c). Ao fim, quando as equipes da Administração local, enfim, trabalharam “[...] na demolição do muro localizado na avenida dos Concepcionistas, o local mais polêmico, pois

impedia a passagem de pedestres para o outro lado do bairro” (SILVA, 2018d), pôs-se término ao impasse.

Na sequência, já no ano seguinte, o Executivo Municipal veio a autorizar a implantação do Jardim Botânico que, de forma indireta, acabou por se colocar como um suposto óbice à derrubada dos muros. Especificamente, a fim de viabilizar a sua efetivação, foi direcionado à área um “[...] investimento de R\$ 200 mil para a instalação de guarita, estacionamento para ônibus e carros, além de melhorias nas trilhas” (SILVA, 2019). Trata-se de um projeto que “[...] é dividido em três áreas distintas: uma anexa ao Parque do Engenho Central, uma no Santa Rita – no entorno da Lagoa e uma no Parque Natural da Cidade, situado em Santa Teresinha (Rodovia SP-304) no total de mais de 860 mil metros quadrados” (SILVA, 2019), cuja a entrada foi projetada, justamente, “[...] no cruzamento entre a avenida dos Concepcionistas e rua Livio Ferrari” (SILVA, 2019).

Por fim, o grupo de moradores que foi vencido na Ação Popular que ordenou a derrubada dos muros não desistiu de fechar o acesso público ao loteamento. Apesar de ter perdido “[...] a disputa judicial [...] para transformá-lo em um condomínio fechado, [...] já se articula para tentar promover o fechamento de setores ou mesmo de ruas do bairro” (GUADAGNIM, 2018d). Desta vez, intenta-se utilizar novas estratégias, a exemplo de tentar contar com a anuência total dos moradores, ou implementar fechamentos mais segmentados.

4.3.1 A AÇÃO POPULAR E AS DECISÕES DO JUDICIÁRIO

Uma vez que se pretende sopesar de que maneira a urbanidade material e o direito à cidade podem servir de pedra de toque tanto para a gestão urbana quanto para o seu eventual controle por parte do Poder Judiciário, faz-se necessário destacar os principais embasamentos que sustentaram as decisões judiciais exaradas na Ação Popular nº 0021217-32.2008.8.26.0451 (451.01.2008.021217). Busca-se com isso, estritamente, evidenciar os motivos que determinaram a derrubada dos muros do Loteamento Santa Rita, sem que seja necessário adentrar no universo das particularidades da Ciência Jurídica, haja vista a inserção do presente trabalho na seara da Gestão Pública de Municípios e não, pois, do Direito.

Em suma, intenta-se identificar, principalmente, que argumentos e princípios nortearam o Poder Judiciário na resolução do litígio em questão, com vista a se poder averiguar, na sequência, a sua eventual associação com o direito à cidade e com a urbanidade material. Portanto, uma vez que os posicionamentos do STJ e do STF foram de teor eminentemente jurídico, ainda que igualmente favoráveis à demolição dos muros do Loteamento Santa Rita,

não serão tratadas especificamente tais decisões nesse trabalho, uma vez que nenhuma delas trata do mérito da questão.

4.3.1.1 DA SENTENÇA DA 5ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE PIRACICABA

De acordo com a sentença de mérito (SÃO PAULO, 2010), o Decreto Municipal nº 12339/2007 que viabilizou o fechamento do Loteamento Santa Rita deveria observar, necessariamente, os requisitos impostos pela LCM nº 207/2007, a Lei de Parcelamento do Solo vigente à época. Todavia, isso não ocorreu, uma vez que demonstrou “[...] a documentação encartada aos autos [...] que o processo administrativo que resultou na autorização do fechamento do Bairro Santa Rita seguiu as disposições constantes da Lei Complementar n.º 165/04, a qual não mais se encontrava em vigor [...]” (SÃO PAULO, 2010).

O que ocorreu é que o processo que viria embasar o Decreto foi iniciado na vigência da Lei de Parcelamento de Solo anterior — a LCM nº 165/2004 —, mas deveria ter atendido a LCM nº 207/2007, uma vez que “[...] a lei nova aplica-se imediatamente às relações que, embora nascidas sob a vigência da lei antiga, ainda não se aperfeiçoaram” (SÃO PAULO, 2010). Nesse sentido, restou claro que

não foram integralmente atendidos os requisitos [...] especialmente no que diz respeito à declaração expressa de responsabilidade pelo fechamento, pela manutenção, pela conservação da pavimentação, pela coleta de lixo, capinação, jardinagem, sinalização e segurança, cuja falta não pode ser suprida pelo termo de responsabilidade firmado pela associação (SÃO PAULO, 2010).

Além desse, outro requisito também não foi atendido, particularmente no que diz respeito à realização do EIV — o Estudo de Impacto de Vizinhança —, que impõe como obrigatório “[...] o prévio exame nos empreendimentos e projetos que alterem as características a serem preservadas nos patrimônios cultural, artístico, histórico, paisagístico e arqueológico, e que causem modificações estruturais no sistema viário” (SÃO PAULO, 2010). Consequentemente, ficou inviabilizada as atribuições do Grupo Interdisciplinar de Análise de Impacto de Vizinhança o qual, por sua vez, teria a função de analisar e emitir “[...] pareceres quanto aos impactos e incomodidades gerados em empreendimentos em sistema de condomínio [...]” (SÃO PAULO, 2010).

A sentença também destaca que o grupo de moradores que promoveu o fechamento do bairro por meio da atuação da Associação dos Moradores do Bairro Santa Rita, tinha como “[...] objetivo a defesa do meio ambiente do bairro como um todo [...] [a fim de] torná-lo um bairro

verde” (SÃO PAULO, 2010). Porém, embora a construção dos muros não tenha sido aceita por todos os moradores por meio da

[...] obtenção do percentual mínimo de adesão de proprietários ou moradores do loteamento para o prosseguimento do projeto de fechamento, a associação optou por fechar apenas parte do bairro, ferindo os preceitos contidos em seus estatutos ao privilegiar apenas os interesses de um grupo de moradores do Jardim Santa Rita e excluir a área verde que circunda o lago existente no local (SÃO PAULO, 2010).

Como resultado, acabou-se criando na prática, equivocadamente, “[...] um novo loteamento no local sem a necessária observância dos preceitos legais” (SÃO PAULO, 2010). Com isso, voltou-se a desrespeitar a LCM nº 207/2007, à medida que essa norma “[...] em nenhum momento autorizou o fechamento apenas parcial de um bairro, exigindo a adesão de, no mínimo, 70% dos proprietários ou moradores da localidade” (SÃO PAULO, 2010). Consequentemente, restou clara a ocorrência de “[...] prejuízos à população residente dentro e fora dele [do Bairro Santa Rita] [...]” (SÃO PAULO, 2010), a exemplo da interrupção da “[...] circulação de linhas de ônibus no bairro, conforme amplamente divulgado na imprensa local, causando danos àqueles que dependem de tal tipo de transporte para o exercício de suas atividades habituais” (SÃO PAULO, 2010).

Ao fim, a decisão de primeira instância ressaltou ainda que apesar de ter a “[...] criminalidade nos dias de hoje [...] contribuído para o surgimento de loteamentos ou condomínios fechados” (SÃO PAULO, 2010), a construção desse tipo de urbanização não pode ferir o “[...] bem coletivo, segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como ao equilíbrio ambiental (valores preconizados pela Lei n.º 10.257/01 – Estatuto da Cidade)” (SÃO PAULO, 2010).

4.3.1.2 DO ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

O acórdão exarado pelo TJ/SP na Apelação Cível nº 0021217-32.2008.8.26.0451 ratificou a decisão de primeira instância e destacou alguns outros pontos importantes. Segundo a referida Corte, o fechamento das vias públicas do Loteamento Santa Rita, exatamente da maneira em que foi realizado, acabou por “[...] distorcer o parcelamento do solo urbano inicialmente aprovado para o local, haja vista que, além dos lotes relegados à parte exterior do loteamento, foram suprimidas áreas comuns e equipamentos urbanos [...]” (SÃO PAULO, 2011). Isto é, ainda que o fechamento do bairro tenha sido autorizado pela Administração Municipal, não se pode “[...] confundir, aqui, a autorização para o fechamento das vias com aquela necessária a eventual alteração do parcelamento do solo, questões absolutamente distintas” (SÃO PAULO, 2010).

Notavelmente, decidiu o Tribunal que embora não tivesse sucedido “[...] reflexos materiais [...], restou evidenciada [...] a ocorrência de lesão ao patrimônio público, assim entendido o dano imposto a direitos difusos, advindo das alterações do plano urbanístico municipal e no sistema viário local” (SÃO PAULO, 2010). Isto é, a alteração de vias públicas e do plano urbanístico, quando efetivadas de modo contrário às normas legais, se constituem de verdadeiras lesões ao patrimônio público, não se tratando apenas de prejuízos de ordem privada.

5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os dados a seguir evidenciados, ao serem confrontados com o referencial teórico que deu lastro à presente pesquisa, foram salutares para se evidenciar de que modo a gestão democrática da cidade efetivamente se dá e quais são, na prática, as suas principais limitações. Igualmente, esses mesmos dados também permitiram demonstrar que as Prefeituras podem acabar por prescindir de observar os ditames legais, vindo até a obstar o cumprimento de decisões judiciais. Nesse sentido, o episódio do Loteamento Santa Rita foi um raro exemplo de como pode ser necessário se lançar mão do controle jurisdicional dos atos da Administração Pública, na tentativa de forçar que o Executivo retorne ao caminho do qual nunca poderia ter se apartado, qual seja, o da impessoalidade, da legalidade e da moralidade administrativa.

Assim sendo, no que tange aos objetivos específicos desta pesquisa pode se concluir que foram todos atingidos *a contento*, como se discute a seguir. Evidentemente, não é cabível, apesar disso, construir grandes generalizações a partir deste estudo de caso, já que cada realidade acaba por se materializar de forma distinta, requerendo, portanto, medidas específicas em cada contexto. Não obstante, foi possível afirmar com o presente estudo que, em certos casos e em determinadas condições:

- (i) o controle dos atos do Poder Executivo pode servir para melhorar a gestão urbana;
- (ii) o direito à cidade e a urbanidade material também podem ser utilizados pelo gestor público, de modo a permitir que ele identifique quais propostas para a cidade são ou não compatíveis com uma vida urbana sã;
- (iii) a participação social, por si só, não é capaz de suplantar as práticas de valorização do capital, uma vez que a própria sociedade concorre para elas;
- (iv) o Poder Judiciário, ainda que possa não reconhecer o direito à cidade como sendo um direito, pode proteger valores que, em última instância, não deixam de ser compatíveis com essas salvaguardas da vida urbana, e;
- (v) a Ação Popular pode ser uma ferramenta salutar para a proteção da vida na cidade, sobretudo no que diz respeito a defender o patrimônio público que também está relacionado à vida na cidade.

5.1 DAS NORMAS URBANAS LOCAIS

Em 15 de outubro de 2007, data em que foi autorizada pela Prefeitura de Piracicaba a construção de muros a fim de se obstruir o acesso público ao Loteamento Santa Rita, já vigia

— por mais de meia década — a Lei Federal nº 10.257/2001. Trata-se, com efeito, do notório marco regulatório que transformou os municípios em “[...] importantes lócus para fomentar a ampliação de participação e deliberação dos cidadãos [...]” (JURUENA e FRIEDRICH, 2019, p. 127).

Nesse sentido, a legislação piracicabana da época estava muito longe de ser considerada escassa ou desatualizada, haja vista que além das determinações impostas pelo Estatuto da Cidade, estava também em vigor, desde o mês anterior à publicação do Decreto Municipal nº 23.339/2007, uma nova Lei de Parcelamento do Solo (Lei Complementar Municipal nº 208/2007), em substituição a uma LCM de 2004 (Lei Complementar Municipal nº 164/2004). Do mesmo modo, desde 2006, também já estava vigorando um novo Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 186/2006) que, em verdade, vigerá ainda até o final de 2020, quando então será substituído pelas novas disposições trazidas pela Lei Complementar Municipal nº 405/2019.

Assim sendo, apesar de todo lastro jurídico de proteção da vida na cidade, nenhuma dessas leis foi suficiente para impedir que o Executivo Municipal permitisse o fechamento irregular do Loteamento Santa Rita. Na prática, os muros chegaram a ser construídos, ao menos em parte, até que o Judiciário, liminarmente, viesse a embargar o prosseguimento das obras.

Como exemplo das ilegalidades, é possível citar que a Lei de Parcelamento do Solo (art. 53, §1º) vigente à época, impunha como obrigatório que o fechamento de quaisquer bairros fosse “[...] aprovado por 70% (setenta por cento) dos proprietários ou moradores dos imóveis do local” (PIRACICABA, 2007b). Apesar disso, o Decreto do Executivo que autorizou a construção dos muros afirmava de modo expresso, “[...] que o mesmo atende ao disposto nos arts. 52 ao 55 da Lei Complementar nº 207, de 04 de setembro de 2007” (PIRACICABA, 2007a), sem de fato o observar, conforme se comprovou nos autos da Ação Popular impetrada.

Com efeito, foram tão patentes as irregularidades que houve até o aceleração do processo, com uso da antecipação do julgamento da lide, por conta de terem sido “[...] os documentos encartados aos autos [...] suficientes para a correta solução da demanda, não sendo necessária a produção de provas em audiência [...]” (SÃO PAULO, 2010). Ainda assim, à época, quando deteve a possibilidade de avaliar o pedido dos moradores, com base nos mesmos documentos fornecidos posteriormente ao Judiciário, a Administração Municipal não só autorizou o fechamento irregular do loteamento, como também relutou quando demandada em juízo, a efetivar a demolição dos muros quando, enfim, foi incumbida definitivamente de providenciar a derrubada das barreiras.

Nesse sentido, embora a legislação urbana, sobretudo a partir do advento do Estatuto da Cidade, tenha sido fortemente impactada de modo a possibilitar que a participação popular ocupasse um lugar central na gestão da cidade, meras determinações legais não são suficientes para que os fins almejados sejam de fato alcançados. Isso porque, no fechamento do Loteamento Santa Rita, a Lei Municipal de Parcelamento do Solo (art. 53, §1º) também exigia a adesão de ao menos “[...] por 70% (setenta por cento) dos proprietários ou moradores dos imóveis do local” (PIRACICABA, 2007b). Porém, mesmo esse percentual tendo sido fixado pela legislação, o Executivo Municipal optou irregularmente por “[...] atender ao pedido de um grupo de moradores, que não representa[va]m os necessários 70% do loteamento total ‘Jardim Santa Rita’, [...] criando então duas comunidades distintas no ‘mesmo bairro’ [...]” (SÃO PAULO, 2011).

5.2 POSICIONAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Notadamente, o posicionamento do Executivo Municipal foi deveras emblemático nesse caso, no sentido de demonstrar que, em determinados cenários, só resta ao cidadão que teve violado o seu direito a uma vida urbana minimamente adequada, recorrer ao Judiciário. O controle jurisdicional, em suma, constitui-se da possibilidade de se recorrer a um Poder que detém, por sua vez, a prerrogativa de dar a palavra final e determinar que sejam extirpadas, por exemplo, “[...] políticas públicas executadas ao sabor das forças político-eleitorais dominantes em cada governo, sem qualquer atenção às finalidades que devem nortear sua elaboração e execução” (PEREIRA e LEITE, 2016, p. 132).

Ora, de início, a Prefeitura se limitou a afirmar que tão somente recebeu “[...] em 10/03/2004, o pedido de formação de condomínio [...] protocolado pela Associação dos Moradores do Bairro Santa Rita [...]” (SÃO PAULO, 2011). E que, posteriormente, apenas concedeu a autorização para o fechamento do bairro, em 2007, depois de ter averiguado que “[...] todos requisitos necessários foram integralmente atendidos na espécie, não havendo qualquer ilegalidade [...]” (SÃO PAULO, 2011).

Ressalte-se que, mesmo depois de o Judiciário ter se posicionado de modo a atestar a ocorrência de várias ilegalidades, o Executivo Municipal não cumpriu — ao menos não de pronto — a decisão judicial que lhe incumbiu de “[...] proceder à derrubada dos muros já construídos e à retirada dos respectivos escombros [...]” (SÃO PAULO, 2010). Tratou-se, em verdade, de uma sentença que pôs fim ao litígio na primeira instância que nem requereu a realização de audiência nem a produção de mais provas, pois, a magistrada entendeu,

flagrantemente, que “[...] apenas os documentos carreados ao feito bastavam a evidenciar a realidade fática [...]” (SÃO PAULO, 2011).

Apesar disso, “O processo tramitou por mais 10 anos e os moradores ganharam todas as instâncias” (GUADAGNIM, 2018d), mas na fase da execução — ou de cumprimento da sentença —, a Administração Municipal, mesmo com o trânsito em julgado, tentou transferir a responsabilidade pela derrubada das barreiras para a associação de bairro que as construiu, além de também ter tentando manter os principais muros erguidos. A princípio, o Executivo Municipal sustentava “[...] que ‘o cumprimento da sentença tem que ser promovido pelos autores’” (GUADAGNIM, 2018a) e não pela própria Prefeitura, ainda que todos os vencidos tivessem sido condenados a “[...] restituírem aos cofres públicos as despesas decorrentes de tais atos” (SÃO PAULO, 2010). Em um segundo momento, depois que se ratificou a obrigação de a Municipalidade em derrubar as barreiras, ela tentou não demolir todos os muros, alegando que uma remoção parcial além de garantir “[...] o livre acesso ao bairro a todos os munícipes” (GUADAGNIM, 2018h), serviria também para a “[...] implantação do Jardim Botânico de Piracicaba, no entorno da lagoa do bairro [...]” (GUADAGNIM, 2018f).

Portanto, a partir desse embate, resta cristalino que embora existam outras formas de controle como o social, mesmo a vertente judicial não foi atendida de pronto e, possivelmente, só foi de fato cumprida por se tratar justamente de uma Ação Popular que, na prática, é a “[...] única providência judicial realmente temida pelos administradores [...]” (MELLO, 2016, p. 988). Além disso, o descumprimento de qualquer ordem judicial configura, por si só, em mais problema a um gestor público eventualmente irredimido. Isso pois, o não cumprimento de sentença por parte do responsável pelo ente configura ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11 da Lei Federal nº 8.429/1992, por afrontar “[...] não apenas princípios basilares da administração pública — notadamente os princípios da legalidade e da moralidade administrativas —, mas também a própria estrutura democrática de Estado [...]” (BRASIL, 2019).

5.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ENVIESAMENTO E LIMITES

Há que se também reconhecer que em um cenário no qual, frequentemente, “O Estado e a Empresa, apesar de suas diferenças e às vezes de seus conflitos, convergem para a segregação” (LEFEBVRE, 2001, p. 99), os instrumentos participativos enfrentam uma grande limitação. Porquanto, ainda que o Estatuto da Cidade possa ser reconhecido como sendo um grande dinamizador da “[...] esfera comunicacional entre os diferentes atores políticos e sociais” (GOULART, TERCI e OTERO, 2015, p. 125), não se pode olvidar que a participação desses

mesmos atores a fim de ordenar o espaço, se dá em uma sociedade capitalista e, portanto, não deixa de se realizar “[...] de acordo com as exigências de acumulação do capital [e] apoiada pelo Estado [...]” (CORREIO, 2019, p. 112-113).

Assim sendo, não é surpreendente notar que, por esse prisma, a cidade acaba por ser avaliada quase que exclusivamente em função de seu valor de troca, quando, em vez disso, deveria ser o oposto, já que “A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso [...] exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria [...]” (LEFEBVRE, 2001, p. 139). Além disso, não se pode ignorar que a própria participação é, antes de tudo, uma ideologia que, por sua vez, “[...] permite obter pelo menor preço a aquiescência das pessoas interessadas e que estão em questão” (LEFEBVRE, 2001, p. 104).

Dessa forma, ao afirmar a Administração Municipal que o fechamento do bairro foi autorizado não sem uma “[...] ampla discussão, reuniões [e] estudos de diversas secretarias municipais [...]” (SILVA, 2018a), revela-se que a construção dos muros foi encabeçada por um grupo atuante de moradores que se organizou em uma associação de bairro. Isto é, embora ilegal, o fechamento não foi uma imposição do Poder Público. Em verdade, essa decisão nasceu de um requerimento no qual se expressou — por meio de uma participação direta e organizada — uma relevante parcela da população do bairro.

Ora, não se pode negar que as associações de bairro sejam uma forma relevante de organizar a participação dos cidadãos, tanto que a Lei Federal nº 1.465/2017 as habilitou com o fim de efetivar a Regularização Fundiária Urbana, as autorizando a (art. 14, §1º) “[...] promover todos os atos necessários [...]” (BRASIL, 2017). Não obstante, para a Associação de Moradores do Bairro Santa Rita não se mostrou relevante considerar os consequentes prejuízos que o desejado fechamento importaria à integração (i) do loteamento com a cidade, (ii) da cidade com o loteamento, (iii) do loteamento com a sua vizinhança, (iv) e dessa última com o restante da cidade. Em vez disso, primou-se por uma suposta segurança que seria proporcionada por um conjunto de muros que, em verdade, “[...] não representava segurança nenhuma, já que não eram totalmente fechados, havia aberturas para pedestres. [Na verdade] O que fizeram foi criar becos” (GUADAGNIM, 2018c).

Ademais, impende ressaltar que embora fosse permitida a passagem de pedestres pelas laterais das barreiras, restou (art. 1º) “[...] limitado o tráfego local de veículos apenas por seus proprietários e/ou moradores e/ou visitantes” (PIRACICABA, 2007a). Eis que, em uma cidade com mais de 400 mil habitantes, o resultado não poderia ser outro: “[...] significativas alterações nas linhas de transporte coletivo de passageiros e maior dificuldade de trânsito pela localidade”

(SÃO PAULO, 2011). Portanto, ainda que os moradores que podiam utilizar transporte particular viessem a contornar essa restrição, tal disparidade denuncia que, não raro, a ordenação do espaço serve de estratégia de uma classe dominante a fim de legitimar “[...] uma sociedade de desiguais aonde os usos e os acessos à cidade se submetem a um complexo conjunto de mediações que tendem a naturalizar a desigualdade” (CARLOS, 2016).

Do mesmo modo, ainda no que tange aos limites da gestão democrática da cidade, não se pode negar que também decorreu “[...] o pedido de formação de condomínio [...] do desejo da maioria de tornar o local um bairro verde e com mais segurança [...]” (SÃO PAULO, 2011). Contudo, é indiscutível também que ambas as justificativas — quais sejam, proteção do meio-ambiente e maior segurança — estão igualmente maculadas pela lógica da acumulação do capital.

Ora, o desejo de preservar o meio-ambiente, ao menos neste caso, está muito próximo da exploração da natureza como uma mercadoria, já que ao não obter o percentual mínimo para efetuar o fechamento total do loteamento, “[...] a associação optou por [...] privilegiar apenas os interesses de um grupo de moradores do Jardim Santa Rita e excluir a área verde que circunda o lago existente no local” (SÃO PAULO, 2011). É exatamente nesse diapasão que Lefebvre (2001) defende que essa espécie de *direito à natureza* “Caminhou através das vituperações, que se tomaram banais, contra o barulho, a fadiga, o universo ‘concentracionista’ das cidades (enquanto a cidade apodrece ou explode)” (LEFEBVRE, 2001, p. 117). É assim, portanto, que a natureza acaba entrando para o mundo do “[...] valor de troca e para a mercadoria; é comprada e vendida” (LEFEBVRE, 2001, p. 117).

Por sua vez, em relação à suposta segurança que seria proporcionada pela construção dos muros, em uma matéria de um jornal local foi defendida a tese de que seria completamente “Impossível não dizer que um bairro fechado também tem condições de restringir o acesso de visitas indesejáveis, como usuários de drogas, moradores de rua, entregadores de folhetos” (MORGADO, 2018a). Nesse discurso, porém, subjaz a noção de que viver na cidade requer se apartar dos malefícios causados pelo próprio urbano, a fim de se poder viver em uma “[...] redoma de perfeição [...]” (MORGADO, 2018a). Em verdade, trata-se dos reflexos da lógica propagandeada pelo urbanismo dos promotores de vendas que “[...] concebem e realizam, sem nada ocultar, para o mercado, visando o lucro” (LEFEBVRE, 2001, p. 32). Seu projeto de cidade é, na verdade, nada mais do que vender espaços como “[...] lugar de felicidade numa vida cotidiana miraculosa e maravilhosamente transformada” (LEFEBVRE, 2001, p. 32).

Nitidamente, permeia esse discurso a ideia de que a vida urbana acabaria forçando aproximações perigosas, desgastantes e desnecessárias e que o remédio seria a porta trancada, o muro construído e a “[...] família por perto [...]” (MORGADO, 2018a). Trata-se, em verdade, do oposto do que encerra a noção de urbanidade, uma vez que “Não pode haver característica do urbano que mereça a chancela da urbanidade se ela promove afastamentos, diminuição e seleção das relações sociais” (OLIVA e FONSECA, 2016, p. 21). Portanto, cai por terra a ideia de que fechamentos de bairros se fazem necessários por conta de se viver “[...] numa sociedade tão individualista e egóica que a convivência pode estar se tornando um fardo, porque para isso é necessário tempo, paciência e uma certa dose de desprendimento” (MORGADO, 2018a). A convivência com o outro, com o diferente, é justamente a essência da urbanidade e, pois, da própria vida urbana.

Naturalmente, resta cristalino que as associações de bairros são uma forma legítima de viabilizar a atuação do cidadão nas decisões que afetarão a vida na cidade. Entretanto, transferir a decisão das políticas urbanas das mãos do gestor para as dos próprios administrados não significa, por si só, que esses últimos tomarão sempre o melhor caminho, ainda que se estimule uma forte participação social. Ora, seria de extrema ingenuidade desconsiderar as deturpações impostas pela força do capital que a todo momento contribui para a perpetuação da exploração da cidade como mera mercadoria, impondo essa mesma lógica àqueles que decidem o futuro da cidade, sejam agentes públicos, sejam moradores, sejam proprietários organizados em uma associação de bairro.

Nesse sentido, é emblemático que no caso do fechamento do Santa Rita, a associação de bairro acabou, ao movimentar toda a máquina pública, por insistir em um fechamento irregular que perniciosamente criou “[...] dois loteamentos distintos onde somente havia um [...]” (SÃO PAULO, 2011). Com os muros erguidos, ficaram evidentes diversas diferenciações sociais à medida que essas barreiras sujeitavam os menos abastados a suportar severos impactos, por exemplo, na “[...] circulação de linhas de ônibus no bairro [...], causando danos àqueles que dependem de tal tipo de transporte para o exercício de suas atividades habituais” (SÃO PAULO, 2011). É esse, portanto, um episódio que responde o problema principal desta pesquisa, ao evidenciar que os instrumentos participativos fomentados pelo Estatuto da Cidade e pelas demais leis atinentes às políticas urbanas não são suficientes para se contrapor à exploração da cidade como mera mercadoria. Em verdade, percebe-se que é possível explorar a cidade pelo seu valor de troca justamente a partir da participação popular, como demonstrou o presente estudo.

Do mesmo modo, tem-se confirmada a hipótese proposta, não só porque “O Estado e a Empresa, apesar de suas diferenças e às vezes de seus conflitos, convergem para a segregação” (LEFEBVRE, 2001, p. 99), mas também porque os cidadãos cedem, igualmente — ou compram — esses mesmos valores que estão espalhados por toda uma sociedade que está, antes de tudo, voltada para a acumulação do capital. Para além dos grandes avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade, há a mesma “[...] sociedade que tem na propriedade privada um pilar indiscutível de estruturação social, mediando e moldando todas as relações entre os indivíduos [...] e destes com o espaço da vida (pela apropriação privada do solo urbano)” (CARLOS, 2014, p. 479).

5.4 DOS VALORES QUE INFORMARAM O JULGAMENTO DA AÇÃO POPULAR

Embora o Poder Judiciário tenha sido favorável à derrubada dos muros, a partir de uma decisão que foi garantidora da integração do bairro com a cidade — e, portanto, compatível com o direito à cidade — tanto a sentença (SÃO PAULO, 2010) quanto o acórdão (SÃO PAULO, 2011) não fizeram expressamente menção a essa salvaguarda da vida urbana. Isso reforça a tese de que, de fato, o direito à cidade não é propriamente um direito, já que lhe falta como “[...] correlato a figura da obrigação” (BOBBIO, 2004, p. 74). Sendo assim, está ausente a possibilidade de ter seu cumprimento exigido em juízo, já que “[...] direito e dever são como o verso e o reverso de uma mesma moeda” (BOBBIO, 2004, p. 53), isto é, não há direito sem obrigação.

Em verdade, ambas as decisões do Judiciário paulista se limitaram a denunciar a violação de leis formais, de direitos e de valores reconhecidos, a exemplo do próprio Estatuto da Cidade que foi desrespeitado, quando se autorizou a construção de muros que atentavam contra o “[...] bem coletivo, segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como ao equilíbrio ambiental (valores preconizados pela Lei n.º 10.257/01 [...])” (SÃO PAULO, 2010). Além disso, concluiu-se que também “[...] não foi realizado o necessário Estudo de Impacto de Vizinha (EIV) [...])” (SÃO PAULO, 2011) que embora tenha sido regulamentado por lei local, é uma determinação imposta pelo Estatuto da Cidade (arts. 36, 37 e 38), com a finalidade de “[...] contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades [...])” (BRASIL, 2001).

Todavia, é evidente que uma decisão que determina a derruba de muros (i) que acabaram “[...] criando dois loteamentos distintos onde somente havia um [...])” (SÃO PAULO, 2011), (ii) que impuseram “[...] prejuízos à população residente dentro e fora dele [...])” (SÃO PAULO,

2010) e, (iii) que interromperam “[...] a circulação de linhas de ônibus no bairro [...] causando danos àqueles que dependem de tal tipo de transporte para o exercício de suas atividades habituais” (SÃO PAULO, 2010); se mostra compatível com o direito à cidade e com a urbanidade material. Isso porque se criou com os muros demolidos um local físico e palpável na cidade para que venham a ocorrer “[...] situações onde a existência das diferenças seja reconhecida — e naturalizada, no sentido da redução do senso de estranhamento, rejeição e medo [...]” (NETTO, 2013, p. 245). Com efeito, é essa justamente uma das expressões do direito “[...] à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais [...]” [g.n.] (LEFEBVRE, 2001, p. 139) que, por sua vez, é o próprio direito à cidade.

5.5 O DIREITO À CIDADE E A URBANIDADE COMO MEIOS DE AVALIAÇÃO

Uma vez que o mero fomento de instrumentos participativos não se mostrou capaz de cessar, por si só, a exploração do urbano como mercadoria, faz-se necessária a construção de um norte a fim de guiar tanto as ações do Poder Público, quanto as dos próprios cidadãos. É aí que, justamente, entram em cena o direito à cidade e a dimensão material da urbanidade. Dado que ambos protegem a vida na cidade, eles podem servir de importantes pedras de toque “[...] para determinar a qualidade ou a genuinidade [...]” (HOUAISS, 2020) das políticas públicas da cidade, ajudando a identificar aquelas que necessitariam ser descartadas por ser incompatíveis com uma verdadeira vida urbana que, essencialmente, deve ser pautada por “[...] locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais [...]” (LEFEBVRE, 2001, p. 139).

Com efeito, a fim de evitar se incorrer na interpretação do direito à cidade como um conceito guarda-chuva — portanto, pouco exequível —, caberia à urbanidade material lhe conferir uma maior efetividade, ao evidenciar que o convívio entre os desiguais deve ocorrer em um espaço físico que, antes de tudo, deve possibilitar aproximações e não distanciamentos. Associados, o direito à cidade e a urbanidade material podem, então, servir como uma valiosa ferramenta de “[...] resistência às constantes forças de segregação e desintegração social” (NETTO, 2013, p. 251) que tentam minar a cidade, o urbano, o outro, o diferente, na tentativa de pôr fim à riqueza da vida em coletividade.

Indiscutivelmente, se o direito à cidade e a urbanidade material tivessem sido utilizados como modo de se sopesar o fechamento do Loteamento Santa Rita, o Executivo teria tido condições de indeferir, de pronto, o pedido para construção dos muros em razão de que barreira

nenhuma reduz “[...] o estranhamento, a transcendência momentânea das diferenças no reconhecimento do outro em sua alteridade e identidade” (NETTO, 2013, p. 245). Assim sendo, uma vez que esses muros não permitiriam desenvolver a “[...] experiência e reconhecimento do Outro em sua alteridade e à efervescência da comunicação livre de restrição [...]” (NETTO, 2013, p. 252), caberia negar o requerimento, sendo irrelevante que a solicitação tenha sido proposta por meio de uma participação social coletivamente organizada, isto é, por uma associação de bairro.

Desse modo, uma vez que tanto a urbanidade material quanto o direito à cidade não permitiriam a construção dessas barreiras, tem-se confirmada a hipótese, em relação ao agente público, que ambos os institutos podem ser utilizados como pedras de toque da gestão urbana. Da mesma forma, essa hipótese também se confirma pelo prisma do cidadão, uma vez que a urbanidade material e o direito à cidade podem ajudar a sociedade a identificar se determinadas políticas são ou não compatíveis com uma vida urbana sã.

Trata-se de um ferramental bastante importante porque, a partir da identificação de práticas incompatíveis com a vida na cidade, pode-se lançar mão de outro instrumento igualmente importante: o controle jurisdicional dos atos da Administração Pública. Ora, não basta reconhecer quais práticas são incompatíveis com uma verdadeira vida urbana, porque em alguns casos, o gestor dessas políticas continuará insistindo em sua implementação, como aconteceu no episódio do fechamento do Loteamento Santa Rita.

Portanto, justamente para casos como esse, é que pode caber o controle jurisdicional do ato autorizativo. Porém, não se pode olvidar que o questionamento junto ao Judiciário deve ser efetuado com base no restabelecimento de direitos formalmente reconhecidos, haja vista que o direito à cidade, apesar de ser uma valiosíssima salvaguarda da vida urbana, não é propriamente um direito e, portanto, não pode — ao menos não na atual conjuntura — ter seu cumprimento exigido em juízo.

No entanto, ainda que o direito à cidade não seja propriamente um direito passível de ser exigido em uma eventual demanda judicial, ao ser associado com a urbanidade material, tem-se construída uma ferramenta de extrema importância para se sopesar tanto a implementação das políticas pelo gestor público, quanto pelo próprio cidadão, que passa a ter um instrumento de análise apto a identificar ações incompatíveis com uma verdadeira vida urbana. Em verdade, o direito à cidade é “[...] algo que não cabe exatamente nas categorias institucionais existentes [...]” (TAVOLARI, 2016, p. 104) e é justamente por isso que essa salvaguarda da vida urbana consegue ser tão valiosa na transformação da cidade, mesmo em uma sociedade ainda voltada para a acumulação do capital.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a própria dinâmica da democracia representativa acabe, não raro, por estimular que o cidadão, passivamente, venha a delegar aos seus representantes boa parte das decisões a respeito da vida em sociedade, a vertente participativa, defendida por muitos como sendo uma evolução da primeira, não deixa também de ter o seu próprio calcanhar de aquiles. Ora, além de a participação direta não estar a salvo de ser maculada por uma baixa organização, e de poder vir a ser absorvida pelas instituições públicas, o seu principal problema é que ela também se realiza — assim como a modalidade representativa — em uma sociedade voltada à acumulação do capital.

Como resultado, em um contexto em que o Poder Público e a iniciativa privada convergem na exploração da cidade como mera mercadoria, não é de se espantar que a participação popular tenha pouca efetividade para enfrentar a ordenação do espaço de acordo com a lógica do valor de troca. De fato, a partir do estudo de caso aqui desenvolvido, foi possível constatar que por melhores que sejam os instrumentos participativos trazidos pelas leis urbanas, eles não são suficientes, ainda que fortemente estimulados, para enfrentar as forças segregadoras da cidade.

Em verdade, a mera participação não tem o condão de, isoladamente, resolver os problemas da vida na cidade, porque parte deles não é oriunda do distanciamento da população da coisa pública, mas sim, da própria lógica de acumulação do capital. Além disso, não se pode olvidar que a participação não deixa de ser uma ideologia, de acordo com o que já denunciava, desde sua época, o pai do direito à cidade.

Assim sendo, tem-se confirmada a hipótese de que os instrumentos participativos previstos pelo Estatuto da Cidade e pelas demais leis urbanas não são capazes de sozinhos, impedir a exploração da cidade pelo seu valor de troca. E isso não se deve apenas aos arranjos existentes entre a iniciativa privada e o Poder Público, mas também à própria reverberação desses valores por toda a sociedade que, mesmo quando conclamada a participar, insiste em os perpetuar.

É, então, nesse cenário, que surge a necessidade de se utilizar meios de avaliação a fim de guiar tanto as ações tanto do gestor público, quanto da população. E o direito à cidade, aliado à dimensão material da urbanidade, podem se constituir de preciosos meios de avaliação das políticas urbanas, uma vez que permitem identificar que propostas para a cidade podem ou não impedir as desejáveis aproximações pelas quais deve se pautar a vida urbana.

Todavia, identificar políticas que sejam incompatíveis com uma vida sã na cidade não é suficiente, sobretudo quando o gestor público insiste, mesmo assim, em implementá-las. É aí, então, que entra em cena o controle jurisdicional dos atos da Administração Pública. Trata-se de uma ferramenta que permite forçar que o Executivo, em certos cenários, venha a reconhecer eventuais desvios em sua atuação, além de fazê-lo retornar ao caminho do qual nunca poderia ter se desgarrado, qual seja, o da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Evidentemente, o propósito de se efetuar o controle jurisdicional dos atos do Poder Executivo não deve ser o de judicializar toda e qualquer política pública. Tampouco busca-se, com isso, defender que as decisões advindas do Judiciário são as únicas completamente isentas, totalmente imparciais e integralmente alheias à lógica da acumulação do capital. Ora, o Judiciário é um dos poderes de Estado, como o Executivo e o Legislativo também o são. Logo, ele se insere no mesmo Estado que, na prática, nem sempre diverge dos anseios exploratórios típicos da iniciativa privada.

Na verdade, o mais importante é que esse tipo de controle possa servir como mais um caminho para se tentar frear a exploração da cidade como mera mercadoria. Assim sendo, resta evidenciado que o objetivo geral deste estudo foi plenamente alcançado, uma vez que se pode concluir com segurança que o controle jurisdicional pode, sim, a exemplo do caso do fechamento do Loteamento Santa Rita, se constituir de mais uma ferramenta para se enfrentar as forças de segregação da cidade.

Por seu turno, no que concerne às dificuldades encontradas no desenvolvimento desta pesquisa, é possível afirmar, com segurança, que a primeira delas está relacionada ao curto espaço de tempo dentro no qual se deveria concluir este trabalho. Com efeito, essa limitação acabou por impossibilitar um aprofundamento maior de vários pontos.

Em verdade, o próprio direito à cidade se revela, *per se*, como sendo uma área de estudos independente, bastante ampla, com infinitas possibilidades de investigação e, portanto, que requer uma grande dedicação para se poder compreender pelo menos parte de todas as suas nuances. Porquanto, tratar de um conceito que abarca tantos significados não foi uma tarefa fácil, uma vez que sempre existirão um outro aspecto que mereceriam ter sido explorados, ainda que, eventualmente, não se coadunassem com uma monografia de especialização.

Por sua vez, um bom tema para um pesquisador interessado na área seria investigar como as decisões da Administração Pública, especialmente no que diz respeito à gestão das cidades, tem ou não contemplado os valores do direito à cidade. Notadamente, avançar-se-ia muito na discussão dessa salvaguarda, aferir se a pressão dos movimentos sociais que tem

utilizado o direito à cidade, cada vez mais, como um estandarte das suas demandas, fez ou não surtir efeitos nas políticas públicas urbanas municipais.

Por fim, esperamos que a presente pesquisa tenha contribuído para a seara da Gestão das Cidades no sentido de explicitar que a gestão urbana, a fim de poder transformar a vida urbana, necessita mais do que focar na adesão a audiências públicas, fóruns, conferências, reuniões e demais instrumentos participativos. Como visto no estudo de caso, antes de qualquer participação é preciso discutir para quem as cidades vêm sendo planejadas, construídas e geridas. Não se discute, evidentemente, que a gestão democrática seja um avanço, sobretudo se comparada às imposições ditatoriais do passado. Todavia, o próprio instituto da participação deve também ser pensado dentro da implementação das políticas urbanas, com o intuito de que ele não venha a chancelar a cooptação dos cidadãos pelas forças segregadoras do urbano, como bem denunciou Lefebvre.

REFERÊNCIAS

- ALESP. Região Administrativa de Campinas. **Notícias da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, 17 nov. 2008. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=291473>>. Acesso em: 25 jun. 2020.
- ALYRIO, R. D. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Administração**. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, v. Volume Único, 2009. 281 p.
- ARAÚJO, J. A. Sobre a Cidade e o Urbano em Henri Lèfèbvre. **GEOUSP - Espaço e Tempo (On-line)**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 133-142, 30 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74258>>. Acesso em: 25 abr. 2020.
- AVT. Um Lugar para se Viver Bem. **Terras di Treviso**, 2020. Disponível em: <<https://www.avt.com.br/empreendimentos/terra-di-treviso/>>. Acesso em: 30 ago. 2020.
- BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia: Em Defesa das Regras do Jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra Política, v. 63, 1992. 171 p.
- _____. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 212 p.
- BORGES, L. B. ; SILVA, J. M. P. Corrupção Urbanística em Sistemas de Planejamento e Gestão urbanos: um Estudo de Caso. **URBE: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 11, p. 1-17, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/24245>>. Acesso em: 24 maio 2020.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 nov. 2019.
- _____. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, Estabelece Diretrizes Gerais da Política Urbana e Dá Outras Providências. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 25 ago. 2019.
- _____. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Rural e Urbana. **Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017**, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 02 maio 2020.
- _____. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.397.770 - MG (2018/0298477-2). **Superior Tribunal de Justiça - Relator: Ministro Francisco Falcão**, julgado em: 14.05.2019, 14 maio 2019. Disponível em: <<http://www.politicaeprocessos.ufpr.br/wp-content/uploads/2019/08/acordao.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2020.
- CAMPOS, C. Divididos por Muro. **Jornal de Piracicaba**, 28 jul. 2018a. Disponível em: <<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/divididos-por-muro/>>. Acesso em: 03 fev. 2020.
- _____. Queda do Muro. **Jornal de Piracicaba**, 19 set. 2018b. Disponível em: <<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/queda-do-muro/>>. Acesso em: 04 fev. 2020.

CANZI, I.; TEIXEIRA, M. M. A Produção do Espaço Jurídico-Político da Cidade: Uma Abordagem a partir da Teoria de Henri Lefebvre. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1815-1833, out. 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28825>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

CARLOMAGNO, M. C.; DA ROCHA, L. C. **Como Criar e Classificar Categorias para Fazer Análise de Conteúdo**: Uma Questão Metodológica. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 7, n. 1, 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/45771>> Acesso em: 15 jun. 2020.

CARLOS, A. F. A. O Poder do Corpo no Espaço Público: o Urbano como Privação e o Direito à Cidade. **GEOUSP - Espaço e Tempo (On-line)**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 472-486, set. / dez. 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/89588>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Em Nome da Cidade (e da Propriedade)**. XIV Colóquio Internacional de Geocrítica: "Las Utopías y la Construcción de la Sociedad del Futuro". Barcelona: [s.n.]. 2016. p. 15.

CORREIO, R. R. F. Interpretando a Função Social da Propriedade Urbana com base no Pensamento de Henri Lefebvre. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 101-121, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/36903/32461>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 29ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 1088 p.

EMERIQUE, L. B.; FIGUEIRA, L. E.; BRITTES, G. Direto e Políticas Públicas: um Diálogo Necessário. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, Santo Ângelo, v. Ano XVI, n. 26, p. 62-79, abr. 2016. Disponível em: <http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direito_e_justica/article/view/1895/856>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FERNANDES, E. Direito e Gestão na Construção da Cidade Democrática no Brasil. **Revista Oculum Ensaios**, Campinas, v. 4, p. 16-31, 2005. Disponível em: <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/783/763>>. Acesso em: 27 dez. 2019.

_____. Constructing the 'Right To the City' in Brazil. **Social & Legal Studies**, Los Angeles, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007. Disponível em: <<http://www.cidadescontemporaneas.propesq.ufrn.br/sliders/RighttotheCityBrazil.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2020.

_____. Estatuto da Cidade, mais de 10 Anos depois: Razão de Descrença, ou Razão de Otimismo? **Revista UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, jan. / jun. 2013. Disponível em: <https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/10-estatuto_da_cidade_edesio_fernandes.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

FERRO, R. R. Interpretando a Função Social da Propriedade Urbana com Base no Pensamento de Henri Lefebvre. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 101-121, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/36903>>. Acesso em: 14 maio 2020.

FIORAVANTI, L. M. Reflexões sobre o "Direito à Cidade" em Henri Lefebvre: Obstáculos e Superações. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 2, n. 2, p. 173-

184, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistamseu/article/view/229812>>. Acesso em: 28 jun. 2020.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 p.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

_____. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

GOOGLE. Avenida Antônio Elias, Bairro Santa Rita, Piracicaba/SP. **Google Maps: Street View**, jun. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/maps/uurrWEmP4MiCcsSMA>>. Acesso em: 06 set. 2020.

_____. Fotografia da Rua José Passari (2011). **Google Maps: Street View**, jun. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/maps/ZnbESfv6uvf9vmq49>>. Acesso em: 06 set. 2020.

_____. Imagem de Satélite: Bairro Santa Rita. **Google Maps**, 2020a. Disponível em: <<https://goo.gl/maps/Sp6ci2sTksg1sgv87>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

_____. Imagem de Satélite: O Bairro Santa Rita e a Mancha Urbana de Piracicaba. **Google Maps**, 2020b. Disponível em: <<https://goo.gl/maps/Nobgcs02R9YHHZu7A>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

_____. Mapa: Município de Piracicaba. **Google Maps**, 2020c. Disponível em: <<https://goo.gl/maps/KRMnV7P5oYF3sMQs9>>. Acesso em: 05 maio 2020.

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. Participação Política e Gestão Urbana sob o Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 122-135, jan. / abr. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/4384>>. Acesso em: 04 maio 2020.

GUADAGNIM, R. Polêmica sobre Muro do Santa Rita Continua; Despacho é Aguardado. **Jornal de Piracicaba**, 31 jul. 2018a. Disponível em: <<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/polemica-sobre-muro-do-santa-rita-continua-despacho-e-aguardado/>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

_____. Juiz Manda Derrubar Muro do Santa Rita em 30 Dias. **Jornal de Piracicaba**, 19 set. 2018b. Disponível em: <<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/juiz-manda-derrubar-muro-do-santa-rita-em-30-dias/>>. Acesso em: 08 fev. 2020.

_____. Começa Abertura do Muro do Santa Rita. **Jornal de Piracicaba**, 19 out. 2018c. Disponível em: <<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/comeca-abertura-do-muro-do-santa-rita/>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

_____. ‘Resistentes’ Querem Fechar Quadrantes do Santa Rita. **Jornal de Piracicaba**, 20 out. 2018d. Disponível em: <<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/resistentesquerem-fechar-quadrantes-do-santa-rita/>>. Acesso em: 06 fev. 2020.

_____. Prefeitura Derruba apenas Parte do Muro do Sta. Rita. **Jornal de Piracicaba**, 24 out. 2018e. Disponível em: <<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/prefeitura-derruba-apenas-parte-do-muro-do-sta-rita/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

_____. Moradores Preparam Manifestação no Santa Rita. **Jornal de Piracicaba**, 26 out. 2018f. Disponível em: <<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/moradores-preparam-manifestacao-no-santa-rita/>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

_____. ‘Serviço inacabado’, Dizem Moradores. **Jornal de Piracicaba**, 07 nov. 2018h. Disponível em: <<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/servico-inacabadodizem-moradores/>>. Acesso em: 06 fev. 2020.

_____. Muro que Separa Santa Rita Pode ser Derrubado. **Jornal de Piracicaba**, 28 jul. 2018g. Disponível em: <<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/muro-que-separa-santa-rita-pode-ser-derrubado/>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

HARVEY, D. O Direito à Cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul. / dez. 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/ls/issue/view/1192/showToc>>. Acesso em: 01 maio 2020.

HOUAISS, A. Verbetes: "Pedra" - Locução: "Pedra de Toque". **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa**, 2020. Disponível em: <https://houaiss.uol.com.br/corporativo/apps/uol_www/v5-4/html/index.php#3>. Acesso em: 25 out. 2019.

IBGE. Município de Piracicaba. **IBGE Cidades**, 2020. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/piracicaba/panorama>>. Acesso em: 22 mar. 2020.

IPPLAP. População Censitária por Bairro e Região do Município de Piracicaba - 1991, 2000 e 2010. **Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba**, 2010. Disponível em: <<http://www.ipplap.com.br/docs/Populacao%20Censitaria%20por%20Bairro%20-%201991,%202000%20e%202010.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2020.

_____. Ordenamento Territorial: Macrorregiões de Desenvolvimento Sócio-Econômico-Espacial. **Caderno de Estudos e Projetos para o Desenvolvimento Sustentável de Piracicaba e Aglomeração Urbana**, Piracicaba, 7, 2014. 75. Disponível em: <http://ipplap.com.br/site/wp-content/uploads/2016/09/CADUS-7-Macrorregi%C3%B5es-Sat%C3%A9lites-de-Piracicaba_Vers%C3%A3o-final-para-PDF.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. Participação Setorial (%) no Valor Adicionado do Município de Piracicaba - 2002 a 2017. **Piracicaba em Dados**, 2017. Disponível em: <<http://ipplap.com.br/site/piracicaba-em-dados/>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

_____. Mapas: Bairros e Loteamentos de Piracicaba. **Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba**, 2019a. Disponível em: <<http://www.ipplap.com.br/docs/MAPA%20DE%20BAIRROS%20E%20LOTEAMENTOS%20DE%20PIRACICABA%20-%202019%20B.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2020.

_____. Novo Plano Diretor de Piracicaba é Aprovado. **Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba**, 2019b. Disponível em: <<http://ipplap.com.br/site/piracicaba-aprova-novo-plano-diretor/>>. Acesso em: 02 ago. 2020.

_____. Localização, Relevo e Extensão Territorial de Piracicaba. **Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba**, 2020a. Disponível em: <<http://www.ipplap.com.br/docs/Localizacao%20Relevo%20Extensao%20Territorial.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

_____. O Novo Plano Diretor. **Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba**, 2020b. Disponível em: <<http://planodiretor.piracicaba.sp.gov.br/o-novo-plano-diretor/>>. Acesso em: 03 fev. 2020.

_____. Grau de Urbanização no Município de Piracicaba (em %) - de 1980 a 2000 2010 a 2020. **Instituto de Pesquisas de Planejamento de Piracicaba**, 2020c. Disponível em: <<http://www.ipplap.com.br/docs/Grau%20de%20Urbanizacao%20%201980%20a%202020.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2020.

JACOBI, P. A Cidade e os Cidadãos. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 22-26, mar. 1986. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451986000100004&script=sci_arttext>. Acesso em: 27 fev. 2020.

JURUENA, C. G.; FRIEDRICH, D. B. A Gestão Democrática Local: Desafios e Perspectivas dos Instrumentos Deliberativos no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 117-138, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33492>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

LEFEBVRE, H. **Direito à Cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5ª. ed. São Paulo: Centauro, 2001. 141 p.

LEONELLI, G. C. V.; CAMPOS, E. F. R. Leis Expansivas para a Expansão Urbana: Campinas sem Limites. **URBE: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 10 [Supl. 1], p. 36-48, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/23741>>. Acesso em: 31 dez. 2019.

LIMA, L. Moradores Querem Resposta sobre Muro que Divide Santa Rita e Avencas. **Câmara de Vereadores de Piracicaba**, 27 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.camarapiracicaba.sp.gov.br/moradores-querem-resposta-sobre-muro-que-divide-santa-rita-e-avencas-40881>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311 p.

MELLO, C. A. Elementos para uma Teoria Jurídica do Direito à Cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26883>>. Acesso em: 31 dez. 2019.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 33ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 1152 p.

MONTEIRO, D. A.; RAVENA, ; CONDE, C. L. D. R. Judicialização da Regulação e Perda da Qualidade do Fornecimento de Energia Elétrica em Áreas Periféricas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 403-419, mar./ abr. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8064/6853>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MORGADO, A. Muro da Discórdia. **Jornal de Piracicaba**, 19 out. 2018a. Disponível em: <<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/muro-da-discordia/>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. Quantos Muros mais? **Jornal de Piracicaba**, 07 dez. 2018b. Disponível em: <<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/quantos-muros-mais/>>. Acesso em: 06 jan. 2020.

MOURA, E. A. D. C. A Constitucionalização do Direito da Cidade. **URBE: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 537-542, set. / dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692017000300527#:~:text=Por%20efeito%2C%20o%20processo%20de,constitucionais%20e%20conformando%20a%20realidade>. Acesso em: 01 fev. 2020.

NEPOMUCENO, C. L.; DIAS, D. M.. O Estatuto da Cidade e a Democratização da Gestão Urbana: um Estudo de Caso na Cidade de Marabá/PA. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 389-419, 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26811>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

NETTO, V. M. A Urbanidade como Devir do Urbano. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)**, Santiago de Chile, v. 39, n. 118, p. 233-263, set. 2013. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612013000300010>. Acesso em: 20 mar. 2020.

OLIVA, J. T.; FONSECA, F. P. O “Modelo São Paulo”: Uma Descompactação Antiurbanidade na Gênese da Metrópole. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, v. 65, p. 20-56, dez. 2016. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/125157>>. Acesso em: 05 jul. 2020.

PAMPLONA, D. A.; CARVALHO JUNIOR, M. R. As cidades e a Participação Democrática: Possíveis Inovações na Política Urbana Brasileira no Pós-1988. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 78-102, 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/25764>>. Acesso em: 31 mar. 2020.

PASSOS, T. 02 Fotografias Digitais Coloridas. **Moradores Querem Resposta sobre Muro que Divide Santa Rita e Avencas**, 27 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.camarapiracicaba.sp.gov.br/moradores-querem-resposta-sobre-muro-que-divide-santa-rita-e-avencas-40881>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

PEREIRA, J. R. G. Direitos Sociais, Estado de Direito e Desigualdade: Reflexões sobre as Críticas à Judicialização dos Direitos Prestacionais. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 08, n. 03, p. 2080-2124, 2015. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/19384/14150>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

PEREIRA, L. I.; LEITE, T. S. C. Políticas Públicas de Urbanismo, Cidadania e Dignidade da Pessoa Humana. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 4, n. 2, p. 118-136, jan. / jun. 2016. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/40410>>. Acesso em: 01 jul. 2020.

PIRACICABA. Autoriza, a título precário, o fechamento de vias públicas do Loteamento "Santa Rita". **Decreto nº 12.339, de 15 de outubro de 2007**, 15 out. 2007a. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Piracicaba-SP/DecretosMunicipais/12339/Arquivos/1>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

_____. Disciplina o parcelamento do solo no Município de Piracicaba e dá outras providências. **Lei Complementar nº 27, de 04 de setembro de 2007**, 04 set. 2007b. Disponível em: <<http://planodiretor.piracicaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/Lei-Complementar-207-2007.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

_____. Lei Complementar nº 405, de 18 de dezembro de 2019. **Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba**, 18 dez. 2019. Disponível em: <<http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?Id=446459>>. Acesso em: 31 dez. 2019.

PMP. Revisão do Plano Diretor. **Notícias da Prefeitura do Município de Piracicaba**, 2020. Disponível em: <<http://planodiretor.piracicaba.sp.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 08 maio 2020.

RIBEIRO, T. F. O Planejamento Urbano como Instrumento Garantidor do Direito à Cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 71-90, 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9698>>. Acesso em: 03 jun. 2020.

SÃO PAULO. Sentença em Ação Popular nº 0021217-32.2008.8.26.0451 (451.01.2008.021217); Juíza: Fabíola Geovanna Barrea; Órgão Julgador: 5ª. Vara Cível da Comarca de Piracicaba; Data do Julgamento: 03/01/2010. **Tribunal de Justiça de São Paulo**, 01 mar. 2010. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/getRTF.do?nuSeqRecurso=00000&nuProcesso=0021217-32.2008.8.26.0451&cdDocumento=16071404&conferenciaDocEdigOriginal=false&nmAlias=PG5CAMP&origemDocumento=M&nuPagina=0&numInicial=1&tpOrigem=2&flOrigem=P&deTipoDocDigital=>>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

_____. Apelação Cível 0021217-32.2008.8.26.0451; Relator (a): Paulo Dimas Mascaretti; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Piracicaba - 5ª. Vara Cível; Data do Julgamento: 16/11/2011; Data de Registro: 16/11/2011. **Tribunal de Justiça de São Paulo**, 16 nov. 2011. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=5535019&cdForo=0>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

SEADE. Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo. **Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados**, 2020. Disponível em: <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

SILVA, B. Muros Dividem Espaços e Opiniões no Santa Rita. **Jornal de Piracicaba**, 16 jul. 2018a. Disponível em: <<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/muros-dividem-espacos-e-opinioes-no-santa-rita/>>. Acesso em: 02 maio 2020.

_____. Em nova Decisão, Justiça Dá 15 dias para Derrubada do Muro. **Jornal de Piracicaba**, 06 dez. 2018b. Disponível em: <<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/em-nova-decisaojustica-da-15-dias-para-derrubada-do-muro/>>. Acesso em: 09 fev. 2020.

_____. Prefeitura Afirma que Vai Cumprir Decisão de Juiz. **Jornal de Piracicaba**, 07 dez. 2018c. Disponível em: <<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/prefeitura-afirma-que-vai-cumprir-decisao-de-juiz/>>.

_____. Prefeitura Iniciou segunda Fase da Derrubada de Muros no Santa Rita. **Jornal de Piracicaba**, 12 dez. 2018d. Disponível em:

<<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/prefeitura-iniciou-segunda-fase-da-derrubada-de-muros-no-santa-rita/>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

_____. Após Polêmica dos Muros, Jardim Botânico Será Construído. **Jornal de Piracicaba**, 18 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.jornaldepiracicaba.com.br/apos-polemica-dos-muros-jardim-botanico-sera-construido/>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. 928 p.

SILVA, T. H. ; JORDÃO, L. ; CARVALHO, J. Judicialização de Políticas Públicas e a Concretização de Direitos Fundamentais: a Questão da Separação de Poderes. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 47, n. 2, p. 223-246, jul. / dez. 2019. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/48091>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

SOUZA, M. L. D. Which Right to which City? In Defence of Political-Strategic Clarity. **Interface**, Dublin, v. 2, n. 1, p. 315-333, 26 maio 2010. Disponível em: <http://abahlali.org/files/Paper_Interface-2010.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

TAVOLARI, B. Direito à Cidade: Uma Trajetória Conceitual. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 93-109, mar. 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/nec/v35n1/1980-5403-nec-35-01-93.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

_____. Direito à Cidade: Uma Trajetória Conceitual. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 93-109, mar. 2016. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/wp-content/uploads/2017/04/05_bianca-tavolari_104_p92a109.zip>. Acesso em: 02 abr. 2020.

TORRES, M. A. D. A.; MOTA, M. J.. Função Social da Propriedade e Funções Sociais da Cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 684-711, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/43506>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

TRINDADE, T. A. Direitos e Cidadania: Reflexões sobre o Direito à Cidade. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 87, p. 139-165, jul. 2012. Disponível em: <<http://www.cedec.org.br/admin/arquivos/get/id/462>>. Acesso em: 05 abr. 2020.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 2ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 205 p.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração**. 2ª. ed. Florianópolis: UFSC, 2012. 160 p.