

Marcelo Eibs Cafrune

Pluralismo Jurídico e Acesso à Cidade: o planejamento urbano e a resistência em  
Florianópolis

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito, Programa de Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Antônio Carlos Wolkmer

Florianópolis

2009

Autor: Marcelo Eibs Cafrune

Título: Pluralismo Jurídico e Acesso à Cidade: o planejamento urbano e a resistência em Florianópolis

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito, Programa de Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito, aprovado com .

Florianópolis, 09 de julho de 2009.

---

Professor Orientador Doutor Antônio Carlos Wolkmer, UFSC

---

Coordenador do Curso Doutor Antônio Carlos Wolkmer, UFSC

Autor: Marcelo Eibs Cafrune

Título: Pluralismo Jurídico e Acesso à Cidade: o planejamento urbano e a resistência em Florianópolis

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito, Programa de Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito, aprovado com .

Florianópolis, 09 de julho de 2009.

---

Professor Orientador Doutor Antônio Carlos Wolkmer, UFSC

---

Professora Doutora Silvana Terezinha Winckler, UNOCHAPECÓ

---

Professor Doutor Lino Fernando Bragança Peres, UFSC

## **APOIO FINANCEIRO**

O presente trabalho foi realizado com o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), bem como do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (CPGD-UFSC).

## SUMÁRIO

RESUMO.....	5
ABSTRACT.....	6
INTRODUÇÃO.....	7
Capítulo 1 – O DIREITO PRODUZIDO PELA RACIONALIDADE ESTATAL E A EMERGÊNCIA DO PLURALISMO JURÍDICO COMO MANIFESTAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DE LUTA POR DIREITOS HUMANOS.....	12
1.1 O Direito positivo do Estado e seus limites para a realização das necessidades humanas.....	13
1.2 A emergência dos movimentos sociais e sua luta por direitos humanos .....	24
1.3 A alternativa teórica do pluralismo jurídico.....	35
Capítulo 2 – ACESSO À CIDADE: O HISTÓRICO DE URBANIZAÇÃO E AS RELAÇÕES DE MERCADO NA CIDADE DE FLORIANÓPOLIS.....	42
2.1 A problemática urbana no Brasil, o planejamento e o acesso à cidade.....	43
2.2 Um histórico sobre a urbanização de Florianópolis: estratégias de ocupação .....	53
2.3 Mercado do solo urbano e mercado das cidades: a construção do urbano mediada por prioridades econômicas .....	66
Capítulo 3 – ENTRE A REALIDADE E A LEGALIDADE: ALGUMAS RELAÇÕES ENTRE DIREITO, POBREZA E CIDADE.....	79
3.1 O planejamento urbano realizado em Florianópolis: a valorização da terra, a exclusão urbana e o processo de resistência institucional.....	81
3.2 Ocupações urbanas: há espaço para os pobres na Ilha da Magia? .....	93
3.3 Entre a legalidade urbana e a legitimidade popular: a construção do Pluralismo Jurídico .....	102
CONCLUSÃO.....	110
Referências.....	113

## RESUMO

A sociedade brasileira é profundamente desigual. Na sua história recente, o país agrário transformou-se rapidamente em urbano, sem modificar sua estrutura de concentração de terras. A urbanização brasileira ocorreu de forma que as populações pobres não pudessem acessar a espaços urbanos regulares, resultando em cidades marcadas por segregação sócio-espacial e negação de direitos à grande maioria das pessoas. A cidade de Florianópolis, em Santa Catarina, guarda características próprias no que toca à organização espacial e a sucessão de projetos de ocupação, em especial de sua área insular. Nas últimas décadas do século XX, passa crescentemente a ser uma cidade turística e a receber um tipo de migração de classe média, que modifica as relações locais e potencializa a especulação imobiliária. Este trabalho pretende identificar como o Estado e o Direito se relacionaram com essa realidade econômica e social e como esta tem interferido na dinâmica geral de produção jurídica. Adota-se, por isso, uma perspectiva crítica do Direito, sintetizada no Pluralismo Jurídico comunitário-participativo. Este referencial teórico reconhece na ação dos movimentos sociais formas alternativas de produção jurídica, relacionadas à realização de direitos humanos. Para verificar como ocorre a produção alternativa de espaço urbano e de juridicidade, são analisados questões como positividade, legalidade e legitimidade. Para compreender o processo de construção do espaço urbano em Florianópolis, são analisados o histórico de ocupação, os mecanismos de segregação urbana e os processos de resistência.

Palavras-chave: pluralismo jurídico, movimentos sociais, direitos humanos, cidade, Florianópolis, planejamento urbano.

## ABSTRACT

The Brazilian society is deeply unequal. In its recent history, the agrarian country has quickly become an urban country, without modifying its structure of land concentration. The Brazilian urbanization has occurred with the characteristic that poor people has no access to regular urban spaces, resulting in urban segregation and rights denial. The city of Florianopolis, in Santa Catarina, has distinctive characteristics which concern to the space organization and the sequence of occupation projects, especially in its insular area. In the last decades of the twentieth century, it gradually becomes to be a tourist city and to receive a middle class migration, events which modifies the local links and increases the property speculation. This research intents to identify how the State and the Law have been dealing with these social and economic situation and how this reality has been interfering in the general dynamics of legal production. For this reason, a critical perspective of Law is adopted, synthesized in the legal pluralism of communitarian and participatory sort. This theoretical framework recognizes alternative forms of legal production related to the human rights realization in the action of the social movements. To verify how the alternative production of the urban space and the normativity occurs, subjects such as positivity, legality and legitimacy are analyzed. To understand the process of the urban space construction in Florianopolis, the occupation history, the segregation mechanisms and the resistance processes are analyzed.

Key-words: legal pluralism, social movements, human rights, city, Florianopolis, urban planning.

## INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira é profundamente desigual. Entre as diversas relações que estruturam essa desigualdade, é especialmente marcante a permanência cíclica, geração a geração, de milhões de pessoas na pobreza. A sociedade tal como se reproduz, sua forma de organização e as relações que a compõe são resultantes de sua própria história. O processo de distribuição da riqueza socialmente produzida no Brasil – e dos bens existentes na natureza – é caracterizado pela sua concentração em um grupo pequeno de proprietários e pela escassez para atender às necessidades de grande parte da população.

Símbolo perverso dessa desigualdade é a histórica concentração de terras no Brasil. Antes de ser Estado, moderno, capitalista – e de ser ocupado – o território brasileiro já tinha como seu legítimo proprietário o Estado português. Dividiu-se, pois, o imenso território em capitanias hereditárias, até que em 1850 foi aprovada a Lei de Terras, marco da apropriação privada de grandes áreas de terras por quem já tinha muitas *posses*. Mudanças na organização do Estado e no regramento jurídico de terras nunca retiraram sua característica de concentração e de uso especulativo.

Na história recente, o país marcadamente agrário transformou-se, muito rapidamente, em urbano, sem, contudo, modificar sua estrutura de concentração de terras. A urbanização brasileira ocorreu, nos marcos do desenvolvimento tardio do capitalismo, sem que tenha havido possibilidades de as populações acessarem espaços urbanos formais. Isto engendrou o recente processo de grande segregação urbana e de negação de direitos à grande maioria da população.

A cidade de Florianópolis, ainda que componha o quadro geral da urbanização do território e da sociedade brasileiros, guarda características próprias no que toca à organização espacial e à sucessão de projetos de ocupação, em especial de sua área insular. Capital do Estado de Santa Catarina, sempre teve como atividades principais ser sede do poder político e espaço de comércio, nunca tendo sofrido um processo de industrialização. Nas últimas décadas do século XX, passa crescentemente a ser uma cidade turística e a receber um tipo de migração de classe média – que modifica as relações locais e potencializa a especulação imobiliária.

Diante desse quadro de modificações nas características da sociedade brasileira, sem alterar suas estruturas mais profundas, é central identificar o papel do Direito e do Estado

para compreender como eles têm se relacionado com essas estruturas sociais e como a realidade tem interferido na dinâmica geral de produção jurídica. O enfoque jurídico tradicional, para verificar as características democráticas ou de reconhecimento de direitos em uma sociedade, volta-se para as instituições, seus documentos e suas decisões. Uma perspectiva crítica do Direito deve, contudo, observar os processos de organização política que modificam a realidade social e jurídica, em especial, dos grupos populares.

Na segunda metade do século XX, vivencia-se o declínio da capacidade de intervenção dos movimentos sociais tradicionais vinculados ao mundo do trabalho, como sindicatos e partidos operários, diante da modificação da realidade de organização do próprio trabalho e do desvelamento de outras relações de violência e opressão, e a emergência dos chamados novos movimentos sociais, cujas agendas políticas constituíram-se em torno de questões específicas, tais como: gênero, raça-etnia, meio ambiente, orientação sexual, terra, moradia, saúde e cultura.

Quanto ao direito à moradia, surgiram, já nos anos 1960, fortes movimentos sociais pautados por questões relacionadas às modificações das condições de vida nos grandes centros urbanos. Articulados em torno da chamada reforma urbana, diversos direitos eram reivindicados para as populações pobres, que já se situavam espacialmente nas periferias. Nessa perspectiva, era necessário que o povo pobre tivesse acesso não somente à moradia, como também ao transporte, à educação, à saúde e ao trabalho.

A produção oficial das cidades brasileiras, em geral, e de Florianópolis, em particular, apóia-se em diversos instrumentos jurídicos relacionados à propriedade privada, à organização administrativa, a padrões urbanísticos etc. Dessa forma, produz-se também a ausência de moradia e, em certo sentido, de cidade, para grande parte da população. Assim, é necessário observar, no campo de produção do conhecimento jurídico, como essa população atua para ter um lugar na cidade para morar, viver e trabalhar.

Na grande maioria dos casos, no Brasil, as populações pobres recorrem às ocupações de terras, seja de forma direta, seja por vendas sucessivas de posse, não passando pelo mercado formal do solo urbano. A realidade de ilegalidade/irregularidade que passa a permear essas áreas da cidade tem conseqüências próprias: de um lado, a insegurança na posse, de outro, a impossibilidade de acesso a outros direitos e benefícios sociais e urbanos.

Também pode ser observada, no histórico de urbanização recente, a atuação dos movimentos populares na ocupação planejada de áreas urbanas ociosas para satisfazer

diretamente as necessidades humanas dos grupos sociais que os compõem. Dessa forma, a ocupação ilegal nasce a partir de uma discussão sobre sua legitimidade, já que as pessoas não só ocupam áreas como necessidade imediata de morar, mas, quando o fazem coletivamente, fundamentam-no e justificam-no politicamente.

A dinâmica urbana de Florianópolis – tradicionalmente estruturada sobre os mecanismos de especulação imobiliária e fundiária e atualmente organizada em torno das indústrias do turismo e da construção civil – gera, permanentemente, a exclusão física da pobreza da cidade, devidamente acompanhada e justificada pelas instituições estatais e pela concepção jurídica predominante. Cabe verificar como os movimentos sociais e os grupos populares resistem a esse processo, seja por meio de suas manifestações nos espaços institucionais, seja por meio de formas alternativas de produção jurídica, relacionadas à realização de direitos humanos.

Neste trabalho, buscar-se-á verificar como ocorre a produção alternativa de espaço urbano e de juridicidade por parte dos grupos populares, ao resistirem às formas de organização territorial engendradas pelo mercado e pelo conjunto de normas jurídicas estatais que, à revelia da promoção de condições melhores de vida para grande parte da população, geram segregação urbana, exclusão social e violência.

Em especial, tais questões serão observadas – em escala reduzida – na cidade de Florianópolis, buscando identificar como operaram os atores dos segmentos direta e indiretamente envolvidos no processo de disputa do espaço urbano, identificando os principais conflitos e seus desfechos, os quais podem indicar a prevalência de determinadas concepções sobre o planejamento urbano em nível local.

A escolha pela cidade de Florianópolis como espaço (geográfico e social) de pesquisa justifica-se, em primeiro lugar, pela decisão metodológica de realizar a pesquisa na cidade em que se mora, ainda que – ou de um enfoque privilegiado – sendo um *estrangeiro*. Trata-se de vivenciar o processo de realização dos conflitos sociais, nos quais são forjadas as definições sobre a construção do urbano.

Para além de justificativa metodológica, cabe ressaltar que, do ponto de vista das motivações teóricas para a realização do trabalho, Florianópolis constitui-se como objeto privilegiado de observação, uma vez que nessa cidade os processos de urbanização capitalista ocorrem tardia e agressivamente. A aparência da configuração é instigante na medida em que são forjados espaços de luxo e são invisibilizados os bairros populares, os quais, contudo, não

desaparecem. A permanente narrativa sobre a cidade que busca sintetizá-la como paraíso de preservação ecológica e de desenvolvimento turístico aponta para a contradição inicial a ser investigada.

No que diz respeito à realização de direitos e à disputa material e simbólica sobre o espaço urbano, trata-se de identificar como os grupos populares permanecem em regiões que, segundo o conjunto de normas reproduzidas pelo aparato jurídico-estatal, não seriam a eles destinadas. Ocupações urbanas irregulares que, apesar da externalidade antijurídica, constituem-se como espaços de legitimidade, à medida que se consolidam.

Para realização da presente pesquisa, objetivava-se a realização de estudo de caso junto à comunidade localizada no norte da Ilha, na praia de Ingleses, conhecida como Favela do Siri ou Vila do Arvoredo. Trata-se de ocupação urbana irregular, localizada em área de preservação permanente, a qual tem lutado há anos por reconhecimento social e regularização fundiária. Apesar da busca pelo referencial metodológico apropriado para o estudo de caso, não foi factível sua realização, o que, com certeza, traria elementos diferenciados para a análise.

Ao longo dos quase dois anos (2007-2008) de atividades do curso de mestrado e de moradia na cidade, diversas foram as oportunidades em que foi possível conhecer e até conviver com os atores que vivenciam a luta política em relação ao planejamento urbano. Participação em audiências públicas, seminários, reuniões e visitas a bairros populares foram processos importantes de aproximação com o objeto.

Importa salientar, ainda, que no presente trabalho não se busca apresentar modelos de formulação jurídica, de organização social ou de política urbana. Objetiva-se, ao contrário, identificar elementos que contribuam para a melhor compreensão dos fenômenos de produção jurídica e de construção do espaço urbano, em especial, a partir da experiência de Florianópolis. Registre-se, por oportuno, que o reconhecimento de tais elementos não se apresenta de forma neutra. Trata-se de uma pesquisa que informa seus posicionamentos diante da realidade social e se apresenta como possível substrato a ser utilizado por aqueles que resistem às violências que se pretende evidenciar.

Para realizar este trabalho, foi necessário recorrer a reflexões e conceitos oriundos de diferentes áreas do conhecimento, como o Urbanismo, a Geografia, a Antropologia, a Sociologia e a Economia. De forma sintética, pode-se dizer que a unidade do referencial teórico utilizado encontra-se em sua perspectiva crítica da realidade, a qual reconhece a

conflitualidade como processo inerente às relações sociais, o que coloca o conteúdo do conhecimento produzido, bem como a própria realidade, como objeto de disputas.

No campo do Direito, utiliza-se o referencial histórico-dialético para a análise do fenômeno jurídico, reconhecendo nos sujeitos coletivos em conflito os elementos que constituem o Direito em cada momento histórico. Esta perspectiva sugere a ruptura com modelos explicativos hierárquicos, formalistas e estáveis, apontando para o reconhecimento de juridicidade em manifestações plurais na sociedade.

Para tanto, serão analisados, no primeiro capítulo, elementos do Estado e do Direito brasileiros, em especial quanto à questão da positividade jurídica e de seus fundamentos de legitimidade; para, em seguida, refletir sobre a constituição dos movimentos sociais e do processo de construção dos direitos fundados nas necessidades humanas fundamentais; e, por fim, apresentar um marco de reflexão jurídica que possibilite reconhecer outra possibilidade de compreensão do fenômeno jurídico que contemple à realização das demandas populares.

No segundo capítulo, será debatida a questão urbana no Brasil, tendo como centralidade a produção histórica da necessidade do acesso à cidade e as formas estatais de planejamento do espaço urbano. No momento seguinte, será apresentado um histórico sobre a urbanização e as estratégias de ocupação da Ilha. Ao final, será analisado como as relações de mercado interferem na realidade de construção espacial e de segregação urbana, em especial, quanto às atividades de especulação imobiliária e de construção civil e à competitividade no mercado de cidades.

No terceiro capítulo, como tentativa de síntese, serão discutidos os processos de planejamento urbano realizados em Florianópolis e seus impasses diante da ausência de correspondência entre as necessidades da população e o interesse de empresários e políticos, relacionando-os aos limites do Estado e do Direito. A seguir, tratar-se-á da pobreza e das ocupações urbanas enquanto mecanismos de resistência à especulação imobiliária, na perspectiva de ação dos movimentos sociais e de realização dos direitos humanos. Por fim, serão identificadas algumas questões relativas à juridicidade, pautada entre a legalidade e a legitimidade dos espaços urbanos, propondo a análise a partir da perspectiva do pluralismo jurídico.

## **Capítulo 1 – O DIREITO PRODUZIDO PELA RACIONALIDADE ESTATAL E A EMERGÊNCIA DO PLURALISMO JURÍDICO COMO MANIFESTAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DE LUTA POR DIREITOS HUMANOS**

O Estado e o Direito brasileiros, construídos à luz do modelo europeu, não realizam os programas políticos e jurídicos que lançam para o conjunto da sociedade. Há um grande hiato entre as necessidades do povo e as possibilidades de satisfação delas. Diante dessa realidade, diversos grupos sociais movimentam-se em torno de suas necessidades e constroem seus programas políticos e uma agenda própria para a realização de direitos humanos.

Nesse capítulo, far-se-á uma breve exposição dos elementos do Direito e do Estado que configuram o atual modo de produção jurídica legítima. Em especial, buscar-se-á identificar elementos históricos, políticos, econômicos e culturais que forjaram o atual modo de produção normativa, fundado da racionalidade moderna e na formalidade processual, situando o debate entre correntes jurídicas que atribuem legitimidade a partir de pressupostos diferentes, sem negar o caráter único do Direito.

Na segunda parte, serão expostos os elementos constitutivos do debate acerca dos direitos humanos e dos movimentos sociais. Será preciso, para tanto, questionar alguns pressupostos do modelo de democracia tradicional representativa, buscando construir um conceito de participação que dê conta da realidade política dos grupos sociais oprimidos, identificados como conjunto pela categoria política povo. A partir desta nova centralidade – não estatal, mas social – serão apresentados os conceitos de necessidades humanas e direitos humanos como categorias historicamente construídas por sujeitos coletivos em luta.

Por fim, será apresentada, a perspectiva teórica do Pluralismo Jurídico como decorrência da crise do Estado e do Direito modernos e como processo de construção realizado em novos espaços sociais de legitimidade, em sua vertente comunitário-participativa, fundada na análise processual e material dos direitos produzidos, identificando novos sujeitos de legitimidade e apresentando, ainda que parcialmente, diferentes compreensões acerca deste debate contemporâneo.

## 1.1 O Direito positivo do Estado e seus limites para a realização das necessidades humanas

O Estado e o Direito são constructos políticos situados histórica e ideologicamente. Insurgindo-se contra a ordem social, política, econômica, cultural e jurídica da Idade Média européia, o Estado moderno é fruto de processos de reformas e revoluções que procuraram construir uma sociedade a partir das idéias iluministas que tinham como conteúdo principal o primado da racionalidade humana, sendo a ciência, a arte e a economia modernas o ápice do processo civilizatório e evolutivo humano.

Nesse processo de ruptura social, o discurso sobre o Direito foi instrumento fundamental para fazer prevalecer os interesses das classes politicamente emergentes. Assim, o ideário liberal da igualdade natural dos homens fundamenta-se no princípio de que todos os homens são livres e, por meio de um contrato social, decidem formar a sociedade civil e o Estado e reconhecem que todos são sujeitos de direitos universais.

Uma visão particular do Direito está relacionada com este momento de erupção do Direito moderno, na retomada do pensamento jurídico clássico greco-romano. Trata-se da perspectiva jusnaturalista que, em suas diversas matizes<sup>1</sup>, sugere que o Direito e, por consequência, os direitos humanos têm origem na natureza humana e que, portanto, fundamentam-se na “ordem natural das coisas”.

O jusnaturalismo, segundo Antônio Carlos Wolkmer,

reivindica a existência de uma lei natural, eterna e imutável, distinta do sistema normativo fixado por um poder institucionalizado (Direito Positivo), engloba as mais amplas manifestações do idealismo que se traduzem na crença de um preceito superior advindo da vontade divina, da ordem natural das coisas, do instinto social, ou mesmo da consciência e da razão do homem (2003, p. 157).

Outra tradição, pretensamente contraditória à primeira, afirma que só há Direito se e porque positivado pela ordem jurídica estatal, isto é, reconhecido pelo Estado de Direito ou, no âmbito internacional, pactuados por Estados-Nação. Dessa forma,

a ideologia positivista se contrapõe à concepção metajurídica jusfilosófica, na medida em que rejeita toda e qualquer dimensão a priori. Descarta, assim, princípios e juízos valorativos em função de uma suposta neutralidade axiomática, de um rigoroso experimentalismo e, ao mesmo tempo, de um tecnicismo formalista. O Direito é explicado pela sua própria materialidade coercitiva e concreta (WOLKMER, 2003, 160-1).

---

<sup>1</sup> Sobre os diversos matizes do Jusnaturalismo, ver HESPANHA, 2005.

Ocorre que os discursos jusnaturalista e juspositivista vão atender a momentos diferentes da ascensão social e política da classe burguesa. No primeiro momento, faz-se necessário contrapor-se ao Direito positivo do Estado, pois este impedia o acesso ao poder político. No momento subsequente,

o positivismo jurídico, que prosperou a partir das grandes codificações e acabou impondo-se como principal doutrina jurídica contemporânea, constitui-se na mais vigorosa reação às correntes definidas como jusnaturalistas, que buscavam definir a origem, a essência e o fim do Direito na natureza, ou mesmo na razão humana. A ideologia positivista procurou banir todas as considerações de teor metafísico-racionalista do Direito, reduzindo tudo à análise de categorias empíricas na funcionalidade de estruturas legais em vigor (WOLKMER, 2001, p. 54).

A predominância da perspectiva positivista acarretou a ausência de questionamento sobre as fontes de legitimidade da produção normativa por parte daqueles que reproduzem a estrutura jurídica estatal. Isto, combinado com as desigualdades sociais e a ausência de acesso dos grupos populares aos aparelhos de produção e aplicação das leis, levou, no caso dos países periféricos, a um distanciamento significativo entre as necessidades sociais e a capacidade de resposta do Direito positivo.

Sendo preciso nessa análise, Wolkmer relata que:

o projeto jurídico positivista, descartando as análises de domínio da prática política e das relações sociais, encastelou-se em construções meramente descritivo-abstratas e em metodologias mecanicistas, assentadas em procedimentos lógico-lingüísticos. Isso significa que, embora a dogmática jurídica estatal se revele, teoricamente, resguardada pelo invólucro da cientificidade, competência, certeza e segurança, na prática intensifica-se a gradual perda de sua funcionalidade e de sua eficácia. É por essa razão que se coloca a inevitável questão da crise desse modelo de legalidade (WOLKMER, 2001, p. 59)

Ignorando os elementos que indicam a existência de uma crise nas estruturas jurídicas tradicionais, permanece no campo jurídico um debate que polemiza entre as tradições do jusnaturalismo e do positivismo jurídico. Maria Eliane Menezes de Farias, representando os críticos a essa perspectiva, rejeita ambas correntes do pensamento jurídico, “exatamente porque insuficientes para explicar o fenômeno jurídico na sua totalidade” (1993, p. 16).

Como outros teóricos críticos brasileiros, Farias parte da percepção de que o Direito e os direitos humanos estão compreendidos dentro do processo social de libertação permanente de homens e mulheres. Farias segue, assim, os ensinamentos do fundador da

Nova Escola Jurídica brasileira, Roberto Lyra Filho. Para ele, “dentro do processo histórico, o aspecto jurídico representa a articulação dos princípios básicos da Justiça Social *atualizada*, segundo padrões de reorganização da liberdade que se desenvolvem nas lutas sociais do homem” (LYRA FILHO, 2001, p. 81, grifo no original).

Lyra Filho compreende que pertence ao processo de construção do Direito “a contradição entre a injustiça real das normas que apenas se dizem justas e a injustiça que nelas se encontra” (2001, p. 82). O Direito é, portanto, resultado de uma luta constante entre oprimidos e opressores, assim, “esta luta *faz parte* do Direito, porque o Direito não é uma ‘coisa’ fixa, parada, definitiva e eterna, mas uma processo de libertação permanente” (LYRA FILHO, 2001, p. 82).

Esse processo dialético realiza-se por meio da conquista de direitos por parte dos grupos oprimidos e não da concessão de direitos por parte dos grupos dominantes. Nesse sentido,

o [próprio] Direito surge como um instrumento de libertação, na proposição de um pluralismo jurídico. O Direito aparece como uma produção dos grupos sociais, conquista da coletividade resultando da luta concreta pelo espaço de poder, condicionada pelas determinantes históricas e sociais de cada tempo (FARIAS, 1993, p. 17).

Entretanto, prevalece entre os juristas uma visão positivista do fenômeno jurídico, pois desconhecem o fato de que:

não se pode ter uma visão ampla de uma determinada forma positivada de Direito (o caso particular, aqui, do Direito Estatal ocidental) se não for identificado a que tipo de organização social está vinculado e que espécies de relações estruturais de poder, de valores e de interesses reproduz (WOLKMER, 2001, p.26).

Esta perspectiva tem como consequência a compreensão de que o Direito forjado na moderna cultura européia (séculos XVII e XVIII) “corresponderá à visão de mundo predominante no âmbito da formação social burguesa, do modo de produção capitalista, da ideologia liberal-individualista e da centralização política, através da figura de um Estado Nacional Soberano” (WOLKMER, 2001, p. 26).

Esta forma de organização institucional passou a ser denominada, a partir dos estudos de Max Weber, como “dominação racional-legal”<sup>2</sup> que deixa expressos neste conceito

---

<sup>2</sup> Embora no texto “Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima” (WEBER, 2001, p. 349-359) não haja menção direta à “dominação racional-legal”, mas à “dominação legal”, optou-se por utilizar a expressão que melhor sintetiza o pensamento do autor na construção deste “tipo”, que é usado como sinônimo, havendo ainda a variação “dominação racional”, utilizada, por exemplo, por Raymond Aron (2002).

os fundamentos ideológico e técnico dessa forma de dominação. Por um lado, a convicção moderna da racionalidade e, por outro, o caráter instrumental do Direito, que juntos serão a fonte de legitimidade da organização social.

Nessa estrutura, “racional é a dominação baseada na crença na legalidade da ordem e dos títulos dos que exercem a dominação” (ARON, 2002, p. 811). Desta forma,

obedece-se à pessoa não em virtude do seu direito próprio, mas à regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo quem e em que medida se deve obedecer. Aquele que manda também obedece a uma regra no momento em que emite uma ordem: obedece à ‘lei’ ou a um ‘regulamento’ de uma norma formalmente abstrata (WEBER, 2001, p. 350).

O Estado legitimado pela condição de Estado de Direito afirma o caráter neutro da legalidade, garante o Estado como poder soberano máximo, regido pelo Direito. Com isso, “o moderno Direito Capitalista, enquanto produção normativa de uma estrutura política unitária, tende a ocultar o comprometimento e os interesses econômicos da burguesia enriquecida, através de suas características de generalização, abstração e impessoalidade” (WOLKMER, 2001, p. 49), consagrando em nome da igualdade formal a desigualdade material entre as pessoas.

Nos termos de Wolkmer:

o Direito moderno não só se revela como produção de uma dada formação social e econômica, como, principalmente, edifica-se na dinâmica da junção histórica entre a legalidade estatal e a centralização burocrática. O Estado moderno atribui a seus órgãos, legalmente constituídos, a decisão de legislar (Poder Legislativo) e de julgar (Poder Judiciário) através de leis gerais e abstratas, sistematizadas formalmente num corpo denominado Direito Positivo. A validade dessas normas se dá não pela eficácia e aceitação espontâneas da comunidade de indivíduos, mas por terem sido produzidas em conformidade com os mecanismos processuais oficiais, revestidos de coação punitiva, provenientes do poder público (2001, p. 48).

A prevalência dos critérios formais como fundamento da legitimidade do Direito estatal será amplamente sustentada a partir dos preceitos contratualistas que, ao construir a ideologia<sup>3</sup> da separação entre o homem livre e o cidadão e a ruptura entre sociedade e Estado, reconhecerão neste a centralidade da ação política *legítima*, fundada na racionalidade e na previsão legal, resultando então no conceito de Estado elaborado por Max Weber como sendo “uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território (...), reivindica o *monopólio do uso legítimo da violência física*” (2007, p. 56, grifos no original).

---

<sup>3</sup> Trata-se de ideologia no sentido cunhado por Karl Marx, devendo ser compreendido como falsa ou aparente realidade, utilizada como mecanismo de dominação, mas passível de ser desvelada. Ver CHAUI, 1984.

Fica deslocado, portanto, para Weber, toda a legitimidade para a esfera estatal, de forma que “é, com efeito, próprio de nossa época o não reconhecer, em relação a qualquer outro grupo ou aos indivíduos, o direito de fazer uso da violência, a não ser em casos em que o Estado o tolere: o Estado se transforma, portanto, na única fonte de ‘direito’ à violência” (WEBER, 2007, p. 56).

Os fundamentos da legitimidade da violência nos Estados Modernos estão, para Weber, tanto na dominação legal, quanto nas formas de dominação tradicional e carismática (2007, p. 57). O pressuposto comum das diferentes formas de dominação é que elas encontram no Estado sua legitimidade, *locus* de exercício da coerção no território que, se confunde, em certa medida, com o exercício da soberania.

O conceito de soberania, considerado por José Luiz Bolzan de Moraes como característica fundamental do Estado moderno, confunde-se ao longo dos séculos com o poder absolutista, atribuindo um poder supremo e perpétuo aos monarcas, limitado apenas às leis divinas e naturais (2002, p. 24). Entretanto, conforme Moraes,

com Rousseau, a soberania sai das mãos do monarca e sua titularidade é consubstanciada no povo, tendo como limitação, apesar de seu caráter absoluto, o conteúdo do contrato originário do Estado. É esta convenção que estabelece o aspecto racional do poder soberano. A *vontade geral* incorpora um conteúdo de moralidade ao mesmo (2002, p. 24-5, grifos no original)

O conceito de soberania modifica-se e passa a ser atribuído à burguesia, depois à nação e, no século XIX, aparece como “emanação do poder político”, restando ao Estado ser detentor desta titularidade que passará a ser um de seus atributos (MORAIS, 2002, p.25). Tal característica reforçará o caráter exclusivo do Estado para a produção do Direito. Conforme Daniel Torres de Cerqueira:

de todos os pressupostos formadores do pensamento jurídico-político ocidental moderno, o que mais interessa para análise é, sem dúvida, o advento do Estado Soberano, senhor de toda atividade política e produção normativa na modernidade. Em verdade, pode-se afirmar que a marca maior do pensamento moderno é a racionalidade unificadora, o centralismo que responde pela visão única do Direito, foco de poder (Estado), política e demais conceitos que até então tinham uma perspectiva múltipla e variada (1997, p. 15-6).

Esta perspectiva centralizadora, no Estado liberal, será legitimada politicamente pela participação da cidadania, sintetizado emblematicamente na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (DDHC). Para Vera Regina Pereira de Andrade,

o conceito de cidadania (...) é tributário de suas matrizes e, em especial, do liberalismo, razão pela qual é concebida (tal como nesta matriz) como direito

à representação política e o cidadão definido como indivíduo nacional titular de direitos eleitorais (votar e ser votado) e do direito de exercer cargos públicos (2003, p. 66).

Esta perspectiva de cidadania está vinculada ao modelo de democracia representativa ou indireta, que limita a cidadania a existir apenas enquanto sua expressão interior e dela depender. Reforça-se assim o (pre)conceito acerca do espaço da política e, por consequência, do Direito, restritos ao Estado, mas legitimados pelos processos eleitorais periódicos que, por fim, construirão as bases para as mudanças legislativas em um sistema de positivismo jurídico vinculado à divisão dos poderes liberal tradicional.

Podem influenciar no Direito os cidadãos que, por meio de processos *democráticos*, elegerão representantes para atuarem no espaço estatal. Como resultado deste processo, há um Direito isonômico e universal que a todos os homens submete e estruturado num complexo sistema hierárquico de normas que se legitimam entre si e ao Estado de Direito.

Importa salientar que:

a separação homem/cidadão tem por pressuposto outra dicotomia estrutural do liberalismo, que é a separação Estado/sociedade civil (arcabouço institucional e discursivo do Estado de Direito capitalista) segundo a qual o Estado é identificado com o espaço público, ou seja, com o lugar do poder e da política, e a sociedade civil identificada com o espaço privado da vida, a saber, com o lugar da economia ou das relações econômicas (mercado) e domésticas (ANDRADE, 2003, p. 68).

Tendo por base tal dicotomia, muitos teóricos liberais compartilham de uma postura antiestatal e antipolítica que acaba por reduzir o espaço do poder e da política no campo da sociedade civil. Desta forma, o homem investe-se eventualmente do *status* de cidadão para participar da vida pública – do Estado, e, ao fazê-lo, legitima-o. No momento subsequente é dispensado de agir politicamente, estando ainda deslegitimado para produzir normativamente.

Nas palavras de Andrade:

o liberalismo tem por pressuposto a valorização do indivíduo como categoria abstrata, atomizada, isto é, com autonomia referida a si, e não à classe, grupo ou movimento social a que pertença, sendo concebido à margem das condições de existência e produção em que se insere (2003, p. 68).

Como no espaço da sociedade civil só há indivíduos ou organizações juridicamente constituídas, isto é, submetidas ao Estado, não há espaços alternativos de atividade política ou jurídica. Esta visão ideológica impede a percepção de que há outros

centros de produção jurídica na sociedade, para além do espaço institucional estatal. O Estado detém, em um regime democrático representativo liberal, o monopólio do poder, da política e da democracia. Este monopólio resultará no monismo jurídico estatal como paradigma de normatividade legítima. Para Wolkmer:

neste processo de legitimação, a ordem jurídica, além de seu caráter de generalização e abstração, adquire representação formal mediante a legalidade escrita. A lei projeta-se como o limite de um espaço privilegiado, onde se materializa o controle, a defesa dos interesses e os acordos entre os segmentos sociais hegemônicos. Ocorre que, ao criar as leis, o Estado obriga-se, diante da comunidade, a aplicar e a resguardar tais preceituações. Ao respeitar certos direitos dos indivíduos e ao limitar-se à sua própria legislação, o Estado moderno oficializa uma de suas retóricas mais aclamadas: o ‘Estado de Direito’ (2001, p. 48-9).

No mesmo sentido, António Manoel Hespanha ressalta a importância do processo de codificação para a garantia dos princípios da liberdade, da propriedade e da igualdade:

os novos códigos, se, por um lado, procediam a um novo desenho das instituições, correspondente à ordem social burguesa liberal, instituíam, por outro, uma tecnologia normativa fundada na generalidade e na sistematicidade e, logo, adequada a uma aplicação do direito mais quotidiana e mais controlável pelo novo centro do poder – o Estado (2005, p. 341).

Já no período histórico subsequente à declaração desses princípios, há um processo de negação que descaracteriza sua força emancipatória. Em verdade, houve a instituição legal de diversos “estatutos discriminatórios, restringindo drasticamente os direitos políticos e civis das mulheres, dos não proprietários, dos nativos coloniais dos ingressos em ordens religiosas” (HESPANHA, 2005, p. 343).

Durante dois séculos, o modelo jurídico estatal moderno ocidental foi fortemente questionado por diversos grupos sociais, ligados ao movimento operário e influenciado por um amplo espectro do socialismo. As análises oriundas tanto do movimento anarquista<sup>4</sup>, quanto dos socialistas centram críticas na submissão do Estado e do Direito às estruturas capitalistas.

Como alternativa à economia capitalista, tais discursos previam a necessidade de destruição do Estado capitalista e a negação do Direito estatal, ou ainda, de qualquer forma de Direito. A identificação do Direito com o Direito do Estado burguês tem origem na grande prioridade que é dada no Estado de Direito ao princípio da propriedade privada, fundamento das formas de organização capitalista da sociedade.

---

<sup>4</sup> Sobre a crítica anarquista ao Direito e à propriedade privada, ver KROPOTKIN, 2007.

Fábio Konder Comparato demonstra que tal princípio está previsto na DDHC como “direito fundamental da pessoa humana e garantia *inviolável e sagrada* da liberdade individual, sem a qual *não há constituição*” (1997, p. 93, grifos no original). Embora esteja presente na Declaração Francesa como parte da esfera pública, o direito à propriedade vai ser regulado apenas na esfera privada, no modelo do Código Civil francês, sendo considerado “como poder absoluto e exclusivo sobre coisa determinada, visando à utilidade exclusiva de seu titular” (COMPARATO, 1997, p. 94).

A partir da separação já apresentada entre Estado e sociedade civil, outra dicotomia entre Direito Público e Direito Privado surge, restando a propriedade regulada exclusivamente no campo do direito privado. Segundo Comparato foi “Marx [que], em particular, considerou a separação entre as esferas pública e privada da vida social como simples discurso ideológico<sup>5</sup>, pois o Estado acabava sendo também apropriado (no sentido técnico) pela classe proprietária” (1997, p. 94).

Em que pese tenham existido diversas tentativas de modificação estrutural da sociedade seja pela via historicamente reformista, ligada à social-democracia europeia, seja pelos meios de ruptura institucional que resultaram nos estados burocráticos do leste europeu e nas experiências de convivência entre propriedade estatal e capitalismo da China e de Cuba<sup>6</sup>, a síntese é que o legado moderno de produção jurídica ligada estritamente ao Estado permanece hegemônico.

As revoluções socialistas, embora derivadas da crítica ao caráter burguês do Direito, acabaram por reproduzir ou agravar algumas de suas características mais nefastas, entre elas a impossibilidade de discussão plural e policêntrica acerca do direito, negando em certa medida sua historicidade.

Sobre o tema, Cerqueira, em sua dissertação, pondera que:

se nos países capitalistas, ditos Liberais, as ações política e jurídica partem do próprio Estado como fenômeno maior e soberano sobre a sociedade, responsável por todo o Direito e [toda a] Política e, nos Sociais-Democratas, cabe ao Estado a execução de políticas públicas capazes de nutrir toda a

---

<sup>5</sup> O conceito de *ideologia* aqui também é empregado no sentido marxista.

<sup>6</sup> Não é objetivo, neste trabalho, diferenciar os modelos de revolução realizadas. No entanto, quanto aos exemplos trazidos de convivência entre propriedade estatal e regime econômico capitalista, convém problematizar a distinção feita por instituições e imprensa internacionais quanto aos dois países. Enquanto Cuba sofre um embargo econômico injustificado e é continuamente criticada por ausência de liberdade política, a China representa um dos principais pólos econômicos mundiais e, muitas vezes, é citada como referência quanto a índices de crescimento econômico, mesmo que, à diferença de Cuba, mantenha um regime de trabalho próximo ao inglês do século XIX.

sociedade e, com isso, dirimir o enorme fosso existente entre as classes sociais, no Países Socialistas, que se colocam como o contraponto teórico do ideário do capitalismo, também o estado se afirmará como valor maior (1997, p. 7).

Como consequência, avalia Cerqueira que:

se nos países socialistas toda a centralidade da economia e da ação política/jurídica se encontra centrada na esfera estatal, nos países capitalistas ele são a política em si, na ousadia de ser o representante do todo, da coletividade. Os Direitos Estatais, em ambos os modelos ideológicos analisados, em muito se parecem (1997, p. 10)

A centralidade da legitimidade da produção normativa no Estado é, portanto, compartilhada nas diferentes formas de expressão modernas, sendo periféricos outros modelos de organização da sociedade. A exportação do modelo europeu de organização da sociedade (incluindo o Estado), na medida em que compartilhado, constitui um paradigma hegemônico. No entanto, trata-se de um modelo paradigmático hegemônico em crise, uma vez que, no fim do séc. XX:

essa cultura jurídica entra em compasso de esgotamento e de crise estrutural, não suportando as profundas transformações econômicas e políticas geradas pela complexidade dos conflitos coletivos, as demandas sociais e as novas necessidades criadas pela globalização do Capitalismo e sua inserção determinante nas estruturas sócio-políticas dependentes e periféricas (WOLKMER, 2001, p. 27).

Ao inserir esse processo de crise como parte da crise da modernidade, Boaventura de Sousa Santos afirma que:

a modernidade ocidental emergiu como um ambicioso e revolucionário paradigma sócio-cultural assente numa tensão dinâmica entre regulação social e emancipação social. A partir de meados do século XIX, com a consolidação da convergência entre o paradigma da modernidade e o capitalismo, a tensão entre regulação e emancipação entrou num longo processo de degradação caracterizado pela gradual e crescente transformação das energias emancipatórias em energias regulatórias (2005, p.15).

O Direito moderno recebeu das estruturas sociais capitalistas a atribuição de assegurar a ordem de uma realidade caótica, produzida, em grande medida, pelo próprio desenvolvimento capitalista. Conforme Santos:

o direito moderno passou, assim, a constituir um racionalizador de segunda ordem da vida social, um substituto da cientifização da sociedade (...). Para desempenhar essa função, o direito moderno teve de se submeter à racionalidade cognitivo-instrumental da ciência moderna e tornar-se ele próprio científico. A cientifização do direito moderno envolveu também a sua estatização, já que a prevalência política da ordem sobre o caos foi atribuída ao Estado Moderno, pelo menos transitoriamente, enquanto a

ciência e a tecnologia a não pudessem assegurar por si mesmas (2005, p. 119-20).

Para Santos, o Direito moderno expressa bem a tensão entre emancipação e regulação que constitui a própria modernidade, passando a ser exclusivamente estatal, de forma que

à medida que o direito se foi tornando estatal, foi-se tornando também científico (...). À medida que o direito foi politizado, enquanto direito estatal, foi também científicizado, contribuindo assim, pela sua reconstrução científica do Estado, para despolitizar o próprio Estado: a dominação política passou a legitimar-se enquanto dominação técnico-jurídica.

A hiperpolitização do direito foi, assim, um requisito necessário para a despolitização do Estado. Dentro do Estado, o direito tornou-se autônomo, como parte do mesmo processo histórico que, no sistema capitalista, colocou o Estado fora das relações sociais de produção (2005, p. 143).

Como consequência, a instrumentalidade do direito estatal torna-se “virtualmente infinita no seu alcance” (SANTOS, 2005, p. 143), guardando condições para que diversas formas de regulação social possam dele emergir. Ocorre que o avanço da dimensão regulatória do direito enseja sua própria crise na medida em que a dimensão emancipatória acaba sendo eliminada.

O direito estatal estaria, nessa perspectiva, acompanhando a crise paradigmática da modernidade. Daí que Santos assume uma posição em que se fala de transição pós-moderna<sup>7</sup>. Acompanhando-o nesse sentido, Cerqueira afirma, quanto ao Direito na Pós-modernidade, que “este surgiria do rompimento do paradigma de unicidade centrada na esfera estatal e na absoluta soberania do Estado sobre a sociedade civil” (1997, p. 26).

Ao associar Direito Estatal e Modernidade, Cerqueira afirma que:

o Direito Pós-Moderno seria a proposta de se repensar a moderna/clássica/tradicional teoria das fontes do Direito que entende tão somente como o Estado, abrindo espaço para outras manifestações normativas. Em poucas palavras, o Direito na Pós-Modernidade seria o ressurgimento do Pluralismo Jurídico (1997, p. 26).

Para este autor, é evidente a relação entre modernidade e monismo jurídico, estando, por consequência, vinculadas a perspectiva pluralista do direito e a perspectiva pós-moderna, pois o pluralismo jurídico nunca teria sido observado na fase moderna. Importa

---

<sup>7</sup> A perspectiva de Santos sobre a pós-modernidade guarda suas especificidades. Na obra “Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade” (1995) o autor afirma que pós-modernidade, “à falta de melhor, é um nome autêntico em sua inadequação”. Na obra “A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência” (2005), Santos sustenta existirem duas posições pós-modernas, a primeira ele chama de reconfortante, celebratória; a segunda, da qual compartilha, nomeia inquietante ou de oposição.

antecipar que ter em perspectiva a coexistência de sistemas normativos não é exclusividade pré-moderna, tampouco é condição de superação da modernidade. De fato, busca-se identificar o direito estatal moderno, para compreender suas formas de regulação e dominação, bem como suas limitações reais, procurando identificar outras formas de produção normativa, o que não necessariamente acarreta a transição pós-moderna.

Há que se problematizar a afirmação de Santos de que “enfrentamos problemas modernos para os quais não há soluções modernas” (2005, p. 29). Em que pese possa-se compartilhar da crítica a instituições modernas e da análise sobre transformações estruturais em curso, impõe-se se posicionar pela defesa de valores modernos ou, ainda, avaliar os processos contemporâneos como movimentos contra-hegemônicos a partir da periferia da modernidade ocidental, a ela resistindo, sem, contudo, superá-la no conjunto.

A crítica às perspectivas jurídicas, em especial ao positivismo jurídico, que identificam no Estado a fonte principal, senão única, do Direito, acarreta o reconhecimento de fontes e formas múltiplas de construção de normas socialmente compartilhadas. Busca-se, nesse processo de identificação de fontes alternativas, verificar como ocorre a produção jurídica em grupos sociais que compartilhem de fundamentos legítimos e tenham como referência para o conteúdo de sua atuação elementos qualitativos relacionados a processos emancipatórios.

## 1.2 A emergência dos movimentos sociais e sua luta por direitos humanos

A mudança de foco para a análise do Direito e de sua legitimidade passa, assim, por dois elementos mutuamente implicados, sendo o primeiro de caráter material, que pode ser identificado com o conteúdo jurídico produzido, e o segundo de caráter processual, relacionado com a forma de organização dos sujeitos normativos e da construção jurídica propriamente dita. Identifica-se, sem exclusão de outros conteúdos e outras formas de organização possíveis, o elemento material da produção jurídica com os direitos humanos e o elemento processual com o conjunto de ações engendradas pelos movimentos sociais.

Tratando primeiramente dos processos de construção dos direitos humanos, importa ressaltar, como já exposto, que eles estão historicamente relacionados com a emergência da modernidade e do Estado nacional europeu, exportados como modelo de organização social. Desta forma, a sociedade organizada no e pelo capitalismo é destinatária de direitos que, por sua vez, não são efetivados pelo Estado. Trata-se, pois, de uma contradição, já que a não-realização desses direitos, na perspectiva moderna, é consequência necessária da expansão do projeto hegemônico capitalista. As promessas vindas como alicerce fundamental para a realização humana em um contexto capitalista permaneceram nos documentos jurídicos à revelia das necessidades humanas.

Diante da aparente incapacidade de os Estados realizarem o conjunto de direitos formalmente garantidos, forjou-se um consenso, ou melhor, um senso único, sobre o atual estágio da história humana, no qual o espaço do Estado foi sendo cada vez mais diminuído e o espaço do mercado aumentado, de forma que a política e o Direito legitimados historicamente foram sufocados ao ponto de o cidadão ser subsumido em consumidor. Todavia, os grupos sociais excluídos deste processo, em muitos casos, passaram a organizar-se para resistir a este modelo societal. Diante de tal situação, Santos afirma que

é necessário reinventar não só a política, mas também a cultura política. Só assim se poderá superar o senso comum regulatório que transforma a anormalidade em que vivemos na única normalidade possível e desejável. Porque a modernidade ocidental reduziu o poder político ao poder agregado à volta do Estado há que se começar pela reinvenção do próprio Estado. O objectivo é promover a proliferação de espaços não estatais a partir dos quais seja possível republicizar o espaço estatal entretanto privatizado pelos grupos sociais dominantes que exercem hoje o poder por delegação do Estado (2005, p. 20).

Para que se possa refletir sobre os elementos constitutivos dessa nova cultura política e desses espaços públicos, há que se questionar a relação existente entre Estado de Direito ocidental e seu comprometimento com a democracia e os direitos humanos. Sobre o tema, deve-se observar o alerta feito por Santos, ao descrever que haveria certo consenso acerca dos direitos humanos<sup>8</sup>, o que

acabou por transformar em relativamente acadêmicos ou estéreis alguns dos debates fundadores sobre os direitos humanos, como por exemplo, o debate sobre o fundamento histórico ou absoluto, político ou ético dos direitos humanos, sendo, daí, fácil concluir que sobre os direitos humanos, se não está tudo feito, está, em qualquer caso, tudo dito (SANTOS, 1989, p. 3).

O custo desse consenso, continua Santos, está na sua ambigüidade conceitual. O consenso não vem, portanto, como “uma conquista ideológica incondicional”, mas por meio da imprecisão do que se está a falar. Assim, a exigência por uma definição maior provoca de imediato o dissenso, a divergência. Uma segunda questão é sobre quais direitos humanos trata tal consenso, se apenas os direitos de primeira geração ou se haveria consenso sobre a inclusão dos direitos de segunda ou terceira geração<sup>9</sup>. A terceira questão diz respeito à relação entre a declaração formal e abstrata de direitos humanos e “a efetiva aplicação dos direitos humanos, sobretudo em países cuja cultura jurídica e política dominante favorece as proclamações legais em detrimento da avaliação das práticas sociais” (SANTOS, 1989, p. 4).

Essas questões trazem à tona, por fim, o fato

de que não está (...) tudo dito sobre os direitos humanos, muito longe disso, e de que o que falta dizer respeita à maior precisão conceitual, aos direitos humanos emergentes e às lutas sociais pela tradução social das suas promessas, em suma, ao campo de divergência e de conflitualidade onde é possível questionar a função de legitimação do Estado que os direitos humanos, em sua abstração e indefinição, têm exercido com demasiada facilidade (SANTOS, 1989, p. 4).

Na contracorrente dos discursos de legitimação, a construção dos direitos humanos realizada pelos movimentos sociais parte da compreensão prática de que os direitos,

---

<sup>8</sup> Registre-se que, em que pese a argumentação de Boaventura de Sousa Santos seja importante neste contexto, deve-se relativizar o seu ponto de partida da existência de certo consenso sobre o tema. Em primeiro lugar, no Brasil, o senso comum parece rejeitar, por exemplo, os direitos fundamentais de pessoas presas. Por outro lado, o texto citado faz análise sobre a situação européia no final da década de 1980, região que, nos últimos anos tem apoiado iniciativas como a Diretiva do Retorno, legislação da União Européia que objetiva impedir que pessoas pobres de fora da Europa possam lá viver.

<sup>9</sup> Sobre o conceito de gerações de direito, optou-se por usar a terminologia referida pelo autor, consagrada na discussão teórica (BOBBIO, 1992; MARSHALL, 1977), sem referendar a idéia de que os direitos humanos construíram-se historicamente em seqüência, geração a geração. Sobre a construção dos direitos humanos no Brasil consultar CARVALHO, 2001.

por serem históricos, têm como base material as necessidades humanas e não a declaração formal-jurídica. De acordo com Miracy Gustin,

as necessidades humanas básicas diferem dos interesses e desejos. Enquanto as necessidades parecem referir-se aos constrangimentos à obtenção de objetivos ou de fins específicos que são geralmente aceitos como naturais e/ou morais, os interesses e desejos dizem respeito à esfera precípua da volição (2005, p.50).

As necessidades humanas, continua Gustin,

têm natureza social e cultural. Por isso são historicamente determinadas. Isso não impede, contudo, que existam necessidades humanas básicas generalizáveis não só aos membros de determinado grupo social, mas a todo ser humano dotado de *potencialidade de atividade criativa e interativa* (grifos no original, 2005, p. 50).

Atribuir a correspondência dos direitos às necessidades humanas generalizáveis não nega a dimensão relevante das declarações jurídicas. A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e os demais tratados internacionais são importantes enquanto programas políticos dinâmicos, que são compartilhados como acordos comuns, mas não são as declarações que constituem a existência de direitos. Esses devem ser verificados na realidade dos povos e grupos sociais. Os documentos jurídicos e políticos, nacionais e internacionais, têm a possibilidade de ser um instrumento a mais, ainda que simbólico, na defesa da prevalência dos direitos humanos.

O critério de existência dos direitos humanos está relacionado, no entanto, à realização deles na realidade dos grupos sociais que os constroem e, como consequência, os declaram ou não. A organização desses grupos e a respectiva produção de direitos resultam situadas, utilizando as categorias de Boaventura Sousa Santos, no campo das lutas emancipatórias, situada, portanto, no pilar da emancipação. Ainda, segundo o sociólogo, pode-se afirmar que, no contexto de crise do projeto da modernidade, a promessa mais amplamente cumprida foi a dos direitos humanos, principalmente nos países do capitalismo central (SANTOS, 1989, p. 5).

Mas Boaventura ressalta que as possibilidades de efetivação desses direitos sempre estiveram “subordinadas às exigências do desenvolvimento do capitalismo nos países centrais na medida em que procuraram confrontar as suas consequências e não as suas causas” (SANTOS, 1989, p. 5). As relações sociais capitalistas geram três formas específicas de desigualdade: a desigualdade política, a desigualdade sócio-econômica e a desigualdade simbólico-cultural. Dessa forma, o autor identifica que as lutas por direitos humanos nos

diversos momentos de desenvolvimento do capitalismo tiveram como finalidade contrapor-se internamente às conseqüências próprias de cada momento<sup>10</sup>.

Cabe observar os limites de antagonismo entre as causas da desigualdade, que acabam por produzir as lutas políticas que reivindicam democratizar os direitos conquistados pelas minorias. Existem limites estruturais ao cumprimento da promessa de direitos humanos. Assim, a crise não aparece isolada, mas acompanhada da percepção de que a ausência de efetivação dos direitos humanos encontra fundamento na própria crise do Estado e do Direito modernos, e do próprio projeto da modernidade (SANTOS, 1989, p. 7).

Uma das principais limitações para que os direitos humanos sejam efetivados é sua restrição à esfera do Estado. Ao não reconhecer as diversas fontes de produção normativa da sociedade – sendo o Estado apenas um dos espaços de poder – deixa-se de perceber o impacto democratizante dos direitos humanos nos diversos campos da vida social. Outro problema central na efetivação dos direitos humanos, conseqüência do primeiro, é que, ao ser direito estatal, é “universal, geral e abstrato, um direito que, tal como arquitetura modernista, nega o contexto em que se insere” (SANTOS, 1989, p. 8), o que gera sua incapacidade para a efetivação de direitos e atenção às promulgações.

Dessa forma, é necessário observar qual direito e quais práticas surgem a partir desse reconhecimento. É nesse campo que vai “predominar um pensamento de emancipação concreta” (SANTOS, 1989, p. 9), no qual a efetivação de direitos ganha relevo e os processos políticos construídos nos mais diversos espaços de ação tornam-se protagonistas, bem como se torna preponderante a observância dos novos atores que se fazem presentes na luta pela efetivação dos direitos humanos.

Em uma perspectiva teórica crítica, que compreenda a existência dos direitos humanos como decorrentes da luta pelo atendimento às necessidades humanas, pode-se encontrar na atuação dos movimentos sociais uma novidade. A construção jurídica que afirma os direitos humanos acontece contra a ação do Estado e a previsão do Direito positivo, buscando influenciá-lo e modificá-lo, sem perder de vista a necessidade de efetivar os direitos por eles construídos.

Tais lutas têm como fundamento a *participação popular*, que se afirma como uma prática política cotidiana, construída nos espaços públicos não estatais, tendo como sujeitos os setores oprimidos da população, que lutam contra as diversas formas de dominação,

---

<sup>10</sup> Trata-se de referência às três gerações de direitos humanos.

encontrando no espaço da participação política uma forma de resistência e construção de autonomia, nos termos apresentados por Paulo Freire (1996).

Ainda que a idéia de participação popular tenha uma ligação forte com o povo pobre, a ela estão relacionados, nesses mesmos termos, os sujeitos oprimidos de outras relações sociais. É o caso do reconhecimento de grupos que, no Brasil, se afirmam, no âmbito da participação política, na forma de movimentos sociais de mulheres, de negros, de índios, de estudantes, de *gays*, lésbicas, bissexuais e transgêneros, entre tantos outros.

Nesse sentido, reconhecendo os processos de lutas populares que acontecem ao redor do mundo e, em especial, na América Latina, o filósofo argentino Enrique Dussel, em sua obra “20 Teses de Política”, trata de construir sua reflexão sobre a categoria política *povo*. O povo, como categoria de análise, deve ser observado a partir das relações existentes a partir das comunidades. Segundo o autor, “a *comunidad* indica a inserção intersubjetiva originária da subjetividade singular de cada cidadão”<sup>11</sup> (2006, p. 87, grifo no original – tradução nossa).

É na comunidade que as pessoas, ao se relacionarem, percebem suas necessidades enquanto sujeitos coletivos. Para Dussel, “é a partir da negatividade das necessidades – de alguma dimensão da vida ou da participação democrática – que a luta pelo reconhecimento transforma-se freqüentemente em mobilizações reivindicativas”<sup>12</sup>. Desta forma, “o problema político descobre-se quando se considera que há tantas reivindicações como necessidades em torno das quais nascem os movimentos”<sup>13</sup> (DUSSEL, 2006, p. 87 – tradução nossa).

Continua o autor, afirmando que

assim, surge a necessidade de ter uma categoria que possa englobar a unidade de todos os movimentos, classes, setores etc. na luta política. E bem, ‘povo’ é a categoria estritamente política (já que não é propriamente sociológica nem econômica) que aparece como imprescindível (DUSSEL, 2006, p. 89-90 – tradução nossa).<sup>14</sup>

<sup>11</sup> No original: “la *comunidad* indica la inserción intersubjetiva originaria de la subjetividad singular de cada ciudadano”.

<sup>12</sup> No original: “Es a partir de la *negatividad* de las necesidades –de alguna dimensión de la vida o de la participación democrática- que la lucha por el reconocimiento se transforma frecuentemente en movilizaciones reivindicativas”.

<sup>13</sup> No original: “El problema político se descubre cuando se considera que hay tantas reivindicaciones como necesidades en torno a las cuales nacen los movimientos”.

<sup>14</sup> No original: “Así surge la necesidad de tener una categoría que pueda englobar la unidad de todos esos movimientos, clases, sectores, etc., en lucha política. Y bien, ‘pueblo’ es la categoría estrictamente política (ya que no es propriamente sociológica ni económica) que aparece como imprescindible”.

Seguindo esta reflexão, pode-se dizer que à medida que o povo constrói suas ações políticas, por meio dos movimentos sociais, e adquire consciência de suas reivindicações, definindo a estratégia e as táticas, transforma-se em ator. Para Dussel, “o povo se transforma assim em *ator político coletivo* e não em um ‘sujeito histórico’ substancial fetichizado”<sup>15</sup> (DUSSEL, 2006, p. 91, grifos no original – tradução nossa).

Quando se afirma a idéia de *popular* no âmbito da participação política construída pelos movimentos sociais, está se falando da participação do povo que sofre, é oprimido, como o faz Jacques Távora Alfonsin (1998), referindo-se aos sujeitos ativos dessa participação. Por outro lado, afirma-se ainda o conteúdo da participação desses atores, qual seja, introduzir no espaço da política as necessidades e as reivindicações próprias dessa parcela da população.

No que se refere à idéia de *participação*, é importante defini-la em oposição às formas tradicionais de decisão política de caráter representativo-liberal em que não há participação direta das pessoas<sup>16</sup>. Nesse sentido, *participar* contrapõe-se criticamente ainda aos instrumentos que legitimam esse modelo de decisão (eleições periódicas, consultas não-vinculativas, espaços de voz sem voto, etc.). Sem negar a democracia representativa e seus instrumentos, a participação propõe sua superação.

Trabalha-se, ainda, não apenas com o aspecto exterior ou formal de participação popular, como meio institucional pelo qual são chamadas mais pessoas do que os representantes políticos eleitos para decidir ou discutir questões de interesse público. Trata-se de buscar o entendimento sobre o aspecto interno ou material do conceito de participação popular, como forma de atuação política de origem no povo (e nos grupos oprimidos) que tem como finalidade contrapor-se aos interesses próprios dos opressores.

Registre-se que não se confundem governantes e opressores, já que o espaço estatal não é monolítico e possibilita também certo grau de disputa de concepções e práticas políticas (GRAMSCI, 2005, p. 99). Contudo, cabe ressaltar que os espaços institucionais, bem como outros espaços da sociedade, não são próprios dos grupos oprimidos, já que são instrumentalizados pelos grupos que detêm hegemonia política, econômica e cultural.

---

<sup>15</sup> No original: “El ‘pueblo’ se transforma así en *actor colectivo político*, no en un ‘sujeto histórico’ sustancial fetichizado”.

<sup>16</sup> Sobre a discussão teórica sobre participação política numa perspectiva crítica conferir PATEMAN (1992).

As condições materiais da participação popular são garantidas pela liberdade de organização política dos mais diversos grupos, nas mais variadas formas, articulados numa espécie de “pluralismo de articulação, organização, mobilização com ‘autonomia relativa’, principalmente frente ao poder estatal”. Essa prática política popular de participação não se confunde com a ocupação de espaços abertos na organização do Estado, embora dela faça uso (WOLKMER, 2001, p. 147).

Portanto, observa-se que a luta política (GRAMSCI, 2005, p. 68) realizada na institucionalidade, a partir da conquista de espaços realizada pelos grupos sociais oprimidos, por meio de seus movimentos correspondentes não se confunde com a organização e a atuação política no movimento e na sociedade. É no reconhecimento de que há pluralidade de espaços de atuação e de que há necessidade de ocupá-los que os movimentos populares vão demandar mais instâncias políticas no Estado.

Nesse sentido, há que se observar que a atuação dos movimentos sociais encontra-se no campo do que Dussel chama *libertação*. Conforme expõe o filósofo,

a *práxis* indica a atualidade do sujeito no mundo, e a *práxis* política é a presença no campo político. Mas a *práxis* de *libertação* questiona as estruturas hegemônicas do sistema político. As transformações institucionais mudam parcial ou totalmente a estrutura das mediações no exercício delegado do poder<sup>17</sup> (2006, p. 111, grifos no original, tradução do autor).

Desta forma, continua,

a ação política intervém no campo político modificando, sempre de alguma forma, sua estrutura dada. Todo sujeito ao transformar-se em ator, mais ainda quando é um movimento ou povo em ação, é o motor, a força e o poder que *faz história*. Quando é uma ‘atividade *crítico-prática*’ denomina-se *práxis de libertação*. Esta *práxis* tem dois momentos: uma luta *negativa*, desconstrutiva contra o dado, e um momento *positivo* de saída, de construção do novo<sup>18</sup> (DUSSEL, p. 111-2, grifos no original, tradução do autor).

A participação popular representa a totalidade desse processo, realizando-se por meio de organização política autônoma, existente nos espaços não-estatais, alargando e modificando o que seja o *locus* legítimo da atuação política e da construção histórica de

<sup>17</sup> No original: “La *práxis* indica la actualidad del sujeto en el mundo, y la *práxis* política es presencia en el campo político. Pero la *práxis* de *liberación* pone en cuestión las estructuras hegemónicas del sistema político. Las *transformaciones* institucionales cambian parcial o totalmente la estructura de las mediaciones en el ejercicio delegado del poder”.

<sup>18</sup> No original: “La acción política interviene en el campo político modificando, siempre de alguna manera, su estructura dada. Todo sujeto al transformarse en actor, más cuando es un movimiento o pueblo en acción, es el motor, la fuerza, el poder que *hace historia*. Cuando es una ‘actividad *crítico-práctica*’ la denominaremos *práxis de liberación*. Esta *práxis* tiene dos momentos: una lucha *negativa*, desconstrutiva contra lo dado, y un momento *positivo* de salida, de construcción de lo nuevo”.

direitos. O processo de movimentação política organizada, mesmo que dialogue permanentemente com o Estado e com suas instituições para influenciar na esfera de poder político, é o objeto de discussão que vai ser aqui tratado como *lócus* em que se visualiza o aspecto radicalmente educativo e emancipatório da participação.

Ao identificar os sujeitos da participação popular, no que se refere aos movimentos sociais, cabe afirmar que sua identidade coletiva situa-se nos processos de opressão social, econômica, cultural de que compartilham. Em consequência, as ações de participação popular surgem como espaços de reconhecimento e construção identitários, subjetivamente, e de ação emancipatória, em uma perspectiva objetiva.

Os movimentos sociais, enquanto sujeitos coletivos, articulam suas lutas emancipatórias<sup>19</sup> por meio da disputa política travada no âmbito da sociedade no sentido de criar novos espaços políticos, ampliar o espaço público, criar novas identidades “capazes de aprofundar a democracia no próprio processo de luta pelo aprofundamento da democracia” (SANTOS, 1989, p. 11).

Nessa definição não estão presentes somente os movimentos sociais articulados nacionalmente, os sujeitos coletivos com identidade já consolidada, que carregam a mesma bandeira e têm maior consenso acerca do discurso a ser produzido e da prática a ser implementada, mas também e principalmente, os diversos grupos organizados ou em organização, que começam a se envolver no processo de construção política e envolvem diversos membros de comunidades no mais diversos graus de complexidade e organização.

Para Ilse Scherer-Warren, os movimentos sociais situam-se no campo da sociedade civil, no contexto em que a realidade é dividida em três partes – o mercado, o Estado e a sociedade civil – diferentemente, portanto, das perspectivas políticas clássicas. Para ela, “a sociedade civil é a representação de vários níveis de como os interesses e os valores da cidadania se organizam em cada sociedade para encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas” (2006, p. 110).

---

<sup>19</sup> Pode-se afirmar muito sinteticamente que, para Dussel, libertação (*liberación*) está para além de emancipação, encontrando-se esta na totalidade, enquanto aquela se encontra na exterioridade. Há muito debate sobre essas divergências conceituais. Arriscando perder em precisão e rigor, contudo, ambos os conceitos são usados de forma semelhantes, pois se tratam de categorias processuais contra-hegemônicas que reconhecem dominação/dominações a ser/serem superada/superadas. Para uma análise crítica sobre o tema: MOTTA, Felipe & PAZELLO, Ricardo; que sintetizam: “Enquanto a emancipação permite amenizar a violência estrutural sem transcender o sistema da totalidade, a libertação propicia ir além, fundando-se um momento ético-crítico para uma nova factibilidade, com novas instituições e normatividades” (2008, p. 1).

Em um trabalho pioneiro sobre o tema, Scherer-Warren explica que a identidade dos, então chamados, novos movimentos sociais será constituída a partir de dois fatos, um de ordem estrutural e outro de ordem cultural:

Primeiro, o reconhecimento do povo (num sentido mais abrangente do que classe proletária) das condições materiais do capitalismo contemporâneo e de suas variadas e sobrepostas formas de opressão, bem mais amplas do que os antagonismos que ocorrem no mundo das relações de produção (se bem que o mundo das relações de produção também se reestrutura, sobretudo em face do crescimento das “novas classes médias”)

Segundo, a internacionalização de uma cultura crítica que vem penetrando os movimentos populares, este pensamento crítico está sendo construído a partir de uma insatisfação quanto às formas de opressão e autoritarismo (...) princípios que remontam ao anarquismo, tais como democracia de base, livre organização, autogestão, direito à diversidade e respeito à individualidade, identidade local e regional e noção de liberdade individual associada à de liberdade coletiva caracterizam as formas de organização e de luta dos “novos movimentos sociais” (1987, p. 39-40).

Na perspectiva de Teresa Caldeira, as promessas modernas liberais têm sido articuladas pelos novos movimentos sociais de pelo menos duas formas. Por um lado, a autora compreende que tais movimentos fazem “um ataque positivo aos ideais liberais modernos: seu objetivo é ainda expandir os direitos, a liberdade, a justiça e a igualdade”. Continua a autora, “no fundo sua meta é apagar diferenças através da incorporação de grupos discriminados à condição de cidadania plena” (2003, p. 306)

Por outro lado, há “um segundo tipo de movimento social, que oferece uma crítica ao liberalismo, [pois] colocou em evidência a questão da diferença”. Embora tenham rompido com os valores liberais, esses movimentos realizam sua crítica com base “nos princípios de direitos, liberdade, justiça e igualdade e, portanto, dentro dos parâmetros da modernidade” (CALDEIRA, 2003, p. 306-7).

Esses novos sujeitos têm, para Wolkmer, a partir do trabalho de Verás e Bonduki, três nítidas posturas: reivindicatória, contestatória e participativa. A postura reivindicatória visaria a pressionar o Estado com o objetivo de obter melhores condições de vida e de direitos básicos não atendidos. Já a postura contestatória teria como finalidade utilizar-se das carências para mobilizar oposição ao poder instituído. Por fim, a postura participativa seria aquela que hoje se coloca como sujeito mobilizador, participando dos espaços institucionais no sentido de redefinir as próprias possibilidades de ação (WOLKMER, 2001, p. 126).

Conforme afirma Wolkmer,

nessa perspectiva, é perfeitamente possível entender que os elementos que atingem a mobilização dos segmentos sociais marginalizados e oprimidos não estão apenas vinculados à percepção de necessidades comuns, mas, sobretudo, à noção essencial da “ausência” de direitos (2001, p. 152).

A insatisfação por parte dos grupos sociais populares quanto à incapacidade de o Estado efetivar direitos pode gerar dúvida em setores tradicionais do campo jurídico, pois compõe o processo de análise a verificação acerca da previsão legal de tais direitos. Em geral, no Estado brasileiro há direitos humanos amplamente reconhecidos no campo da positivação legal – em grande parte, isto se deve à organização e à reivindicação populares -, contudo tal reconhecimento muitas vezes tem o intuito de desmobilizar os grupos reivindicatórios, que não estão clamando por previsão de direitos, mas pela existência material deles em suas vidas.

No processo de formação dos movimentos sociais há fatores estruturais e conjunturais. Os aspectos estruturais estão na crise do capitalismo mundial, no fim do estado de bem estar social como paradigma etc. Entre os elementos conjunturais brasileiros, estão a necessidade de reivindicar por interesses compartilhados e de contestar as estruturas autoritárias de poder (WOLKMER, p. 124-5).

Os ‘novos sujeitos históricos’ podem ser definidos, para WOLKMER, como

identidades coletivas conscientes, mais ou menos autônomas, advindos de diversos estratos sociais, com capacidade de auto-organização e autodeterminação, interligadas por formas de vida com interesses e valores comuns, compartilhando conflitos e lutas cotidianas que expressam privações e necessidades por direitos, legitimando-se como força transformadora do poder e instituidora de uma sociedade democrática, descentralizadora, participativa e igualitária (2001, p. 240).

Embora os movimentos sociais rejeitem, em grande medida, diversas formas de institucionalização tais como partidos políticos e organizações sindicais, percebe-se que

eles enfrentam contradições e ambigüidades inerentes à sua própria condição que há de ser tipificada como de ‘baixo nível ou grau de institucionalização’. O que permite afirmar uma ‘certa’ ou ‘mínima’ institucionalização presente em processos históricos e permanentes, mediatizados pelos novos movimentos sociais, não descaracteriza a natureza de sua identidade autônoma e emancipatória (WOLKMER, 2001, p. 143-4).

Há, de um lado, a diminuição da exclusividade das organizações partidárias como instrumentos de representação política, sendo que os movimentos sociais passam a ser o principal agente de afirmação da cidadania. Todavia, a crise da representação política não leva à conclusão de que a democracia direta possa ser a alternativa única de atuação política, nem que os movimentos sociais descartem os instrumentos tradicionais.

Muitos autores reconhecem a dimensão da legitimidade dos movimentos sociais que, na dimensão política, pode-se identificar com a cidadania. Conforme Vera Andrade, no que afirma ser um esforço de aproximação conceitual, a cidadania pode ser compreendida dinamicamente,

como sendo a dimensão de participação/inclusão na e responsabilidade pela vida social e política (espaço público local, regional, nacional, global, ...), e através da qual a reivindicação, o exercício e a proteção de direitos, deveres e necessidades se exterioriza enquanto processo histórico de luta pela emancipação humana, ambigüamente tensionado pela regulação social (2005, p. 76).

Porque compartilham da perspectiva de que a não-efetivação dos direitos humanos é reflexo da compreensão de que o Estado é fonte exclusiva de normas jurídicas e do fato de seu histórico concentrar-se mais nas declarações do que na aplicabilidade, é que os movimentos sociais reivindicam, articulam e viabilizam a construção de direitos em espaços não formais. Dessa forma, cabe falar num processo de conscientização acerca das condições reais em que se vive para que as reais necessidades apareçam como direitos negados.

Reconhecendo as limitações da perspectiva tradicional que vê no Estado fonte única de legitimidade do Direito, pode-se simultaneamente observar que os espaços alternativos da construção jurídica acontecem no seio do povo organizado, em especial dos movimentos sociais, que por meio das mais diversas atitudes diante do todo social, constroem estruturas normativas próprias que partem da realidade compartilhada, atendendo as necessidades sociais e usualmente resultam na construção concreta do que se pode chamar de direitos humanos historicamente construídos.

### 1.3 A alternativa teórica do pluralismo jurídico

Para possibilitar um referencial de análise que contemple a atuação dos movimentos sociais enquanto sujeitos legítimos de construção jurídica, há que se romper com a perspectiva teórica que reconhece juridicidade apenas na produção jurídica estatal, por meio de seus processos formais e racionais. Para compreender o caráter social de construção jurídica, utilizar-se-á o conjunto de conceitos construídos por uma teoria crítica do Direito, referenciados por uma perspectiva popular e antiformalista, sintetizados no que se pode chamar Pluralismo Jurídico comunitário-participativo.

Os teóricos do Pluralismo Jurídico reconhecem que a temática do pluralismo atravessa diversos momentos da história ocidental, podendo ser interpretado à luz de diferentes perspectivas e fundando-se em diferentes doutrinas. Em um momento inicial, poder-se-ia afirmar que

o principal núcleo para o qual converge o pluralismo jurídico é a negação de que o Estado seja o centro único do poder político e a fonte exclusiva de toda produção do Direito. Na verdade, trata-se de uma perspectiva descentralizadora e antidogmática que pleiteia a supremacia de fundamentos ético-político-sociológicos sobre critérios tecno-formais positivistas (WOLKMER, 2001, p. XV).

A retomada do pluralismo implica superar as modalidades de cultura sócio-política identificadas ao convencionalismo dos pluralismos “liberal-capitalista” e “orgânico-corporativista” e avançar na definição de um novo pluralismo, gerado pelas contradições de um modelo de produção da riqueza e pelo processo dialético de necessidades inerentes aos agentes históricos recentes. Assim, pode-se definir pluralismo jurídico “como a multiplicidade de manifestações ou práticas normativas num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais” (WOLKMER, 2001, p. XVI).

A alternativa teórica do pluralismo jurídico parte do reconhecimento de que a cultura jurídica estatal vive um momento de crise paradigmática, combinado com o declínio de sua influência e de sua legitimidade social. O pluralismo jurídico parte da compreensão de que Direito não se confunde com Direito Positivo, podendo existir, portanto, Direito independentemente do Estado. Conforme exposto por Wolkmer,

a problematização no que diz respeito se há ou não ‘direito sem positividade’ e/ou se ‘a positividade só resulta do Estado’, encontra resposta diferente em duas tendências tradicionalmente antagônicas: o monismo e o pluralismo

jurídico. (...) a rigor o monismo jurídico consagra que todo Direito é a criação do Estado, e por conseguinte, todo Direito Estatal é Direito Positivo. A positividade enquanto processo de formulação, generalidade e validade objetiva, é o traço essencial do direito Estatal (2001, p. 55-56).

Quando se afirma a construção de normatividade em espaços não estatais, coloca-se a questão da legitimidade dessa forma de produção normativa. Dois são os elementos que fundamentam a validade da produção jurídica alternativa: as necessidades humanas historicamente reconhecidas e os processos democráticos participativos de organização comunitária. Como consequência, identificam-se os direitos humanos como os direitos que surgem nesse espaço de luta reivindicatória.

Nesse âmbito, insere-se a proposta do pluralismo jurídico, que é, conforme explica Wolkmer,

um novo paradigma de validade para o Direito alicerçado num certo tipo particular de pluralismo, capaz de reconhecer e legitimar normatividades extra e infra-estatais (institucionalizadas ou não), engendradas por carências e necessidades próprias das contingências de sujeitos coletivos recentes, e de apreender as especificidades das representações formadas juridicamente no contexto de sociedades do Capitalismo periférico, marcadas por estruturas de igualdades precárias e pulverizadas por espaços de conflitos intermitentes. Cabe advertir, entretanto, que essa opção é por um *pluralismo progressista*, de base democrático-participativa (grifos no original, 2001, p. 77).

Para além dos que reconhecem a existência de uma pluralidade de sistemas normativos, buscando descrevê-los e verificar seus critérios de legitimidade, Wolkmer propõe um passo adiante, apresentando um modelo normativo de pluralismo jurídico, chamado por ele de comunitário-participativo. Este modelo configura-se por meio de um espaço público aberto e compartilhado democraticamente, “privilegiando a participação direta de agentes sociais na regulação das instituições da sociedade e possibilitando que o processo histórico se encaminhe por vontade e sob controle das bases comunitárias” (WOLKMER, 2001, p. 78).

A apresentação de critérios de legitimidade para a verificação de um pluralismo jurídico emancipatório tem como finalidade evitar o esvaziamento material da produção normativa na medida em que se constrói um Direito que supera as limitações do Direito Estatal. Cabe ressaltar que a incapacidade do Direito Estatal para “acompanhar o ritmo crescente de novas formas de reivindicações e transformações aceleradas por que passa a sociedade”, pode ser identificada, entre outras questões, no “convencionalismo de sua lógica individualista e de sua racionalidade formal” (WOLKMER, 2001, p. 90).

Identificando os resultados do descompasso entre Direito Estatal e realidade social, Wolkmer afirma que:

o conjunto das ‘necessidades humanas fundamentais’ – quer primárias e secundárias, quer pessoais e sociais, ou reais e aparentes – implica a falta, ausência ou privação, tanto ‘objetivamente’ de bens materiais e não-materiais inerentes à produção humana em sociedade, quanto ‘subjektivamente’ de valores, interesses, desejos, sentimentos e formas de vida (2001, p. 90-1).

As necessidades não satisfeitas, afirma o referido autor, “acabam gerando contradições, conflitos e lutas”, o que, no decorrer do processo histórico, acaba resultando na manifestação de “‘vontades coletivas’ em defesa dos direitos adquiridos e pela criação ininterrupta de ‘novos’ direitos”. Como consequência,

a demanda e a implementação desses ‘novos’ direitos ainda não contemplados – ou, quando reconhecidos, só formalmente, em nível de normas programáticas sem efetividade prática – pela legislação e pelos códigos positivos, na maioria das vezes só são conseguidos ou assegurados através de lutas comunitárias e conflitos coletivos (WOLKMER, 2001, p. 91).

É nesse contexto de constituição de novos espaços políticos que se encontram os movimentos sociais. Tais sujeitos coletivos emergem no período de fragmentação dos grandes projetos políticos e de crise da modernidade como atores plurais de construção social de direitos e reivindicações específicas. Como afirma Wolkmer, “a insegurança das populações diante da impotência das instituições políticas clássicas (...) impelem o crescimento dos movimentos sociais e/ou organizações não-estatais que ‘buscam reorganizar a vida social e redefinir a vida política’” (WOLKMER, 2001, p. 115).

Os movimentos sociais são, nessa perspectiva,

os novos agentes que participam do processo histórico e que, a partir de suas aspirações e exigências, vêm afirmando-se como fatores potenciais de produção jurídica. Trata-se de extrair [portanto, que] a constituição da normatividade não mais e apenas das fontes ou canais habituais clássicos representados pelo processo legislativo e jurisdicional do Estado, mas captar o conteúdo e a forma do fenômeno jurídico mediante a informalidade de ações concretas de atores coletivos, consensualizados pela identidade e autonomia de interesses do todo comunitário, num lócus político, independentemente dos rituais formais de institucionalização (WOLKMER, 2001, p. 119).

A fonte do Direito está na dinâmica interativa e espontânea da própria sociedade humana, assim a fonte jurídica “encontra-se interligada às relações sociais e às necessidades fundamentais desejadas, inerentes ao modo de produção da vida material, subjetiva e cultural”

(WOLKMER, 2001, p. 152). Diferentemente, continua Wolkmer, “[da] produção jurídica formal e técnica do Estado moderno [que] só atinge parcelas da ordem social, achando-se quase sempre em atraso, relativamente às aspirações jurídicas mais desejadas e concretas da sociedade como um todo” (p.152).

Wolkmer, afirma, portanto, a partir das observações do sociólogo Eugen Ehrlich, que há muitos “corpos intermediários” que elaboram e aplicam suas próprias disposições normativas. Nesse contexto, são os movimentos sociais os principais articuladores da reivindicação de necessidades e criação de novos direitos, pois detêm legitimidade social na medida em que redefinem o espaço da cidadania.

Segundo Carlos María Cárcova,

durante algum tempo tratou-se da oposição entre uma concepção monista do direito, que implicava estatalidade e heteronomia nos modos de produção jurídica, e uma concepção pluralista que reconhecia outras formas de produção normativa, orientadas para o reconhecimento da autonomia e o particularismo dos subgrupos operantes numa determinada formação social (1998, p. 62).

Para o referido autor, esse debate marcado por diversos fatores (históricos, políticos e teóricos) está hoje redimensionado e assume características inéditas em função de mudanças sociais significativas e complexas. Segundo ele, portanto,

as situações de pluralismo jurídico oferecem, hoje, naturalmente, uma quantidade de alternativas e variantes que eram simplesmente impensáveis nas primeiras décadas deste século, quando começaram a ser discutidas. As categorias teóricas, por sua vez, a partir das quais é possível fazer uma leitura passaram por grandes transformações (CÁRCOVA, 1998, p. 63).

No entanto, a prudência do autor argentino aparece para evitar reduções simples acerca do tema. Segue, assim, o trabalho de identificação do histórico debate em torno do pluralismo e registra, apropriadamente que, no Brasil, as pesquisas que iniciaram o debate sobre o tema tiveram início com o trabalho de Boaventura de Sousa Santos, na favela do Jacarezinho no Rio de Janeiro, no início dos anos 1970.

Conforme descreve Cárcova, Boaventura compreende que é necessário ampliar a noção de pluralismo jurídico

de modo a abranger também as situações que ocorrem nas sociedades ocidentais cada vez mais fragmentadas, nas quais os conflitos sociais interclasses ou intraclasses assumem a forma de espaços sociais relativamente segregados, no seio dos quais sucedem litígios ou disputas, processados na base de recursos normativos e institucionais autogerenciados (1998, p. 97).

Tratando de avaliar os elementos de validade da produção jurídica alternativa de origem comunitária, importa ressaltar que o processo de reivindicação tem origem na consciência assumida por atores coletivos a partir do:

processo preliminar de vivência objetiva da negação das necessidades e da insatisfação de carências, acabando, tanto por adquirir consciência de seu estado de marginalidade concreta, quando por constituir uma identidade autônoma capaz de se autodirigir por uma escolha emancipada que se efetiva em mobilização, organização e socialização (WOLKMER, 2001, p.160-161).

Como consequência da luta organizada na construção de seus direitos:

o pluralismo deve ser visualizado tanto como fenômeno de possibilidades e dimensões de universalidade cultural, quanto como modelo que incorpora condicionantes inter-relacionados (formal e material) adequado às especificidades e às condições históricas de micro e macro sociedades políticas (WOLKMER, 2001, p. 170)

Nesse sentido, Jesús António de la Torre Rangel afirma que “o Estado não é o lugar único do poder político, tampouco a fonte exclusiva da produção do Direito. O pluralismo jurídico expressa um choque de normatividades, cabendo aos pobres, como novos sujeitos históricos, lutar para ‘fazer prevalecer seu Direito’” (*Apud* WOLKMER, 2001, p. 203).

A ausência de um único conceito de pluralismo jurídico se justifica em função de que pode haver diferenças de aspectos privilegiados nos enfoques jusfilosófico, sociológico ou antropológico. Entre todos eles, há consenso de que i) em qualquer sociedade existem “formas de juridicidade conflitantes ou consensuais formais ou informais”; ii) “o Direito não se identifica e não resulta exclusivamente do Estado” (WOLKMER, 2001, p. 216).

Contudo, dentro de seu modelo proposto, Wolkmer apregoa que:

há de se designar o *pluralismo jurídico como a multiplicidade de práticas jurídicas existentes num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais* (grifos no original, 2001, p. 219).

Quanto à legitimidade de ação dos movimentos sociais, a partir das referências apresentadas, o autor afirma que:

adquirem legitimidade os sujeitos sociais que, por sua ação libertadora, edificam uma nova cultura societária de base, cujos direitos insurgentes são a expressão mais autêntica da satisfação das carências e das necessidades humanas fundamentais. Entretanto, os critérios que compõem a legitimidade

desses novos atores têm certos limites: está-se falando daquela legitimidade que se constitui a partir de um conteúdo intencional, justo e programático, articulado não por quaisquer movimentos coletivos mas somente por aqueles conscientemente organizados e comprometidos com as mudanças paradigmáticas, com a pluralidade das formas de vida cotidiana e com o projeto de uma sociedade auto-gestionária, descentralizada, liberta e igualitária. Com isso, excluem-se da legitimidade aqueles movimentos sociais não identificados com as ações civis e políticas justas, e com os interesses do povo excluído, oprimido e espoliado, bem como aqueles grupos associativos voluntários que não questionam a ordem injusta e a estrutura de dominação (WOLKMER, 2001, p. 323).

Quanto às ações dos movimentos sociais, continua Wolkmer:

pensar nos movimentos sociais como instância instituinte, capaz de gerar 'legitimidade' a partir de práticas sociais e afirmar direitos construídos do processo histórico, impulsiona, também, perquirir sua contribuição para uma cultura jurídica diferenciada e insurgente, levando em conta seus 'princípios' ou 'valores' condutores (2001, p. 336).

Cabe indicar que o modelo apresentado é chamado por Wolkmer de:

pluralismo ampliado e de novo tipo, enquanto referencial de validade, não é uma imposição dogmática, mas uma proposta estimuladora em constante redefinição – não tem a pretensão de buscar oferecer uma resposta estanque e pronta para tudo, pois é um modelo aberto em que se efetiva através da cotidianidade dos consensos das diferenças (2001, p. 355).

O reconhecimento do pluralismo jurídico como alternativa teórica implica assumir a legitimidade de seus atores e suas conseqüências. Aceitar que há dificuldades insuperáveis no modelo de produção do Direito pelo Estado, fundado em suas limitações enquanto projeto que representa uma visão de mundo, uma forma de organização social, econômica e cultural. Identificar que na periferia do capitalismo globalizado há diversos sujeitos coletivos que se organizam e lutam para mudar suas vidas. Compreender que, nesse contexto, o sentido dos direitos humanos está ressignificado, que estes direitos se vinculam às necessidades dos grupos sociais oprimidos. Aceitar que o direito possui legitimidade quando forjado pelo povo, nas suas vidas e em suas relações.

Durante este capítulo buscou-se, no primeiro momento diagnosticar características do Estado moderno ocidental e do Direito nele consubstanciado. No segundo momento, foram tratadas as questões relativas à organização dos movimentos sociais, da participação popular, e da construção dos direitos humanos. Neste último momento, buscou-se apresentar uma reflexão acerca do fenômeno jurídico, no qual possam ser incluídos outros centros de produção normativa, a partir de processos participativos, representados no Brasil pelo surgimento de novos sujeitos coletivos.

No capítulo subsequente, serão apresentados os temas relativos ao histórico de urbanização no Brasil, às formas de acesso à cidade, seja por meio do planejamento urbano oficial, seja pelo cotidiano de ocupação das cidades. Serão demonstradas, também, as relações entre a urbanização brasileira e as estratégias de ocupação em Florianópolis organizadas pelo atuação estatal. Ao final, serão tratados os aspectos relativos a apropriação do solo urbano pelo mercado imobiliário e aqueles referentes à competição no mercado de cidades.

## **Capítulo 2 – ACESSO À CIDADE: O HISTÓRICO DE URBANIZAÇÃO E AS RELAÇÕES DE MERCADO NA CIDADE DE FLORIANÓPOLIS**

Há no Brasil, como ao redor do mundo, em diferentes proporções, uma enorme divisão no espaço urbano: segregação social e limitações ao acesso à terra urbanizada para os grupos sociais oprimidos. Há, concomitantemente, um histórico de planejamento urbano que se apresenta, em linhas gerais, como alternativa para minimizar a segregação urbana e possibilitar o acesso aos mais diversos grupos sociais.

Neste capítulo, serão apresentados, em um primeiro momento, elementos que compõem o diagnóstico da questão urbana e do debate acerca do planejamento urbano no Brasil, bem como serão observados os reflexos das mudanças nas políticas de planejamento promovidas no Brasil e identificados seus impactos na discussão dos Planos Diretores. Desta forma, pretende-se demonstrar como o planejamento urbano realizado é fator determinante para a cidade existente, sendo questão central saber qual modelo de cidade está sendo implementado e que espaço de debate existe para se pensar o planejamento.

Em um segundo momento, será apresentado o histórico da problemática urbana em Florianópolis como resultado de sucessivas intervenções que, diante à ausência de um planejamento democrático, constituíram um espaço urbano segregador, conflituoso, no qual prevalecem os interesses econômicos de grupos minoritários, resultando, em grande medida, na exclusão física dos grupos sociais pobres das áreas urbanizadas.

Para compreender os aspectos gerais da estruturação urbana e suas especificidades no caso analisado, serão identificados elementos relativos à gestão do solo urbano, em especial quanto a seus mecanismos econômicos e sociais que possibilitam o permanente processo de ampliação da área urbana, combinada com a periferização da pobreza. Para isso, será fundamental tratar do tema da especulação imobiliária e fundiária que compõe a centralidade da organização do espaço, devidamente alicerçado por fundamentos de legalidade estatal. Também será relacionada a ascensão da vocação turística de Florianópolis com a nova hegemonia do planejamento estratégico urbano para avaliar os impactos deles para os grupos populares.

## 2.1 A problemática urbana no Brasil, o planejamento e o acesso à cidade

O processo de desenvolvimento do capitalismo desenhou um modelo de cidade que se reproduz ao redor do mundo como espaço de vivência e de acesso a direitos, ao trabalho humano e às relações de convivência e de encontro. A vida nas cidades também possibilitou maior circulação de mercadoria, disponibilidade de mão-de-obra e aumento do consumo de serviços.

A construção do espaço urbano moderno teve como características principais a industrialização e a prevalência do trabalho assalariado, o que caracteriza a formação das cidades como processo marcado pela desigualdade econômica e os conflitos sociais dela resultantes. Como consequência, as cidades refletiram em sua forma de ocupação as desigualdades entre os diversos grupos sociais.

Ao longo do século XX, diversos foram os momentos em que urbanistas, engenheiros e outros profissionais dedicaram-se a implementar intervenções reformadoras nas cidades. No Brasil, um marco inicial pode ser identificado com o processo de urbanização realizado no Rio de Janeiro, fruto de políticas sanitárias, o que desencadeou o aumento da ocupação dos morros. Mais recentemente, a modernização tardia promovida nos governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e nos governos militares resultaram na chamada explosão urbana, convertendo, em um curto período de tempo, um país majoritariamente agrário em radicalmente urbano.

Já nos anos 1970 e 80, diversas são as iniciativas que buscam atender as demandas por moradia nas grandes cidades. Nesse período, consolida-se o Banco Nacional de Habitação (BNH) e são implementadas diversas Companhias de Habitação (COHABs). Concomitantemente, diversas experiências de Planos Diretores tentaram realizar o planejamento nas cidades, visando construir espaços organizados em que a divisão entre áreas residencial, comercial, industrial e rural fosse respeitada.

Paralelamente aos planos formulados por técnicos de arquitetura, saúde, direito, engenharia, a realidade brasileira continuamente coloca dúvidas sobre a efetividade do planejamento. Verdadeiras cidades informais são construídas para abrigar a expansão urbana. Novos desafios fazem-se presentes. Formam-se movimentos populares de luta por moradia e organizações de associações de moradores para reivindicar a prestação de serviços públicos por parte do Estado.

As cidades brasileiras vivenciaram, nesse período, permanente expansão territorial e populacional, em uma realidade econômica de grandes desigualdades e em um contexto político não democrático. A história da propriedade da terra no Brasil, caracterizada pela apropriação privada por pequenos grupos, reproduz no espaço urbano uma realidade em que enormes vazios urbanos convivem com um número crescente de não proprietários que necessitam de moradia nas cidades.

Com o processo de abertura política vivenciado nos anos 1980, os movimentos populares que discutiam o acesso à moradia organizaram-se para influenciar o reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, da necessidade de uma política urbana. Tendo como objetivo central contemplar um projeto inclusivo de espaço urbano, foi apresentada pelos movimentos sociais emenda popular que resultou na previsão existente na Constituição de 1988. Esta passa a orientar as atividades do Estado para o planejamento urbano, por meio dos planos diretores, tendo “por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, CF, Art. 182).

Quando foi apresentada pelos movimentos sociais e entidades de classe ligadas à temática da moradia a emenda constitucional de iniciativa popular sobre política urbana à assembleia constituinte, tal era o grau de capacidade de intervenção e de respaldo popular, que se tinha certeza de que “a instituição dos direitos urbanos visava assegurar o acesso à moradia, educação, saúde, e à infra-estrutura e os equipamentos urbanos, bem como a gestão democrática da cidade” (SAULE JUNIOR, 1997, p. 26).

Não foi este o resultado da positivação constitucional, já que o Direito estatal está comprometido de forma significativa com interesses contraditórios aos dos grupos oprimidos. Assim, o processo de reconhecimento estatal de normas jurídicas de origem comunitária leva em consideração que o Estado, mesmo “subordinado à lógica do capital *no seu todo*, (...) não pode deixar de satisfazer algumas das exigências das classes trabalhadoras” (SANTOS, 1984, p. 67, grifo do original) como no caso de efetivar minimamente o direito humano à moradia.

Desde a previsão constitucional, a realidade nas cidades brasileiras complexificou-se continuamente. Os movimentos sociais vinculados à temática urbana mantiveram sua articulação e, após treze anos, conseguiram pressionar o Congresso Nacional para aprovar o que passou a ser chamado de Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01), no qual há diversos dispositivos legais para o planejamento das cidades e a gestão do solo urbano.

Tal instrumento legal inova, entre outros aspectos, ao obrigar as cidades brasileiras que possuam mais de vinte mil habitantes, pertençam à região metropolitana ou sejam de especial interesse turístico a elaborarem seu plano diretor. Passados seis anos da promulgação do referido estatuto, há muito que se discutir sobre sua efetividade. Em 2003, o Governo Federal criou o Ministério das Cidades, responsável por implementar políticas públicas urbanas em âmbito nacional, articular políticas regionais e fomentar ações locais.

Nesse período, surgiram as Conferências das Cidades, os Fóruns municipais, as secretarias especializadas, etc. As organizações comunitárias continuaram a intervir principalmente no plano local para pensar políticas de regularização fundiária, formalização dos bairros informais, construção de equipamentos públicos urbanos e efetivação de direitos sociais (planejamento social e democrático).

O Brasil passou a ser um país fundamentalmente urbano, já que mais de 80% da sua população, a maior parte de nossas atividades econômicas e a maioria dos seus municípios se encontram em áreas urbanas<sup>20</sup>. Esse perfil, somado à explosão demográfica recente, à periferização de amplas camadas sociais e à histórica concentração de renda, gera uma grande segregação urbana, o que atinge frontalmente os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança de uma grande parcela de brasileiros que, por não disporem de recursos financeiros, têm seus direitos fundamentais negados e, por conseqüência, sua própria dignidade<sup>21</sup>.

Ressalta-se que, como afirma Orlando Alves dos Santos,

a exclusão social não pode ser compreendida na sua complexidade com base apenas na dimensão da pobreza, em relação ao acesso à renda para consumo privado, mas também em outros fatores geradores de fortes desigualdades sociais que caracterizam a sociedade brasileira (2001, p. 131).

Nesse espectro, encontram-se tanto os direitos já amplamente reconhecidos como indispensáveis a uma vida digna como saúde, educação, transporte, moradia, meio ambiente, etc., quanto os direitos relacionados a outros aspectos sociais diversos, como as discriminações de raça, gênero, sexualidade e faixa etária.

---

<sup>20</sup> Para verificar este e outros dados sobre a situação das cidades brasileiras ver: ESTATUTO DA CIDADE, Guia para implementação pelos Municípios e Cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

<sup>21</sup> “A dignidade (...) é encarada como algo que se tem pelo mero fato de se ser um ser humano e, portanto, não precisa ser conquistada ou merecida.” (OLIVEIRA, 2003, p. 57-58).

Cabe observar que, segundo dados do IBGE, as favelas existem em todos os municípios com população superior a 500 mil habitantes e em 80% das cidades cuja população está entre 100 e 500 mil. As alternativas para resolver o problema dos assentamentos urbanos irregulares são: (i) o Estado provocar o despejo (aumentando e transferindo o problema) ou (ii) promover a regularização fundiária, alternativa esta que exige, além de vontade política e compromisso da sociedade, instrumentos adequados regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

Paralelamente à realidade das cidades, existiu e persiste o planejamento urbano como parte do imaginário das pessoas. Conforme Raquel Rolnik,

uma das características distintivas da estratégia e modo de ação do Estado na cidade capitalista é a emergência do plano, intervenção previamente projetada e calculada, cujo desdobramento na história da cidade vai acabar desembocando na prática do planejamento urbano, tal como conhecemos hoje (2004, p. 55).

No entanto, o espaço urbano é construído, regulado e planejado para além dos interesses dos planejadores, sejam eles militantes ou técnicos, proprietários ou políticos. A vida na cidade constrói-se por uma diversidade de fatores – políticos, culturais, econômicos, sociais – que não podem ser todos previstos, planejados na esfera estatal, ainda que envolvidos os diversos atores da cidade.

O planejamento urbano não é novidade no contexto brasileiro. A cidade é planejada de diversas formas e, apesar da diversificação recente dos meios de segregação, é recorrente na história da formação espacial urbana o fato de que os grupos populares permanecem impossibilitados de comprar imóveis e, apesar da norma que declara o direito à moradia, continuam alheios a políticas públicas que garantam o lugar para morar formalmente nas cidades. Como consequência, a alternativa passa a ser a realização das ocupações irregulares que, para o direito oficial, atentam contra a lei, na medida em que a posse potencial dos proprietários torna-se posse de fato de pessoas que não guardam vínculos formais com a coisa imóvel.

Para alguns atores do espaço urbano é prioritário que a ocupação urbana aconteça à revelia da discussão democrática, prevalecendo o planejamento realizado pelo mercado imobiliário, restando a intervenção estatal voltada para coibir e controlar as chamadas “invasões”. Esses, dessa forma, são beneficiados pela atual forma de ocupação da cidade e pela forma de tratamento jurídico dado à propriedade urbana, voltada a satisfazer os interesses exclusivos dos proprietários.

Ainda que com variações de organização e de capacidade de intervenção, os grupos populares continuaram influenciando no reconhecimento do direito à moradia por parte do Estado brasileiro (federação, estados e municípios); na implementação de políticas públicas diretamente voltadas à realização do direito social à moradia, articulando, entre outras questões, ações de regularização fundiária e planejamento urbano participativo; bem como na organização de outros grupos sociais.

Entretanto, apesar do crescente reconhecimento estatal do direito à moradia e à cidade e da inserção de dezenas de instrumentos urbanísticos criados para funcionalizar a propriedade urbana e colocá-la, do ponto de vista normativo, a serviço das necessidades populares, permanece crescente a demanda por moradia popular, evidenciando a limitação do reconhecimento formal desse direito para a sua real efetivação.

Essa realidade traz à tona a necessidade de discutir os limites do reconhecimento formal de direitos por parte do Estado, sem a alteração substancial das estruturas sociais que mantém concentrada a propriedade urbana. Sobre isso, escreve Ermínia Maricato:

mais importante do que apregoar, no papel, direitos sociais vagos como o direito à habitação (...) é atingir os obstáculos que impedem o acesso a esses direitos. Nesse caso, *a questão central é fundiária e imobiliária*. Não há planos ou fórmulas para superar os conflitos que essa questão implica. Instrumentos urbanísticos, textos legais podem ser melhores ou piores, adequados ou inadequados tecnicamente, mas nada garante aquilo que é resultado da correlação de forças, especialmente em uma sociedade patrimonialista, onde a propriedade privada da terra tem tal importância. Estamos no terreno da política e não da técnica (2002, p. 185, grifo do original).

Por se tratar, pois, de uma questão política a superação do principal impasse para a realização de uma efetiva transformação da estrutura urbana brasileira, qual seja, “a questão fundiária e imobiliária” e estando circunscritas as limitações das instituições estatais para operar o atendimento às reais necessidades populares, compete compreender o processo no qual o planejamento urbano está inserido.

O ideal moderno de espaço público, influenciado pelos valores políticos liberais, fundados na premissa de que todos nascem livres e iguais, e pela idéia de contrato social, tem como finalidade a existência de ruas abertas à livre circulação, encontros impessoais e anônimos, bem como o uso público e espontâneo de ruas e praças. Nesse ideário de vida pública urbana, estão presentes duas noções relacionadas, no entendimento de Teresa Caldeira, quais sejam: o espaço da cidadania é aberto para todos e a sociedade de consumo é acessível a todos (2003, p. 302).

Entretanto, “as cidades modernas foram sempre marcadas por desigualdades sociais e segregação espacial, e seus espaços são apropriados de maneiras bastante diferentes por diversos grupos, dependendo de sua posição social e poder” (CALDEIRA, 2003, p. 303). Assim, a cidade aberta a todos como projetava o ideário moderno nunca existiu, bem como a comunidade política de todos tampouco pode ser pressuposta, isto porque, as condições materiais de existência das pessoas sempre foram desiguais, acarretando a impossibilidade de viver na cidade e ocupar o espaço da política de forma igual, já que a sociedade reproduz no espaço público suas formas de dominação fundadas nas desigualdades sociais.

Da mesma forma que o paradigma jurídico do Direito positivo permanece hegemônico na produção teórica e nas estruturas de decisão e de produção normativa do Estado, mantém vitalidade, por pelo menos dois séculos, o ideal de cidade como espaço público democrático, baseado em uma perspectiva evolutiva e otimista do planejamento urbano estatal, fazendo com os instrumentos oficiais de organização do espaço urbano, no geral, reproduzissem as formas de segregação tradicionais.

Contra-pondo-se a essa realidade, os movimentos sociais relacionados à temática urbana, seja por moradia, seja por mobilidade urbana (transporte, acessibilidade etc.), seja por um meio ambiente urbano equilibrado realizam suas lutas com o objetivo de transformar esse ideário de cidade. Por compartilharem desse espaço de disputa, todos os grupos sociais referidos podem ser compreendidos sob a denominação genérica de movimentos pela reforma urbana, mesmo que, muitas vezes, predomine, neste campo social, uma forte vinculação às necessidades humanas relacionadas à moradia.

Ocorre que, no caminho político de construção desses movimentos sociais, foram sendo ampliadas continuamente as temáticas relacionadas à democratização do espaço urbano. Como decorrência, foram acumuladas necessidades de origens diversas relativas à ocupação da cidade e às formas de decisão sobre os usos do solo e o acesso à cidade.

Desta forma, a partir dos trabalhos de Henri Lefebvre (2001), passou-se a falar em Direito à Cidade. Para ele há uma crise da cidade, teórica e prática<sup>22</sup>. De um lado, o conceito de cidade está em reelaboração, transformação. De outro, as cidades tiveram seus espaços tradicionais (centros políticos) degradados, o que se confunde com a própria redução da importância dos espaços públicos.

---

<sup>22</sup> Henri Lefebvre escreveu essa obra ainda na década de 1960, sua contribuição constitui um marco na compreensão do fenômeno urbano.

No Brasil, os movimentos sociais que fazem a luta pela reforma urbana, reunidos no Fórum Nacional pela Reforma Urbana, incluíram como bandeira central o direito à cidade, buscando assim ampliar a reflexão sobre as ações referentes aos direitos no espaço urbano. Não se trata de efetivar o direito à moradia, mas de compreender que o acesso ao transporte, ao trabalho, à saúde, ao meio ambiente e à educação constituem um conjunto de direitos sem os quais o direito à moradia não se verifica.

Desta forma, a discussão sobre o planejamento urbano complexificou-se buscando incluir na agenda dos urbanistas e do Estado políticas integradas relacionadas à vida na cidade. Desde então, tem havido a interferência dos diferentes movimentos citados para induzir a previsão e a efetivação desses direitos. A obrigatoriedade de que a população seja ouvida nos processos de discussão acerca dos planos diretores é um avanço para a democratização do Estado. Tem-se, com isso, positivado diversos instrumentos que, se efetivados, podem mudar a organização das cidades.

No que tange ao reconhecimento estatal acerca da política urbana, há previsão de participação popular durante todo o processo de gestão da política urbana, desde a concepção até a implementação do plano diretor e das leis específicas<sup>23</sup>. Conforme afirma Rolnik, “abrir o processo de discussão para o conjunto da sociedade é essencial para que se consiga estabelecer no Plano Diretor (...) um pacto verdadeiro onde estejam presentes multiplicidades de interesses e não apenas poucos” (ROLNIK, 2003, p. 226).

Deve-se considerar que o Direito positivo não transforma por si só a realidade e as determinações legais para o Poder Público promover políticas universais de acesso aos direitos formalmente proclamados permanecem esquecidas, em função dos valores e interesses dominantes. As dificuldades impostas para que as pessoas pobres acessem à cidade são reflexos das desigualdades forjadas pelos complexos processos de desenvolvimento econômico e concentração de renda existentes.

A situação de irregularidade persiste, seja por meio das reintegrações de posse, com deslocamento de força policial para despejar as pessoas, seja pela ausência de equipamentos públicos imprescindíveis como escolas, postos de saúde, transporte, saneamento básico, etc. Está formado, assim, o círculo vicioso que mantém as pessoas na pobreza: ao impor uma dinâmica de segregação sócio-espacial, criam-se os mecanismos de

---

<sup>23</sup> As previsões legais de participação popular podem ser encontradas na Constituição Federal de 1988, nas Constituições Estaduais, na Lei Federal n. 10.257/2001, bem como nas Leis Orgânicas Municipais.

reprodução da impossibilidade de acesso à cidade e aos direitos nela existentes, como o trabalho.

O solo urbano, na tradição do direito brasileiro, é mercadoria de circulação definida pelo mercado imobiliário e como este mercado é determinado pela localização, ficam inacessíveis aos grupos empobrecidos as áreas da cidade com infra-estrutura ou seguras às intempéries da natureza.

Nesse sentido, Gabriela de Oliveira questiona “por que as catástrofes atingem especialmente a população pobre, favelada e habitantes das chamadas áreas de risco?” Em seguida, ela afirma que “a distribuição espacial e habitacional da população é determinada por seu poder aquisitivo, o que por sua vez depende da renda, salário ou lucro dos indivíduos” (2003, p. 68).

Importante registrar que a propriedade imóvel, embora seja, na sociedade capitalista, tão inacessível quanto são outras formas de propriedade à maioria da população, ela apresenta características únicas. Devem ser mencionadas a relativa irreprodutibilidade da mercadoria solo e a especificidade dos proprietários urbanos.

Quanto à primeira característica, o solo não é passível de reprodução,

não tanto pela dificuldade para criá-lo como suporte físico das atividades em geral, mas pela dificuldade de repetir sua localização respectivamente a outras atividades sociais. Ademais, os diferentes demandantes de espaço concentram cada vez mais sua preferência em poucas localizações (...) o que faz com que a oferta do solo resulte inelástica, ou seja, estruturalmente escassa (SCHECHINGER, 2005, p.1).

Quanto à especificidade dos proprietários do solo urbano, convém compreender que eles atuam de formas diferenciadas e podem ser divididos em três categorias, a saber, o proprietário usuário, o proprietário investidor e o proprietário patrimonial. O primeiro deles busca valor de uso no imóvel. O segundo deles tem imóveis para obter uma taxa de lucro com eles – seja no aluguel, no arrendamento ou na venda – persegue, pois, valores de câmbio. Já o terceiro tipo não utiliza o terreno ou o imóvel, busca valores de câmbio e (em certa perspectiva econômica) o faz racionalmente. Segundo Carlos Morales Schechinger,

o proprietário investidor é o que tende a atuar com racionalidade econômica e é quem frequentemente está na cabeça dos economistas quando estes tratam de explicar os conceitos fundamentais da operação de mercado do solo. Os outros dois fazem parte do mercado, mas no sentido estrito não conseguem uma racionalidade econômica (2005, p. 2).

Pode-se afirmar, em certa medida, que o mercado do solo não é reproduzível e que o solo não tem custo de produção. Como consequência, seu preço depende basicamente da *livre* competição exercida pelos demandantes, que pagarão, segundo as regras do mercado, o máximo possível para obterem determinada localização. Qualquer lugar na cidade está, necessariamente, permeado de investimentos público e privado, além, é claro, de ser influenciado pelos usos que o conjunto da cidade faz dela, mesmo os não proprietários. Assim, o valor do imóvel urbano, também não sendo formado por sua capacidade de produção, é definido em função de sua localização privilegiada comparativamente aos demais lugares urbanos.

Identifica-se, assim, que a ausência de fatores externos para interferir no mercado do solo ou impedir a *auto-regulação* da propriedade imóvel urbana acarreta exclusão física e segregação social. Isto ocorre de forma mais violenta em uma sociedade patrimonialista, na qual *ter posses* constitui, por si só, um atributo positivo reproduzido socialmente. Estas características são mais notórias quando grande parte da população é impedida de acessar formalmente o espaço urbano, já que o mercado do solo é monopolizado por um tipo de proprietário que tem como finalidade a obtenção do lucro máximo possibilitado por sua racionalidade econômica.

Sem alternativas reais para acessar aos recursos materiais necessários à satisfação de suas necessidades – como o trabalho, a alimentação, etc. – as pessoas buscam o espaço urbano (lugar hegemônico na sociedade contemporânea) para viver. Ao não existirem possibilidades de acessar o mercado formal do solo, ocorrem os processos de ocupação das áreas urbanas vazias – públicas e privadas – por parte de diversos grupos sociais, organizada ou desorganizadamente. Este acesso *forçado* à cidade contraria os preceitos legais do direito de propriedade, mas é por meio deste procedimento que milhões de pessoas têm possibilidade de, ao estar no espaço urbano, projetar a satisfação de suas necessidades. É nesta relação ambígua entre cidade informal e formal que deverá ser avaliada a forma de planejamento urbano existente.

Aprisionados pelos limites do Direito do Estado, os planos para as cidades não refletem a possibilidade de atender às necessidades dos grupos pobres urbanos e efetivar seus direitos humanos. Fica limitado, diante do contexto de ampliação dos espaços democráticos, a reconhecer as ocupações já consolidadas, por meio de instrumentos legais praticamente não implementados pelos poderes constituídos ou simplesmente desconhecidos.

Conhecer a realidade urbana atual e reconhecer a legitimidade dos sujeitos que nela habitam irregularmente faz-se fundamental para uma perspectiva crítica do Direito e dos interesses nele projetados. Situar o papel dos excluídos na relação ocupação-planejamento é de grande relevância para identificar a força dos diversos envolvidos no processo de formulação dos planos diretores e da capacidade de implementação pelos agentes políticos.

Compreender o fenômeno geral de produção do espaço urbano e de suas contradições não possibilita conhecer a totalidade da realidade no caso concreto. Há, para além de processos gerais de produção do espaço, elementos locais das disputas políticas, das práticas comunitárias e do histórico específico de urbanização. Tendo isto em vista, passa-se a verificar o caso de Florianópolis como possibilidade privilegiada de análise de construção do espaço, da segregação urbana e da resistência popular como forma de produção de direitos.

## 2.2 Um histórico sobre a urbanização de Florianópolis: estratégias de ocupação

Deter-se sobre o fenômeno urbano em Florianópolis acarreta muitos desafios, tendo vista a diversidade de elementos que se sobrepõem. A partir da discussão apresentada acerca da questão urbana e dos processos de planejamento dela constitutivos, há que se verificar como ocorre na cidade de Florianópolis a ocupação humana, bem como que obstáculos encontram os grupos populares para se estabelecerem. Nesta perspectiva, será priorizada a identificação das relações sociais que constroem e mantêm o espaço urbano florianopolitano na realidade contemporânea.

Para tanto, faz-se necessário reconhecer o histórico da urbanização e das relações que resultam no território atual, uma vez que, conforme afirmou Milton Santos, “o movimento, no território, do geral e do particular, tem de ser entendido não apenas *hoje*, como *ontem*” (2005, p. 67, grifos no original). No caso de Florianópolis, compreender o planejamento urbano impõe avaliar as sucessivas ondas de urbanização, sempre relacionadas a decisões políticas que impuseram novas formas de organização do espaço, que não se dá de forma mecânica, mas que ocorre como resultante negociada de imposições e resistências.

Conforme o “Relatório sobre os problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina” intitulado “Uma cidade numa ilha”, elaborado pelo Centro de Estudos Cultura e Cidadania, a intervenção no território hoje identificado como Florianópolis iniciou quando a Ilha de Santa Catarina passou a ser utilizada por navegadores portugueses e espanhóis desde o século XVI “como ponto estratégico para apoiar a movimentação de navios com destino ao [Oceano] Pacífico e ao próprio [Rio do] Prata” (CECA, 1996, p. 97).

Já em meados do século XVII, iniciou uma colonização mais significativa, quando foi fundado o povoado de Nossa Senhora do Desterro, nome que foi mantido até o início do século XX. Mais tarde, passou a condição de Vila, tornou-se sede da Capitania de Santa Catarina em 1739 – época em que foram construídos sede de governo, igreja matriz, casa do governador e outras construções que se centralizaram em torno da praça – e permaneceu capital da Província durante o Império e a República (MONTEIRO, 2005, p. 11).

Depois vieram, por determinação da Coroa Portuguesa, os açorianos e os madeirenses que se estabeleceram em freguesias dispersas no território, caracterizadas por serem pequenos povoados, que reproduziam “a estrutura de poder encontrada em volta da principal praça da Ilha” (CECA, 1996, p. 98). De fato, esta estrutura espacial pode ser

observada nos diversos *cantos* da cidade, sempre estando presentes a praça, a igreja, a sede política, muitas delas conservando ainda essas funções.

Explicando as razões da dispersão na ocupação do território, relata Margareth Pimenta que:

a colonização açoriana da Ilha de Santa Catarina, associando a pesca à pequena agricultura familiar, aliou a ocupação litorânea dispersiva à centralidade do porto e do mercado público. Fazendo parte da estratégia política de consolidação do domínio português, Florianópolis deveria ser ocupada extensiva e rapidamente, agrupando núcleos coloniais ao longo de sua costa (2005, p. 37).

A então vila de Nossa Senhora do Desterro foi elevada juridicamente à categoria de cidade em 1923, momento em que foi definido seu perímetro urbano. É nesse momento que “a administração da cidade sai das mãos dos altos comandos militares e passa para as dos comerciantes, classe mais abastada do Desterro” (CECA, 1996, p. 99). Por possuir, nesse contexto, o principal porto do Estado, verificou-se o fortalecimento de uma burguesia comercial, alterando significativamente a paisagem urbana, com novas casas de comércio e atividades.

Em razão da inversão das atividades econômicas ocorridas, a organização da cidade passa a se alterar:

casas assobradadas, hotéis e uma tímida vida social acrescentam aspirações urbanas ao ritmo agrícola e pesqueiro. As casas passam a receber calhas e platibandas. Voltam-se, assim, para o exterior, submetendo os interesses privados à prioridade da rua e dos espaços públicos (PIMENTA, 2005, p. 38).

Como aconteceu em cidades com características semelhantes, tendo em vista o acréscimo populacional e a centralização das atividades no mercado central, as doenças se espalhavam na cidade, o que acabou gerando o primeiro ciclo de reformas urbanas, introduzindo diversas políticas públicas “com a justificativa de *higienizar e modernizar* a cidade, estabelecendo uma série de leis que procurava atingir diretamente os hábitos da população” (CECA, 1996, p. 100, grifos no original).

Tais reformas urbanas, no entender de Ermínia Maricato, “lançaram as bases de um urbanismo moderno ‘à moda’ da periferia” (2001, p. 17). Ao tratar do histórico de urbanização do Brasil, a autora afirma que, nesse período:

realizavam-se obras de saneamento básico para eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista.

A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade (MARICATO, 2001, p. 17).

No mesmo sentido, Hermetes Reis de Araújo alerta para o fato de que essas práticas modernizadoras introduzidas na Ilha a partir do final do século XIX e início do século XX vieram acompanhadas de “*imagens, discursos, valores e práticas* que visavam basicamente o *controle* dos hábitos e espaços da população. A consequência mais visível deste período (...) foi a segregação dos setores mais pobres da população, com sua progressiva expulsão do perímetro urbano.” (Apud CECA, 1996, p. 100, grifos no original).

Se, de um lado, havia o intuito de introduzir reformas, de outro, havia a recusa permanente por parte dos moradores ilhéus de se submeterem a tais comandos. Daí que:

a determinação dos espaços e dos costumes (...) não se dá unicamente pela imposição de uma determinada ordem ou pela sua transgressão, também pensada num único sentido, mas justamente, pela resultante das relações estabelecidas entre várias ordens, modelos, costumes e práticas que se tentam impor. Assim, a implantação de determinados hábitos se dão a partir de tensões negociadas em conflito e cuja resultante é aquilo que permanece, já negociado, modificado pelo próprio confronto, parcialmente aceito pelas forças que antes se digladiavam (CECA, 1996, p. 101).

Diante dessas primeiras reformas realizadas pelos governantes e das modificações trazidas pelo aumento do fluxo no comércio portuário, formou-se um espaço urbano com características próximas a de outras cidades ditas modernas no Brasil de então. A cidade, a partir de 1926, passou por outras mudanças significativas, em especial com a construção da ponte Hercílio Luz integrando a Ilha ao Continente, expandindo o centro urbano em direção à área continental, modificando a malha urbana central e possibilitando sua ampliação (MONTEIRO, 2005, p. 12).

Essa novidade facilitou a ocupação efetiva do continente, em função da proximidade com o centro e do acesso a terrenos menos valorizados, ampliando, como consequência, a urbanização da parte continental de Florianópolis, que acabou por transformá-la em uma região da cidade desprovida de espaços públicos ou verdes (CECA, 1996, p. 110). As mudanças promovidas em função da integração do território na década de 1930 continuarão trazendo repercussões na organização do espaço na Ilha de Santa Catarina.

Importa salientar antes que, conforme ensinou Milton Santos, “o Brasil foi durante muitos séculos, um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíam segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior” (2005, p. 29). Tal quadro modificou-se a partir da segunda metade do século XIX, não apenas

pela produção de café e seus impactos econômicos, mas pela inovação nos sistemas de engenharia e no sistema social. Dessa forma, explica o autor que:

de um lado, a implantação de estradas de ferro, a melhoria dos portos, a criação de meios de comunicação atribuem uma nova fluidez potencial a essa parte do território brasileiro<sup>24</sup>. De outro lado, é aí também onde se instalam, sob os influxos do comércio internacional, formas capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio, consumo, que vão tornar efetiva aquela fluidez (2005, p. 29).

Esse processo inicial de integração espacial das condições de produção econômicas e das relações sociais altera-se nos anos de 1930:

quando novas condições políticas e organizacionais permitem que a industrialização<sup>25</sup> conheça, de um lado, uma nova impulsão, vinda do poder público e, de outro, comece a permitir que o mercado interno ganhe um papel, que se mostrará crescente, na elaboração, para o país, de uma nova lógica econômica e territorial (SANTOS, 2005, p. 30).

Como consequência do novo momento político e econômico que o Brasil passa a viver, as mudanças em Florianópolis passam a repercutir as políticas públicas federais e estaduais, promovendo grandes alterações na realidade municipal, transformando a organização urbana e constituindo uma população com outras características, agora menos ligada às atividades produtivas de subsistência e ampliando as atividades comerciais. Nesse contexto,

o antigo porto do Desterro já estava perdendo a sua importância – as ligações com o mercado nacional passaram a ser estabelecidas através de rodovias, diretamente ligadas aos centros produtores do interior do estado – e a manutenção de Florianópolis passou a se dar basicamente graças ao crescimento do setor público, pela injeção de recursos federais e estaduais na produção agrícola e industrial (CECA, 1996, p. 102).

O lento processo de crescimento urbano foi rompido após os anos 1940, quando, por influência da Segunda Guerra Mundial, a cidade teve um “surto de progresso”. Nota Carlos Monteiro que, à época, “a cidade já se definia morfologicamente como **binuclear** já que a sua parte continental (...) já superava o estágio de simples subúrbio para definir-se como outro centro, embora secundário” (2005, p. 12).

<sup>24</sup> Santos está a falar do Estado de São Paulo como “pólo dinâmico de vasta área que abrange os estados mais ao sul e vai incluir, ainda que de modo incompleto, o Rio de Janeiro e Minas Gerais.”

<sup>25</sup> Industrialização aqui deve ser entendida em sentido amplo para compreender o seu impacto em Florianópolis, qual seja, “como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como expansão do consumo em formas diversas, o que impulsionava a vida de relações (leia-se terciarização) e ativa o próprio processo de urbanização” (SANTOS, 2005, p. 30).

O crescimento do setor público e a emergência de um grupo social que não produz riquezas, mas consome acima dos padrões locais, fazem com que o comércio se transforme na principal atividade econômica da cidade. Isso será potencializado já a partir da segunda metade do século XX com a integração da capital às atividades econômicas do Estado. Nesse período, houve

grandes obras infra-estruturais de transporte rodoviário: a BR-101 (ligando o litoral) e a BR-470 (ligando o interior) no âmbito federal; a pavimentação de várias rodovias estaduais; a ponte Colombo Salles; a avenida Beira-Mar Norte; a ligação com as antigas freguesias, agora chamadas de balneários e praias, tudo isto regado à injeção de muitos recursos estaduais e federais em Florianópolis (CECA, 1996, p. 102).

A ampliação de meios de integração do território, possibilitando o aumento do turismo, e o aumento populacional em curso no Brasil tiveram significativos impactos em Florianópolis. Na Ilha, conforme relata Márcia Fantin:

especialmente a partir dos anos 60, com a fundação da UFSC, e mais tarde, com a instalação da Eletrosul, da Celesc e da Telesc, cresce e prolifera uma rede de **novos moradores**. Este fluxo migratório e a condição de capital turística contribuí (*sic*) para o adensamento local e o surgimento de novas demandas públicas urbanas. Ou seja, não eram forasteiros quaisquer, a configurar um grupo amorfo, como foi o caso de muitas cidades. Este aspecto vai ser determinante na intervenção destes setores na vida e na dinâmica da cidade (2000, p. 36).

Em geral, migraram nesse período para Florianópolis grupos sociais médios que passaram a morar em regiões bonitas e estratégicas:

‘a chegada do estranho’ não foi recebida sem problemas pelos ‘nativos da Ilha’. Contraste nos modos de vida, confrontos de valores, disputa de mercado de trabalho, disputa de terras e até mesmo aumento do custo de vida. Os conflitos eram, até então, localizados. Mais tarde é que assumem uma proporção maior (FANTIN, 2000, p. 37).

A configuração espacial sofreu também diversos impactos, que configurou novas formas de sociabilidade. De fato, enquanto as classes médias ocuparam imediatamente áreas “contornando o limite natural do Morro da Cruz” (CECA, 1996, p. 110), o mesmo não ocorreu em áreas irregulares, em que “a ocupação dos morros, principalmente o da Cruz, sendo um processo histórico longo (...), foi-se acentuando em função da exclusão das populações pobres e de baixa renda das áreas planas e centrais cada vez mais valorizadas” (CECA, 1996, p. 110).

A alteração do perfil econômico e social e a respectiva expansão do centro urbano foram acompanhadas da ocupação, pelas residências secundárias das classes médias, das

praias do norte, cujas condições climáticas eram mais favoráveis ao uso familiar e ao investimento turístico. Nesse momento, “iniciou-se também o processo de expansão dos municípios conurbados; este fato seria sempre reforçado ao longo da história do desenvolvimento microrregional pela recepção das populações de menor poder aquisitivo (PIMENTA, 2005, p. 39).

Conjuntamente às profundas transformações em curso no país, principalmente a partir da década de 1970, na cidade de Florianópolis, “a população urbana teve seu crescimento acelerado pelas correntes migratórias de populações pobres e de funcionários de nível médio e suas famílias, em função da ampliação do setor público” (CECA, 1996, p. 102).

O processo de transformação urbana ocorrido, local e nacionalmente, é composto de forma que:

a partir dos anos 1960, e sobretudo na década de 1970, as mudanças não são apenas quantitativas, mas também qualitativas. A urbanização ganha novo conteúdo e nova dinâmica, graças aos processos de modernização que o país conhece e que explicam a nova situação (SANTOS, 2005, p. 67).

Entretanto, é notável que a modernização em curso não atinja a todos os lugares igualmente<sup>26</sup>. As condições sociais e a configuração espacial acumuladas ao longo do tempo serão fatores decisivos para que o processo geral aconteça de forma diferenciada em cada subespaço:

a partir do momento em que o território brasileiro se torna efetivamente integrado e constitui-se como mercado único, o que à primeira vista aparece como evolução divergente é, na verdade, um movimento convergente. Há uma lógica comum aos diversos subespaços. Essa lógica é dada pela divisão territorial do trabalho em escala nacional, que privilegia diferentemente cada fração do território em um dado momento de sua evolução (SANTOS, 2005, p. 67).

No caso de Florianópolis, sua presença no mercado unificado brasileiro não reserva a ela nenhuma função produtiva específica. Em cada momento da transformação do espaço urbano, sua função na divisão territorial do trabalho vai sendo reafirmada. Sua referência constrói-se fundamentalmente enquanto capital do Estado de Santa Catarina – *locus* político; e, contemporaneamente, enquanto território de comércio e turismo – atividade econômica.

---

<sup>26</sup> Indispensável considerar, juntamente com Francisco de Oliveira (2003), que o processo de industrialização brasileiro ocorre de forma a permitir uma convivência conivente entre o atraso e o progresso, de forma que não ocorreu necessariamente uma modernização completa da sociedade e da indústria, havendo, ao contrário, combinações de *arcaico* e *moderno* que se reforçam.

Enquanto isso, os fluxos migratórios promovidos pelas expropriações no campo e pela expulsão dos pobres em outras cidades, juntamente com o aumento da oferta de emprego em Florianópolis, impulsionaram o aumento do adensamento das populações pobres, ampliando as áreas de periferia urbana e de moradia precária. Como decorrência, essa nova configuração

passa a originar violentos conflitos nos processos de uso e ocupação do solo, agora não só no perímetro urbano, que se ampliou consideravelmente, mas em toda a Ilha. Com a crescente valorização do solo urbano, várias atividades foram segregadas do centro (...) e foram também definidos padrões de predominância de algumas atividades. Passa a ocorrer na Ilha uma valorização imobiliária crescente aliada à explosão do turismo, que [em Florianópolis] tem a natureza como objeto de consumo privilegiado. Nestes novos processos de redefinição dos espaços, os atores dos conflitos se multiplicaram e tornaram-se mais diversificados, ilhéus e *estrangeiros* assumem características diversas (CECA, 1996, p. 103).

Para o salto da população da região vivenciado a partir dos anos 1960, bem como para as mudanças sócio-espaciais da cidade, foi determinante a indústria do turismo<sup>27</sup>. Se, por um lado, o território ocupado da Ilha, majoritariamente formado por pequenas propriedades em que eram cultivadas hortas e criados alguns animais, foi sendo fragmentado para a substituição de uso para a construção de residências, por outro, a configuração espacial foi radicalmente transformada e o movimento e as distâncias foram redimensionados.

As mudanças geradas pelo aumento da população e por suas diferenças culturais constituem novas formas de produção e de ocupação da ilha: “enquanto o sul e as áreas mais próximas ao distrito-sede recebem população residente local, a ocupação insular norte (...) surge em decorrência do fortalecimento do potencial de lazer e do setor turístico” (PIMENTA, 2005, p. 41). Disso resultaram transformações significativas também do modo de produção da vida simbólica local.

As características tradicionais de uso do espaço público são ressignificadas a partir das novas limitações impostas a título de ordenação, segurança e individualização da vida privada: “com a chegada das propriedades, suas cercas e suas proibições, brincadeiras como a do boi-no-campo<sup>28</sup>, por exemplo, passam a ser cada vez mais expropriadas de seu

<sup>27</sup> Como indústria do turismo entende-se o conjunto de relações econômicas derivadas das ações de publicidade direcionada e de venda da imagem de Florianópolis como destino para o turismo e o lazer temporário. Dentre os agentes desta política, destacam-se os governos estadual e municipal, o setor hoteleiro, as imobiliárias, as agências de viagens e os construtores.

<sup>28</sup> Boi-no-campo ou boi-de-campo compõe, juntamente com o boi-de-vara e a farra do boi, práticas culturais dos ilhéus, objeto de algumas polêmicas permanentes, sendo atualmente proibidas. Conforme informação da página eletrônica [www.farradoi.org](http://www.farradoi.org), que faz oposição à prática: “a Farra do Boi está proibida em território

antigo espaço, cerceadas em outros e, até mesmo, proibidas de serem executadas” (CECA, 1996, p. 105).

Márcia Fantin, em sua etnografia, exemplifica os conflitos gerados na cidade quando, em meados dos anos 1980, um profissional liberal gaúcho chegou para morar em Florianópolis,

comprou um terreno que tinha escritura pública registrada num bairro mais afastado do centro. Contratou um topógrafo para demarcar os limites para construir uma cerca, mas os moradores nativos incomodados simplesmente tiraram os marcos do terreno. Ele teve que contratar outro topógrafo. Deu um ‘monte de briga’ por causa do limite. A diferença era de um metro e meio de terra que estava registrado na sua escritura, mas que o vizinho ‘nativo’ dizia ser dele. Foi um efeito em cadeia. Cada vizinho foi pegando um metro e meio a mais do terreno do outro vizinho. A confusão estava armada. Mas até o ‘forasteiro’ chegar lá ninguém sabia com certeza até onde ia o limite das propriedades. Os ‘nativos’ diziam: ‘é mais ou menos até lá’. A referência era uma árvore, uma fonte. Não tinham cerca divisória e os animais circulavam por todos os lugares (2000, p. 39-40).

A mudança na organização espacial da Ilha foi acelerada em função do turismo que, especialmente nos meses de verão, impõe-se às relações sociais no comércio, no lazer e, em geral, no espaço público. Para atender à necessidade de hospedagem e consumo dos turistas, praticamente todos os bairros antigos passaram a ser adaptados segundo os padrões de valorização imobiliária destinada ao uso sazonal: “rapidamente, por sucessivos processos de parcelamento de terrenos de posse, ocuparam-se as antigas terras agrícolas, partindo-se da orla para o interior, destruindo-se comunidades tradicionais e as características paisagísticas locais” (PIMENTA, 2005, p. 42).

A utilização do espaço urbano como mera mercadoria vai de encontro aos usos e costumes dos tradicionais moradores, sendo fruto de uma *visão* sobre a cidade, sobre o que prevalece em casos de conflitos. Ainda que Florianópolis atraia moradores e turistas em razão de suas belezas naturais, a produção do urbano está associada à produção da artificialidade, a repercussão direta do aumento populacional é a degradação ambiental: “esta é a contradição contemporânea, ainda insolúvel, entre espaço natural e o artificial a partir da intervenção humana, que tende a ocupar e destruir, na maioria dos casos, os solos mais ricos e as regiões mais belas” (CECA, 1996, p. 107).

---

catarinense por força de acórdão do Supremo Tribunal Federal, na Ação Civil Pública de n. 023.89.030082-0”. Trata-se de decisão no Recurso Extraordinário n. 153531/SC. A antropóloga Márcia Fantin, em interessante estudo sobre o tema, relata que, já em 1987, “reagindo às pressões, o então Governador do Estado de SC – Pedro Ivo Campos – fez um decreto proibindo, com rigor, a brincadeira” (2000, p. 107).

No entanto, os governos locais não ficam inertes em relação ao aumento populacional. Em relação ao contínuo fluxo migratório que caracteriza a cidade Florianópolis,

uma das soluções mais usadas pelas administrações municipais em Santa Catarina – a exemplo de outras regiões do Brasil –, vem sendo a expulsão dos migrantes para outros município, pagando-lhes passagens de ônibus ou colocando caminhões da prefeitura à disposição para os devolver aos municípios de origem (...) Evidentemente que essa solução autoritária se destina basicamente a impedir a entrada de populações pobres, pois os migrantes das outras classes serão sempre bem-vindos. O que, no caso de Florianópolis, não levaria à solução dos problemas do meio ambiente e de ocupação do espaço natural, já que é fundamentalmente [a] classe média uma parte significativa desse fenômeno migratório, sendo atualmente a principal responsável pelos seus impactos destrutivos (CECA, 1996, p. 108-9).

Para reverter este processo segregacionista, muitos defendem, de um lado, a necessidade de “possíveis alternativas de desenvolvimento e planejamento urbano” (CECA, 1996, p. 109). Tais alternativas locais podem, em tese, dar conta de problemas de origem local – o que não tem acontecido na prática, já que, em Florianópolis, o planejamento realizado pelas elites (cooperação de dependência entre grupos políticos hegemônicos, setores imobiliários – especuladores, empreendedores, intermediários, “comerciantes do cimento” – e seus meios de propaganda) induz ao atual estado da arte e, ao mesmo tempo, busca impedir *construções sociais alternativas*.

De outro lado, há questões estruturais gerais que devem ser consideradas como as categorias jurídicas de propriedade privada da terra urbana e a concepção de planejamento estratégico, que acabam sendo fatores determinantes para a configuração do espaço urbano regional e para a viabilização do *local* na competição *geral* do “mercado de cidades”. Nesse sentido, afirma o relatório que “com certeza, sem políticas públicas que ultrapassem o âmbito do município, é inviável uma solução a médio prazo para o problema do caos urbano no Brasil” (CECA, 1996, p. 114).

Conforme ocorre em todas as cidades brasileiras em que houve um grande aumento populacional e, em especial, nas regiões de capitais, o espaço urbano é maior que o limite político: “o município de Florianópolis, do qual a Ilha constitui a maior parte do território está inserido num aglomerado urbano composto por mais quatro municípios: Biguaçu, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz e São José” (CECA, 1996, p. 104). Isto leva a outras conseqüências não passíveis de solução pela esfera estatal municipal.

Quanto ao perfil do conjunto de cidades que formam a “grande Florianópolis”, destaca-se que

o processo de desenvolvimento econômico dos municípios da aglomeração urbana é bastante desigual, reconhecendo-se fortes desequilíbrios entre eles. Florianópolis é caracterizada nesta região pela condição de Capital do Estado, concentrando serviços e poderes representativos de decisão. Basicamente a aglomeração corresponde à expansão urbana que se processa a partir da capital (CECA, 1996, p. 104).

À medida que o mesmo processo de urbanização encontra condições e condicionantes diferentes em cada pólo da mesma região, diversas são as conseqüências na forma de ocupação e construção do espaço. No caso da região de Florianópolis, há que se considerar que suas características físicas, bem como uma legislação urbana e ambiental mais restritiva somadas ao preço do solo, levaram as populações pobres a fixarem-se nos municípios conurbados. Margareth Pimenta explica que:

o crescimento populacional conhecido por Florianópolis nas décadas de 1950 a 1970 seria suplantada pelo crescimento de São José, Palhoça e Biguaçu nas décadas subseqüentes. A lógica especulativa de valorização do preço da terra foi, certamente, a grande responsável pela divisão acentuada entre ilha e continente (2005, p. 39).

Acerca dessa problemática, os autores do Relatório CECA, buscando identificar possibilidades de atuação para transformar a realidade local, afirmam que:

sem um planejamento metropolitano e a adoção, em toda a região do aglomerado urbano de Florianópolis, de políticas coerentes de ocupação do espaço e de preservação do meio ambiente, a Ilha pode vir a se tornar um modelo de ocupação equilibrada, mas evidentemente à custa de ter empurrado para a sua periferia a pobreza, o caos urbano e a destruição do meio ambiente (1996, p. 113).

Em que pese seja realmente oportuno falar-se em planejamento regional para dar conta da realidade de que se está tratando, impõe-se fazer duas ressalvas. A primeira delas, que será tratada de forma detida posteriormente, diz respeito à discussão sobre planejamento, eis que ao se falar na necessidade de haver um planejamento regional, não se pode incorrer no equívoco de que há vácuo neste tema. A ausência de um planejamento urbano exposto, público e assim considerado técnica e socialmente não acarreta a real inexistência de políticas de planejamento.

A segunda objeção a ser feita está na relação estabelecida entre a possibilidade de haver “um modelo de ocupação equilibrada” na Ilha “à custa” da expulsão da pobreza, do caos e da destruição ao meio ambiente para as outras cidades. Há contradições muito evidentes nas possíveis conseqüências da ausência de (outro) planejamento regional.

A primeira das contradições está na idéia construída a partir de um suposto equilíbrio nas relações da política urbana em andamento em Florianópolis e suas conseqüências para as cidades vizinhas. Não cabe falar em equilíbrio, já que não há ocupação equilibrada que tenha como decorrência a expulsão dos pobres e a geração do caos fora da “zona de equilíbrio”.

Outra contradição está na relação estabelecida entre caos, pobreza e destruição ambiental. De fato, uma análise superficial das grandes cidades pode fazer crer, à primeira vista, de que há conexão entre essas “externalidades” da vida urbana. Contudo, uma análise mais detida pode demonstrar que há alguns elementos ausentes. Se por um lado, há concentração da pobreza em áreas ambientalmente protegidas, frágeis ou degradadas, de outro, há que se verificar quem são os grupos sociais que podem *optar* pelo lugar onde morar.

Se as pessoas pobres não possuem os meios para acessar o mercado imobiliário formal<sup>29</sup>, tampouco têm proporcionado outra forma de acesso. A busca pelo solo urbano acarreta, quando ocupadas áreas de interesse econômico ou político, as ações possessórias que levam a execução de despejos forçados, reforçando novamente o ciclo de exclusão e violência. Por fim, restam áreas em que há baixo interesse econômico ou em que há proibição para construir.

Por fim, há ainda contradição na relação entre este trecho e o conjunto do relatório, em especial quanto à causa generalizada da degradação ambiental que, de forma geral está associada aos grandes empreendimentos, ao turismo e aos níveis de consumo de setores minoritários. Como exemplo, ao buscar desmistificar esta relação entre pobreza e degradação, o relatório afirma que:

enquanto a migração das populações pobres é vista como ameaçadora e fonte de desordem, violência e caos, a de outros extratos sociais é vista como progresso, desenvolvimento e cosmopolitismo. No entanto, está claro em Florianópolis e, em particular, na Ilha de Santa Catarina que, do *ponto de vista do meio ambiente*, são as classes média e alta que mais têm contribuído para a destruição e a alteração dos equilíbrios no espaço natural. Seja diretamente, pela construção de suas residências (...), ou indiretamente, criando uma demanda cada vez maior de um tipo de ocupação profundamente predatória e mercantilista do ambiente natural (CECA, 1996, p. 114, grifos no original).

---

<sup>29</sup> O mercado formal do solo, em geral, não produz espaços que possam ser adquiridos pela maioria da população: quando o valor do solo é baixo, a distância dos centros urbanos é enorme, criando dificuldade de acesso ao atendimento das necessidades das pessoas pobres como trabalho, renda, educação e saúde.

As demandas por alargamentos viários e estacionamentos são típicas desses grupos sociais que, ademais, por terem maior capacidade de consumo, são o público alvo, sejam moradores, sejam turistas, do recente aumento de *shopping centers* na cidade. Tendo em vista, ainda, que a decisão de onde morar fica condicionada pelo poder aquisitivo e o alto preço do solo urbano na Ilha, são para as classes médias e altas que estão direcionados a maioria dos empreendimentos imobiliários residenciais.

A ocupação do solo em Florianópolis fica orientada por dois processos paralelos. O primeiro realiza-se de forma que “a cidade [é] feita através de loteamentos nem sempre legítimos, mas legais. Dessa forma, ocuparam-se as planícies litorâneas e centrais, mas também, áreas de manguezais e encostas acima da cota estabelecida pela própria legislação urbanística” (PIMENTA, 2005, 44).

O segundo processo caracteriza-se pelo fato de que “mesmo não sendo respeitadas as determinações do plano [diretor], algumas intervenções se consolidam de fato, como, por exemplo, a ocupação de áreas de uso público pelas classes mais favorecidas”, haja vista as relações privilegiadas destas com os setores ligados à decisão política, “transformam-se, assim, rapidamente, procedimentos ilícitos em processos legais, porque consolidados” (PIMENTA, 2005, p. 45).

Diante desse processo de ocupação das cidades realizado conforme à lei para a maioria e de acordo com os interesses das classes médias e altas, Ermínia Maricato, ao discutir a necessidade de um planejamento democrático para as cidades brasileiras, afirma, a partir de Flávio Villaça, que “a inviabilidade do planejamento no Brasil está ligada à falta de condições da elite de conquistar uma posição hegemônica com suas propostas para a cidade” (2002, p. 56).

Em Florianópolis, mesmo que no espaço democrático, as elites não tenham conseguido hegemonizar um planejamento que se realize pelos procedimentos públicos, garantido sua concepção de cidade, na realidade cotidiana, em função das relações que mantêm com os poderes institucionais, compartilham-se valores sobre a organização do espaço, de forma que também:

alia-se à elite local, um setor importante da classe média, que tem um peso destacado em Florianópolis e que também se beneficia com este processo de especulação imobiliária, já que muitos integrantes deste grupo social extraem uma renda suplementar da valorização de imóveis e aluguéis turísticos na temporada de verão (CECA, 1996, p. 118).

Prevalece, assim, uma produção do espaço urbano fortemente orientada por interesses especulativos individuais-setoriais que têm apoio em outros grupos da cidade, pois distribui minimamente as vantagens entre os setores que sustentam o discurso ideológico (mídia, vereadores, corretores de imóveis, pequenos empresários que se beneficiam com o aumento sazonal) mesmo que contraditoriamente, haja a construção de um discurso de resistência aos “estrangeiros”.

Importa dizer que durante longo período o processo de urbanização da Ilha foi fortemente induzido e planejado pelos poderes centrais, de maneira que é difícil identificar um processo de transformação sócio-espacial endógeno. Todavia, houve, por parte daqueles que produzem os discursos locais, uma adesão implícita ao planejamento estratégico, que tem como objetivo incluir a *competitividade* da cidade como parâmetro para definição de investimentos.

No momento seguinte, a indústria do turismo busca afastar interesses geopolíticos e passa a predominar de forma hegemônica o interesse econômico de curto e médio prazo. Isso faz com que, de um lado, sejam necessárias mudanças legislativas que rapidamente dêem conta das necessidades de investimento e, de outro lado, aumente a pressão por parte de grupos organizados (movimentos popular, ambientalista, etc.) para fazer frear, por meio da ação legislativa, o modelo de crescimento urbano em andamento. Identifica-se, então, nesse período, uma nova disputa de legalidade e legitimidade sobre o que é possível e o que é *bom* para Florianópolis e seus moradores.

Diante do exposto sobre o processo de urbanização brasileiro e do breve histórico sobre a ocupação urbana em Florianópolis, tratar-se-á, a seguir, mais detidamente, do mercado do solo urbano e suas implicações para uma cidade que teve um processo de urbanização intenso, modificando profundamente suas relações sociais, e viu transformar não somente seu solo em objeto de especulação e acumulação capitalista, como passou a ser ela própria mercadoria.

### 2.3 Mercado do solo urbano e mercado das cidades: a construção do urbano mediada por prioridades econômicas

Para compreender a realidade das cidades brasileiras e, particularmente, de Florianópolis, faz-se indispensável tratar, para além de seu histórico de urbanização, dos mecanismos que operam estruturalmente. O histórico de ocupação das cidades no Brasil está fortemente vinculado à tradição do regime de propriedade do solo e, em especial, à questão da especulação fundiária e imobiliária. Constituindo-se como lugar vocacionado ao turismo, Florianópolis passou a ser objeto de valorização no mercado das cidades por meio de sucessivas campanhas organizadas por empresários e governantes.

Para conhecer como operam os processos constituintes da urbanização brasileira, identificar-se-á como, no caso de Florianópolis, estão presentes os elementos identificados pelo geógrafo Milton Santos, quando afirma que “a organização interna de nossas cidades, grandes, pequenas e médias, revela um problema estrutural, cuja análise sistêmica permite verificar como todos os fatores mutuamente se causam, perpetuando a problemática” (2005, p. 107).

Quanto à exclusão física dos pobres nas cidades, operam simultaneamente instrumentos econômicos, jurídicos e políticos que acarretam a segregação espacial e o permanente afastamento das ocupações humanas para áreas periféricas que, por sua vez, à medida que são urbanizadas, reproduzem as condições estruturais continuamente. Quanto ao caso de Florianópolis, há que se reconhecer as variáveis específicas presentes em uma cidade que, em função de sua localização estratégica, teve ao longo de sua história uma ocupação relativamente descentralizada.

Sem deixar de observar as especificidades da Ilha, há que se iniciar a análise a partir dos processos gerais que compõem a organização do espaço. Pois, conforme descreve Santos:

com diferença de grau e intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. são elementos de diferenciação, mas, em todas elas, problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e [da] saúde são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mas visíveis se tornam essas mazelas (2005, p. 105).

Para o autor, a presença desses problemas urbanos em todas as cidades era menor na primeira metade do século XX. Este quadro modificou-se em função do que chama de *urbanização corporativa*. Trata-se de um modelo de urbanização:

empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, [que] constitui um receptáculo das conseqüências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais (SANTOS, 2005, p. 105).

Ao tratar do período do “milagre econômico brasileiro”, promovido durante a ditadura militar, Milton Santos demonstra que a participação do poder público nos processos especulativos ocorreu de formas variadas, sem romper com o modelo corporativo. Inicia, em um sentido estrutural, por meio da ação centralizada dos governos, quanto à prática da modernização, legitimada pela ideologia do crescimento. Segundo Santos, “a prática da modernização cria, no território como um todo e em particular nas cidades, os equipamentos, *mas também as normas* indispensáveis à operação racional vitoriosa das grandes firmas, em detrimento das empresas menores e da população como um todo” (2005, p. 114, grifo nosso).

A disputa entre as corporações ocorre também como dominação territorial. As grandes empresas, fortalecidas por sua capacidade de acumulação de mais-valia, podem, simultaneamente, “*deslocar* firmas menos poderosas e aumentar ainda mais sua parte de ganho na próxima etapa” (SANTOS, 2005, p. 118). Isto ocorre porque,

ao mesmo tempo em que aumenta seu poder de mercado, e seu poder no mercado, aumenta também seu poder propriamente político, a ser exercido na participação da tomada de decisões que concernem aos seus próprios interesses e, desse modo, interferindo com os interesses de outros setores da economia e da sociedade. O equipamento do território constitui, assim, uma das bases de poder das grandes firmas e acaba por ser um instrumento de sua concorrência com as firmas homólogas e sobretudo com as firmas menores” (SANTOS, 2005, p. 118).

O território, nessa perspectiva, deixa de ser “apenas o teatro do jogo econômico, ele se torna fator determinante. Tal como ele se organiza para a modernidade, o território é a base comum de operação para todos os atores, mas é sobretudo favorável às corporações” (SANTOS, 2005, p. 118). Mesmo que todos os atores econômicos utilizem o espaço territorial como equipamento para a concorrência, é notório que a produção de resultados dar-se-á de forma diferente em função do poder por cada um exercido, não apenas na esfera econômica, como também na esfera política, sendo, portanto, decisivo o papel do Estado.

De fato, a atenção à *atração* de investimentos é ainda presente na construção do território brasileiro, seja na “escolha das infra-estruturas a instalar e de sua localização, com a criação de equipamentos do interesse específico de certas atividades” (SANTOS, 2005, p. 118), seja na facilitação de incremento de determinadas atividades *estratégicas* por meio de incentivos gerais e específicos. Santos afirma, a partir do francês Jean-Michel Roux, que as idéias de desenvolvimento e modernidade são produzidas e efetivadas pelo aparelho de Estado, ao fazer o planejamento do território e ao direcionar seus investimentos (2005, p. 119). Tendo mudado o modelo ideológico de desenvolvimento, mudaram as cidades e suas funções.

As cidades passaram a ser produzidas ativamente pelo poder público, assumindo cada vez mais as funções de implantação dos instrumentos para fazer funcionar a economia. Acaba direcionando seus esforços para produzir o atendimento às necessidades das empresas hegemônicas, transformando em lógica dominante a urbanização e a cidade corporativas. Como conseqüência:

o próprio poder público torna-se criador privilegiado de escassez; estimula, assim, a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias; e empobrece ainda mais os pobres, forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos e a comprar caro bens de um consumo indispensável e serviços essenciais que o poder público não é capaz de oferecer (SANTOS, 2005, 123).

O Estado age tanto indireta como diretamente na geração desses problemas urbanos, mesmo quando promete resolvê-los. Este é o caso do Banco Nacional da Habitação, criado pelos militares com um discurso de que as condições de moradia urbana seriam transformadas para melhor, mesmo sem envolver nos processos de decisão os municípios e, mais importante, os destinatários desta política pública.

Foi a partir da criação do BNH e do Sistema Financeiro da Habitação que a questão urbana no Brasil passa a ter uma política específica, constituída por investimento de recursos públicos e resultando na verticalização das cidades, mudando seu perfil. Segundo Maricato, “foi com a implementação do SFH, em 1964, que o mercado de promoção imobiliária privada, baseado no edifício de apartamentos, se consolidou por meio de uma explosão imobiliária”. Entretanto, segue a autora, “o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra via instituição da função social da propriedade” (MARICATO, 2001, 20-1).

O modelo de financiamento público de produção habitacional, realizada por empresas privadas, com a finalidade de atender à demanda das classes baixas, ao não definir os lugares de construção das moradias e deixar que os empreendedores os escolham a partir dos valores de mercado da terra urbana, induziu à opção pelas periferias, onde não havia infra-estrutura urbana, comércio e transporte que correspondessem às necessidades da população *beneficiada*.

Os serviços públicos básicos e os equipamentos urbanos, mesmo que financiados com recursos do FGTS, portanto, dos trabalhadores, só chegavam quando havia fortes pressões comunitárias. É dessa forma que:

o BNH contribui para agravar a tendência ao espraiamento das cidades e para estimular a especulação imobiliária. A construção de um conjunto residencial, e a consecutiva dotação de infra-estruturas, valoriza os terrenos ao redor, estimulando os proprietários a uma espera especulativa. Produzem-se novos vazios urbanos, ao passo que a população necessitada de habitação, mas sem poder pagar pelo seu preço nas áreas mais equipadas, deve deslocar-se para mais longe, ampliando o processo de periferização (SANTOS, 2005, p. 124).

Como conseqüência do modelo de produção habitacional adotado, por meio da verticalização e do financiamento público para a construção privada conjugados com a cultura da especulação fundiária,

a atividade produtiva imobiliária nas cidades brasileiras não subjugou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo. Para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades o mercado não se abriu. O acesso das classes médias e altas foi priorizado (MARICATO, 2001, p. 21).

A prioridade dada às classes médias e altas não é somente a orientação política do regime militar de manter o povo distante das políticas de democratização da renda, projeto que estava em curso e foi interrompido pelo golpe. Em verdade, o governo autoritário estava engajado no projeto de desenvolvimento econômico nacional correspondente à divisão internacional do trabalho, que ora buscava ampliar o mercado interno, ora se abria ao mercado internacional, ampliando, por exemplo, a presença das chamadas multinacionais no país.

A opção por investir na infra-estrutura urbana para a produção industrial ocorreu, no Brasil, “paralelamente à expansão das classes médias urbanas e à chegada de numerosos pobres à cidade, essa dupla pressão contribui para exacerbar o processo especulativo” (SANTOS, 2005, p. 107). Ao não induzir o uso das áreas vazias urbanizadas e mediante o

aumento significativo da população, as cidades presenciaram uma expansão permanente de seus territórios, já que o solo urbano passou a ser um investimento de lucro garantido:

como as terras apropriadas (mas não utilizadas) são cada vez mais numerosas, a possibilidade de dotá-las dos serviços requeridos é sempre menor. Daí, e de novo, uma diferenciação no valor de troca entre as diversas glebas e assim por diante. É assim que a especulação se realimenta e, ao mesmo tempo, conduz a que extensões incorporadas ao perímetro urbano fiquem cada vez maiores (SANNTOS, 2005, p. 107).

A industrialização planejada realizada pelos governos militares não aconteceu em Florianópolis e os planos do governo do Estado de construir um porto para o *desenvolvimento* da região não se realizaram. Já as mudanças havidas a partir da fundação das duas universidades públicas e da instalação das estatais na Ilha foram significativas e o modelo de organização do espaço geral foi reproduzido localmente. A migração ampliou-se como parte desse movimento territorial e a partir do aumento do número de turistas, surgiu um debate sobre a *vocação* econômica de Florianópolis.

Conforme relata Rizzo, “ao final da década de 1980, defendia-se que esta vocação seria a indústria do turismo e a de alta tecnologia, entendidas como duas indústrias não poluentes e adequadas ao riquíssimo ambiente natural da Ilha de Santa Catarina” (2005, p. 68). A partir dessa definição, realizada por tecnocratas da Prefeitura, passou-se a elaborar projetos para sua efetivação. De fato, essa política vocacional das cidades está vinculada à necessidade criada pela *nova ordem* para a competição entre as cidades.

Neste processo, a população de Florianópolis viu uma estratégia ser adotada pelos *experts* de então. De fato, “para esse novo paradigma de competitividade, os elaboradores das políticas locais devem buscar fazer dos lugares algo importante internacionalmente. A cidade não deve ser apenas uma referência regional ou nacional, mas principalmente, internacional” (RIZZO, 2005, p. 70). Assim, haja vista a criação do bloco econômico chamado de Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Florianópolis deveria buscar tirar proveito desta situação, atraindo empresas para seu território e tornando-se a *capital turística do Mercosul*.

Uma cidade é resultado das ações das coletividades e dos símbolos e identidades construídas coletivamente. O projeto de um parque tecnológico nunca foi realizado, seja pela falta de interesse de investidores, seja pela negativa local. Quanto ao turismo, se, por um lado, ele continua a crescer em Florianópolis porque grande parte da população se beneficia com os ganhos sazonais, por outro lado, os símbolos gerados para redefinir a vocação de

Florianópolis, não são apropriados pela maioria da população que, no geral, os ignora ou rejeita (RIZZO, 2005, p. 83).

Partindo-se da lógica de mercado do solo e dos atores da especulação todo investimento para melhorar as condições de vida do povo, feitos pelo Estado ou não, acaba sendo capturado pela *valorização* imobiliária, que resulta continuamente na reprodução do círculo vicioso de vazios urbanos, periferização, expansão da cidade, empobrecimento. Por isso, Santos afirma que “é um equívoco pensar que problemas urbanos podem ser resolvidos sem solução da problemática social. É esta que comanda e não o contrário” (2005, p. 125).

O autor critica, por isso, os modelos de planificação urbana orientados pela técnica, pelos aspectos singulares, voltados ao desenvolvimento econômico, afirmando ser necessária:

uma planificação sociopolítica que esteja, de um lado, preocupada com a distribuição dos recursos sociais e, de outro, consagre os instrumentos políticos de controle social, capazes de assegurar a cidadania plena. Um plano diretor não pode contentar-se em ser apenas uma disciplina do crescimento físico ou da dotação de serviços, mas deve incluir uma clara preocupação com a dinâmica global da cidade, buscando orientá-la no interesse das maiorias (SANTOS, 2005, p. 125-6).

Como os atores da política de especulação fundiária e imobiliária urbana têm, em grande medida, representantes nos poderes constituídos, há, em graus variados, transposição de seus interesses para a previsão das regras de uso e ocupação do solo urbano. Há, também, atuação direta por parte de agentes públicos que direcionam investimentos para levar infraestrutura urbana para áreas em que eles próprios ou seu círculo de relações sociais detém grandes áreas de terras.

Passa a vigorar uma forma de urbanização que incorpora um discurso e duas práticas. O discurso está relacionado à diminuição da intervenção do Estado na economia. Já no campo prático, reivindica-se atuação permanente do Estado para, em um primeiro momento, garantir que a ordem social e a propriedade privada sejam mantidas e, em um segundo momento, incentivar a atividade econômica seja por meio de isenções fiscais, seja por meio de investimentos em infra-estrutura urbana para atender aos *novos investimentos*. O discurso de omissão pretende impedir que o Estado, por exemplo, possa coibir os ganhos especulativos, já que eles comporiam *naturalmente* a ordem econômica. Já as práticas vigentes atuam diretamente no incremento dos ganhos econômicos dos proprietários e investidores urbanos, à medida que direcionam recursos públicos, pela isenção ou pelo investimento, para atender a interesses privados.

A prática de atuação do Estado para *promover o desenvolvimento* foi revigorada nos anos 1990, em especial por meio dos incentivos fiscais dados às grandes empresas e da transferência de atividades produtivas e de serviços realizadas pelos setores públicos à iniciativa privada. Sobre este processo, o arquiteto Paulo Rizzo afirma que:

com a abertura do país ao capital estrangeiro nos anos 90, sobretudo a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, verifica-se a substituição do planejamento pela guerra fiscal. O governo central tem por política a atração de capitais a qualquer custo e deixa aos estados e municípios a luta por sua fixação. Despreparados técnica e politicamente, estes competem, quase que exclusivamente, oferecendo reduções de custos para as empresas, na busca de influenciar nas decisões locacionais destas, aprofundando a crise fiscal e ficando reféns do que ditam as empresas multinacionais (2005, p. 69).

Ao abrir mão dos recursos provenientes de impostos, os municípios acabam por reforçar sua incapacidade para atender às demandas sociais e à urbanização de áreas ocupadas por grupos populares. Além disso, ao submeterem-se à lógica da competitividade para atração dos *investidores*, os municípios perdem força para regular e intervir na apropriação privada da valorização do solo urbano, que ocorre a partir da conjunção de uma pluralidade de elementos, sendo a localização o principal deles no que diz respeito à agregação de *valor*.

Sobre o tema, argumenta Margareth Pimenta que “enquanto a produção do espaço é social, o processo de apropriação da valorização do solo, regido somente pelas leis de mercado, é privado. A intervenção do estado [pois] torna-se fundamental para redistribuir eqüitativamente os rendimentos desse processo de valorização” (2005, p. 48). Em que pese a afirmação da autora quanto à apropriação da valorização do solo urbano esteja coerente com a necessidade de haver atuação do estado para regular o mercado do solo, faz-se necessário duas ressalvas.

Ao afirmar que “o processo de apropriação da valorização do solo” é privado quando “regido somente pelas leis de mercado”, a autora parece deixar de reconhecer que são igualmente importantes os instrumentos jurídicos utilizados e a convivência política existente. No mesmo parágrafo, todavia, a autora afirma que “um Estado ‘omisso’ está atuando a favor do aprofundamento da desigualdade social, pois favorece a apropriação particular por agentes privilegiados da riqueza produzida socialmente” (PIMENTA, 2005, p. 48), reconhecendo, portanto que não se trata propriamente de *omissão*, mas de uma atuação que se coaduna com os interesses privados.

A segunda questão a ser levantada diz respeito à afirmação de que “a intervenção torna-se fundamental para redistribuir equitativamente os rendimentos desse processo de valorização” (PIMENTA, 2005, p. 48). Conforme já dito, não se trata de ausência de intervenção. De fato, a autora reivindica outra forma de atuação do Estado que, em sua opinião, deveria combater a apropriação privada da valorização para “redistribuir equitativamente” seus rendimentos. Embora se possa argumentar que diversas experiências de regulação minimizaram a apropriação privada do solo urbano, há que se reconhecer a impossibilidade de haver distribuição equitativa da produção social em um regime de propriedade privada.

No entanto, Margareth Pimenta é precisa ao preocupar-se com a necessidade de combater os impactos da apropriação privada da produção coletiva, pois, conforme afirma, “quanto mais o espaço urbano está submetido à lógica especulativa, mais desiguais se tornam as condições de acessibilidade à vida urbana” (2005, p. 49), tendo por resultado a exclusão dos pobres das áreas já urbanizadas.

A estruturação espacial das cidades brasileiras está diretamente relacionada ao processo de permanente expansão urbana associada à especulação e à segregação urbanas. Ao ocupar extensas áreas cheias de vazios urbanos, as cidades alimentam o modelo rodoviário. Como é também estruturante de nossas cidades a ausência de infra-estrutura e de transporte nas áreas novas, a diferenciação do preço do solo incrementa o modelo de expansão urbana. À medida que a urbanização acompanha, ainda que precária ou tardiamente, a expansão, é rentável para os proprietários de terras mantê-las vazias, pois há grande valorização. Agrega-se a esse processo a periferização contínua das populações pobres.

Há que se considerar que os vazios urbanos são espaços valorizados na medida em que são mais ou menos *urbanos* e que agregam elementos de valorização produzidos socialmente. Tudo isso ocorre de forma conjugada com a legislação brasileira que permite aos proprietários apropriar-se da totalidade das mais-valias urbanas produzidas pela conjugação de esforços de estruturação da cidade e das áreas em urbanização contínua, seja por meio de investimentos diretos do poder público, seja por meio das regras de uso e ocupação do solo.

Nesse sentido, Sonia Rabello, ao discutir a questão da indenização para fins de desapropriação, afirma que:

a definição jurídica do valor de um imóvel urbano não decorre da idéia subjetiva que dela faz o operador do direito, mas da realidade econômica do bem. Com isto queremos dizer que as questões que envolvem o valor da

terra urbana não são questões puramente jurídicas. Por isto afirmamos que o direito não tem a possibilidade de determinar, ou melhor, de decretar quanto vale a terra urbana (...). O valor da terra, como é sabido, decorre de vários fatores sociais, sendo o resultado econômico destes fatores. Contudo, embora se reconheça que não é a norma que determina o valor da terra, não se pode menosprezar a influência que as regras de uso do solo podem ter na determinação e oscilação do seu valor (2009, p. 217).

Portanto, alterações na ordem jurídica estatal que envolvam o solo urbano acarretarão mudanças na valorização dos imóveis, ocorrendo o mesmo quando há substituição de usos em uma região da cidade. O valor econômico do solo urbano é expressão resultante de fatores diversos, entre eles o aspecto da legalidade compõe também uma variável, podendo aumentar ou diminuir o valor da terra urbana conforme a combinação que resultar entre localização, regras de uso, infra-estrutura, escassez etc.

Para formar o valor de um imóvel urbano, combinados os diversos fatores já indicados, faz-se importante ressaltar o sentido atribuído a um determinado local. Para Milton Santos:

a especulação imobiliária deriva, em última análise, da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um *sítio social* ao sítio natural; e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. A especulação se alimenta dessa dinâmica, que inclui expectativas. Criam-se sítios sociais, uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outras, mais valorizados (2005, p. 106).

Desta forma, a lógica da especulação favorece continuamente àqueles que atribuem valor inicial superior aos imóveis que ocupam. As melhores localizações atraem investidores que possuem condições de pagar mais alto por um imóvel que os levará a necessidade de recuperar o investimento feito naquele local, resultando em concentração de atividades mais dinâmicas a se instalarem nas áreas privilegiadas. Isto, por fim, reforça o ciclo especulativo nas áreas comerciais.

Quanto aos imóveis residenciais, não há diferença significativa no processo de valorização imobiliária. Conforme Santos:

a lógica é a mesma, com as pessoas de maiores recursos buscando alugar-se onde lhes pareça mais conveniente, segundo os cânones de cada época, o que também inclui a moda. É desse modo que as diversas parcelas da cidade ganham ou perdem valor ao longo do tempo. O planejamento urbano acrescenta um elemento de organização ao mecanismo de mercado. O *marketing* urbano (das construções e dos terrenos) gera expectativas que influem nos preços (2005, p. 107).

Em Florianópolis, a atividade turística passou a ser, nas últimas décadas, a grande promotora do aumento dos preços do solo urbano. A valorização encontrou destaque na Ilha nas áreas próximas às praias, às novas centralidades urbanas construídas em função dos *shoppings*, da paisagem natural e do acesso às atividades que mobilizam maior contingente de pessoas como as universidades, os centros comerciais, etc. Já antecipado pelas ações das décadas anteriores quando parecia indispensável à cidade atrair investimentos e turistas, em síntese, capital; o planejamento estratégico assume centralidade nos anos 1990, especialmente, a partir da experiência de Barcelona, que passa a ser paradigma, durante as Olimpíadas de 1992, de visibilidade.

Este processo de valorização é impulsionado pelo turismo e resulta na ampliação das ofertas de imóveis para a migração das classes médias e altas. Os profissionais do *marketing* urbano, inspirados pela gestão empresarial, utilizam-se, em geral, da venda das *belezas naturais* da Ilha, da *qualidade de vida* relacionada com a prática de esportes, com maior *segurança* urbana (em relação às grandes cidades brasileiras), das facilidades para estudar e trabalhar em Florianópolis.

No cotidiano no planejamento urbano e das estratégias de *venda* da Ilha como destino para o turismo e para a moradia, está evidente uma opção de público-alvo. São desejados os turistas e os moradores que possuem renda média e alta: “a mudança na concepção de turismo da cidade ganha força no início dos anos 90, quando começa a germinar a idéia de privilegiar o turismo de classe e de qualidade, em detrimento do turismo de massa” (FANTIN, 2000, p. 76). Para operar a seleção de públicos há muitos instrumentos específicos, contudo, há que se ressaltar que o imaginário vendido atrai os setores indesejados também, aumentando a presença de turistas e moradores de classes baixas, que, por sua vez, não encontram muitas alternativas de lugar para morar na Ilha, ou em suas regiões *centrais*.

Para viabilizar a segmentação do turismo em classes ou, como querem seus idealizadores, *qualificando-o*, para trazer benefícios para a cidade e lucro para os empresários locais, foi instituído, conforme relata Márcia Fantin, o “Fórum Permanente de Turismo de Florianópolis, com ênfase na busca da qualidade total com o objetivo de conquistar um ‘padrão internacional’ do produto turístico e manter sua competitividade” (2000, p. 76). Tratou-se, pois, de uma articulação com a finalidade de realizar “um pacto urbano entre os diferentes setores que [vislumbravam] para Florianópolis um único caminho: o desenvolvimento da indústria do turismo” (FANTIN, 2000, p. 76).

O modelo de planejamento estratégico, na crítica análise da urbanista Otília Arantes, é a atualização da gentrificação<sup>30</sup> urbana, processo de *revitalização* no qual o espaço em questão é *qualificado* cultural e economicamente para atender às classes abastadas, gerando elitização de espaços públicos urbanos e segregação social: “o planejamento estratégico é antes de tudo um empreendimento de comunicação e promoção” no qual o objeto “é um produto inédito, a saber, a cidade” (2000, p. 16-17), que para ser vendida deve ter uma adequada política de construção de sua imagem.

Em um curto espaço de tempo, as questões urbanas tradicionais, relacionadas por exemplo, ao crescimento desordenado e ao uso do solo são superadas: “*a nova questão urbana* teria, agora, como nexos central a problemática da *competitividade urbana*” (VAINER, 2000, p. 76, grifos no original). Para atingir as metas do novo planejamento, muitas cidades brasileiras buscaram assessoria entre os seus idealizadores ou difusores: “impressiona o número crescente de cidades que, no Brasil, e na América Latina em geral, vêm contratando os serviços de consultoria dos catalães e de seus discípulos, ou utilizando seus ensinamentos” (VAINER, 2000, p. 77).

A política realizada em Florianópolis para disputar o mercado de cidades, tem como exemplo de discursos e atividades produzidos, matéria veiculada em 13/02/2009, no Jornal Diário Catarinense:

mais do que apenas se preparar para ser sede do principal evento do mercado turístico do mundo, o empresariado de Florianópolis espera pela repercussão econômica de receber investidores internacionais do setor com a realização do *WTTC Summit*<sup>31</sup> 2009 na Capital catarinense (KAFRUNI, 2009).

As cidades, como mercadoria, são objetos complexos para serem vendidos, tendo em vista, por um lado, os problemas reais existentes e, por outro, a quantidade de opções disponíveis nesse mercado, constituindo-se um grande desafio aos governantes locais, que passam a ter que satisfazer aos

atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital transnacional: espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança... (VAINER, 2000, p. 79).

---

<sup>30</sup> Neologismo que tem como origem a palavra em inglês *gentrification*, cuja origem está em *gentry*, nobreza.

<sup>31</sup> Sigla da expressão em inglês de *World Travel & Tourism Council*, organização de empresários que busca, por meio da ação conjunta de instituições estatais e empresas privadas, ampliar a indústria mundial de viagens e turismo e, para tanto, organiza reuniões em cidades estratégicas. Mais informações em: <http://www.wttc.org/>.

Os elementos universalizados que compõem a venda das cidades são, de fato, orientados a partir das necessidades de um grupo específico de *investidores*, não bastando que tais recursos de infra-estrutura estejam disponíveis. Fundamental é, ainda, que os símbolos atrativos dessa cidade sejam limpeza urbana, segurança pública, meio ambiente equilibrado e justiça social. Em síntese, a cidade deve ser paisagisticamente bonita, gerar sensações agradáveis e evitar críticas de natureza política.

Para atender às novas estratégias de planejamento, Florianópolis passou a ser objeto de diversas políticas de reestruturação, articulando os investimentos de organizações empresariais com a atuação dos *gestores públicos*, seja por meio da flexibilização de normas, seja por meio de obras públicas. Alguns projetos foram frustrados, como a Tecnópolis do Campeche, outros tantos, bem-sucedidos, como Jurerê Internacional, Costão do Santinho *Resort*, *Shopping Iguatemi*, Centro de Convenções, etc.

Como resultado do planejamento estratégico, a pobreza passa a ser eliminada da Ilha, tanto pela ação de limpeza urbana para remover física e simbolicamente os indesejáveis das imagens a serem vendidas, seja pelo novo impacto especulativo que passar a dominar o mercado imobiliário e fundiário local. Passam a operar, portanto, simultaneamente, dois processos que agravam a segregação social baseada na renda. De um lado, a especulação imobiliária tradicional, de outro, as novidades resultantes da competição inevitável do mercado de cidades.

Por fim, ocorre em Florianópolis um processo de diferenciação no qual as vantagens apresentadas como sendo próprias da cidade são utilizadas para vendê-la como bem de consumo para um público específico, mas acaba chegando a uma totalidade maior de pessoas, gerando expectativas atuantes no nível geral, mas que, para a maioria das pessoas é infundada, pois não há um mercado de habitação que atenda às demandas populares, tanto porque não é esse o público desejado para ocupar a Ilha, quanto pelas razões estruturais de mercado que impedem o acesso ao mercado do solo pelas pessoas pobres.

No capítulo seguinte, será apresentado o conjunto de leis produzidas pelo Estado que tratam da temática urbana, bem como que tipo de repercussão elas trazem para a vida concreta dos grupos populares. Tratar-se-á, também, das ações de resistência popular aos processos de exclusão urbana, em especial, quanto às ocupações urbanas em Florianópolis, debatendo o caráter de legalidade e legitimidade desses processos. Por fim, serão

identificados os instrumentos de reconhecimento utilizados pelo Estado para integrar as ocupações à cidade e suas consequências sociais e jurídicas.

### **Capítulo 3 – ENTRE A REALIDADE E A LEGALIDADE: ALGUMAS RELAÇÕES ENTRE DIREITO, POBREZA E CIDADE**

O Direito produzido pelas instituições oficiais do Estado ocupa-se, com grande frequência, das questões urbanas. A partir do momento em que ocorre a centralização do Direito como um sistema racional e hierárquico, as questões relativas à propriedade e à organização social estão presentes. Desde que as cidades estão submetidas à prevalência da garantia da propriedade privada e da ordenação do espaço público, elas têm recebido atenção das instituições jurídicas seja para, no sentido tradicional, garantir direitos, seja para promover infra-estrutura urbana.

As cidades brasileiras, no século XX, passaram por enormes transformações estruturais. De um lado, cresceram espacial e demograficamente, à medida que o Brasil também se urbanizou. De outro, ingressaram no mercado e tornaram-se mercadoria, à medida que o capitalismo brasileiro dinamizou o espaço e a si próprio, integrando o território nacional e integrando-o ao mercado, para hegemonizar continuamente as relações sociais.

Florianópolis ingressou tardiamente nas relações econômicas capitalistas e, ao participar da distribuição territorial do trabalho e do capital, recebeu papéis secundários na reprodução das atividades econômicas, em especial, ao não centralizar quaisquer atividades produtivas propriamente capitalistas. Manteve-se, no entanto, ao longo desse período, como sede do poder político estadual e como centro de comércio e serviços, razão pela qual, para as classes abastadas locais, a detenção de propriedade imóvel e a especulação imobiliária compunham o principal capital a ser valorizado.

Ao perceberem emergir um novo mercado internacional, no qual as cidades competem pela atração de capital por suas características paisagísticas e simbólicas, produzidas pelo novo *marketing*, os setores empresariais e políticos locais forjam a *vocação* da Ilha para, finalmente, ingressar com peso no mercado. Trata-se, então, de vender a cidade como destino indispensável do turismo de lazer e corporativo, gerando investimentos que realimentam a indústria de construção civil e de especulação imobiliária, às custas da população e do ambiente natural.

Neste capítulo, será apresentado o histórico dos planos diretores e demais legislações urbanas produzidos pela ação do estado na cidade de Florianópolis que, em geral, resultou na manutenção dos privilégios das elites e no afastamento dos pobres da cidade

formal. No momento seguinte, tratar-se-á de identificar os *lugares* do povo na cidade e nos processos de decisão acerca da distribuição do espaço. Por fim, far-se-á a análise da legitimidade da produção jurídica institucional e das ocupações urbanas irregulares enquanto instrumento concreto de disputa pelo território e pelo direito de morar na cidade.

### 3.1 O planejamento urbano realizado em Florianópolis: a valorização da terra, a exclusão urbana e o processo de resistência institucional

Diante dos novos conflitos e das dificuldades cada vez maiores para a realização do ordenamento das cidades brasileiras, no período que Milton Santos classifica como “a revolução urbana brasileira, consecutiva à revolução demográfica dos anos 1950” (2005, p. 77), muitas cidades apostaram nos *planos de desenvolvimento urbano*. De fato, “é a partir dos anos 1950 que se nota mais francamente uma tendência à aglomeração da população e da urbanização” (SANTOS, 2005, p. 77).

Nesse período foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo que, regulamentado pelo Decreto Federal n. 59.917, de 1956, “estabeleceu um sistema de financiamento às Prefeituras que desejassem elaborar planos integrados de desenvolvimento” (SAULE JUNIOR, 1997, p. 36). Mesmo sem compartilhar dos processos de industrialização que geraram muitos dos *problemas* urbanos em questão à época, Florianópolis, pode-se dizer, antecipa o planejamento de seu território urbano.

Envolvidos por um debate *nacionalizado*, aqueles que então ocupavam as instituições municipais fizeram o primeiro plano diretor de Florianópolis, que data de 1955. Ocorre que, conforme já afirmado, o maior impacto demográfico em Florianópolis aconteceu posteriormente, resultando na expansão urbana dos anos 70, quando “iniciou-se um processo de defasagem dos planos diretores em relação à realidade e à intervenção casuística na legislação urbana” (CECA, 1996, p. 120).

Quanto à falta de atualidade dos planos diretores, tal idéia origina-se na aparente incapacidade de os planos existentes atenderem às necessidades da maioria. Trata-se da ideologia do planejamento, que pode ser sintetizada nos termos apresentados pelo urbanista Flávio Villaça:

cada vez que um tipo de plano fracassa, é preciso inventar outro para continuar ocultando as reais causas dos ditos ‘problemas urbanos’. É preciso ocultar as idéias de que o crescimento do (*sic*) problemas urbanos é devido à injustiça na distribuição de renda, é devido à exclusão social e portanto ao desnível de poder político entre as classes sociais (...). É preciso manter a versão de que os problemas urbanos se agravam porque os planos falharam e que por isso é preciso mudar os planos (2000, p. 8).

Em Florianópolis não foi diferente: a realidade urbana complexificou-se, iniciaram os processos de pressão para que o poder público atendesse às necessidades da

população pobre. Logo, chegou-se à necessidade de fazer outro plano diretor, desta vez, na década de 70, sob o regime instaurado a partir do golpe militar de 1964, período em que “a institucionalização do planejamento se disseminou nas administrações municipais através das Leis Orgânicas dos Municípios neste período elaborada pelos Estados” (SAULE JUNIOR, 1997, p. 34).

Durante o processo de gestação dos novos planos diretores, predominou a visão tecnicista, agora revestida de um novos *status*. Conforme Ermínia Maricato,

o prestígio do planejamento urbano, nos anos 1970, acarretou a proliferação de órgãos públicos municipais de planejamento e as escolas de arquitetura viram aumentar seus cursos ou disciplinas da matéria, já que o mercado de trabalho oferecia oportunidades de emprego na área (2000, p. 139).

Nessa conjuntura foi criado o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) que, reproduzindo a lógica levada a cabo em todo o país, passou a ser um espaço de planejamento técnico e idealizado da cidade, não atendendo às necessidades reais e aos desafios sucessivos de uma cidade peculiar em expansão. De forma geral, essa realidade reproduziu-se em todo o Brasil: “exatamente durante a implementação do primeiro e único sistema de planejamento urbano e municipal e do crescimento da produção acadêmica sobre o assunto que as grandes cidades mais cresceram... fora da lei” (MARICATO, 2000, p. 140).

Enquanto as cidades cresciam, o planejamento tecnocrático foi inserido, de forma vertical, como obrigatório na maioria dos Estados, incluindo Santa Catarina, sendo a previsão do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado<sup>32</sup>, como instrumento de planejamento, “exigência para a obtenção de auxílio financeiro e transferência de recursos” (SAULE JUNIOR, 1997, p. 35).

Como consequência, a prefeitura elaborou o segundo plano diretor de Florianópolis, que se divide em dois documentos, sendo um o Plano Diretor do Distrito-sede de 1976 e outro o Plano Diretor dos Balneários, de 1985. Quanto ao primeiro,

---

<sup>32</sup> Conforme explica o urbanista Nelson Saule Junior, “o plano diretor de Desenvolvimento Integrado quanto a sua conceituação era caracterizado como plano, porque estabelecia objetivos a serem alcançado (*sic*), fixava prazos em que eles poderiam ser atingidos, determinava as atividades a executar nesse prazo e quem deveria executar essas atividades; Diretor por conter as diretrizes fixadas para o desenvolvimento municipal para orientar a iniciativa privada e a ação da própria Prefeitura, Desenvolvimento por ser o seu objetivo fundamental o desenvolvimento social e econômico do Município bem como sua adequada organização territorial; Integrado pois deveria se integrar no desenvolvimento da região em que se situasse o Município e nos planos regionais existentes, como também constituir um conjunto integrado de diretrizes e programas de ação, nos vários setores da atividade municipal: econômico, social, territorial, administrativo e financeiro” (1997, p. 37-8).

não é um instrumento que possa servir como agente de modelação e ordenamento para uma cidade insular, menos ainda depois que foi transformado numa colcha de retalhos, através de contínuas e localizadas intervenções dos vereadores, que sistematicamente introduzem alterações, destacando-se as de zoneamento e as que mudam gabaritos e densidade, quase sempre a pedido do interessado que irá beneficiar-se especificamente com essa mudança (CECA, 1996, p. 120).

Quanto ao plano diretor dos balneários e ao crescimento dos empreendimentos nessas áreas, poder-se-ia dizer que este aconteceu “à margem do plano e de qualquer política de ordenamento territorial” (CECA, 1996, p. 120). Importa registrar que, no contexto do governo militar e de seus projetos de integração nacional e desenvolvimento econômico, a viabilização dos grandes projetos era justificativa para a grande centralização política e financeira. Para atender a essa política, segundo Saule Junior, era exigido dos municípios:

o plano diretor de desenvolvimento integrado como instrumento básico para a promoção do desenvolvimento local [que] diante das limitações financeiras do Município, se configurou mais como um mecanismo de captação de recursos da União e do Estado, do que de fato num mecanismo de promoção do desenvolvimento local (1997, p. 37).

Com a mudança significativa da perspectiva que norteava a elaboração dos planos diretores inserida na Constituição de 1988, muitos foram os municípios que discutiram e aprovaram novas leis de ordenamento do território urbano. Nesse período, basicamente como reação à campanha articulada pela Prefeitura e setores empresariais “para transformar a cidade numa ‘moderna capital turística internacional’” (CECA, 1996, p. 182), surgem em Florianópolis diversos movimentos e fóruns que passam a agir contra os processos de *limpeza* realizados em nome do progresso.

Entre as reivindicações realizadas nesses novos espaços de articulação social, a pauta do planejamento urbano emerge e, em 1993, com a vitória eleitoral da coligação “Frente Popular”, cujo Prefeito era Sérgio Grando, iniciou-se o debate acerca de um novo Plano Diretor para Florianópolis. Conforme consta no Relatório CECA, quando a

administração municipal aceitou a discussão pública do Plano Diretor, exigência feita por várias organizações da sociedade civil, colocou perante a cidade a possibilidade de conhecer e, em alguma medida, definir as regras básicas do planejamento urbano e interferir diretamente sobre o perfil do futuro da cidade (1996, p. 187).

Como resultado do processo de discussão pública, em 1994, foi enviado à Câmara de Vereadores, o Projeto de Lei do Distrito Sede. Fruto de amplos debates na cidade, a proposta foi alvo também de críticas. Mesmo assim, o projeto elaborado pelo poder Executivo tinha certa legitimidade, já que construído com a participação de diversos grupos sociais

organizados. Durante o período de tramitação de mais de um ano, diversas emendas foram feitas por Comissões da Câmara.

Em 1996, inicia-se uma grande polêmica sobre os rumos do Plano Diretor. Isto porque a Comissão de Obras e Viação apresentou um projeto substitutivo global, no qual, entre outras questões, possibilitou a flexibilização nos patamares de construção vertical, praticamente generalizando o gabarito de 18 andares na cidade. Se a proposta apresentada previa esse gabarito para diversas áreas, a verdade é que ele poderia chegar a muitos andares mais, conforme relatam Luís Fugazzola Pimenta e Margareth de Castro Afeche Pimenta em seu “parecer sobre as propostas para o distrito-sede do município de Florianópolis”:

para as Áreas Mistas Centrais (...) poder-se-á exceder ao limite de 18 pavimentos quando 30% do terreno no seu afastamento frontal for deixado livre para uso público. Em tais casos a liberação de gabarito seria total, podendo chegar a 40, 50, 60 pavimentos ou mais, desde que a distância com relação ao eixo do sistema viário permitisse o afastamento frontal obrigatório e que o tamanho do terreno possibilitasse dentro dos índices de aproveitamento vigentes, uma área construída capaz de tornar rentável tal grau de verticalização (1999, p. 33).

A polêmica sobre a possibilidade de verticalização da Ilha tomou grande proporções políticas, centralizando, em certo sentido, os debates e impedindo que outras temáticas também relevantes ganhassem destaque. A justificativa principal apresentada na proposta tinha como fundamento a uniformização da altura dos prédios e das fachadas no diferentes bairros da cidade. Entretanto, tal uniformidade não estava exatamente nos planos dos defensores da proposta, já que havia a previsão de, em casos excepcionais, construir prédios muito mais altos:

a questão que se coloca é qual a razão de se abrir tal exceção se os próprios autores da emenda reconhecem não existir praticamente situações onde tal dispositivo pudesse ser aplicado. Por que, então criar um mecanismo que não condiz com o espaço real da cidade? Provavelmente, porque existe a expectativa de, a partir de emendas, torná-lo exequível. Conhecendo a lógica da formação do espaço concreto, introduz-se silenciosamente uma regra de aparência hipotética, mas que, se emendada, pode ser extremamente perturbadora do ambiente urbano (PIMENTA & PIMENTA, 1999, p. 34).

Esta reflexão é relevante na medida em que exemplifica os processos de decisão da cidade. Há uma prática sistemática de mudanças pontuais da legislação urbana, em Florianópolis, que justifica o receio diante de regras confusas. Ao trazerem propostas praticamente impossíveis de serem realizadas, seus autores buscam atender a interesses específicos mediante futuras emendas:

a história dos planos diretores de Florianópolis é em grande parte a história das emendas que desfiguram as propostas originais dos planos diretores. Por pressões dos setores econômicos diretamente interessados na construção em certas áreas, propuseram-se e aprovaram-se emendas que levaram à atual situação de descontrole urbano (PIMENTA; PIMENTA, 1999, p. 30).

Esse procedimento de emendas para atender a exceções, para Luís Pimenta e Margareth Pimenta, coloca “em dúvida o princípio mais elementar da legislação urbanística, ou seja, a igualdade de procedimentos para todos” (1999, p. 41). Nesse sentido, Maricato demonstra que não é exclusividade local este tratamento desigual no que diz respeito aos planos diretores. Segundo ela, “a distância entre o discurso e a prática e a origem exógena da inspiração” acarretam diversas conseqüências, entre elas destaca-se “a matriz postiça que inspirou a construção jurídica, a qual é negada pela aplicação arbitrária da lei. Mais do que qualquer formulação legal, o poder econômico e político influi sobre quando e como a lei se aplica” (2002, p. 51).

Quanto à proposta do plano diretor de Florianópolis e do substitutivo global em discussão entre 1993 e 1996, os movimentos sociais e diversos grupos organizados conseguiram, por meio da construção de debates, produção teórica e mobilização, fazer veicular suas críticas. A Comissão de Viação acabou rejeitando o projeto substitutivo, o qual, no entendimento desses setores organizados, traria muitos prejuízos à ilha, ao meio ambiente e à qualidade de vida na cidade.

Entretanto, foram rejeitados na votação os artigos referentes à participação popular nas definições quanto ao planejamento urbano e à proposta de criação do IPTU progressivo. Conforme relata Edson Wolf, em seu “Histórico do Plano Diretor”, um dos vereadores que votou contra a regulamentação da participação popular, Almir Saturnino de Britto, justificou seu voto afirmando, à época, que “a população não deve participar porque não tem embasamento técnico” (1999, p. 22), o que demonstra a visão de democracia predominante entre a maioria dos vereadores de então.

O Plano Diretor foi aprovado ainda em 1996, sancionado no ano seguinte, pela Prefeita eleita Ângela Amin. Por uma manobra, os vereadores acabaram aprovando, por maioria, a prorrogação de prazo para a entrada em vigor da nova lei até agosto de 1998. A partir de sua vigência, como já era esperado, a Lei Complementar n. 001/1997 já passou por diversas alterações. Até março de 2009, eram cerca de 120 leis complementares alterando especialmente o zoneamento para atender às pressões políticas dos grupos econômicos.

A cidade continuou submetida aos interesses especulativos e imediatos. Apesar da resistência organizada ao projeto substitutivo e de suas conquistas, o plano aprovado não previu instrumentos para o controle da especulação imobiliária e de democratização do acesso à cidade. Ao realizar um planejamento fragmentário do espaço urbano, o plano deixa de reconhecer que os processos de valorização do solo, circulação de pessoas e fornecimento de serviços básicos, constituem uma só totalidade.

Desde a edição da Lei Federal n. 10.257, em 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, conhecida como Estatuto da Cidade (EC), o município de Florianópolis, entre tantos outros, está obrigado a adequar seu Plano Diretor à nova lei. Tal obrigação deve-se, por um lado, ao fato de Florianópolis cumprir simultaneamente a totalidade dos requisitos que sozinhos já a impunham, conforme pode ser depreendido da leitura do Artigo 41 do EC:

O plano diretor é obrigatório para cidades:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal<sup>33</sup>;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Por outro lado, o Estatuto da Cidade prevê requisitos mínimos para o Plano Diretor, não cumpridos pelo então vigente:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

(...)

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III – sistema de acompanhamento e controle.

<sup>33</sup> Constituição, artigo 182, § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

O cumprimento desta obrigação legal estava, à época da sanção da Lei Federal n. 10.257/2001, limitado conforme o prazo previsto na redação original do artigo 50: “Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos”.

Para fazer cumprir tais determinações legais referentes à elaboração do Plano Diretor, foi prevista, no capítulo das Disposições Gerais do EC, a possibilidade de ação de improbidade administrativa contra os prefeitos, conforme segue do artigo 52:

Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

(...)

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3o do art. 40 e no art. 50 desta Lei; (...).

Entretanto, passado muito do prazo final, a Lei Federal n. 11.673 foi publicada em 08 de maio de 2008, com eficácia retroativa a 10 de outubro de 2006, prorrogando o prazo para cumprimento da aprovação do Plano Diretor nas cidades, conforme disposto na nova redação do artigo 50: “Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do *caput* do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008”. Não só os municípios não se adequaram ao Estatuto da Cidade, como a previsão de sanção por não cumprimento do prazo esvaziou-se na medida em que o prazo já foi prorrogado uma vez, podendo vir a ser prorrogado novamente.

O fato é que Florianópolis não aprovou seu novo Plano Diretor, não se adequando à Lei Federal. Somente após o término do prazo previsto inicialmente no Estatuto da Cidade para adequação pelos municípios, o Prefeito Dário Berger (à época no PSDB, reeleito pelo PMDB) “tardamente e temendo ser processado por improbidade administrativa, tocou inicialmente o processo com um simulacro de participação para atender às exigências legais, mas que cedeu às demandas democráticas do movimento” (Boletim APUFSC, 2006, p. 4).

Iniciou-se, então, o processo de discussão do Plano Diretor Participativo (PDP), constituído de um Grupo Executivo, formado por Secretários Municipais, e de um Núcleo Gestor, espaço de gestão participativa, responsável por encaminhar o processo de discussão pública do PDP, além de definir calendário e metodologia dos trabalhos. Conforme informação oficial:

o Núcleo Gestor é um órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, de natureza temporária de caráter consultivo e deliberativo no âmbito de suas competências, integrante da estrutura de revisão do Plano Diretor de Florianópolis conforme definido no art. 3º do Decreto Municipal nº. 4.215 de 12 de junho de 2006, artigos nº. 40 e 43 do Estatuto da Cidade e na Resolução nº. 25, de 18 de março de 2005 do Conselho das Cidades (FLORIANÓPOLIS, 2008).

O processo de discussão no Núcleo Gestor do PDP reconhece, pela primeira vez na história de Florianópolis, a possibilidade de todas as pessoas participarem diretamente na decisão sobre o caráter do planejamento urbano a ser realizado, pois, a partir da pressão das entidades que estavam organizadas, foi aprovada, em audiência pública, uma estrutura de discussão descentralizada. O território de Florianópolis, a partir da proposta da União Florianopolitana de Entidades Comunitárias, foi dividido em treze distritos<sup>34</sup>, alguns subdivididos, segundo critérios de identidade sócio-econômica.

No primeiro momento foram indicados os representantes das entidades e eleitos representantes de cada distrito para o Núcleo Gestor. Após, por meio de reuniões locais, foram debatidos os *problemas* de cada região e da cidade, com o objetivo de serem deliberadas as políticas para a cidade, tratava-se da realização da *leitura comunitária*. Paralelamente, aconteceu a *leitura técnica*, sob responsabilidade do IPUF.

O processo de discussão do Plano Diretor foi acompanhado por diversos outros atores, além dos representantes dos distritos: oito representantes do Poder Público Municipal, um do Ministério Público Federal, um do Conselho Regional de Engenharia, Agronomia e Arquitetura e quatro das entidades empresariais: Sindicato da Indústria da Construção Civil, Câmara de Dirigentes Lojistas, Associação Comercial e Industrial de Florianópolis e Associação brasileira da Indústria.

O Núcleo Gestor tem ainda um representante de cada uma das seguintes entidades ou instituições: Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade do Estado de Santa Catarina, Instituto de Arquitetos do Brasil, Sindicato dos Trabalhadores nos Transportes Urbanos, Conselho Municipal de Segurança, da Organização não-governamental Floripa Acessível, Fórum Maciço Morro da Cruz, Fórum da Bacia do Rio Ratonés, Associação Amigos do Estreito, Comissão de Artes Públicas de Florianópolis, Associação Cultural Brasil,

---

<sup>34</sup> Distritos: Santo Antônio de Lisboa, Ratonés, Canasvieiras, Cachoeira do Bom Jesus, Ingleses, Rio Vermelho, Barra da Lagoa, Lagoa da Conceição, Campeche, Pântano do Sul, Ribeirão da Ilha, Sede-Ilha (subdividido em: Bacia do Itacorubi, Saco Grande, Maciço da Costeira e Maciço Central) e Sede-Continente (subdividido em: Estreito, Coqueiros, Capoeiras e Monte Cristo).

UFECO, Federação de Entidades Ecologistas Catarinenses (FEEC) e Fórum da Cidade (FLORIANÓPOLIS, sem data, p. 13).

Organizados, com maior destaque, a partir dos anos 1990, em função dos processos de resistência ao aumento exponencial da especulação imobiliária, os movimentos sociais passaram a ter uma atuação relativamente unificada durante a discussão do novo Plano Diretor. Certas divergências históricas entre o movimento ambientalista e o movimento de luta por moradia foram minimizadas<sup>35</sup>. Por um lado, porque a luta popular, em Florianópolis, identifica-se muito com a preservação do ambiente natural, por outro, porque unificaram-se os setores que resistem, mesmo sob perspectivas diferentes, à ação voraz dos empresários e dos agentes políticos, voltados exclusivamente para o *desenvolvimento econômico*.

Instalado o Núcleo Gestor para realizar o processo participativo de discussão na cidade, as divergências começaram a aparecer – e em grande escala. A principal dificuldade foi, inicialmente, a falta de informações por parte do IPUF, órgão de planejamento responsável por subsidiar o Núcleo Gestor e a população com informações. Havia pouco comprometimento institucional com o processo, o que gerou muita controvérsia, promovida, especialmente, pelos setores comprometidos com a realização de um plano diretor que limitasse as indústrias de turismo e da construção civil. Estes setores empresariais, tendo como aliados o Prefeito e os vereadores, passaram a deslegitimar o processo.

Exemplo da forma que operam os investidores na cidade de Florianópolis, veio a público, em maio de 2007, quando a Polícia Federal realizou dezenove prisões relacionadas com a chamada “Operação Moeda Verde”, um esquema de venda de licenças ambientais, no qual estavam envolvidos vereadores, integrantes do executivo, dos órgãos ambientais e pessoas ligadas a empresas que tinham empreendimentos em execução na cidade. Fato que passou a centralizar o debate político na cidade

Os movimentos sociais de Florianópolis fizeram manifestações de protesto contra as irregularidades cometidas para *liberar* os empreendimentos imobiliários e declararam apoio à ação da Polícia Federal. Enquanto isso, o Governador do Estado, Luiz Henrique Silveira (PMDB) “afirmou, por intermédio de nota de sua assessoria de comunicação, que a ação da Polícia Federal na Operação Moeda Verde ‘espanta investidores interessados em implantar projetos ou empreendimentos no Estado’” (ESCANDIUZZI, 2007).

---

<sup>35</sup> Sobre o conflito entre ambientalistas e defensores da reforma urbana ver: FERNANDES, 2006.

A importância deste fato para a dinâmica do processo de discussão do novo Plano Diretor foi demonstrar que havia na cidade uma estrutura de negociação do espaço urbano que não era visível, a qual possibilitava a flexibilização das poucas exigências existentes para a implantação de grandes empreendimentos. A facilitação da expedição de licenças ambientais elimina, do ponto de vista prático, quaisquer dificuldades para os grandes empresários, já que, no campo urbanístico, não há muitas restrições eficientes em Florianópolis.

A discussão democrática do Plano Diretor ganhou novo fôlego. As audiências públicas foram realizadas em todos os distritos para aprovar a *leitura comunitária* realizada em cada um deles. Em 03 de julho de 2008, foi realizada Audiência Pública para aprovar a leitura comunitária realizada em toda a cidade, na qual estiveram presentes cerca de quinhentas pessoas e foram catalogadas cerca de mil e setecentas diretrizes das mais de duas mil apresentadas nos distritos.

O processo de discussão no Núcleo Gestor, em função da indefinição sobre como seriam encaminhadas as propostas do Plano Diretor, foi sendo esvaziado, primeiramente pelos representantes da Prefeitura, em seguida pelos setores ligados aos empresários. Chegou-se a um impasse e, diante da proximidade do período eleitoral, o Núcleo Gestor deixou de se reunir com frequência.

Após as eleições, o debate acerca da proposta de um Código Ambiental estadual que diminui as exigências ambientais ganhou relevo. Por fim, as enchentes no Estado de Santa Catarina provocaram um grande desastre social, deixando milhares de desabrigados. A conjugação entre falta de interesse político para encaminhar o PDP, calendário eleitoral e emergência de outras prioridades, acabou por dificultar os debates sobre o planejamento urbano em Florianópolis.

Ainda em novembro de 2008, foram encaminhadas algumas manifestações por parte de integrantes do Núcleo Gestor para que fosse realizada uma repactuação em torno do processo de discussão do Plano Diretor. Um deles, intitulado “Avaliação do atual processo do PDP” foi apresentado pelo representante da UFSC, Professor Lino Peres, após reuniões realizadas na Universidade. A avaliação veiculada por meio deste documento, afirma que:

o IPUF e [os] demais órgãos de planejamento, inclusive aqueles responsáveis pela fiscalização para controlar as modificações do atual plano diretor enquanto se discute o novo plano, mostraram-se sem os instrumentos de ação necessários para a aplicação de suas deliberações e para a formulação e desenvolvimento de uma nova proposta de PD para a cidade. [Pois] estes órgãos foram estruturados para o planejamento em determinadas

condições institucionais e técnicas do município e em um contexto em que não havia efetiva participação da sociedade (PERES, 2008, p. 1-2).

O documento entregue, além de fazer outras considerações sobre o diagnóstico do processo, também traz uma série de propostas visando à reestruturação do Núcleo Gestor, entre elas, reivindica maior compromisso institucional para a elaboração do Plano Diretor e para com as decisões encaminhadas, em especial, quanto à proposta de “tramitação do Defeso para todo o município, para conter o crescimento desordenado da cidade, enquanto se discute e se elabora um novo plano diretor municipal” (PERES, 2008, p. 4). Trata-se, pois, de proposta para impedir a aprovação de grandes empreendimentos sob a vigência da atual legislação.

Por fim, importa mencionar como reagiu um dos meios de comunicação local mais comprometidos com o setor empresarial, o *Jornal Ilha Capital*<sup>36</sup>, tradicional detrator dos movimentos sociais e defensor do *desenvolvimento*. Segundo o Jornal:

Florianópolis – assim como milhares de outras cidades por este Brasil afora – não precisa de um NOVO plano diretor, muito menos de um produzido através de falaciosos ‘processos participativos’ cujo verdadeiro fim é sufocar a instituição da democracia representativa constitucional. O que esta Ilha Capital (*sic*) precisa é que os vitoriosos nas urnas – inclusive os não eleitos – tenham mais coragem para lutar contra isso, em compromisso com o futuro. E que se faça cumprir o Plano Diretor que já existe (NERY, 2008).

Desconstituir politicamente o processo no qual são defendidas publicamente propostas de transformação democrática do espaço urbano em Florianópolis é uma estratégia para, simultaneamente, impedir que mais pessoas venham a participar do debate, somando forças contra-hegemônicas, e impedir que o novo Plano Diretor seja aprovado ou, caso contrário, não seja muito diferente do atual, para manter a situação de especulação imobiliária e de *qualidade de vida* para a minoria.

Conforme antecipou Flávio Villaça, em trabalho escrito no ano 2000, ao discutir os processos de planejamento urbano,

tudo indica que [a classe dominante] deverá evitar planos diretores (que sejam mais que meros controles de uso e ocupação do solo) num futuro próximo, pois, em que pese a pequena participação popular, a elaboração dos planos vem sendo lentamente politizada e vem se transformando, no mínimo, em momentos desagradáveis para aquelas frações (VILLAÇA, 2000, p. 15).

<sup>36</sup> Ilha Capital é um jornal mensal publicado e distribuído em Florianópolis principalmente em mercados e padarias, espalhados em vinte bairros da Ilha. O Jornal tem tiragem de dez mil exemplares. Segundo informação dada no expediente do jornal, trata-se de um “veículo de informação produzido por moradores do Norte da Ilha, com distribuição gratuita (*sic*)”.

Os desafios para viabilizar uma proposta alternativa são grandes, pois a cidade soma um conjunto de peculiaridades. Tem grande parte de seu território em área insular, contudo não se resume à ilha; é capital do Estado; mantém diversas áreas de preservação ambiental; sustenta-se economicamente, em grande parte, do turismo, acentuado nos meses de verão; tem sua geografia repleta de morros, rios, lagos, mangues e praias; possui histórico fundiário concentrador e; vivencia acréscimo populacional notadamente recente e intenso.

A cidade de Florianópolis vive atualmente a discussão de seu novo Plano Diretor. As possibilidades de avanços no que diz respeito à construção de uma cidade democrática são limitadas, pois o conjunto formado por administradores municipais, agentes imobiliários, proprietários urbanos e construtores reproduz uma visão conservadora e mercantilista do espaço urbano, gerando a exclusão física dos pobres. Razão pela qual os grupos populares realizam ocupações de áreas para atender a suas necessidades, o que será analisado a seguir como estratégia de resistência contra-hegemônica relacionada à disputa territorial.

### 3.2 Ocupações urbanas: há espaço para os pobres na Ilha da Magia?

O planejamento urbano realizado ao longo do século XX, em especial, a partir dos anos 50, construiu basicamente planos diretores e leis de uso e ocupação do solo. A tônica dada pelos técnicos ao planejamento acarretava a elaboração de projetos arquitetônicos que idealizavam cidades belas paisagisticamente, nas quais o espaço público seria compartilhado de forma livre e igual por todos. Preocupados ainda com o ordenamento urbano, os planejadores dedicavam-se ao zoneamento para dividir cartesianamente as áreas residenciais, comerciais e industriais.

Os planos diretores não tinham como finalidade intervir realmente na organização do espaço urbano para torná-lo materialmente acessível a toda a população, em especial quanto à necessidade já evidente de as pessoas pobres terem lugar para morar. Fortemente influenciados pelo pensamento político liberal, os tecnocratas de então cuidavam de imaginar como as cidades seriam sem se preocuparem em como elas eram e qual sua responsabilidade sobre os processos existentes de valorização do solo e exclusão física da pobreza.

Na perspectiva teórica trabalhada, compreende-se que, a pobreza, na qual vive grande parte da população brasileira, tem origem em desigualdades estruturais relacionadas à apropriação e à distribuição da riqueza socialmente produzida. Conforme buscou-se demonstrar, as condições de pobreza, mesmo que não tenha origem direta na forma de organização do território urbano, a partir das relações sociais estabelecidas no espaço nele se reproduzem por meio dos mecanismos de segregação social engendrados.

A partir de uma perspectiva crítica, pode-se afirmar que a história da construção do espaço urbano de Florianópolis esteve permanentemente permeada por segregação social organizada pelas classes dominantes. Este processo, que é contínuo, tomou proporções significativas com o aumento da especulação imobiliária na Ilha, a partir da *invasão* dos *estrangeiros* nos anos 1960 e, em certa medida, passou a ser mais violento quando da *descoberta* da *vocação* para o turismo.

Ao lado da ação dos especuladores, que passaram a influir, cada vez mais, orientando os investimentos públicos na Ilha, esteve sempre presente uma concepção jurídica que privilegia a propriedade privada imóvel, por meio de seus títulos de registro. Para os órgãos judiciais, não cabe verificar o fato que dá origem à titularidade, o que permite que pessoas sem nenhuma relação de uso possam ser proprietárias de terras que sequer conhecem.

Seus tradicionais ocupantes são meros desconhecidos para os cartórios de registros, só sendo legitimados na posse quando, por exemplo, reivindicarem que isto ocorra em ações possessórias ou de usucapião, quando pode ser reconhecida e declarada a titularidade pelo judiciário.

Para os antigos moradores ilhéus, na maioria, pescadores, trabalhadores rurais e artesãos, o costume e as tradições eram fator de legitimidade da posse da terra. Diante da avalanche do setor imobiliário, viram, ao longo das décadas, suas terras serem tomadas ou compradas: “rapidamente, por sucessivos processos de parcelamento de terrenos de posse, ocuparam-se as antigas terras agrícolas, partindo-se da orla para o interior, destruindo-se comunidades tradicionais e as características paisagísticas locais (PIMENTA, 2005, p. 42).

Os valores oferecidos, mesmo que muito baixos para as populações assalariadas, eram vistos como muito altos para serem recusados por aqueles que viviam, muitas vezes, de atividades de subsistência, da economia de trocas. O pescador sem proximidade com o mar, “abandona seu espaço de sobrevivência e desarticula-se enquanto comunidade. Além da necessidade da participação coletiva na própria atividade pesqueira, as festas e os rituais estavam diretamente associados à atividade produtiva” (PIMENTA, 2005, p. 42).

A cidade tradicional, na qual os espaços eram compartilhados, passa rapidamente a ser substituída pela cidade das cercas, dos títulos de propriedade e das ações possessórias contra antigos moradores. Para o empresário investidor em imóveis, em especial, aqueles voltados para o turismo, não faz sentido que, na frente da praia, ou em uma encosta do morro, onde a vista é belíssima, esteja morando um pescador ou um agricultor, pois a área *agora* é muito valorizada.

Muitos moradores locais, atentos à ordem econômica em expansão, adaptaram-se às novas regras e passaram a lucrar com o processo de descaracterização da cidade: Florianópolis precisava modernizar-se. Os agentes políticos locais, procurando manter-se na condição em que se encontravam, beneficiados pelas facilidades do poder, logo aderiram também às reformas econômicas e territoriais em curso.

Continuamente, a migração cresce, seja porque muitos agricultores são expulsos do campo pela também *necessária* modernização das atividades rurais, sendo forçados a procurar empregos nas grandes cidades, seja porque a cidade de Florianópolis passa a ser destino privilegiado de quem mora em cidades grandes e nas quais há dificuldades de

conseguir empregos: é a democratização às avessas da imagem de “Ilha da Magia”, promovida para fins de divulgação turística.

Acontece, então, a sobreposição de necessidades de moradia e trabalho de dois grupos sociais: os tradicionais moradores, agora desprovidos dos meios de produzir sua subsistência e os novos moradores pobres que não encontram espaço urbanizado para viver, nem vagas para trabalhar. Desta forma:

observa-se uma polarização social no usufruto do turismo, pois os seus benefícios não atingem a todos da comunidade. Sem a alternativa de acesso à terra e vivendo numa situação de subemprego sazonal, característica de monocultura, a população nativa vai inchando a periferia miserável da capital, somando-se ao fluxo migratório advindo de outras regiões (CECA, 1996, p. 218).

Formaram-se, nas últimas décadas, diversos movimentos e organizações sociais que passaram a sintetizar as críticas e a resistência ao modelo de desenvolvimento econômico desenhado pelas elites. No tocante à questão do espaço urbano, tais grupos têm se manifestado contra a forma centralizada e autoritária com que foram construídas propostas de intervenção urbana, como no caso do Plano de Desenvolvimento da Planície do Campeche, responsável pela emergência de uma organização envolvendo tanto pescadores, moradores tradicionais e setores médios da população em torno do “Movimento Campeche Qualidade de Vida” (RIZZO, 2005, p. 73).

Outras articulações sociais, como a UFECO, a FEEC, o Fórum Maciço Morro da Cruz e, posteriormente, o Fórum da Cidade, foram muito importantes na resistência aos projetos institucionais que pretendiam, em regra, aumentar a exploração dos *potenciais* turísticos e ampliar o mercado de construção civil na cidade. Esses movimentos têm feito o enfrentamento político no processo de discussão sobre os rumos da cidade e de seu planejamento. Em especial, importa registrar a ação realizada pelos movimentos organizados quanto aos planos diretores.

A resistência ocorreu tanto na ocasião da discussão do Plano Diretor do Distrito Sede, aprovado em 1996, quanto no processo em curso do Plano Diretor Participativo. Sobre o primeiro, as principais críticas estão relacionadas à falta de participação popular e à omissão consciente quanto ao controle da especulação imobiliária. Relativamente ao segundo, a obrigatoriedade de participação na elaboração do plano e a forte organização social impuseram um novo estágio da luta de resistência, o que tem gerado a reação consistente em

duas estratégias: deslegitimação do processo e de seus participantes e esvaziamento político para prorrogar por tempo indeterminado a vigência do atual plano.

Quanto aos programas habitacionais levados a cabo em Florianópolis nas últimas décadas, pode-se dividi-los em duas estratégias diferentes: a primeira, erradicatória do problema, por meio de grandes projetos habitacionais, e a segunda, reurbanizadora, que possibilita a manutenção das pessoas onde estão. Quanto à primeira, trata-se de uma perspectiva que remonta ao início do século XX e que foi:

extensamente reproduzida pelo regime militar – particularmente (...) o programa Promorar, e que, em Florianópolis, foi uma manifestação tardia com o conjunto Panorama e em sua versão posterior no Bela Vista IV. Mais recentemente, com a construção do conjunto Abraão, a COHAB reedita um modelo de promoção habitacional bastante criticável e que nega os avanços sociais dos últimos quinze anos ((PEREIRA e outros, 2000, p. 169-70)

Já a segunda estratégia, que se generalizou nos anos 1980, fruto dos referidos avanços, passou “a ser incorporada como uma política oficial urbana e habitacional da maioria das prefeituras do país”. Foi implementada na administração da Prefeita Ângela Amin (PP), por meio do projeto “Bom Abrigo”, financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando ao “reassentamento das famílias das áreas de Chico Mendes e Novo Horizonte, no Pasto do Gado no município de Florianópolis” (PEREIRA e outros, 2000, p. 170).

Ambos os processos, todavia, foram marcados pela ausência de participação dos moradores, que tiveram suas vidas transformadas por meio de decisões das quais não participavam. Isto acontecia claramente no primeiro caso, por meio da adesão *voluntária* aos programas. Já no segundo, a estratégia de manter as pessoas no local em que moravam e urbanizá-los, passou a ser apenas instrumento de melhoria da visibilidade externa das áreas, sem que fossem respeitadas as relações internas às comunidades, tampouco suas necessidades de moradia (PEREIRA e outros, 2000, p. 171).

A luta permanente dos movimentos sociais para ampliar os espaços institucionais de discussão da cidade, em especial, quanto à necessidade de preservação do meio ambiente e de democratização do acesso à moradia é fundamental no processo de resistência dos grupos populares à apropriação privada da cidade por meio da especulação imobiliária, agora potencializada pela *competitividade* turística. Por um lado, os pobres são impedidos de morar na Ilha, ou seja, acessar o espaço urbano *privilegiado* de Florianópolis, pelos mecanismos de valorização da terra. Por outro, para fazer corresponder a realidade local à imagem vendida

para atrair o que é convencionalmente denominado *turismo qualificado*, é necessário impedir que a pobreza existente se prolifere ou permaneça.

A necessidade de promover mobilizações contra a permanente prioridade dada aos grandes negócios e de chamar a atenção para a ausência de políticas públicas voltadas à satisfação do direito à moradia de forma articulada com a reforma urbana converteu-se em ação política organizada. Em 2007, a União Nacional por Moradia Popular realizou ação simbólica de ocupação de um prédio vazio no bairro da Agrônômica, reivindicando programas por habitação popular e denunciando a existência de tantos prédios desocupados, enquanto tantas pessoas não têm onde morar (BERTOLINI, 2007).

Apesar de se constituir em importante instrumento de oposição à especulação imobiliária, o histórico de ocupações planejadas é pequeno em Florianópolis. Quando bem sucedidas, além de possibilitar o acesso direto da população à terra, rompendo a barreira do mercado imobiliário, as ocupações promovem outros efeitos que tendem a diminuir o valor do solo. O primeiro deles é geral e diz respeito à possibilidade de os grandes proprietários, temerosos de perderem suas terras, colocarem suas terras à venda no mercado imobiliário. O segundo diz respeito à desvalorização nas áreas próximas às áreas ocupadas, tendo em vista a proximidade da pobreza.

Compondo um dos elementos centrais da hegemonia do pensamento conservador, permanece intocável “a propriedade privada da terra, generalizada, quase ilimitada e irrestrita, como meio de obtenção de renda e reserva de valor futuro, [que] interdita o acesso das massas populares às zonas mais favoráveis aos processos de urbanização”. Como consequência, “aos pobres, resta a degradação ambiental, comprimindo-se em assentamentos superpovoados, dividindo solidariamente o solo em parcelas ínfimas, para abrigar sempre mais um” (PIMENTA & PIMENTA, 2005, p.125).

Os grupos populares continuam construindo suas moradias e seus bairros utilizando-se dos meios disponíveis, como a ocupação de áreas de preservação permanente, áreas de risco, áreas verdes, vazios urbanos, prédios desocupados etc. Em Florianópolis:

os migrantes pobres localizaram-se (...) em três tipos de áreas: os morros, os manguezais e áreas alagadiças, e terrenos públicos que se destinariam em futuro incerto a programas da COHAB. Nos morros, ocupam as suas áreas mais elevadas e íngremes, pois aquelas de mais fácil acesso e mais seguras são objeto de loteamentos para as classes médias e altas (PIMENTA & PIMENTA, 2005, p.125-6).

Segundo dados da então Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental da Prefeitura de Florianópolis, em 2006, eram 65 assentamentos considerados áreas de interesse social na cidade, a grande maioria deles em encostas de morros, sendo que a população residente nessas áreas totalizaria quarenta e dois por cento na região central da cidade e trinta e quatro por cento no continente. Para este diagnóstico, o déficit total de moradias no município seria de 12.500 unidades (FLORIANÓPOLIS, 2006, p. 2-3).

Com base nessas informações, pode-se verificar que a pobreza em Florianópolis já está bem delimitada à região de ocupação mais antiga e à área que deve ser seu destino futuro: o continente, seja na parte pertencente à Florianópolis, seja nas cidades vizinhas, cuja situação de assentamentos irregulares não está contabilizada na avaliação da Prefeitura. A área continental da cidade também sofre os efeitos da especulação imobiliária, contudo, não compõe o imaginário a ser vendido da cidade, o que possibilita maior tolerância às ocupações urbanas.

Quanto às áreas centrais da cidade identificadas como áreas de interesse social, situam-se em sua grande maioria na região de morros que formam o Maciço Central da cidade (ou Maciço do Morro da Cruz). Esta parte da cidade que “começa seu processo de ocupação recebendo escravos libertos no final do século XIX” (PIMENTA & PIMENTA, 2005, p. 129). As comunidades que moravam nessa região eram “formadas predominantemente por famílias pobres, algumas destas localidades eram habitadas, quase que exclusivamente por famílias de origem afro-brasileiras que viviam dos serviços urbanos” (CECA, 1996, 171).

Após sucessivas modificações internas, relativas ao processo de valorização do solo, que também pressionou a saída dos mais pobres da região, o Maciço, atualmente, “encontra-se próximo de ter todos os seus recantos ocupados, comprometendo o futuro da própria população ali residente pelo esgotamento das áreas livres que ainda permitiriam sua utilização como espaços públicos” (PIMENTA & PIMENTA, 2005, p. 128).

A grande maioria dos moradores dessa região teria condições para ter sua situação jurídica de posse regularizada, individual ou coletivamente, seja por meio da usucapião especial<sup>37</sup>, no caso de áreas de titularidade privada, seja por meio da concessão de uso especial para fins de moradia<sup>38</sup>, no caso de áreas de titularidade pública, seja por meio de outros instrumentos. A ocupação é absolutamente consolidada e os atuais ocupantes

---

<sup>37</sup> Prevista, sucessivamente, no artigo 183 da Constituição Federal de 1998, no artigo 9º do Estatuto da Cidade e no art. 1.240 do Código Civil de 2002.

<sup>38</sup> Regulamentada pela Medida Provisória n. 2.220/2001.

facilmente preencheriam os requisitos legais como ocupar área inferior a 250 metros quadrados para fins de moradia, por tempo superior a cinco anos e não ser proprietário de imóvel no município.

Ocorre que, diante da possibilidade de regularizar tais moradias, o poder público municipal nunca o fez, argumentando a ausência de possibilidade jurídica, já que seriam oriundas de *invasões* – ou seja, não adquiridas no mercado formal do solo –, situam-se em áreas em que não seria permitido o uso residencial ou não obedecem aos *padrões mínimos* urbanos. De fato, a sobreposição de normas federais, estaduais e municipais, e os diferentes campos de regulação jurídica (ambiental, urbanístico, administrativo, civil etc.), muitas vezes, podem dificultar a definição de uma situação jurídica.

Tendo em vista essas situações, foram criados instrumentos como as áreas de interesse social em diversos municípios, depois previstas no Estatuto da Cidade, como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), cujo objetivo é exatamente afastar toda impossibilidade jurídica para a realização de regularização fundiária. Nesse sentido, o poder público de Florianópolis aprovou, em 28 de dezembro de 2005, a Lei Complementar n. 207, alterando o Plano Diretor do Distrito Sede para nele incluir as Zonas Especiais de Interesse Social do Maciço do Morro da Cruz, totalizando dezessete localidades<sup>39</sup>, em que moram aproximadamente vinte e cinco mil pessoas.

Muito tempo passou sem que houvesse qualquer processo efetivo de regularização fundiária realizado pela administração municipal. As comunidades do Maciço continuaram mobilizadas para pressionar a execução dos projetos de melhoria das condições de vida da população. Como consequência, em março de 2008, foram anunciadas obras financiadas pelo Governo Federal, com contrapartidas dos governos estadual e municipal:

as obras incluem implantação de 26 mil metros de rede de esgoto e outros 24 mil metros de rede de abastecimento de água. A rede de energia elétrica e iluminação terá mais de 11 mil metros de extensão. Uma área de aproximadamente 55 mil metros quadrados será pavimentada e cerca de 800 mil metros quadrados passarão por processos de recuperação ambiental. Mais de 400 habitações serão construídas (BRASIL, 2008).

---

<sup>39</sup> Conforme anexo da Lei, as comunidades previstas como ZEIS são as seguintes: Morro do Mocotó; Morro da Queimada; Caieira da Vila Operária I, II e III; Serrinha I e Serrinha II; Morro da Penitenciária; Morro do Horácio; Vila Santa Vitória; Morro do 25 (Chapecó); Morro do Céu; Ângelo Laporta; José Boiteux; Santa Clara; Laudelina Cruz Lemos; Montserrat; Tico-Tico e Morro da Mariquinha.

Para permitir a participação popular no processo, foi realizada audiência pública pela Câmara de Vereadores, juntamente com representantes do Ministério Público Estadual, da Caixa Econômica Federal, da Secretaria Municipal de Habitação e de entidades do Fórum do Maciço, em que se formou uma comissão de acompanhamento e fiscalização das obras. A audiência e suas decisões foram questionadas pela Prefeitura, conforme denúncia do Diretor Regional da UFECO no Maciço, Jair Batista Ramos:

a cidade que queremos precisa ser construída no âmbito da sociedade e cada cidadão/ã sendo partícipes do processo. Porém, isso não acontece em Florianópolis, onde os governantes querem fazer projetos de governo, não de Estado. Por conta disso não reconhecem que o controle social é legítimo e necessário para a garantia da função social do serviço público (2008).

As críticas de Ramos à postura dos governantes municipais estão amparadas pela necessidade de, em qualquer transformação do espaço urbano, haver participação popular – que ele chama, no caso, de controle social – para definir prioridades, fiscalizar os governantes e, em síntese, reivindicar o que é próprio a todas as pessoas e comunidades, o poder político. É notório o quanto os *representantes* eleitos em Florianópolis atuam contrariamente à reorganização das estruturas de poder, objetivando impedir que a maioria da população, em geral, sub-representada, possa decidir como serão realizadas as políticas a ela destinadas, como no caso obras públicas para a regularização urbanística e fundiária do Maciço Central.

Quanto ao instrumento jurídico utilizado para viabilizar esse processo de regularização, a ZEIS, trata-se de possibilitar a excepcionalidade quanto aos padrões de urbanização, normalmente identificados pelos zoneamentos urbanos. Todas as áreas da cidade são identificadas por zonas de uso, sendo que para obter licença de construção, faz-se obrigatório que a construção ou a atividade prevista esteja de acordo com o previsto para aquela área. No caso de zonas residenciais, por exemplo, há ainda padrões mínimos exigidos quanto ao tamanho do imóvel, do terreno etc.

Se, por um lado, a previsão de padrões mínimos tem como objetivo ordenar o processo de urbanização, por outro, tais padrões referem-se ao mercado formal da terra e da moradia, ou seja, não são orientados para atender às necessidades da população pobre, porque esta não está presente naquele mercado. Uma vez existentes os assentamentos habitacionais irregulares, as ZEIS possibilitam flexibilizar os parâmetros urbanísticos quanto ao uso, parcelamento e ocupação do solo, a partir do reconhecimento das especificidades locais com vistas à regularização fundiária (ALFONSIN, 1997, p. 27).

Conforme previsto na Lei Complementar n. 207/2005, que criou as ZEIS em Florianópolis, em seu artigo 1º, § 1º: “as ZEIS são áreas ocupadas por assentamentos habitacionais populares onde se aplicam normas específicas para regularização fundiária, urbanização e edificação, as quais se superpõem às normas gerais do Plano Diretor”. Está-se, portanto, excetuando o regramento geral, em atendimento à realidade local, para trazer à legalidade um espaço urbano, concretizado, que nos padrões gerais, não seria nunca legal.

Desta forma, dentre os instrumentos de regularização fundiária existentes, as ZEIS constituem aquele que mais possibilita o diálogo entre o ordenamento jurídico estabelecido e a realidade de organização espacial das periferias urbanas, produzidas como resistência à expulsão física das cidades. Qualquer plano de intervenção estatal realizado em uma área declarada como ZEIS deverá necessariamente aceitar os padrões de organização e construção nele existentes, podendo ser alterado mediante decisão daqueles que lá vivem.

Esse instrumento é uma construção de técnicos comprometidos com a urbanização e o reconhecimento de legitimidade das ocupações urbanas, mesmo que realizadas de forma contrária ao disposto na legislação urbana. Essa legitimidade está sustentada na compreensão de que a ilegalidade dos assentamentos não se sustenta quando eles têm por objetivo atender às necessidades humanas historicamente construídas, não satisfeitas pelos mecanismos estruturais de organização social.

Para adentrar na reflexão sobre a questão da legalidade existente nos processos de ocupação do espaço urbano por grupos populares para atender a suas necessidades, há que se identificar os problemas existentes nas normas estatais que continuamente colocam na condição de irregularidade grande parte da população. Buscar-se-á, portanto, identificar alternativas de compreensão que reconheçam a legitimidade das ocupações urbanas informais, como espaço de resistência e exercício de direitos humanos, constituindo uma crítica ao ordenamento jurídico positivo.

### 3.3 Entre a legalidade urbana e a legitimidade popular: a construção do Pluralismo Jurídico

Ao longo da história de urbanização do Brasil, foi mantido um padrão de segregação urbana, na qual as cidades formais estavam destinadas, pelo planejamento do Estado e pelo mercado formal da terra, às classes médias e altas. Esta situação agravou-se durante o período compreendido pela ditadura militar brasileira que desencadeou um processo de desenvolvimento econômico, do qual estavam ausentes propostas de distribuição da riqueza, e de autoritarismo político, no qual eram reprimidas as organizações populares e esvaziadas as instâncias da democracia representativa.

Durante o processo de redemocratização brasileiro, realizado a partir do desgaste das instituições militares e da ascensão dos movimentos populares, aumentaram as formas de institucionalização da participação política, por um lado, e da previsão de reformas sociais que dessem conta de minimizar as grandes desigualdades brasileiras, por outro. Entretanto, ao longo dos anos 1980 e 1990, tornou-se hegemônico um modo de planejar as cidades intitulado planejamento estratégico que, em Florianópolis, emerge a partir do crescimento da indústria do turismo, tida como vocação local.

Dessa forma, a especulação imobiliária e fundiária cresceu significativamente, uma vez que promovida por mecanismos econômicos de valorização da terra, possibilitada pelos instrumentos jurídicos de ocupação do solo e facilitada por meio das relações políticas entre empresários e governantes. Como consequência, o espaço urbano de Florianópolis, em especial da Ilha, viveu novo processo de expulsão das famílias pobres, que somente se mantêm morando na cidade em áreas de ocupação irregular, em muitos casos, sob permanente ameaça de perderem suas casas:

[alijadas] da possibilidade de inserir-se na cidade por meio de uma ocupação regular do espaço urbano, essas populações não têm outra opção a não ser ocupar terrenos ociosos, públicos ou privados, para poder exercer o mais elementar dos direitos de um ser humano: o direito de morar (ALFONSIN, 1997, p. 20).

Esse processo de ilegalidade reforça os mecanismos de segregação existentes, seja internamente ao espaço urbano, seja pela tendência de periferização das classes populares: “a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes **regiões gerais** ou **conjuntos de bairros** da metrópole.” (VILLAÇA, 2001, p. 142, grifos no original). Trata-se, pois, de um processo

dialético: “em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros” (VILLAÇA, 2001, p. 148).

Conforme foi demonstrado o processo de segregação social operado em Florianópolis concentrou os pobres em algumas regiões, nas quais há pouca ou nenhuma infra-estrutura urbana, demonstrando a hegemonia da cidade planejada para os ricos, acentuando a exclusão do direito à cidade para todos. As áreas de ocupação irregular são simbolicamente, na medida em que segregadas, zonas de periferia, já que se situam no limite da urbanização. À medida que novas áreas vão adentrando o mercado formal, tornam-se objeto de especulação, inacessíveis, portanto, aos indesejáveis do espaço urbano e do mercado formal.

No caso concreto, identificam-se como periferia as áreas não previstas como áreas a serem urbanizadas, pois constituem sua fronteira com as áreas não-urbanas. Sobre a relação entre especulação imobiliária e periferização, Milton Santos descreve que:

havendo especulação, há criação mercantil da escassez e acentua-se o problema do acesso à terra e à habitação. Mas o déficit de residências também leva à especulação, e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano (2005, p. 106).

A existência de espaços institucionais para o debate acerca do planejamento urbano, sem dúvida, constitui possibilidades de transformações concretas, como no caso do processo em andamento do Plano Diretor Participativo, em que a organização das entidades e setores comprometidos com a democratização da cidade abre caminho para que sejam reconhecidas como ZEIS outras áreas ocupadas e, inclusive, vazios urbanos para que atendam à demanda por moradia popular.

Os processos de acúmulo legislativo, ao possibilitarem a melhoria de vida das pessoas nas áreas ocupadas, passam por reforços no que tange à existência do Estatuto da Cidade e dos novos planos diretores realmente participativos. Nesse sentido, são instrumentos que possibilitam a emergência “do paradigma do Direito Urbanístico contemporâneo para a consolidação de uma outra ordem jurídico-urbanística e promoção da reforma urbana” (FERNANDES, 2006, 133).

Acerca da importância de ampliar os instrumentos de efetivação de direitos dentro da ordem vigente, Edésio Fernandes afirma, especialmente quanto às inovações advindas no período mais recente, que:

a aprovação do Estatuto da Cidade consolidou a ordem constitucional quanto ao controle jurídico do desenvolvimento urbano, visando a reorientar a ação do poder público, do mercado imobiliário e da sociedade de acordo com novos critérios econômicos, sociais e ambientais. Sua efetiva materialização (...) vai depender fundamentalmente da ação dos municípios e da ampla mobilização da sociedade brasileira, dentro e fora do aparato estatal (FERNANDES, 2006, p. 135).

Entretanto, há que se aceitar as limitações desses *novos* instrumentos, pois, conforme afirma Villaça, “a capacidade dos planos diretores realmente intervirem nos problemas da maioria – os de moradia, de saneamento e transportes (...) estão ligados enfim ao avanço da consciência de classe, da organização e do poder político das classes populares” (2000, p. 15). O referido processo de empoderamento passa, simultaneamente, pelo questionamento das instituições existentes não para abandoná-las, mas para superá-las.

Trata-se, pois, de promover, simultaneamente à atuação nesses espaços, formas paralelas e autônomas de organização e intervenção no território, à revelia do controle de técnicos, políticos, empresários e burocratas. O processo de transformação da realidade passa também pela reinvenção dos fóruns de decisão quanto aos destinos de construção dos direitos humanos como produtos históricos, já que os espaços políticos existentes não dão conta de ampliar o acesso à terra formal.

Haja vista o fato de que a aplicação da lei quando importa reconhecimento de direitos aos setores populares, normalmente é permeada por dificuldades de toda ordem. Já quanto aos interesses das classes dominantes, as leis são aplicadas em seu benefício e flexibilizadas quando as prejudica. Sobre o tema, Flávio Villaça, ao tratar das estruturas judiciais e a segregação urbana, afirma que:

a Lei vem se transformando, cada vez mais, em um artigo supérfluo e isso é de uma gravidade que é difícil exagerar. Os exemplos que vêm de cima, não são nada encorajadores e recorrer à Lei, fazer uso efetivo dela, ter a legalidade e a ordem jurídica como norma de vida, vem se tornando, por inúmeras razões, cada vez mais difícil para as camadas populares (2003, p. 5).

Os problemas relativos à dificuldade de utilização das leis pelos grupos sociais oprimidos encontram fundamentos de duas ordens. O primeiro está relacionado à concretização das promessas jurídicas de acesso a direitos, quando a legislação não se efetiva em função de seu caráter programático, tendo em vista o princípio da reserva do possível, etc. Tratam-se de recursos discursivos para desconhecer o caráter injusto do próprio Direito.

Conforme Edésio Fernandes, isto ocorre, nas cidades, porque:

o paradigma que tem orientado a interpretação do fenômeno da urbanização rápida (...) ainda é essencialmente conservador e impregnado pela ideologia do legalismo liberal: de maneira geral, os estudos jurídicos – e as decisões judiciais por eles inspirados – olham para a cidade tão-somente a partir da perspectiva do lote privado e dos direitos individuais dos proprietários (2006, p. 126).

O segundo fundamento está no fato de que, ao atuarem de forma menos ou mais organizada, e se contraporem ao Direito posto e às formas de gestão da cidade, grande parte da população coloca-se em situação de ilegalidade. Condição esta que emerge não pela ação das pessoas que agem para exercer um direito, mas da ordem jurídica que as coloca sob a condição de ilegalidade. O Direito passa a ser de aplicação e validade questionáveis, na medida em que “o processo de produção da lei é o mesmo processo de produção da ilegalidade; nesse contexto, a discussão sobre o papel do direito no desenvolvimento urbano também é, principalmente, uma discussão sobre a ilegalidade urbana” (FERNANDES, 2006, p. 130).

Assim, o ilegal não está fora da ordem dominante, por ser justamente produzido por ela. Na medida em que a ilegalidade das formas de produção do espaço constitui a regra e os padrões jurídicos de acesso à moradia são impossíveis para grande parte da população, o problema está no Direito: “o que está em xeque é a própria ordem jurídica, que exclui toda essa enorme parcela da população do reconhecimento de muitos dos direitos básicos e universais” (FERNANDES, 2006, p. 130).

As ocupações de terras urbanas, ao tornarem-se ilegais diante do Direito estatal, estão, como consequência, tensionando a ordem jurídica posta, à medida que sua ação está fundamentada em direitos construídos pelas ações dos movimentos sociais e respaldados socialmente. Em especial, “a reivindicação do direito de morar emerge da mobilização e da organização das ações comunitárias orientadas em movimentos de resistência contra a ação repressiva configurada na derrubada de ‘barracos’” (SOUSA JUNIOR, 1993, p. 34). O fundamento para tal direito deriva, ainda nas palavras do autor, “da análise do pluralismo jurídico que admite no espaço social a existência de outros direitos que não os exclusivamente postos pela ação do Estado” (1993, p. 34).

Dessa forma, diante da atuação estatal promovida em decorrência de normas jurídicas e decisões judiciais que privilegiam a propriedade privada, ainda que em detrimento da vida das pessoas que não têm onde morar, os grupos sociais atingidos passam a se organizar fundamentalmente como forma de reação imediata à atuação violenta. Ao justificarem suas ações, a partir de decisões coletivas, o fazem sob o argumento de que todos

necessitam de um lugar para morar e de que a justiça no caso concreto é reconhecer esse direito de todas as pessoas.

Para dar consequência às ações, estes grupos articulam-se politicamente fundando novos espaços de legitimidade política e ressignificam a prática jurídica:

a reivindicação de direitos, como o direito de morar, nestas condições, orienta a construção social da cidadania, na medida em que as classes e grupos espoliados e oprimidos definem a sua representação, a sua participação e instauram na sociedade a dimensão geral da liberdade como expressão da liberdade fundamental de todo ser humano (SOUSA JUNIOR, 1993, p. 34-5).

Quanto à necessidade de repensar a reestruturação das cidades, é fundamental colocar a questão de como o Direito atua neste processo, pois a visão tradicional a seu respeito impede que ele seja visto de forma adequada. Ao tratar do tema, afirma Fernandes que:

grande parte desse problema decorre do fato de que, de modo geral, urbanistas e juristas tendem a ver o Direito 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 (2006, p. 126).

Para além de considerar as características instrumentais que de fato possui, e se entendido “como um amplo processo político-social, o Direito (e a ordem jurídica) tem sido um fator determinante de grande parte dos problemas que se propõe a enfrentar” (2006, p. 126). Foi para enfrentar esses desafios conceituais que surgiu:

uma tradição de estudos de estudos sociojurídicos que tenta estabelecer uma ponte crítica entre estudos urbanos e estudos jurídicos, buscando um referencial conceitual na teoria mais geral do pluralismo jurídico, bem como em outras teorias da Ciência Política que discutem o processo de produção e aplicação das leis (FERNANDES, 2006, p. 126-7).

Nesse campo de estudos, tem se demonstrado que, embora a situação de ilegalidade não seja atributo relativo diretamente a determinada classe social, ela atinge os pobres com muita perversidade, já que, diante das estruturas socialmente desiguais, “a legalidade transforma-se de direito em mercadoria, de valor de uso em valor de troca, de norma geral em privilégio, tornando-se necessariamente elitizante e excludente” (COSTA, 2006, p.146).

Nesse sentido, é importante que se perceba que, nos processos de reconhecimentos de ZEIS e de regularização fundiária, existe um potencial grande de que, ao

tornarem-se revestidas pelo discurso da legalidade, as áreas ocupadas sejam reapropriadas pelo mercado do solo para fins de especulação urbana. Isso permite projetar que as experiências de utilização dos instrumentos jurídicos de regularização fundiária, se não forem acompanhados de outros instrumentos de controle da valorização da propriedade urbana, podem se tornar mecanismo de captura por parte dos investidores não só dos recursos públicos investidos, mas também das histórias de luta das comunidades.

Conforme tem sido sustentado, “as práticas de ocupação do espaço advindas da necessidade de moradia (...), quando transformadas em movimentos sociais, podem transformar situações não legais ou irregulares em direitos coletivamente adquiridos ou pelo menos reconhecidos” (COSTA, 2006, p. 146). Desta forma, distingue-se a *ilegalidade* cuja origem está na ação coletiva buscando realizar direitos humanos fundamentados nas necessidades das populações urbanas, impedidas “de cumprir com as imposições da cidade-mercado” (COSTA, 2006, p.146) – tornando-a legítima –, daquela ilegalidade baseada nos interesses individuais ou de grupos, interessados em angariar benefícios – o que a caracteriza como ilegítima.

Ao julgar as ocupações urbanas ilegais, o que está em questão é o fato de elas cumprirem ou não determinada estrutura legal positiva. Pressupõe-se, desta forma, a existência de leis produzidas em dadas condições e que devem ser obedecidas por determinadas condutas sociais: “trata-se de uma conceituação exclusivamente jurídica, cuja condição técnico-formal é essencial para a existência do próprio Direito, revelando-se estruturalmente dogmática, porquanto a autoridade de suas disposições está em conformidade com um texto legal-positivo” (WOLKMER, 2003, p. 83).

Entretanto, quando se está a debater a realidade da cidade ilegal, faz-se necessário observar que sua produção, enquanto fenômeno social, acontece por conseqüência das próprias disposições legais, que não são neutras quanto ao processo de apropriação privada da riqueza e dos valores socialmente produzidos. Diante da ausência de alternativas, os grupos populares, atuando junto aos movimentos sociais ou de forma relativamente independente, exercem diretamente seus direitos, desvelando o caráter desigual das leis.

Trata-se de atitude legítima, eis que:

a legitimidade incide na esfera da consensualidade dos ideais, dos fundamentos, das crenças, dos valores e dos princípios ideológicos. Acima de tudo, a concretização da legitimidade supõe a transposição da simples detenção do poder e a conformidade com as acepções de justo advogadas pelo coletivo (WOLKMER, 2003, p. 81).

A construção dos direitos humanos, para além do seu reconhecimento em documentos legais, orienta-se pela busca de justiça pelos grupos populares, uma vez que vivem em condições de opressão estrutural. O que está em confronto são concepções ideológicas que ou reconhecem primazia nas instituições estabelecidas – legalidade – ou atribuem predominância aos processos de construção social orientados em satisfazer as necessidades humanas, ainda que dialeticamente, pautados nas instituições existentes – legitimidade.

A divisão existente entre essas concepções está amparada por um debate acerca da origem do poder e da organização do Estado, do qual decorrem as divergências referentes à legitimidade do Direito positivo:

por trás de todo e qualquer poder, seja ele político ou jurídico, subsiste uma condição de valores consensualmente aceitos e que refletem os interesses, as aspirações e as necessidades de uma determinada comunidade. Esta adequação do poder, frente às práticas históricas da vida cotidiana marcada por processos de dominação social, aceitação e obediência coletiva, bem como a justificação de estruturas normativas, projeta a problematização da temática legitimidade e legalidade (WOLKMER, 2003, p. 80).

Para as concepções tradicionais e dominantes no campo jurídico, diante da existência de um ordenamento jurídico estatal, construído no âmbito das instituições da democracia representativa, passando pelos processos formais de decisão, não há que se discutir a legitimidade das normas jurídicas. A legitimidade das leis advém do fato de estas terem sido elaboradas no espaço do Estado, nesse sentido, Wolkmer afirma que “os juristas tendem tradicionalmente a identificar e apresentar como sinônimos as expressões legalidade e legitimidade, ou seja, ambos expressam genericamente uma conduta ou realidade compatível com a existência e a submissão a um corpo sistematizado de leis” (2003, p. 80).

Trata-se aqui da imagem weberiana reproduzida no campo jurídico, sem ser, todavia, devidamente explicitada, de que o poder do Estado capitalista é resultante da forma legitimada de dominação racional-legal. De fato, o Estado de Direito tem sua racionalidade, a qual pressupõe o monopólio de produção jurídica e a onipresença do ordenamento jurídico no território nacional, utilizando-se de toda estrutura do Estado para realizá-los.

Ao deixar de considerar as desigualdades existentes e a natureza conflitual da sociedade, o Estado impõe sua ideologia de neutralidade jurídica e independência a grupos de interesses, em especial quanto à visão histórica de proteção da propriedade privada como direito superior. Assim, ao tratar da questão urbana, importa reconhecer que a supremacia da “legalidade enquanto possibilidade para um Estado-de-Direito assenta-se numa suposta

neutralidade axiológica e na universalidade de princípios adequados à ordem e à segurança, sendo alimentado, em grande parte, pelo ideário liberal-burguês” (WOLKMER, 2003, p. 83).

No tocante à realidade brasileira, as ações do Estado foram historicamente descomprometidas com as necessidades da maioria do povo que, organizando-se em movimentos sociais, tem reivindicado e agido pela realização de direitos humanos, previstos ou não em leis, oriundos de suas necessidades. Legitimados externamente por processos internos democráticos, os movimentos sociais, por terem, geralmente, estruturas descentralizadas, possibilitam a permanente adesão de novos integrantes.

Ao agirem, em Florianópolis, contrariamente aos projetos idealizados por empresários e governantes, os movimentos sociais locais disputam publicamente sua concepção de cidade: democrática, inclusiva e ambientalmente preservada. Como protagonistas da luta política e sujeitos coletivos de cidadania, atuam para transformar as relações sociais e possibilitar a realização do direito à cidade para todos.

## CONCLUSÃO

Ao longo dos últimos séculos, o Estado capitalista tem se apresentado como espaço único de produção jurídica, constituindo-se em Estado de Direito. No Brasil, a tradição jurídica orienta-se pela correspondência entre legalidade e legitimidade, de forma que qualquer construção social que contrarie às disposições do Estado é vista como ilegal. Contudo, a promessa de efetivação de direitos humanos a partir do reconhecimento legal não tem reflexos satisfatórios para grande parte da população.

Nesse contexto, os movimentos sociais organizados pela reivindicação de melhorias nas condições de vida da população para atender às necessidades humanas fundamentais, ao se organizarem de forma democrática e participativa desde as comunidades, constroem uma juridicidade alternativa e autônoma, que pode ou não ser reconhecido pelo centro de poder estatal.

O espaço urbano tem sido *locus* importante nesta redefinição das relações jurídicas e políticas brasileiras, em especial, por centralizarem grande parte das mazelas sociais que vem sendo perpetradas. A própria organização do espaço urbano é, muitas vezes, vitimada por processos políticos autoritários de planejamento. Tal situação modificou-se significativamente nos últimos anos, a partir de vitórias sucessivas dos movimentos sociais.

A situação de milhões de pessoas em todo o país, no que se refere à possibilidade de uso dos espaços urbanos para neles viver, está permeada por inacessibilidade ao mercado formal do solo, precariedade de condições de moradia e ilegalidade na posse dos imóveis ocupados. Em Florianópolis, o processo de valorização do solo urbano, realizado por meio da especulação fundiária e imobiliária, acarretou o agravamento da segregação urbana e da falta de moradias para os grupos sociais pobres.

Isto porque, predominam, nas decisões políticas, os interesses imediatos de um grupo reduzido de pessoas beneficiadas pela movimentação do mercado local, principalmente, a partir da descoberta da vocação turística de Florianópolis. Articulada conjuntamente com a ascensão do planejamento estratégico, o turismo tem sido alavancado por meio da divulgação sucessiva da Ilha como um lugar de belezas naturais imensas e para possibilitar

Com o processo, em andamento, de discussão do Plano Diretor Participativo, visões diferentes sobre a cidade emergiram. O primeiro desafio foi identificar que modelo de planejamento está sendo executado por meio da análise da legislação municipal e das políticas

públicas urbanas, qual seja a permanente valorização da cidade – e de seu solo – com vistas ao *desenvolvimento* da cidade, sintetizado na acumulação sem limites dos empresários. O segundo foi compreender qual visão de cidade é hegemônica no atual contexto de disputa do Plano Diretor e que lugar na cidade está destinado para as camadas pobres, o que possibilitou verificar uma visão elitista para o usufruto dos benefícios ilhéus, como as belezas naturais, e segregacionista da pobreza, que deve ser permanentemente eliminada – da Ilha.

Compreendendo as razões pelas quais o planejamento urbano não tem conseguido promover seus objetivos e os direitos humanos amplamente declarados não são efetivados em nossas sociedades, há que se deixar claro a impossibilidade de os planos feitos de maneira a excluir desde a elaboração os grupos populares de contemplá-los posteriormente. Assim, a incongruência entre ser e dever-ser não pode resultar na negação dos fatos e na reverência às normas. Trata-se de reconhecer que as normas existentes são insatisfatórias e que a realização dos direitos humanos acontecerá, em grande medida, contrariamente a disposições legais.

Há uma certa tensão, no debate sobre os direitos humanos, entre aqueles que defendem a possibilidade de recorrer à instituições estatais para fazer reconhecer ou efetivar determinados direitos; e os que sustentam a necessidade de os grupos populares construírem mudanças diretamente, já que detentores de legitimidade política fundada em suas necessidades. Para os últimos, que compõe grande parte do campo político *progressista*, a realização de transformações profundas na sociedade somente realizar-se-á com a superação do Estado e com a emergência de uma força social alternativa.

Entre os dois momentos dessa *tensão*, o presente trabalho identificou que na atuação dos movimentos sociais locais articulam-se ora pendendo à maior atuação junto ao Estado, ora pendente à ênfase na ação direta. A possibilidade de ampliar os espaços institucionais de reconhecimento das demandas populares pode ser verificada no tocante à previsão das Zonas Especiais de Interesse Social e à realização do Plano Diretor Participativo.

Quanto às ZEIS, elas se caracterizam essencialmente por abrir um espaço de regulação do urbano em que as regras reconhecidas são as consolidadas no local pelas comunidades, construídas a partir da forma em que sua existência é configurada. Isso não significa deixar de reivindicar melhorias no padrão de uso, de segurança, de investimentos, ao contrário, abre caminho para que eles aconteçam. Ressalta-se a possibilidade de que a legitimação das áreas urbanas declaradas ZEIS, ao trazê-las para a legalidade, recupere essas

regiões da cidade para o mercado formal, o que deve ser impedido por outros mecanismos sociais e jurídicos.

Nesse sentido, o processo de discussão do PDP tem possibilitado, por meio da combinação de leituras técnicas e comunitárias, um crescente interesse e uma permanente politização do processo de definição sobre Florianópolis, seu meio ambiente e seus moradores. No que importa ao planejamento urbano, este Plano Diretor, já se situa qualitativamente em condição superior aos anteriores, à medida que possibilita maior controle popular sobre as instâncias de governo. Nesse caso, a ressalva necessária é de que os movimentos sociais de Florianópolis não devem deixar de atuar em outras frentes de mobilização e pressão.

Trata-se, assim, de manter clareza de que a luta pela transformação das relações sociais tem um caráter externo à atividade institucional que, não obstante, produz juridicidade, na medida em que realizada por meios participativos, envolvendo as comunidades, para realizar os direitos humanos construídos no permanente processo de emancipação e libertação dos grupos oprimidos promovido, nos dias atuais por movimentos sociais.

Neste trabalho, pretendeu-se estudar a questão de como as populações pobres, articulados em movimentos sociais constroem normas jurídicas, na perspectiva do pluralismo jurídico progressista, para satisfazer suas necessidades humanas fundamentais. A luta por moradia digna para o povo é travada, em Florianópolis, com muitas dificuldades. Porém, a resistência à dominação territorial – exercida por agentes do mercado – é continuamente realizada pelo povo. Sua importância teórica está em demonstrar que, independentemente dos tradicionais discursos a cerca da democracia, esta é, também, resultante de processos de conflito que permanecerão acontecendo, por necessidade e com coragem.

## Referências

ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.

ALFONSIN, Jacques. Assessoria Jurídica Popular. Breve apontamento sobre sua necessidade, limites e perspectivas. In: *Revista do SAJU*, Porto Alegre, vol. 1, n. 1, dez/1998. p. 94-114.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Sistema Penal Máximo X Cidadania Mínima. Códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ARON, Raymond. *As Etapas do Pensamento Sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 802-823.

BOLETIM APUFSC. Informativo da Associação de Professores da Universidade Federal de Santa Catarina. n. 578. Florianópolis: 2006.

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

BRASIL. Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11.jul.2001.

BRASIL. Medida Provisória n. 2.220, de 04 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5.set.2001 (Edição extra).

BRASIL. Lei Federal n. 11.673, de 08 de maio de 2008. Altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 9.mai.2008.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n.8, p. 1-74, 11. jan. 2002.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Presidente dá início a obras do PAC em Florianópolis (SC)*. 20 de março de 2008. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/noticias/presidente-da-inicio-a-obras-do-pac-em-florianopolis-sc/>. Acesso em: 18 de maio de 2009.

BERTOLINI, Jéferson. Sem-teto invadem prédio na capital. *Jornal Diário Catarinense*, Florianópolis, 12 abr. 2007.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CÁRCOVA, Carlos María. *A opacidade do direito*. São Paulo: LTr, 1998.

CECA. *Uma cidade numa ilha. Relatório sobre os problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina*. CECA/FNMA. Florianópolis: Insular, 1996.

CERQUEIRA, Daniel Torres de. *Pluralismo Jurídico, Movimentos Sociais e Reforma Urbana: Construindo o Direito Comunitário Participativo Latino-Americano*. 1997. Dissertação. Mestrado em Direito – CPGD/UFSC, Florianópolis, 1997.

CHAUI, Marilena. *O que é ideologia?* São Paulo: Brasiliense, 1984.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e Deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: *Revista CEJ*, Brasília, v. 1, n. 3, p. 92-99, set./dez., 1997.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. “Cidade ilegal”- notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org). *As Cidades da Cidade*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p.145-156.

DUSSEL, Enrique. *20 Tesis de Política*. México: Siglo XXI, 2006.

ESTATUTO DA CIDADE. *Guia para implementação pelos Municípios e Cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

ESCANDIUZZI, Fabrício. *Moeda Verde: PF entrega relatório final amanhã*. In: TERRA, 06 de maio de 2007. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI1596123-EI5030,00.html>. Acesso em: 20 de abril de 2009.

FANTIN, Márcia. *Cidade Dividida. Dilemas e disputas simbólicas em Florianópolis*. Florianópolis: Cidade Futura, 2000.

FARIAS, Maria Eliane Menezes de. As ideologias e o direito: enfim, o que é direito? In: SOUSA Jr., José Geraldo. *Introdução crítica ao Direito – Série o Direito Achado na Rua – V.1*. Brasília: UNB, 1993. p. 15-17.

FARRA DO BOI. *A Lei. Tradição de Desrespeito*. Disponível em: [www.farradoi.org](http://www.farradoi.org). Acesso em: 10 de março de 2009.

FERNANDES, Edésio. *Estatuto da Cidade: Promovendo o Encontro das Agendas “Verde” e “Marrom”*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org). *As Cidades da Cidade*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 123-140.

FLORIANÓPOLIS. Lei Complementar n. 001, de 18 de fevereiro de 1997. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e ocupação do solo no distrito sede de Florianópolis e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Florianópolis, SC, 18.fev.2007.

FLORIANÓPOLIS. Lei Complementar n. 207, de 28 de dezembro de 2005. Altera em caráter emergencial o Plano Diretor do Distrito Sede no Maciço do Morro da Druz e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Florianópolis, SC, 28.dez.2005.

FLORIANÓPOLIS. *Habitação de Interesse Social: Caracterização*. Dezembro/2006. Disponível em: [http://www.pmf.sc.gov.br/habitacao/habitacao\\_/habitacao\\_caracterizacao.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/habitacao/habitacao_/habitacao_caracterizacao.pdf). Acesso em: 13 de abril de 2009.

FLORIANÓPOLIS. *O que é o Núcleo Gestor*. Disponível em: [http://www.planodiretorfloripa.sc.gov.br/nucleo\\_gestor.html](http://www.planodiretorfloripa.sc.gov.br/nucleo_gestor.html), data da consulta: 12 de novembro de 2008.

FLORIANÓPOLIS. *Plano Diretor Participativo de Florianópolis*. Florianópolis: IPUF, s/d.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. 30. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GRAMSCI, Antônio. *Poder, política e partido*. SADER, Emir (org.). São Paulo: Expressão Popular, 2005.

GUSTIN, Miracy B. S. As necessidades humanas e o (re)pensamento da ação universitária: a experiência do Programa Pólos de Cidadania. *In: Revista do SAJU*, vol. 5, 2006, p. 48-73.

HESPANHA, António Manuel. *Cultura Jurídica Européia: Síntese de um Milênio*. Florianópolis: Boiteux, 2005.

KAFRUNI, Simone. *Capital à espera de investidores*. Disponível em: <http://floripamanha.org/2009/02/capital-a-espera-de-investidores>. Acesso em: 30 de março de 2009.

KROPOTKIN, Piotr Alekseievich. *O princípio anarquista e outros ensaios*. COELHO, Plínio Augusto (org.). São Paulo: Hedra, 2007.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito*. São Paulo: Brasiliense, 2001.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. *In: ARANTES, Otilia et alli. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 121-192

MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. Florianópolis: o direito e o avesso. *In: PIMENTA, Margareth C. A. (org.). Florianópolis do outro lado do espelho*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2005. p. 07-34.

MORAIS, José Luis Bolzan de. *As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MOTTA, Felipe Heringer Roxo da & PAZELLO, Ricardo Prestes. *Libertação e Emancipação: uma revisão conceitual para a América Latina*. *In: Anais do Congresso Latino-Americano de Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico*. Florianópolis: ago, 2008. Em: <http://www.nepe.ufsc.br/control/artigos/artigo64.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2008.

NERY, Maria Aparecida. *Investida totalitária*. Disponível em: [http://www.ilhacap.com.br/edicao\\_novembro08/investida\\_totalitaria\\_nov08.html](http://www.ilhacap.com.br/edicao_novembro08/investida_totalitaria_nov08.html). Acesso em: 20 de novembro de 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista – O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Graziela de. *Dignidade e Direitos Humanos*. Curitiba: Editora UFPR, 2003.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, F.O.R & KREMER, A. (Editores): *Características da Habitação de Interesse Social na Região de Florianópolis: Desenvolvimento de Indicadores para Melhoria do Setor*, Relatório Final de Projeto de Pesquisa, FINEP- Habitare/BID, Florianópolis/SC, 2000. Disponível em: <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/85.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2009.

PERES, Lino Fernando Bragança. *Avaliação do atual processo do PDP*. Documento entregue à Presidência do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo. Florianópolis, 03.nov.2008.

PIMENTA, Luís Fugazzola; PIMENTA, Margareth de Castro Afeche. Florianópolis precisa de um Plano Diretor. In: TEIXEIRA, José Paulo; SILVA, Jorge E. *O Futuro da Cidade. A Discussão Pública do Plano Diretor*. Florianópolis: Instituto Cidade Futura, 1999. p. 27-48.

PIMENTA, Luís Fugazzola; PIMENTA, Margareth de Castro Afeche. Habitação e qualidade de vida urbana no Maciço Central de Florianópolis-SC. In: PIMENTA, Margareth C. A. (org.). *Florianópolis do outro lado do espelho*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2005. p.123-148.

PIMENTA, Margareth de Castro Afeche. Florianópolis como espaço do público. In: PIMENTA, Margareth C. A. (org.). *Florianópolis do outro lado do espelho*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2005. p. 35-60.

RABELLO, Sonia. Justa Indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social e o enriquecimento sem causa. In: ALFONSIN, Betânia & FERNANDES, Edésio (org.). *Revisitando o Instituto da Desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. pp. 203-220.

RAMOS, Jair Batista. *A cidade que queremos*. In: Jornal Notícias do Dia, Grande Florianópolis, 1º de abril de 2008, p. 2.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. A natimorta Tecnópolis do Campeche em Florianópolis – delírio de tecnocratas, pesadelo dos moradores. In: PIMENTA, Margareth C. A. (org.). *Florianópolis do outro lado do espelho*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2005. p. 61-84.

ROLNIK, Raquel. *O Que é Cidade*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade e Conferência das Cidades: instrumentos para uma política urbana democrático-participativa*. Katálysis, Florianópolis, v. 6, n. 2, jul./dez. 2003, p. 223-234.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, o Direito e a Questão Urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (org.). *Conflito de Direito de Propriedade: Invasões Urbanas*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1984.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os direitos humanos na pós-modernidade. In: *Direito e Sociedade*, Coimbra, n. 4, mar. 1989, p. 3-12.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS Jr., Orlando Alves dos. *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SAULE Jr., Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro*. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Fabris, 1997.

SCHECHINGER, Carlos Morales. *Algumas peculiaridades do mercado do solo urbano*. In: Curso de Educação à Distância “Bases para el estudio del mercado del suelo en América Latina”. Lincoln Institute of Land Policy, março, 2005.

SCHERER-WARREN, Ilse. O caráter dos novos movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, Ilse & KRISCHKE, Paulo J. (Org.). *Uma revolução do cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 35-53.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *In: Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, n.1, jan./abr. 2006, p. 109-130.

SOUSA Jr., José Geraldo. Um direito achado na rua: o direito de morar. *In: SOUSA Jr., José Geraldo. Introdução crítica ao Direito – Série o Direito Achado na Rua – V.1*. Brasília: UNB, 1993. p. 34-35.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. *In: ARANTES, Otilia et alli. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 75-104.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, 2001.

VILLAÇA, Flávio. *Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de hoje*. Disponível em: [http://www.flaviovillaca.arq.br/artigos01\\_c\\_p1.html](http://www.flaviovillaca.arq.br/artigos01_c_p1.html). Acesso em: 20 de maio de 2009.

VILLAÇA, Flávio. *A segregação urbana e a justiça (A justiça no injusto espaço urbano)*. 2003. Disponível em: [http://www.flaviovillaca.arq.br/artigos01\\_c\\_p1.html](http://www.flaviovillaca.arq.br/artigos01_c_p1.html). Acesso em: 20 de maio de 2009.

WEBER, Max. *Ciência e política duas vocações*. 14. edição. São Paulo, Cultrix, 2007. p. 55-64.

WEBER, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*. Parte 2. São Paulo: Cortez, 2001. p. 349-359.

WOLF, Edson. Histórico do Plano Diretor do distrito sede. *In: TEIXEIRA, José Paulo; SILVA, Jorge E. O Futuro da Cidade. A Discussão Pública do Plano Diretor*. Florianópolis: Instituto Cidade Futura, 1999. p. 15-24.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Ideologia, Estado e Direito*. 4. ed. São Paulo: RT, 2003.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

WTTC. *About WTTC*. Disponível em: <http://www.wttc.org>. Acesso em 30 de março de 2009.