

**FACULDADE DE DIREITO DA FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO –
MESTRADO**

ALEXANDER GUTTERRES THOMÉ

**GARANTIAS E PERSPECTIVAS DO DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO DE
INFLEXÃO ULTRALIBERAL: O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O CASO
DE PORTO ALEGRE A PARTIR DE 2016**

PORTO ALEGRE

2023

ALEXANDER GUTTERRES THOMÉ

**GARANTIAS E PERSPECTIVAS DO DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO DE
INFLEXÃO ULTRALIBERAL: O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O CASO
DE PORTO ALEGRE A PARTIR DE 2016**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Direito da Faculdade de Direito
da Fundação Escola Superior do Ministério
Público, Área de Concentração Tutelas à
Efetivação dos Direitos Transindividuais.

Orientadora Professora Dr^a. Betânia de Moraes
Alfonsin.

PORTO ALEGRE

2023

FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Fábio Roque Sbardellotto

Presidente da FMP

Luciano de Faria Brasil

Promotor de Justiça no MPRS e Vice-Presidente da FMP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Anízio Pires Gavião Filho

Coordenador

CIP - Catalogação na Publicação

T465g Thomé, Alexander Gutterres

Garantias e perspectivas do direito à cidade no contexto de inflexão ultraliberal: o papel do ministério público e o caso de porto alegre a partir de 2016. / Alexander Gutterres Thomé. – 1. ed. – Porto Alegre: FMP, 2024.

148 f.

Orientador: Betânia de Moraes Alfonsin.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Direito à Cidade Sustentável 2. Política Urbana. 3. Neoliberalismo. I. Alfonsin, Betânia de Moraes. II Título.

CDU 349.44

Elaborada pela bibliotecária Fernanda Bochi dos Santos,
CRB/RS 2267 com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Fundação Escola Superior do Ministério Público

Rua. Cel. Genuíno, 421

Centro Histórico, Porto Alegre - RS, 90010-350

ALEXANDER GUTTERRES THOMÉ

**GARANTIAS E PERSPECTIVAS DO DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO DE
INFLEXÃO ULTRALIBERAL: O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O CASO
DE PORTO ALEGRE A PARTIR DE 2016**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Direito da Faculdade de Direito
da Fundação Escola Superior do Ministério
Público, Área de Concentração Tutelas à
Efetivação dos Direitos Transindividuais

Orientadora Professora Dr^a. Betânia de Moraes
Alfonsin.

Data da aprovação ____/____/____

Conceito:_____

Banca Examinadora

Professora Dr^a. Betânia de Moraes Alfonsin

Prof^a. Dr^a. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger

Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi

Às Flávias deste Brasil, que já nasceram invasoras... (Rolnik, 2015, p. 171)

AGRADECIMENTOS

Chegar até aqui, após intenso ritmo de estudos e pesquisa, é motivo de gratidão. Foram muitas trocas, reflexões, debates, desafios e encontros marcados pelo rigor acadêmico sem a perda do afeto, entre todos, direção, professores, colegas, funcionários, do que já sinto saudades.

Assim, agradeço à minha esposa, Fabíola, amor que me veio na maturidade, pela compreensão e apoio nesta jornada, que passou pela desacomodação da nossa rotina e pelo sacrifício de oportunidades de lazer. Ao meu filho, João Francisco, que me estimulou a enfrentar esta jornada de conhecimento também como legado na sua formação, o qual por vezes chegava no meu escritório dizendo para eu guardar o material para ele usá-lo no futuro, percebendo a importância do conhecimento e talvez já intuindo o compromisso intergeracional da pesquisa.

Agradeço às professoras e aos professores integrantes do Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Direito da FMP que compartilharam seu conhecimento e suas inquietudes durante as aulas. Aliás, minha vinculação com esta Instituição já é longa, e quis o destino que retomasse os estudos neste patamar, propósito reforçado justamente por seu ex-Presidente, o Professor Luiz Fernando Calil de Freitas, com quem trabalhei vinculado na Procuradoria de Recursos do Ministério Público. E nessa sucessão de acasos, hoje atuo neste mesmo local, desta feita coordenado também por um ex-Presidente, o Professor Luiz Inácio Vigil Neto, que igualmente estimulou e contribuiu para esta minha caminhada.

Agradeço à professora Betânia de Moraes Alfonsin, minha orientadora neste trabalho, pelo acolhimento, pela dedicação e pelo suporte. Mas me permito ultrapassar a formalidade, para registrar a sua importância no plano internacional do Direito Urbano, e o privilégio de a termos neste Programa de Mestrado, e eu, mais ainda, de ter desfrutado da sua orientação. Também não posso deixar de registrar o apoio incansável da Professora Raquel Fabiana Lopes Sparemberger, outra referência intelectual e humana a destacar o Programa.

Agradeço à minha Instituição, o Ministério Público do RS, que, inclusive, colaborou para esta minha formação, com coparticipação da Associação de Classe (AMPRS), ao que procurei retribuir com esta pesquisa, buscando contribuir para o seu reposicionamento perante os novos desafios. Neste tópico rendo homenagens à nossa Biblioteca, nas pessoas da sua coordenadora, Suzana Louzada, e do bibliotecário Lúcio Carvalho, que justamente em meio a esta pesquisa, junto do restante da equipe, tiveram de dividir sua expertise para literalmente salvar o acervo da enchente que assolou nossa Capital.

Por fim, agradeço a todas as outras pessoas que, de alguma forma, contribuíram para mais esta etapa.

CIDADÃO

'Tá vendo aquele edifício, moço?
Ajudei a levantar
Foi um tempo de aflição
Era quatro condução
Duas pra ir, duas pra voltar
Hoje depois dele pronto
Olho pra cima e fico tonto
Mas me vem um cidadão
E me diz, desconfiado
Tu 'tá aí admirado
Ou 'tá querendo roubar?
Meu domingo 'tá perdido
Vou pra casa entristecido
Dá vontade de beber
E pra aumentar o meu tédio
Eu nem posso olhar pro prédio
Que eu ajudei a fazer
'Tá vendo aquele colégio, moço?
Eu também trabalhei lá
Lá eu quase me arrebento
Fiz a massa, pus cimento
Ajudei a rebocar
Minha filha inocente
Vem pra mim toda contente
Pai, vou me matricular
Mas me diz um cidadão
Criança de pé no chão
Aqui não pode estudar
Essa dor doeu mais forte
Por que é que eu deixei o norte?
Eu me pus a me dizer
Lá a seca castigava
Mas o pouco que eu plantava
Tinha direito a comer
'Tá vendo aquela igreja, moço?
Onde o padre diz amém
Pus o sino e o badalo
Enchi minha mão de calo
Lá eu trabalhei também
Lá foi que valeu a pena
Tem quermesse, tem novena
E o padre me deixa entrar
Foi lá que Cristo me disse
Rapaz deixe de tolice
Não se deixe amedrontar
Fui eu quem criou a terra
Enchi o rio, fiz a serra
Não deixei nada faltar
Hoje o homem criou asa
E na maioria das casas
Eu também não posso entrar
Fui eu quem criou a terra
Enchi o rio, fiz a serra
Não deixei nada faltar
Hoje o homem criou asas
E na maioria das casas
Eu também não posso entrar
Compositor: Lucio Barbosa dos Santos

RESUMO

A presente dissertação tem como tema a (in) compatibilidade do direito à cidade no contexto de inflexão ultraliberal da política urbana. A plataforma pela reforma urbana abriu a perspectiva jurídica, com a consagração do direito à cidade na Constituição Federal de 1988, o qual foi positivado no Estatuto da Cidade, e acabou influenciando a sua incorporação na Carta Mundial Pelo Direito à Cidade. Ocorre que o amplo escopo do direito à cidade está ligado com o modelo econômico, que, independentemente das alternativas elegíveis, não se coaduna com o neoliberalismo e sua derivação para a financeirização predatória, como se verifica em Porto Alegre. Essa mesma Constituição conferiu estatua ímpar no mundo ao Ministério Público, o qual tem vocação incompatível com o neoliberalismo e o populismo, na medida em que representa instituição de proteção da democracia e da promoção dos direitos fundamentais. A definição do tema e a delimitação temática encontram respaldo dentro do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, que tem área de concentração nas Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais, em cuja linha de pesquisa se situa o direito à cidade sustentável e o papel do Ministério Público como ator na sua tutela. Nesse contexto, surgem os seguintes problemas de pesquisa: A Constituição Federal prevê a função social da cidade e da propriedade, e, por decorrência, o Direito à Cidade, mas também estabelece a livre iniciativa e a liberdade econômica. Ocorre que a cidade de Porto Alegre, notadamente a partir de 2016, elegeu favorecer o mercado como ponto central de sua política urbana, esvaziando o conteúdo do direito fundamental à cidade, ampliando as desigualdades e a hierarquização do espaço urbano. Neste cenário, de mercantilização da terra, a qual perde sua função de uso, para se constituir em ativo financeiro; de omissão na aplicação de instrumentos e diretrizes importantes da Política Urbana preconizada pelo Estatuto das Cidades, tais como a recuperação da mais-valia e a gestão democrática, quais as possibilidades de reconhecimento e efetivação do direito à cidade em uma inflexão ultraliberal da política urbana? E neste contexto, qual o papel esperado do Ministério Público? A fim de respondê-las, utilizou-se o método dialético, com uma pesquisa de abordagem histórica, comparativa, bibliográfica e documental. Conclui-se demonstrando a incompatibilidade do neoliberalismo com o direito à cidade, e a necessidade de reposicionamento do Ministério Público.

Palavras-chave: direito à cidade sustentável; neoliberalismo; política urbana; Ministério Público.

ABSTRACT

This dissertation addresses the (in)compatibility of the right to the city in the context of the ultraliberal shift in urban policy. The platform for urban reform opened up a legal perspective by enshrining the right to the city in the 1988 Federal Constitution, which was enshrined in the City Statute and ended up influencing its incorporation into the World Charter for the Right to the City. However, the broad scope of the right to the city is linked to the economic model, which, regardless of the eligible alternatives, is not in line with neoliberalism and its derivation into predatory financialization, as is the case in Porto Alegre. This same Constitution conferred unique stature in the world to the Public Prosecutor's Office, which has a vocation that is incompatible with neoliberalism and populism, insofar as it represents an institution for the protection of democracy and the promotion of fundamental rights. The definition of the theme and the thematic delimitation are supported by the Postgraduate Program in Law of the Law School of the Fundação Escola Superior do Ministério Público, which has an area of concentration in the Protection of the Enforcement of Transindividual Rights, in whose line of research is the right to a sustainable city and the role of the Public Prosecutor's Office as an actor in its protection. In this context, the following research problems arise: The Federal Constitution provides for the social function of the city and property, and, consequently, the Right to the City, but it also establishes free enterprise and economic freedom. However, the city of Porto Alegre, notably since 2016, has chosen to favor the market as the central point of its urban policy, emptying the content of the fundamental right to the city, increasing inequalities and the hierarchization of urban space. In this scenario, of commodification of land, which loses its function of use, to constitute a financial asset; of omission in the application of important instruments and guidelines of the Urban Policy advocated by the Statute of Cities, such as the recovery of surplus value and democratic management, what are the possibilities of recognizing and implementing the right to the city in an ultra-liberal inflection of urban policy? And in this context, what is the expected role of the Public Prosecutor's Office? In order to answer these questions, the dialectical method was used, with a historical, comparative, bibliographical and documentary research approach. The conclusion is to demonstrate the incompatibility of neoliberalism with the right to the city, and the need to reposition the Public Prosecutor's Office.

Keywords: right to a sustainable city; neoliberalism; urban policy; public prosecutor's office.

LISTA DE SIGLAS

ACP - Ação Civil Pública

AMPRS - Associação do Ministério Público do RS

CAC - Compromisso de Ajustamento de Conduta

CEJUSC - Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania

CEMEAR - Coordenadoria de Mediação, Métodos Autocompositivos e Sistema Restaurativo

CEPEUC - Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade

CESAL - Centro de Soluções Alternativas de Litígios

CH – Centro Histórico

CIMOS - Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais do Ministério Público de Minas Gerais

CMDUA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental

CMDUA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público

COMPAHC - Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural

CONAMP - Associação Nacional dos Membros do Ministério Público

DHP - Demanda Habitacional Prioritária

FMI - Fundo Monetário Internacional

HIS - Habitação de Interesse Social

HIS - Habitação de Interesse Social

IABRS - Instituto dos Arquitetos do Brasil da seção do Rio Grande do Sul

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índices de Desenvolvimento Humano

IPCD - Instituição de Proteção da Democracia Constitucional

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MP - Ministério Público

MPF - Ministério Público Federal

MPPE - Ministério Público de Pernambuco

MPRS - Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

MPSP - Ministério Público do Estado de São Paulo

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

PDDUA - Plano Diretor e de Desenvolvimento Urbano Ambiental da Cidade

PEUC - Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios

PIB – Produto interno Bruto

PIDESC - Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PJHDOU - Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PROPS - Procedimentos para Implementação e Promoção de Projetos Sociais

PROPS - Promoção de Projetos Sociais

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

RGP - Regiões de Gestão e Planejamento

SAERGS - Sindicato dos Arquitetos no Estado do Rio Grande do Sul

SMAMUS - Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade

STF - Supremo Tribunal Federal

TAC - Termo de Ajustamento de Conduta

TCT - Termo de Cooperação Técnica

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TTC - Termo Territorial Coletivo

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE: UMA REALIDADE CONSTITUCIONAL E SEUS CONTORNOS.....	19
2.1 O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE	19
2.2 O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE E A (DES)DEMOCRATIZAÇÃO URBANA	25
2.3 IMPACTOS DO NEOLIBERALISMO NA URBANIZAÇÃO E NO DIREITO À CIDADE	41
3 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ÓRGÃO LEGITIMADO A RETOMAR O COMPROMISSO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À CIDADE	70
3.1 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL	70
3.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEU COMPROMISSO INSTITUCIONAL	77
4 O CASO DE PORTO ALEGRE	102
4.1 DESAFIOS FÁTICOS DIANTE DA LÓGICA NEOLIBERAL	102
4.1.1 Plano Diretor: breves apontamentos	104
4.1.2 Plano Diretor do Centro Histórico em linha com a inflexão ultraliberal da política urbana.....	107
4.2 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA DO DIREITO À CIDADE	115
5 CONCLUSÃO.....	130
REFERÊNCIAS	133
ANEXO A - CH EM ZOOM	146

1 INTRODUÇÃO

O tema do direito à cidade suscita debates nos movimentos sociais e na academia, em nível mundial, há muito tempo, em uma perspectiva filosófica e sociológica, incluindo, com muita força, o Brasil. Efetivamente, a reforma urbana é fruto de intensa luta popular neste país, ganhando amplitude no final dos anos 1970, quando o movimento dos moradores de assentamentos informais, de periferias e favelas das cidades foi reforçado por setores das classes médias de profissionais liberais, como arquitetos, engenheiros e advogados, especialmente por meio dos seus respectivos sindicatos.

Neste contexto, foi construída a plataforma pela reforma urbana, que abriu a perspectiva jurídica, com a consagração do direito à cidade na Constituição Federal de 1988, o qual foi positivado no Estatuto da Cidade, e acabou influenciando a sua incorporação na Carta Mundial Pelo Direito à Cidade.

Ocorre que o amplo escopo do direito à cidade está ligado com o modelo econômico, que, independentemente das alternativas elegíveis, não se coaduna com o neoliberalismo e sua derivação para a financeirização predatória, destacando-se que o Brasil se alinha a um ambiente de liberdade econômica, que deve se compatibilizar com os direitos fundamentais, pelo que a opção pelo mercado não pode prescindir da gestão democrática da cidade, da transparência, do controle social e muito menos levar à renúncia de receita (mais valia ou assunção de ônus do empreendedor) tão necessária para garantia da proteção social, entre outras conexões importantes com o seu núcleo essencial.

De seu turno, essa mesma Constituição conferiu estatura ímpar no mundo ao Ministério Público (MP), o qual tem vocação incompatível com o neoliberalismo e o populismo, na medida em que representa instituição de proteção da democracia e da promoção dos direitos fundamentais.

A partir dessas balizas, a pesquisa materializada nesta dissertação tem como tema a (in) compatibilidade do direito à cidade no contexto de inflexão ultraliberal da política urbana, e o papel do MP na ordem urbanística, tomando a cidade de Porto Alegre como paradigma.

Tendo em vista o eixo temático da pesquisa, seu problema central visa a responder os seguintes questionamentos: A Constituição Federal prevê a função social da cidade e da propriedade, e, por decorrência, o Direito à Cidade, mas também estabelece a livre iniciativa e a liberdade econômica. Ocorre que a cidade de Porto Alegre, notadamente a partir de 2016, elegeu favorecer o mercado como ponto central de sua política urbana, esvaziando o conteúdo do direito fundamental à cidade, ampliando as desigualdades e a hierarquização do espaço

urbano. Neste cenário, de mercantilização da terra, a qual perde sua função de uso, para se constituir em ativo financeiro; de omissão na aplicação de instrumentos e diretrizes importantes da Política Urbana preconizada pelo Estatuto das Cidades, tais como a recuperação da mais-valia e a gestão democrática, quais as possibilidades de reconhecimento e efetivação do direito à cidade em uma inflexão ultraliberal da política urbana? E neste contexto, qual o papel esperado do Ministério Público?

Diante desse problema de pesquisa, apresenta-se, como hipótese inicial, a tese de que a Cidade de Porto Alegre se afastou dos compromissos do direito à cidade, ao se render aos interesses do mercado. Nessa perspectiva, não aplica instrumentos importantes do Estatuto da Cidade, merecendo destaque que não recupera a mais-valia, sobretudo a decorrente de flexibilizações urbanísticas, sequer contando com legislação específica para definição de contrapartidas, e nem atualizou a sua legislação para o combate à retenção especulativa de imóveis. Também se espera demonstrar o afastamento da gestão democrática, também prevista por este Estatuto, dificultando o controle social e a própria transparência dos processos administrativos que resultam em gigantescos ganhos de capital por parte dos especuladores imobiliários, e reforçam a exclusão dos favelados e periféricos das políticas públicas. Ainda, pretende-se situar a importância da mediação do MP em tal contexto, para induzir a efetivação do Direito à Cidade.

Ao desenvolver a pesquisa, o objetivo consistiu em situar o Direito à Cidade no amplo catálogo de direitos fundamentais da Constituição Federal, e a necessidade de sua concretização. Ainda, demonstrar o papel do MP em tal contexto.

Desse objetivo geral, decorreram os objetivos específicos, que se refletem na sua estrutura e três capítulos que se traduzem em a) resgatar as características da Constituição Federal de 1988, dirigente e compromissória, em resposta ao entulho autoritário instaurado pelo golpe civil-militar de 1964; b) escutinar o fenômeno da chamada inflexão ultraliberal da política urbana em confronto com os princípios e regras que regem o Direito à Cidade, com destaque para a necessidade de recuperação da mais-valia e a gestão democrática, instrumentos que podem e devem ser usados para a busca de justiça social em nível local; c) demonstrar o objetivo do MP em tal cenário, Instituição que foi erigida como garantidora de direitos fundamentais; d) fazer um recorte espacial e temporal, tomando a cidade de Porto Alegre a partir do ano de 2016, para então examinar medidas concretas de interesse do mercado, como a tentativa de revisão do plano diretor sem a participação popular, em meio à pandemia. E flexibilizações urbanísticas ao largo do plano diretor, para atender às demandas do mercado,

como o Pontal do Arado e os projetos relacionados ao Centro Histórico e ao 4º Distrito; e) propor um papel para o MP, a partir das medidas que poderiam ter sido tomadas.

A justificativa principal da realização de uma pesquisa voltada ao direito à cidade se encontra na sua baixa efetividade no plano fático, cuja realidade tem imposto uma política voltada para o mercado, reforçando o caráter excludente e segregacionista da política urbana, situação que não é diferente no plano jurídico, cujo sistema de justiça o desconhece de forma generalizada, o que se reflete na inaplicabilidade da legislação correlata, especialmente do Estatuto da Cidade.

A definição do tema e a delimitação temática encontram respaldo dentro do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP), que tem área de concentração nas Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais, em cuja linha de pesquisa se situa o direito à cidade sustentável e o papel do Ministério Público como ator na sua tutela.

Para a construção da dissertação, no que diz respeito ao método de investigação, a pesquisa se filia ao método dialético, o qual penetra o mundo dos fenômenos para explorar as contradições na natureza e na sociedade (Lakatos; Marconi, 2003). Parte-se da premissa de que as sociedades capitalistas são contraditórias e que o pensamento dialético pode abrir a porta para uma mudança substancial no seu próprio interior, especialmente na parte em que se busca superar os efeitos do neoliberalismo na política urbana (Souza, 2010). Neste sentido, buscar-se-á confrontar os compromissos assumidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade com os cânones do neoliberalismo, bem como com os retrocessos a partir do impeachment de Dilma Rousseff na política urbana brasileira, com a extinção do Ministério das Cidades, entre outros atropelos, o que se refletiu no “apagão” da rede participativa, em cujo recorte temporal tomar-se-á como objeto de estudo a Cidade de Porto Alegre. Igualmente será objeto de confronto o papel do MP em tal contexto, que, da mesma forma, é permeado por contradições, especialmente em relação ao seu papel na tutela coletiva, onde se situa o direito à cidade. Trata-se de um estudo de caráter exploratório, mas que visa a contribuir com os esforços nacionais para a garantia do direito à cidade sustentável através da reconstrução da política urbana nacional.

Quanto aos métodos de procedimento, observar-se-á o Histórico, que consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade presente, porquanto as instituições se moldaram pelas alterações de suas partes componentes no decorrer do tempo, influenciadas pelo contexto cultural da respectiva época. O estudo deve alcançar os períodos de sua formação e de suas modificações, para o efetivo

entendimento de seu papel presente na sociedade. E o Comparativo, que é usado para comparações de grupos reciprocamente, em tempos distintos, e entre sociedades de iguais ou de diferentes estágios de desenvolvimento (Lakatos; Marconi, 2003).

Ainda, será usada a pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrangendo toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, como publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias e teses (Lakatos; Marconi, 2003). E a pesquisa documental, que utiliza documentos que ainda não receberam tratamento analítico, ou que podem ser reelaborados. Assim, em relação ao objeto empírico, serão escrutinados documentos envolvendo o plano diretor de Porto Alegre, projetos de intervenção específica do Centro Histórico, Pontal do Arado e 4º Distrito, bem como de ocorrências relacionadas à participação popular, como a renovação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA). Todos esses eventos tiveram expedientes instaurados no MP, no Tribunal de Contas, provocações de entidades representativas e alguns deles contaram com pronunciamentos judiciais, os quais serão objeto de exame (Gil, 2002).

O presente trabalho está estruturado em três capítulos, sendo que no primeiro se propõe a percorrer o itinerário do direito à cidade até sua incorporação na Constituição Federal de 1988, inspirada que foi no Constitucionalismo Contemporâneo, com amplo catálogo de direitos fundamentais e cláusula de abertura, cuja exigência de concretização é a grande tarefa de uma sociedade de modernidade tardia, considerando ainda a sua positivação na legislação infraconstitucional.

Tal processo é fruto de intensa luta popular há bastante tempo, o que será percorrido, especialmente em relação à ampliação do movimento pela reforma urbana no final da década de 1970, como resposta à grave crise econômica e fiscal que o país enfrentava, com desastrosas consequências para as parcelas vulneráveis da sociedade.

Neste contexto, foi construída a plataforma pela reforma urbana, a ser escrutinada, que resultou numa das chamadas "emendas populares" ao processo constituinte que erigiu a Constituição Federal de 1988, prevendo o reconhecimento dos assentamentos informais e sua integração à cidade, o combate à "especulação imobiliária", com a introdução do conceito de função social da cidade e da propriedade urbana e a "democracia direta".

Ainda, será objeto de abordagem, a repercussão do neoliberalismo em tal direito, que vem se materializando pela inflexão ultraliberal da política urbana. Assim, mais do que nunca o direito à cidade está a exigir visibilidade, considerando a financeirização da política urbana, com nefastas consequências sociais, políticas e econômicas.

Já no segundo capítulo pretende-se abordar a vocação do MP, especialmente, para a tutela dos direitos coletivos, entre os quais o direito à cidade, com a feição conferida pela Constituição Federal de 1988, e sua própria incompatibilidade com o neoliberalismo e o populismo, características político-econômicas que, igualmente, não se harmonizam com o direito à cidade.

O terceiro capítulo toma a cidade de Porto Alegre como recorte emblemático, considerando o grande movimento pendular que se verifica, especialmente a partir de 2016, pelo qual esta bela Capital do último Estado do Sul do Brasil, de berço do Fórum Social Mundial passou a ser laboratório da política neoliberal. Neste mesmo contexto, pretende-se escrutinar o papel esperado em contraste com o comportamento do MP, tomando por fio condutor a casuística Lei Complementar nº 930, de 29 de dezembro de 2021, que institui o Programa de Reabilitação do Centro Histórico.

Em suma, a pesquisa pretende dar visibilidade ao direito à cidade, de modo a colaborar na reestruturação da política urbana do Brasil, e, de modo particular, em Porto Alegre, que tem se apresentado como laboratório do projeto neoliberal excludente, a partir das possibilidades conferidas ao MP como fiscal da ordem urbanística e indutor de uma política urbana equitativa e sustentável, a dar concreção ao direito à cidade.

2 DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE: UMA REALIDADE CONSTITUCIONAL E SEUS CONTORNOS

No presente capítulo, pretende-se situar o direito à cidade na Constituição Federal de 1988, inspirada que foi no Constitucionalismo Contemporâneo, com amplo catálogo de direitos fundamentais e cláusula de abertura, cuja exigência de concretização é a grande tarefa de uma sociedade de modernidade tardia, considerando ainda a sua positivação na legislação infraconstitucional.

Ainda, será objeto de abordagem, a repercussão do neoliberalismo em tal direito, que vem se materializando pela inflexão ultraliberal da política urbana.

2.1 O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE

O Constitucionalismo Contemporâneo, ou neoconstitucionalismo, surge como resposta, especialmente, à catástrofe da segunda-guerra mundial, buscando afirmar a força normativa da constituição¹, a partir de uma leitura moral, com a expansão da jurisdição constitucional e uma nova dogmática interpretativa.

Nessa perspectiva, o marco histórico do novo direito constitucional foi o constitucionalismo do pós-guerra, especialmente na Alemanha e na Itália, pelo que a reconstitucionalização da Europa colocou a Constituição e sua influência em outro patamar perante as instituições contemporâneas, erigindo o Estado democrático de direito. Por sua vez, o seu marco filosófico buscou superar o positivismo jurídico, que equiparara o Direito à lei, afastando-o da filosofia, o qual foi associado à barbárie da referida guerra. Assim, o pós-positivismo vai além da legalidade estrita, visando a uma leitura moral do Direito, mas sem recorrer a categorias metafísicas, cuja interpretação busca uma teoria de justiça, sem respaldar voluntarismos (Barroso, 2007).

Surge a atribuição de normatividade aos princípios e sua combinação com valores e regras, com a formação de uma nova hermenêutica constitucional, com a técnica da ponderação na aplicação do direito, e a afirmação dos direitos fundamentais, o que foi reforçado com sua positivação, reaproximando o Direito e a filosofia, fenômeno político que ultrapassa a legitimação do poder e sua organização, ampliando o campo constitucional a toda a sociedade.

¹ Expressão consagrada por Hesse (1991), correspondente à sua aula inaugural na cátedra da Universidade de Freiburg.

Além da negação de normatividade aos princípios, eixo da própria Constituição, vigorava a subsunção a enunciados linguísticos, com a separação metodológica e cognitiva entre sujeito e objeto de interpretação. Prestigiavam-se as opções do legislador, olvidando-se da hermenêutica constitucional, a exigir pré-compreensão no processo decisório, com o ingresso dos fatos e da realidade na própria estrutura normativa, levando em conta as intersubjetividades (Schier, 2007).

Já pelo marco teórico reconhece-se a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e uma nova dogmática interpretativa, pelo qual as normas constitucionais assumem o qualificativo de imperatividade, atributo a ser garantido pela respectiva jurisdição (Barroso, 2007), trazendo-a para a arena política, porquanto impõe processos de concretização mais abertos, a partir de princípios de conteúdo amplo, em controle concentrado ou difuso.

Especialmente para aqueles Estados que se voltaram para a democracia constitucional mais recentemente, a constituição não teria muita importância na política se não gozasse do apoio de um agente especial que faz cumprir as restrições a que a constituição submete a política, assumindo o controle de constitucionalidade a função de importante indicador acerca da repercussão dos direitos fundamentais. Até então, o impacto constitucional era mínimo, e invocar direitos constitucionais poderia ser perigoso para os cidadãos. Os retrocessos e experiências com constituições ineficazes construíram a necessidade da jurisdição constitucional na segunda metade do século XX, com o colapso das ditaduras fascista e racista, socialista e militar, processo que se concluiu na década de 1990 (Grimm, 2016). Até então, vigia a soberania do Parlamento e a lei como expressão da vontade geral do modelo francês, o que foi superado pela doutrina da supremacia da Constituição, importada do sistema americano, e pela criação de modelos concentrados de controle de constitucionalidade, a serem realizados por tribunais constitucionais.

No Brasil, o renascimento do direito constitucional se deu com a Constituição de 1988, consolidando a travessia a um Estado democrático de direito, propiciando longo período de estabilidade institucional (Barroso, 2007), cujo aparato sofreu o maior teste nos arroubos sob Bolsonaro, a qual se inspirou nas constituições europeias do pós-guerra, porquanto buscou varrer o entulho autoritário do golpe militar de 1964 e promover os direitos fundamentais. Destaca Barroso (2007) que o Brasil enfrentou inúmeras resistências à concretização constitucional, por conta de um quadro que classificou de patológico, decorrente da herança autoritária e da falta de sinceridade, pelo que seu texto não passava de promessas e de

chamamento ao Legislativo, sem aplicabilidade direta e imediata, cabendo à Constituição de 88 e à nova dogmática hermenêutica a superação desse estado de coisas.

Nesse sentido, instituiu regras programáticas que determinam o agir político-social do Estado, consagrando o Estado Democrático de Direito como modelo de concretização dos direitos fundamentais sociais, conforme Streck (2019), que defende que os países de modernidade tardia, como o Brasil, devem ter uma constituição dirigente², que possa vincular o legislador a direitos fundamentais individuais e sociais, e permitir que a concretização desses direitos seja assegurada pela jurisdição constitucional. Significa avanço substancial, porquanto, pelo regime autoritário, o próprio Judiciário não gozava de independência e autonomia, o qual, na nova Ordem, passa a atuar como agente político, controlando a constitucionalidade e arbitrando conflitos envolvendo os demais poderes, pelo que, invariavelmente, todas decisões são passíveis de apreciação judicial (Sadek, 2011).

No tocante ao controle de políticas públicas, Barcellos (2005) discorre sobre a tensão envolvida, alertando que o espaço da política não pode ser invadido pela elite jurídica em usurpação ao povo e a seus representantes, mas isso não significa que a definição de tais políticas seja infensa à judicialização, considerando a centralidade da Constituição e a dogmática hermenêutica já destacada. Nessa perspectiva, o desenho da Carta Magna brasileira prevê a jurisdição constitucional como órgão de garantia da força normativa dos direitos fundamentais, pelo que se impõe uma digressão a respeito, inclusive para situar o direito à cidade.

Direitos fundamentais assumem esta estatura pelo reconhecimento e proteção do direito constitucional interno de cada Estado, ou seja, pela sua positivação. Nesse sentido, o constituinte estabeleceu uma estratégia de superação das injustiças, ao considerar que as desigualdades sociais não são naturais e foram historicamente construídas, pelo que erigiu amplo catálogo de direitos fundamentais (individuais, sociais, econômicos e culturais), bem como mecanismos de garantia desses direitos.

Conforme desenvolvido pela doutrina e jurisprudência alemãs, há uma dupla dimensão dos direitos fundamentais, uma subjetiva e outra objetiva, pelo que devem ser observados tanto no plano vertical, do indivíduo com o Estado, como no horizontal, nas relações entre

² Sobre a “extinção” do dirigismo, Canotilho (2001) fez uma releitura da sua tese, ao considerar que a Constituição Dirigente está morta se o dirigismo constitucional for entendido como normativismo constitucional revolucionário a operar transformações emancipatórias por si. Ademais, no Brasil a Constituição Dirigente continua a se justificar, considerando seu contexto histórico e as dificuldades de sua implementação, sendo a bússola para a mobilização social transformadora.

particulares. A propósito, os direitos fundamentais nem sempre encerram direitos subjetivos, especialmente em relação aos direitos fundamentais de prestação (Borowski, 2003).

Por conta da dimensão objetiva, que encerra uma ordem objetiva de valores da comunidade, encontra-se o dever de proteção do Estado em relação aos direitos fundamentais, estabelecendo uma relação cidadão-Estado-comunidade, em uma noção de comunidade, que também deve observá-los (Sarlet, 2015).

A Constituição Federal de 1988 adota uma concepção aberta de direitos fundamentais, a partir do disposto no § 2º do seu art. 5º, apontando para o reconhecimento da existência de direitos fundamentais positivados em outras partes do texto constitucional, os quais demandam proteção formal e material.

Conforme Sarlet (2015, p. 61):

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhe ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição formal.

Um direito fundamental fora do catálogo se classifica em razão de sua substância e relevância, considerando sua efetiva importância para a comunidade em determinado momento histórico, pelo que não resta dúvida da fundamentalidade do direito à cidade, porquanto a imensa maioria da população brasileira vive no espaço urbano, locus da cidadania e da realização do ser humano.

Mas antes de se adentrar no direito à cidade propriamente dito, cabe estabelecer a própria autonomia do direito urbano³, seja em razão da referência a esse ramo na repartição de competências entre os entes federados, seja pela especialidade do objeto, princípios e da legislação pertinente.

Houve resistência da academia e dos operadores do direito em geral em reconhecer tal autonomia, o que não ocorreu com outros ramos, como o ambiental, sendo que, de certa forma, como se verá adiante, o próprio Poder Judiciário ainda não superou o paradigma civilista/administrativista que permeava a matéria até o novo marco inaugurado com a Constituição Federal de 1988.

³ “A expressão Direito Urbano é preferível a Direito Urbanístico, uma vez que, como já se disse, o Urbanismo é tão-somente um subconjunto dentro do campo do planejamento urbano, subconjunto esse ligado a uma área de atuação profissional em particular. A título de analogia, note-se que ninguém fala de "Direito Agrônômico", mas sim de Direito Agrário” (Souza, 2010).

Fazendo essa reflexão, Alfonsin e Fernandes (2010) especulam que

Já a maior aceitação do Direito Ambiental parece dever-se em parte ao fato de que a “agenda verde” dessa disciplina é frequentemente a expressão de uma visão naturalista de um espaço territorial abstrato e sem conflitos fundiários, sendo como tal certamente mais próxima da sensibilidade das classes médias do que a “agenda marrom” das cidades poluídas, e que são especialmente estruturadas a partir dos conflitos político-sociais e jurídicos em tomo do acesso à terra e das relações sociais de propriedade.

A respeito do objeto, após a promulgação do Estatuto da Cidade, a nova ordem jurídico-urbanística brasileira do Direito Urbano o desloca para a tutela do direito à cidade sustentável, ponto central do presente trabalho (Alfonsin; Fernandes, 2010).

Embora não referido expressamente na Constituição Federal, extrai-se dos “sobreprincípios”⁴ da função social da cidade e da propriedade o direito à cidade, reconhecido como direito humano coletivo, sendo titularizável pela coletividade indeterminada e potencialmente indeterminável dos habitantes de espaço urbano de determinada cidade.

Bruno Filho (2015) faz importante registro representado pelo polo de irradiação constitucional desses princípios em um eixo vertical, que se ligam ao art. 2º do Estatuto da Cidade (será escrutinado), a demandar contextualização valorativa e hermenêutica, produzindo, então, conexões horizontais a partir de casos concretos, sem prejuízo de outras ligações verticais com dispositivos constitucionais, do que resultará a política urbana.

Conforme Mello (2017a), o direito à cidade não consta de lista constitucional ou legal de direitos coletivos, o que se extrai de várias disposições normativas, merecendo destaque a Lei n. 7.347/85, que regula a ação civil pública especialmente para proteção de direitos coletivos, a qual prevê, na lista de direitos e interesses a serem tutelados pela ação, a lesão à ordem urbanística (artigo 1º, VI)⁵.

Ao comentar a dupla dimensão do direito material enfeixado por tal locução, Luciano Brasil (2021) destaca que, além de ordem como ordenamento jurídico, vem como sinônimo de realidade social, cuja ênfase é deslocada da esfera jurídico-política para o campo social e econômico, tendo por objeto as relações do tecido social.

⁴ “Entenda-se aqui como sobreprincípios nada mais que os princípios de direito, com todas suas características elementares, mas cuja amplitude é tanta que permite a derivação de outros tantos princípios também de direito, que com os anteriores guardam uma relação dialética, de reforço e de validação. De fato, e numa perspectiva pragmática, alguns princípios são tão amplos que sua aplicabilidade, ainda que não dependente, nem mesmo para a solução do caso concreto, se torna mais plausível e até legítima quando desenvolvida ou desdobrada.” (Bruno Filho, 2015).

⁵ “Em que pese cuidar-se de um conceito jurídico indeterminado, parece possível reconhecer que “ordem urbanística” é uma metonímia para se referir à própria “cidade” (Mello, 2017a).

Para Alfonsin (2012), a Constituição Federal contemplou⁶ o direito à cidade com a expressão “funções sociais da cidade”, ao classificá-lo como um novo direito coletivo, a partir da mesma interpretação que se faz da função social da propriedade, que encerra uma obrigação inerente ao direito. Aliás, dessa correlação nasce o princípio da coesão das normas urbanísticas.

De fato, se a expressão “função social da propriedade” refere-se não à emergência de um dever do proprietário, mas a um direito coletivo ao cumprimento dessa função social pelo proprietário, é evidente que o direito de propriedade deixa de ser, nesse momento, um mero feixe de direitos (usar, gozar, dispor e reivindicar), para incluir aí uma obrigação inerente ao próprio direito, que é transformado, portanto, em seu estatuto jurídico. Ao utilizar a mesma técnica legislativa para falar das cidades, é evidente que se há uma “função social da cidade”, é porque emerge da Constituição Federal um novo direito: o direito coletivo à cidade, que deve atender às funções sociais que lhe são próprias (Alfonsin, 2012).

Em reforço, Alfonsin (2006) leciona que a propriedade foi transformada em um “direito-função”, a partir de uma interpretação axiológica dos vocábulos “função social”, lógica que também se aplica ao direito à cidade.

A propósito, Carvalho Filho (2013) faz a distinção de tais funções, ao sustentar que uma está ligada às demandas da coletividade, e a outra, a da propriedade, busca adequação ao plano diretor. Acerca daquelas, sustenta que visam a

Desenvolver as funções sociais de uma cidade representa implementar uma série de ações e programas que tenham por alvo a evolução dos vários setores de que se compõe uma comunidade, dentre eles os pertinentes ao comércio, à indústria, à prestação de serviços, à assistência médica, à educação, ao ensino, ao transporte, à habitação, ao lazer, e, enfim, todos os subsistemas que sirvam para satisfazer as demandas coletivas e individuais (Carvalho Filho, 2013).

Dito de outro modo, a Função Social da Cidade constitui-se no norte da política urbana, sendo a Função Social da Propriedade Imóvel Urbana condicionante inafastável desse objetivo, em cujo arranjo o direito individual de propriedade se vincula ao direito coletivo à oferta da função social, pelo qual o particular não cede em seu direito individual face ao interesse coletivo, o qual é definido pela função. Trata-se de função com conteúdo material, pelo que, para além de sua declaração no respectivo plano diretor, deve ser aderente às condições objetivas da cidade que se pretende desenvolver, relação esta a ser demonstrável (Bruno Filho, 2015).

Em tal contexto, o direito à cidade é caracterizado por uma forte interdependência com outros direitos fundamentais, como moradia, gestão democrática, meio ambiente, regularização

⁶ Conforme Mello (2017a), “a Constituição Federal não usa a expressão direito, porém claramente incorpora, em seu artigo 182, caput, a proteção e promoção da “cidade” como um bem jurídico-constitucional que merece tutela jurídica e, portanto, judicial”.

fundiária, saneamento, educação, trabalho, saúde, serviços públicos, lazer, segurança e transporte público.

Ainda, o direito à cidade é um direito fundamental de terceira dimensão, não podendo seu núcleo essencial ser esvaziado por qualquer medida, seja administrativa ou legislativa, nem superados as conquistas e avanços decorrentes, considerando o caráter progressivo e unitário de tais direitos. A terceira dimensão de direitos fundamentais priorizou os direitos atrelados à fraternidade, na concepção da solidariedade. Esse avanço, em boa parte, se deu com base na necessidade de proteção do meio ambiente, a partir do compromisso intergeracional, sendo a coletividade seu titular. Neste sentido, o direito à cidade consubstancia-se como a expressão do direito à dignidade da pessoa humana, constituindo o núcleo de um complexo sistema de direitos (Cavalazzi, 2007).

Não obstante, Alfonsin *et al.* (2017) faz uma importante provocação acadêmica acerca da natureza jurídica do direito à cidade, ora considerado como princípio da política urbana, ora como direito fundamental, ora como objeto do próprio Direito Urbanístico, ao refletir que “A ruptura com os esquemas classificatórios anteriores parece ser a tarefa epistemológica dos/as juristas que se importam com a efetividade do jovem direito à cidade, com toda a novidade (e utopia) da qual ele é, sem dúvida, portador”.

Em suma, o direito à cidade tem estrato constitucional e foi positivado pela legislação infraconstitucional, vinculando a todos, o que será enfrentado a seguir.

2.2 O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE E A (DES)DEMOCRATIZAÇÃO⁷ URBANA

O tema da reforma urbana é fruto de intensa luta popular há bastante tempo, e desaguou no processo constituinte que resultou na Constituição Cidadã. No final dos anos 1970⁸ o movimento pela reforma urbana se ampliou, como resposta à grave crise econômica e fiscal que o país enfrentava, com desastrosas consequências para as parcelas vulneráveis da sociedade. Então, além de moradores de assentamentos informais, de periferias e favelas das cidades, foi reforçado por setores das classes médias profissionais liberais, como arquitetos, engenheiros e advogados, especialmente por meio dos seus respectivos sindicatos. Neste

⁷ Mais adiante se retomará o conceito, mas, por ora, busca-se relacionar o processo de esvaziamento da democracia substancial, sem a extinguir formalmente (Brown, 2010).

⁸ A partir de tal década o novo sujeito social composto das populações urbanas periféricas se insurgiu, colocando na agenda da transição democrática a gravidade do problema das cidades, que seguiam dominadas privadamente pelo capital e pela especulação imobiliária (Pochmann, 2021).

contexto, foi construída a plataforma pela reforma urbana, que resultou numa das chamadas "emendas populares"⁹ ao processo constituinte que erigiu a Constituição Federal de 1988, prevendo o reconhecimento dos assentamentos informais e sua integração à cidade, o combate à "especulação imobiliária", com a introdução do conceito de função social da cidade e da propriedade urbana e a "democracia direta" (Rolnik, 2015).

Tal proposição, embora mutilada, resultou no capítulo da política urbana, que, por sua vez, veio a ser regulamentado depois de mais de uma década pelo Estatuto da Cidade, incorporando boa parte daquelas medidas descartadas pelo Constituinte. Pelo art. 2º, I, da Lei 10.257¹⁰ (Brasil, 2001), o Brasil passou a positivar o direito à cidade, vinculando a administração pública e as relações privadas.

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (Brasil, 2001).

Reforçando a natureza coletiva e transgeracional de tal direito, agora sob a luz desse dispositivo, Mello (2017a) leciona que

Um direito à cidade justa ou sustentável, onde se assegure o bem-estar dos seus habitantes, como determina a Constituição Federal, é sempre um direito transindividual, ainda que por vezes esse direito possa estender-se à totalidade dos seus habitantes e em outras limite-se a parcelas desse todo, e, inclusive, admita conflitos entre a multiplicidade de seus habitantes. E mais, é também um direito transgeracional, já que o valor político-moral e jurídico na justiça e sustentabilidade da cidade não se restringe aos indivíduos hoje existentes, mas se estende àqueles que pertencerão às gerações que nela vão habitar no futuro, como prevê expressamente o artigo 2º, I, in fine, do Estatuto da Cidade.

A propósito da busca de justiça social¹¹ no contexto capitalista, o presente trabalho se inspira em Fainstein (2010), que traz o postulado da equidade, em substituição à igualdade

⁹ Sob a responsabilidade formal da Federação Nacional dos Engenheiros, da Federação Nacional dos Arquitetos e do Instituto de Arquitetos do Brasil, mas também sob a organização da Articulação Nacional do Solo Urbano, da Coordenação dos Mutuários do BNH e do Movimento em Defesa do Favelado, “além de 48 associações locais ou regionais” (Maricato, 1987), tendo por primeira signatária Nazaré Fonseca dos Santos, a Emenda Popular nº 63, de 1987, como ficou oficialmente registrada, obteve 131 mil assinaturas.

¹⁰ Bruno Filho (2015) amplia o escrutínio desse dispositivo, ao discorrer sobre o papel estruturador do Estatuto da Cidade, exercendo atratividade em relação a outros diplomas legais. Tal dispositivo aglutinou as chamadas diretrizes gerais, diluídas em outras propostas legislativas, o que explica alcances qualitativos diferentes.

¹¹ O geógrafo Marcelo Lopes de Souza (2010) agrega a qualidade de vida, explicando que a justiça social não é um fim em si mesma, a qual pode se fazer presente sem aquela transformação na vida das pessoas. E, por sua vez, a qualidade de vida pode se verificar de forma mascarada, pelo que ambos parâmetros são complementares.

marxista, desiderato a ser explorado quando da casuística.¹² No mesmo sentido, Marcelo Lopes de Souza (2010), sob a perspectiva da autonomia¹³, propõe justiça social e qualidade de vida como parâmetros substantivos subordinados (à autonomia) transformadores no ambiente capitalista, a serem aferidos pelo nível de desenvolvimento socioespacial¹⁴.

Procurando desdobrar a abstração dos parâmetros gerais de justiça social e qualidade de vida, o autor (Souza, 2010) esclarece que aquele se vincula à esfera pública e pode se particularizar na segregação residencial, no grau de desigualdade socioeconômica e no grau de oportunidade para participação cidadã direta em processos decisórios relevantes; e este à particular, subordinando-se à satisfação individual, em demandas como educação, saúde e moradia.

Essa linha supera, sem desmerecer seu conteúdo, àquela desenvolvida por Henri Lefebvre (2008), filósofo marxista francês, que justamente escreveu o livro *O Direito à Cidade*, publicado em 1968, inaugurando tal conceito, para quem a classe operária teria que protagonizar a revolução urbana rumo ao socialismo, em oposição à estratégia da classe dominante. Assim, o direito à cidade vem como uma utopia, uma bússola a orientar a luta das classes trabalhadoras urbanas contra a lógica capitalista de produção do espaço urbano, que joga os pobres para a periferia, mercantiliza o solo urbano e transforma a cidade num ativo de expansão do capital. Também supera a do geógrafo marxista britânico Harvey (2014, p.15), para quem, em uma releitura de Lefebvre (2008), o direito à cidade “surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero”, luta que levaria, igualmente, ao socialismo^{15,16}.

¹² “O conceito de cidade justa faz referência à noção antiga e sólida de justiça política, e parece ser mais apropriado para dar ao conteúdo axiológico desse direito a generalidade necessária para incorporar as diversas dimensões morais da organização jurídica da vida política de uma cidade” (Mello, 2017a).

¹³ Marcelo Lopes de Souza (2010) vai buscar na teoria de Cornelius Castoriadis o conceito de autonomia, que divide em coletiva e individual, visando à superação das assimetrias de poder, institucionalizadas por uma minoria dirigente e uma maioria dirigida. Trata-se de uma busca gradual, que não se relaciona com o tudo ou nada, admitindo vários arranjos em dado contexto, sempre no sentido de avançar na emancipação.

¹⁴ “A mudança social positiva, no caso, precisa contemplar não apenas as relações sociais, mas, igualmente, a espacialidade. A importância do espaço (que é palco, fonte de recursos, recurso em si [localizações], arena, referencial simbólico/identitário e condicionador; que é substrato material, lugar e território), na sua multidimensionalidade, tem sido comumente negligenciada pela literatura standard sobre teoria do desenvolvimento. Essa negligência para com a dimensão espacial da sociedade, discutida pelo autor alhures (SOUZA, 1996a; 1997a; 1997b), pode ser acrescentada ao economicismo, ao etnocentrismo e ao teleologismo como um dos vícios propriamente epistemológicos que têm dominado o ambiente teórico há décadas. É para enfatizar a necessidade de se evitar essa negligência que o autor tem usado a expressão desenvolvimento socioespacial, em vez de, simplesmente, desenvolvimento social” (Souza, 2010, p. 61-62).

¹⁵ O fato de a posição dos críticos marxistas se achar enfraquecida, pelo sucesso conservador decorrente da queda do Muro de Berlim, em 1989, não desautoriza uma análise séria de seu conteúdo, antes pelo contrário (Souza, 2010).

¹⁶ Ao discorrer sobre a resistência da linha marxista à própria ideia de planejamento, Marcelo Lopes de Souza (2010, p.33) registra avanço no posicionamento de Harvey: “A possibilidade mesma de que a ação estatal, em

Feito o parêntese, na linha da cidade justa, mas preocupado em estabelecer as balizas jurídicas, a partir das posições jurídicas subjetivas envolvidas, e em não “transferir para o Poder Judiciário a gestão da vida urbana”, Mello (2017a) propõe uma teoria da cidade justa.

[...] a construção de uma teoria da cidade justa, no âmbito da ciência do direito, deve deter-se na elaboração de uma teoria das estruturas jurídicas e políticas básicas da cidade, ou seja, de instituições, procedimentos e direitos necessários para a promoção de uma cidade justa, não devendo ocupar-se das diferentes concepções de vida boa que acolhem e sustentam os indivíduos e os grupos que compõem a coletividade. Ou seja, uma teoria da cidade justa deve ser politicamente neutra em relação às diferentes concepções de vida boa sustentadas pelos habitantes da cidade e preocupar-se de propiciar apenas as condições básicas para que os indivíduos e grupos se realizem individual e coletivamente na vida comunitária (Mello, 2017a).

Essa leitura, mais próxima de Kant (2016) e Rawls (1997), tem de vir acoplada, nos termos preconizados neste trabalho, ao dever moral de solidariedade, categoria que se afasta da neutralidade professada (Sandel, 2023). No ponto que estamos, há uma responsabilidade especial dos concidadãos com o direito à cidade, como membros que fazem parte de uma determinada comunidade, conferindo-lhe uma dimensão política. Na concepção do presente trabalho, aproveitando a positivação, a reivindicação inicial teria de recair para incluir e oferecer oportunidades para aqueles habitantes que não lograram alcançar condições dignas de vida na cidade, ou seja, a parcela vulnerável da população, o que supera a questão conceitual sobre o sujeito do direito, considerando a dimensão coletiva do direito à cidade. Bruno Filho (2015), ao comentar a função social da cidade, traz o elemento de integração social, para sublinhar o compromisso prioritário em relação às parcelas excluídas pelo histórico econômico e político.

Vale lembrar que os movimentos sociais brasileiros influenciaram diretamente a Carta Mundial Pelo Direito à Cidade, apresentada no II Fórum Social Mundial, na Cidade de Porto Alegre, Capital esta que merecerá um capítulo no presente trabalho.

Eis a sua definição para o direito à cidade:

[...] 2. O Direito a Cidade é definido como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus

uma sociedade capitalista, possa ser, a um só tempo, relevante e não-reacionária, tem sido descartada pelos "antiplanejadores" marxistas, devido a uma espécie de essencialismo (ou mitificação e hipostasiamento do significado da "revolução"). É reconfortante ver que ninguém menos que David Harvey, recentemente (HARVEY, 1999 e 2000:Cap. 12), tenha demonstrado um considerável amolecimento de sua resistência intelectual a esse respeito, conquanto ainda tenha algumas dificuldades para valorizar em toda a sua extensão um planejamento crítico como algo realmente capaz de contribuir, sim, para uma mudança socioespacial profunda, ainda que de modo complexo”.

usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos.

Impulsionar as funções sociais de uma cidade implica um conjunto de ações e programas que melhore a vida das pessoas de uma comunidade, satisfazendo demandas coletivas e individuais (Porto Alegre, 2001).

Verdadeiramente, o direito à cidade não se condiciona à garantia de acesso a direitos previstos, na medida em que impulsiona o agir a uma cidade diferente, no sentido coletivo, com foco no ser humano, a partir de alternativas construídas até utopicamente em um primeiro momento, mas que a imaginação coletiva é capaz de materializá-las no caminho de um outro mundo. Harvey (2013) o define como inalienável, a ser abraçado pelo movimento político, no sentido de se tornar uma via catalítica de mobilização, para se pensar e construir uma outra vida urbana. Vem associado à possibilidade de usufruto integral dos benefícios oferecidos pela cidade. Significa, neste norte, projeto ambicioso, largamente difuso, que flerta com a utopia, apostando na justiça e, enquanto neste solo, na própria igualdade, o que leva a necessidade de um reequilíbrio de toda a máquina pública (Bruno Filho, 2015).

Importante situar que a positivação do direito à cidade como aposta no avanço da política urbana encontra limites e críticas daqueles que acreditam que nesse patamar poderia se esvaziar da sua essência, no sentido de um projeto político mobilizador e potencializador de transformação social¹⁷. No entanto, longe de esvaziar o conteúdo de um generoso direito, deve-se aproveitar a amplitude do seu conceito para proporcionar políticas públicas que ao fim e ao cabo se constituirão no lastro para o seu efetivo preenchimento. Não se transforma uma sociedade por imposição, como já trabalhado, é preciso projeto e um começo, e isso passa pelo enfrentamento da exclusão social que se materializa nas favelas, na população de rua e na insegurança alimentar.

No Brasil, considerando o histórico desenhado, a positivação do direito à cidade é uma grande conquista para garantir acesso à cidade, como à moradia, saneamento de qualidade e mobilidade, podendo se constituir no motor para mobilizar a retomada da participação popular. Evidente que a perspectiva jurídica é uma luta difícil, considerando a tradição liberal do sistema de justiça, que tem resistência ao enfrentamento de direitos coletivos. Ademais, a tarefa ganha maior complexidade na medida em que a propriedade é o centro da ordem jurídico-urbanística brasileira, ganhando status de direito real absoluto. Aliás, Alfonsin *et al.* (2023) propõe a

¹⁷ Na lição de Mello (2017a), “Se o direito à cidade fosse meramente uma soma dos direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos, ele seria um conceito desnecessário”.

desconstrução desse sentido, ao resgatar as origens históricas desse “modelo proprietário”, visando à descolonização do pensamento sobre o direito de propriedade e à sua desnaturalização, tão conveniente para os grandes proprietários de terras. De fato, a Lei de Terras de 1850 legitimou as sesmarias, outorgadas em período anterior à independência do Brasil, naturalizando a tomada das terras dos povos originários e dificultando o seu acesso ao povo negro, trazido como escravo (Alfonsin *et al.*, 2023).

Entre as consequências

A promulgação da Lei de Terras marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, com grandes consequências para o desenvolvimento das cidades. A partir de sua promulgação, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria (Rolnik, 1997, p.23).

Em realidade, na cultura brasileira, a propriedade da terra e o respectivo título de registro ultrapassam a esfera econômica para integrar a própria personalidade do indivíduo, cuja cidadania passa a se dividir entre proprietários ou não, o que influi no acesso a direitos e a existência no espaço urbano (Pereira; Milano; Gorsdorf, 2019). Aliás, a propriedade fundiária desde sempre se revelou incompatível com a participação autônoma das massas rurais, o que se agudizou nas formas modernas de vida, cujo modelo concentrador é incapaz de ampliar as oportunidades de trabalho adequadamente remuneradas à população. Tal fenômeno também se estendeu ao espaço urbano.

Conforme Mello (2017a), “[...] admitir que existe um direito jurídico à cidade significa aceitar que os bens, valores e interesses por ele protegido podem e devem ser, em alguma medida, objeto de proteção judicial”. No ponto, Alfonsin (2016), a partir de pesquisa junto ao Tribunal de Justiça do RS, tido como progressista, concluiu que o Estatuto da Cidade, especialmente no que tange aos direitos à cidade e à moradia, não foi recepcionado por este órgão. Isto se dá pela utilização de um paradigma civilista na resolução de conflitos, inviabilizando a concretização da política urbana consolidada no texto constitucional.

No mesmo sentido Mello (2017a), que reflete um certo ceticismo, especialmente em relação ao poder público, o que será melhor explorado nos capítulos seguintes, inclusive com alternativas extrajudiciais.

De fato, ainda não é comum encontrarmos decisões judiciais condenando entes públicos a executar as obrigações jurídicas típicas do conteúdo normativo que estamos atribuindo ao direito à cidade. E mesmo se a jurisprudência tornar-se favorável à

justiciabilidade deste direito coletivo, os atores envolvidos com a sua proteção e promoção ainda terão que enfrentar o desafio ainda mais difícil de encontrar mecanismos eficazes para a execução de decisões judiciais que condenam o Poder Público a executar obrigações positivas, já que sabidamente o processo civil ainda não dispõe de instrumentos procedimentais adequados para impor coercitivamente a órgãos públicos o cumprimento de obrigações de fazer (Mello, 2017a).

Não obstante, após amplas reflexões das críticas e limitações sinteticamente trazidas, Viveiros (2020, p. 238) aponta que o “O direito à cidade como alicerce nas lutas urbanas tem seus limites e pressões expostos nos inúmeros conflitos nas cidades, mas não parece ser uma dimensão que se possa desprezar”. Estabelecido o direito à cidade, impõe-se uma digressão para se situar o próprio urbanismo no processo de construção das cidades e o legado da sua morfologia. A industrialização alterou o perfil das cidades, atraindo migrantes em busca de emprego. Paris e Londres, especialmente, enfrentaram este fenômeno migratório desordenado, inchando sua população¹⁸.

Neste contexto surge a necessidade de reformas urbanas, e o próprio urbanismo, primeiramente como uma preocupação de saúde pública. Como se sabe, tais cidades foram tomadas por inúmeras doenças, que dizimaram parcela significativa de sua população. Desde então, engenheiros e arquitetos, em verdadeira experimentação, têm desenvolvido técnicas para construir cidades, os planos-mestres.

Sennet (2018) resgatou a antiga diferença entre *ville*, referindo-se à cidade como um todo, e *cit  *, como o modo de vida num bairro, os sentimentos de cada um em rela  o aos vizinhos e aos estranhos, e sua vincula  o com o lugar. E, com esta premissa, demarca a diferença entre o ambiente construído, a *ville*, e a maneira como as pessoas habitam, a *cit  *. A partir desta constru  o procura situar o papel do urbanismo, na concep  o de controlar o destino e o ambiente, o seu *homo faber*, concluindo que, de uma vincula  o frágil no século XIX, o urbanismo virou uma comunidade isolada no século XX, inflexão que isolou o modo de vida das pessoas no processo de constru  o do ambiente.

Merecem destaque Ildefons Cerd  , arquiteto espanhol, que concebeu o planejamento de Barcelona; o reformista Haussmann, que derrubou e construiu uma nova Paris; e o urbanista Le Corbusier, que também buscou reformular esta cidade. Vale citar ainda o urbanista Ebenezer Howard, que buscou uma soluço digna para a sociedade industrial inglesa, que deteriorava a vida dos operários nos centros de produ  o industrial, com sua cidade-jardim, soluço esta permeada de pragmatismo e utilitarismo. E Robert Moses, o pol  mico engenheiro que ditou, de

¹⁸ Aqui se está apenas indicando um dos fen  menos que levaram ao crescimento desordenado das cidades, o que se registra para fugir completamente do rótulo estigmatizante de que os pobres oriundos das áreas rurais estariam fora do lugar, conforme desenvolvido por Raquel Rolnik.

forma arbitrária, o urbanismo de Nova Iorque (Jacobs, 2011). Já no Brasil, o Engenheiro Pereira Passos, Prefeito do Rio de Janeiro nomeado pelo Presidente Rodrigues Alves em 1902, então Distrito Federal, reformou a cidade, inspirado em Haussmann e naquele mote inicial de higienização e saneamento¹⁹ (Castro, 2019)²⁰. Tais expoentes levaram em conta suas concepções, desconectadas da população envolvida. Assim, produziram efeitos colaterais gigantescos, tanto positivos quanto negativos, estes especialmente em relação às camadas de mais baixa renda.

Le Corbusier²¹, por exemplo, pretendia racionalizar a cidade para que cada uma das quatro funções que definia -vida, trabalho, recreação e circulação- tivesse seu espaço vinculado a uma forma representativa literalmente à respectiva função. Esta concepção orientou o planejamento de Brasília, que, como se sabe, é conhecida pela falta de calçadas e por vias expressas de alta velocidade. Já Haussmann foi um autoritário que promoveu gentrificação e dívida, mas, ironicamente, deixou o legado dos bulevares, que servem de lazer e serviram para agregar massas politizadas. Por sua vez, Cerdà, com sua visão humanista de igualdade e sociabilidade, acabou gerando vulnerabilidades sociais e econômicas. De seu turno, a cidade-jardim de Howard resultou no rodoviarismo, aumentando o espraiamento urbano e impactando negativamente o meio-ambiente. E Pereira Passos deixou alto custo social, inclusive com a formação das favelas nos morros cariocas.

Nessas breves tintas, pretende-se demonstrar que uma cidade não é uma máquina de viver, mas um espaço que deve valorizar e promover as pessoas, em sua diversidade, as quais devem ter oportunidade de participar ativamente das decisões que envolvem o ambiente construído. Assim, não se buscou escrutinar escolas de pensamento urbanístico, mas apenas abrir a porta para a importância da participação popular na produção das cidades. Também não se objetivou as motivações subjacentes que orientaram as personalidades referidas, mas invariavelmente a lógica do capital foi determinante, inclusive como solução de crise de sobreacumulação, o que reforça a necessidade de busca de equilíbrio em tais intervenções, com a gestão democrática²².

¹⁹ Conforme o autor, a partir de então o Rio de Janeiro teve uma sucessão de engenheiros como prefeitos, tidos por “homens práticos e objetivos”, os quais incontáveis vezes reduziram a cidade a escombros, para reconstruí-la.

²⁰ Outras ondas “reformistas” se verificaram no Brasil, como as inspiradas nos Estados Unidos entre as décadas de 1930 e 1980, inaugurando a verticalização e a mobilidade rodoviária, e consolidando a concentração dos vulneráveis nas periferias autoconstruídas (Pochmann, 2021).

²¹ Autor da “Carta de Atenas”, documento resultante de um encontro programático de arquitetos e urbanistas na Grécia em 1933, na qual constam princípios básicos do morar e viver modernos da primeira metade do século XX.

²² Sevilla-Buitrago (2023) faz importante reflexão sobre a lógica urbanística empregada para restringir a ocupação dos espaços públicos e “educar” as massas a partir de intervenções “pedagógicas” segregacionistas para a

Seguindo essa trilha, na década de 1980²³, a mencionada coalizão pela reforma urbana elegeu administrações locais comprometidas com um modelo redistributivista e de ampliação da cidadania, as chamadas gestões "democrático-populares" (Rolnik, 2015), estando a cidade de Porto Alegre entre as que encamparam essa ideia. Nesse modelo, as favelas e periferias foram incluídas no radar das políticas públicas, com prestação de serviços públicos, bem como apoio a programas de geração de renda e outros projetos sociais.

Tal concepção também alterou a formulação do planejamento, até então incidente como instrumento de desenvolvimento urbano, resultando em urbanização intensa e marcado pela exclusão político-territorial de parcelas majoritárias da população, passando a assegurar a todos o direito à cidade, em contraposição à sua mercantilização. Essa nova lógica também investiu na construção da cidadania, que vai muito além dos procedimentos político-eleitorais, buscando a formação de um sentido coletivo, em oposição a um modelo de sociabilidade individualista que não respeita o interesse público (Rolnik, 2015).

Nessa perspectiva, a redemocratização no Brasil retomou a participação social nas políticas públicas, deixando suas marcas no próprio processo constituinte, como visto. Foram criados ou reforçados conselhos, conferências nacionais e orçamentos participativos, ampliando a representação democrática. As inovações democráticas se espalharam até o nível local, com destaque para o Orçamento Participativo. Entretanto, já havia uma preocupação que envolvia a academia, com sua qualidade e efetividade, escrutínio que foi atropelado pelo *impeachment* da presidente Dilma em 2016²⁴, e, sobretudo, pela instalação do populismo reacionário em 2018 (Fedozzi, 2022).

A crise da globalização²⁵, especialmente a partir de 2008 com a crise financeira (justamente a crise do *subprime* envolvendo hipotecas imobiliárias) e o terrorismo, já escancarara as portas para ciclos conservadores autoritários mundo afora. No Brasil, além da

reprodução do capital, em cujo ideal nasceu o Central Park, por exemplo, normalizando uma nova urbanização cosmopolita.

²³ A partir desta década, por conta da desindustrialização precoce e da passagem antecipada para a sociedade de serviços, surge o fenômeno da "ruralização das elites", com a multiplicação de condomínios residenciais em bairros novos para segmentos do topo social, ancorados no processo de financeirização da riqueza e de avanço das tecnologias de informação e comunicação (Pochmann, 2021).

²⁴ O *impeachment* de Dilma Rousseff foi arquitetado, inclusive, com o apoio do seu vice, antes do exame jurídico e político das tais pedaladas fiscais, pretexto que deu verniz de formalidade à manobra.

²⁵ Não se está a compreender a globalização como fenômeno estritamente financeiro, o qual apresenta dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo. Mas, aos objetivos do presente trabalho, cumpre acentuar que as faces financeira e política da globalização potencializaram o neoliberalismo, enquanto instrumental de poder. Igualmente importante referir que a globalização pode ser contra-hegemônica, articulando as forças de resistência, como iniciativas populares de organizações locais em redes de solidariedade transnacional, representando alternativas à exclusão social e fomentando o desenvolvimento e a participação democrática (Santos, 2002).

crise econômica, a Presidente Dilma²⁶ havia se reeleito em uma eleição tensa, com pouca margem, enfrentando dificuldade na governabilidade. Vale lembrar que se consolidou entre nós o presidencialismo de coalizão, no qual é preciso lotear os espaços entre os partidos que sustentam o governo no parlamento, arranjo que estava instável²⁷. Então, se instala o retrocesso à democracia, em um processo de desdemocratização, no sentido construído por Tilly (2013, p. 28; 73), que analisa indicadores que levam a essa direção, não obstante o país seja classificado como democrático, pelo que resultaria em "um movimento líquido na direção de consultas mais estreitas, mais desiguais, menos protegidas e menos mutuamente vinculantes." Nesse sentido, a derrota política do decreto que estabelecia a Política Nacional de Participação Social (Decreto n. 8.243/2014), editado pela presidente Dilma Rousseff, em resposta às “Jornadas de junho de 2013”²⁸, que tomaram as ruas do país em um movimento difuso, que foi capturado pela direita e ultradireita.

Já sob Michel Temer, o mencionado Vice, o Ministério das Cidades foi extinto, desidratando toda a política até então em curso, e, no que se refere à participação, jogou a conferência nacional das cidades a um limbo jurídico, na medida em que caberia a este a respectiva convocação. Essa situação quebrou uma importante mobilização nacional que se consolidava. Conforme Alfonsin e Fernandes (2010), “Talvez o aspecto mais notável do novo aparato político-institucional criado no Brasil seja a instalação do Conselho Nacional das Cidades.”, o que dá uma dimensão do retrocesso. Mas a pá de cal veio com a posse de Bolsonaro, que eliminou a rede participativa, em um movimento antissistema e antipolítica, instalando o populismo reacionário, conforme percutiente análise de Lynch e Cassimiro (2022). Tal atitude foi materializada no decreto presidencial n. 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu os colegiados, ressaltados aqueles criados a partir do próprio governo Bolsonaro²⁹. Goulart (2013) vê refluxo dos movimentos sociais, com prejuízo para a consolidação da democracia no país, considerando que a relação de forças é favorável aos conservadores, cuja supremacia impede a concretização dos direitos sociais e difusos consagrados na Constituição Federal.

²⁶ Conforme Pochmann (2021), encerra-se, então, o ciclo político da Nova República (1985-2016), o mais longo da História nacional de estabilidade do regime político-democrático, cujo encerramento a partir da referida manobra deu musculatura ao receituário do neoliberalismo.

²⁷ Na atual quadra política, nem o loteamento garante a governabilidade, considerando a concessão do “orçamento secreto” ao Congresso, pelo governo populista reacionário.

²⁸ Por todos, Alonso (2023) escrutina esse pedaço da história, que culminou com a extrema-direita assumindo o controle da “rua”, posteriormente campo identificado como “patriota”, porquanto se valia (e ainda se vale) dos símbolos nacionais.

²⁹ Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6121 o STF preservou as instâncias criadas por lei, o que nem de longe reparou o prejuízo à participação popular.

O Brasil se encontra em uma fase de retomada democrática, a duras penas, considerando o passivo de retrocesso e as dificuldades com um Congresso Nacional de perfil conservador, com parcela importante de representantes da ultradireita. Nessa perspectiva, importante entender o atual momento político para avançarmos, aprendendo com experiências passadas, para que sejam feitos os pertinentes ajustes. Fedozzi (2022) é propositivo nesse sentido, ao fazer um balanço do período de 30 anos de vida democrática brasileira. Diferente da estratégia que perdurou na ditadura, propõe, com acerto, que não há por que estabelecer um confronto entre movimentos sociais e participação institucional, mas recalibrar a participação popular, inclusive de forma normativa, para se evitar retrocessos como o visto, em que o STF só preservou as instâncias instituídas por legislação. Melhor dizendo, a participação institucional e os movimentos sociais, somados, podem de fato, não só resistir ao desmonte do Estado Social simplesmente para atender aos interesses do mercado, mas representar pressão transformadora³⁰.

Fedozzi (2022) também aponta a necessidade de controle social na área do desenvolvimento econômico, área que concentra maior alocação de recursos públicos e é disputada por grupos de interesse. Ainda, propõe a ampliação da participação por meio de tecnologias digitais e o fortalecimento da participação local. Evidentemente que a onda neoliberal (será examinada em capítulo próprio) que se espalhou com a derrota dos governos populares alterou o perfil da população. Hoje o desemprego é galopante e o trabalho foi precarizado e informalizado, com o fenômeno da uberização³¹, pelo qual trabalhadores estão submetidos a longas jornadas, sem qualquer vínculo ou proteção. Tal fenômeno alterou a base social da política progressista, ancorada por longo tempo no operariado organizado e sediado nos setores intensivos da indústria, que, por sua vez, se multiplicava por amplos setores.

Um exemplo dessa constatação se recolhe no projeto de conciliação de conflitos possessórios urbanos coletivos criado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no âmbito

³⁰ A propósito, Marcelo Lopes de Souza (2010, p. 53) enxerga nessa parceria uma alternativa para fazer frente aos interesses do mercado: “A democratização cada vez maior da ação coordenadora do Estado, abrindo-se para incorporar elementos de democracia participativa tanto na gestão como no planejamento, é uma alternativa à submissão acrítica ao mercado - submissão essa que é fonte de crescente esgarçamento do tecido social - e aos “fascismos societais” discutidos por Boaventura de Sousa Santos (2002)”.

³¹ É possível que a própria estrutura das plataformas, considerando seu formato altamente individualizado e focado no mérito, esteja exacerbando tendências políticas hiperliberais. Conforme vai se platformizando, uma grande parte vai caindo na malha da extrema direita. Essa é a hipótese central de um trabalho que vem sendo coordenado por Rosana Pinheiro-Machado, professora da Universidade de Bath (Reino Unido), em busca de respostas a essa nova subjetividade política. Conforme a pesquisadora, “O mundo todo está se precarizando, inclusive, países desenvolvidos, e não tem saída política que não seja de transformação do capitalismo via camadas precarizadas, que são grande parte da população”, referindo a importância de movimentos como o dos entregadores antifascistas (Canofre, 2022).

do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), que será melhor abordado quando das medidas extrajudiciais de pacificação social. Por ora, impõe-se um recorte para se situar a participação social. Conforme Mello (2017b), em alguns casos compareceram às audiências pessoas ligadas a organismos e movimentos sociais de defesa do direito à moradia, assim como professores e estudantes da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, referindo as ocupações Lanceiros Negros e Vila Dique³², como emblemáticas desta participação, no primeiro caso como luta política habitacional e no segundo por interesse de pesquisa acadêmica. O autor diagnosticou a carência de lideranças solidamente pré-constituídas e a desorganização das ocupações, especialmente em razão do adensamento, que não passa de um contingente de pessoas unidas pela situação fática aleatória de ocuparem um mesmo assentamento irregular.

Na visão do autor (Mello, 2017b), a participação desses atores, isto é, líderes de entidades e movimentos sociais vinculados à luta pela moradia, acadêmicos e inclusive lideranças políticas, poderia ser efetiva na prestação de informações sobre viabilidade urbanística e ambiental para a regularização fundiária das ocupações, e mesmo no auxílio aos ocupantes na apresentação de propostas de soluções para o reassentamento ou para o seu atendimento temporário, não havendo sua necessidade no curso das audiências. Apela a tais segmentos na preparação orgânica dos ocupantes, de modo a participarem ativa e eficientemente da conciliação judicial.

Como se verifica, mesmo em demandas judicializadas, há obstáculos entre os próprios atingidos diretamente para se criar uma coesão social em prol de medidas para enfrentar o acesso a terra e a outras medidas correlatas ao direito à cidade, situação que alcança os demais atores historicamente empenhados na luta urbana. Nessa ambiência, é preciso encontrar alternativa e despertar motivação para engajar este trabalhador precarizado, que luta pela própria sobrevivência, para participar na arena pública. Certamente um outro modelo econômico é necessário, o que será examinado adiante, mas a luta urbana é agora, e precisa de engajamento. Milton Santos (2001) nos ensinou a pedagogia da existência, ao pregar obedecer para subsistir e resistir para poder pensar o futuro, o que mais do que nunca se revela adequado. Uma sociedade justa requer um forte sentimento de comunidade, pelo que essencial despertar os cidadãos para uma preocupação com o todo, com o bem comum, cultivando a virtude cívica (Sandel, 2023).

³² A ocupação Lanceiros Negros será retomada no capítulo seguinte, justamente nesta dimensão de luta política, que, na visão do presente trabalho, se legitima no ambiente de pressão contra a onipresença do mercado. Já a Vila Dique, teve grande parte de sua população reassentada para a ampliação da pista do aeroporto da Capital, sendo o remanescente acompanhado por um instituto da mencionada universidade.

Aliás, o campo progressista tem de compreender melhor o perfil deste trabalhador, apartado do seu papel na divisão social do trabalho, o qual não quer tutela, mas fazer parte da pequena burguesia empreendedora, orientação subjetiva da maioria³³. Luta para manter pequenos negócios, longe do emprego público e das profissões liberais, ocupações típicas da classe média tradicional. Sobre a classe média, a propósito, Souza (2017) faz acurado diagnóstico da sua inusitada aliança com a elite financeira, para supostamente preservar seu capital educacional. Essa classe de emergentes cultua a autoajuda e a iniciativa, e se revolta com a corrupção e os privilégios, assim como a acomodação, de ricos ou pobres, a qual vem secundada por milhares de pobres que aspiram à sua condição de empreendedores. De seu turno, a massa pobre do Brasil aceita o Bolsa Família, mas o que quer mesmo é oportunidade e capacitação. Importante ainda não excluir qualquer segmento disposto a se opor ao predomínio do rentismo financeiro na política urbana. Aparando estas arestas, há espaço para construir uma base social comprometida com o direito à cidade, superando o vazio político de hoje.

A mesma conclusão foi alcançada por Pinheiro-Machado e Scalco (2018) em trabalho realizado com adolescentes periféricos de Morro de Porto Alegre, no sentido de abertura para o diálogo transformador. Conforme as pesquisadoras, nos governos populares da União os grupos menos favorecidos foram reconhecidos com uma nova gramática de direitos, o que as classes emergentes transformaram em esperança positiva, período marcado pela mobilidade social e pela reivindicação do “direito ao prazer”, mas não de despolitização, levando a uma atividade política contestatória individual. Todavia, a capacidade de aspirar dos sujeitos de camadas populares se esfacelou com a crise econômica, cortes de benefícios sociais, deterioração dos espaços públicos e violência urbana, atraindo essa população ao discurso populista de direita.

Ocorre que longe de merecerem rótulo, conforme achado das pesquisadoras, “esses jovens são muito mais flexíveis e abertos ao diálogo em profundidade do que se pode imaginar no senso comum midiático, que frequentemente recorre à categoria de “discurso do ódio”, os quais alteravam posicionamentos da agenda conservadora quando confrontados com argumentos consistentes. Trabalhar com essa juventude compreendendo sua nova subjetividade é essencial para o campo progressista avançar.

³³ Em realidade, a empreitada progressista no atual momento é de reaproximação e redução de danos, considerando que o neoliberalismo “fabricou” o sujeito neoliberal, responsável pelo seu destino, o qual se vê em constante busca por desempenho e gozo, a partir de metas estabelecidas por ele próprio. Assistimos a uma individualização radical, pelo que as crises sociais e as desigualdades são atribuídas a fracassos pessoais (Dardot; Laval, 2016). No mesmo sentido Han (2017), ao descrever o sujeito do desempenho.

No mesmo sentido, Pochmann (2021) avalia que a antecipada transição para a sociedade de serviços (tema que será desenvolvido no capítulo do neoliberalismo), redundou no esvaziamento das instituições de representação da antiga sociedade urbana e industrial, entre estas as associações de moradores, tendo ocupado seu lugar o poder militar e das igrejas. Aliás, Spyer (2020) faz importante radiografia da população evangélica no Brasil, despida de preconceito, justamente traçando tal perfil “empreendedor” e “emancipador” da religião na sua vida, sobretudo em comunidades pobres, em que a criminalidade seria a alternativa. Darcy Ribeiro (2015) também se referiu aos cultos evangélicos como tábua de salvação dos homens do alcoolismo, das mulheres da pancadaria dos maridos bêbados, das crianças de toda sorte de violência e do incesto, nas comunidades periféricas dos excluídos.

Essa população não quer tutela, mas oportunidade para prosperar, longe da pauta identitária, leitura que o campo progressista terá de fazer, sob pena de a instrumentalização da fé comprometer qualquer projeto verdadeiramente emancipatório.

No centro da instrumentalização da fé com finalidades políticas está a Frente Parlamentar Evangélica (FPB) no Congresso Nacional, que hoje é composta de 120 parlamentares ativos, um recorde desde sua fundação em 2002 quando eram 59 deputados federais. Conforme noticiou a revista *Veja*, o número de parlamentares associados a essa bancada é muito maior do que qualquer partido no Congresso Nacional (Spyer, 2020, p. 196).

O projeto de poder desse segmento, que buscou se inserir na política para dar suporte à sua pauta moral, a partir de sua poderosa base construída acabou consolidando o império “institucional” das igrejas, com verbas públicas, isenções tributárias, concessões de canais de comunicação entre outros benefícios, em um verdadeiro projeto de poder que não se relaciona com as demandas estruturais do Brasil (Spyer, 2020). Assim, o campo progressista não pode ignorar as convicções morais e religiosas da população no terreno político, sob pena de provocar retrocessos e ressentimentos. Ao contrário, um comprometimento público maior com tais divergências morais proporcionaria ambiente para o respeito mútuo mais forte, formando uma base mais promissora para uma sociedade justa (Sandel, 2023).

Já a participação digital, por meio das chamadas tecnologias da informação e comunicação (TICs) também não é a bala de prata, na medida em que o acesso ainda é restrito e precário, sobretudo pela população vulnerável. Ademais, há necessidade de preparação da cidadania para o uso de tais ferramentas³⁴. Alfonsin *et al.* (2017) já apontava para necessidade

³⁴ Marcelo Lopes Souza (2010, p. 332) projeta a “democracia direta dos modernos”, pelo que as tecnologias de comunicação e informação atualizariam o exercício da democracia direta no mundo atual. Fedozzi (2024, online) faz referência a três tentativas que fracassaram em Porto Alegre de formato híbrido envolvendo o orçamento

de aprimoramento, ao referir que os atuais mecanismos de participação têm sido insuficientes no campo da institucionalidade, pregando a incorporação de manifestações que não se ajustam às suas exigências, protocolos e formas de comunicação, com o reconhecimento da cidade informal como produtora de riqueza e conhecimento, além da não criminalização de situações de vulnerabilidade social.³⁵

Essa preocupação com o equilíbrio da participação social e o consequente controle comunitário, ponto central dos ativistas urbanos nas décadas de 1960/1970, encontramos em Fainstein (2010), que prega a criação de instâncias de deliberação inclusiva, que ultrapassa os limites formais. Após tal período de efervescência referido pela urbanista americana, os protestos altamente mobilizados diminuíram tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, recuando a pressão cidadã. Programas como o Model Citie, nos Estados Unidos, e o Community Development Project, no Reino Unido, que previam a participação da comunidade, foram extintos, espaço ocupado pelas parcerias público-privadas.

Ainda conforme Fainstein (2010), eram raros os modelos em que os cidadãos tinham influência no orçamento. Ela cita o Neighborhood Revitalization Program (NRP) em Minneapolis, onde os fundos do orçamento de capital foram alocados para organizações comunitárias em um programa de vinte anos. Após mais de uma década de operação, concluiu-se, segundo a autora, que cumpriu seu objetivo principal de revitalização dos bairros, com variação na participação e nos resultados. No entanto, Fainstein (2010) questiona o alcance da pretendida justiça social em tal programa. Ou seja, mesmo em um programa que já representava uma exceção, tal resultado não foi atingido.

Para Fainstein (2010), e aqui se situa uma reflexão importante na temperança buscada, uma intervenção mais ativa da equipe do programa poderia ter orientado os participantes a uma preocupação mais forte com a equidade e justiça. Consoante a urbanista, a equipe do departamento de planejamento tendia a desempenhar um papel passivo, na crença de que o planejamento democrático impedia a influência técnica nas opiniões³⁶.

participativo, mas, conforme já consignado, aposta neste meio. Mounk (2019), por sua vez, é mais realista, ao ponderar que a tecnologia digital empoderou outsiders, trazendo instabilidade, com resultados positivos e negativos, estes materializados no crescimento da ultradireita mundo afora.

³⁵ O artigo 43 do EC divide em quatro categorias a gestão democrática: (i) órgãos colegiados de gestão urbana; (ii) debates, audiências e consultas públicas; (iii) conferências sobre assuntos de interesse urbano; (iv) iniciativa popular de leis, o que demanda alargamento no sentido proposto, e que também vai ao encontro de Chauí (1982), que já alertava para o “discurso competente”.

³⁶ Na perspectiva ideal, seria a “fusão criativa do saber dos atores sociais com os balizamentos tecno-científicos trazidos, na qualidade de consultores populares, pelos profissionais de planejamento e gestão” (Souza, 2010, p. 69).

Ainda considerando a participação popular, Fainstein (2010) registra que o exemplo mais citado de orçamento participativo é o de Porto Alegre, estimando-se que cerca de cem cidades europeias adotaram o seu conceito em 2008, sendo que apenas uma minoria empoderou genuinamente os participantes, a partir de mudança institucional fruto de mobilização social.³⁷

Todavia, o tema da participação popular é essencial para garantir a gestão democrática das cidades, conforme preconizado no Estatuto da Cidade. Não é viável a construção do direito à cidade na ausência de instâncias de participação, sobretudo em um momento de financeirização da terra, como será abordado em capítulo apartado. Conforme Milton Santos (2001) “A cidadania plena é um dique contra o capital pleno”.

A gestão democrática da cidade, numa lógica horizontal, com ampla participação da população “[...] na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano [...]” é ponto central do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001, art. 2º, II). Como contraponto à globalização, Milton Santos (2005) enxerga saída nessa horizontalização, pela união dos lugares, de modo a reconstruir aquela base de vida comum susceptível de criar normas locais, regionais, e assim por diante, em uma estratégia bottom-up.

Somente o controle social trará equilíbrio nas relações envolvendo a política urbana, com a exigência da transparência e a aplicação das ferramentas urbanísticas, sensibilizando os gestores para a busca de equidade no âmbito local. A democracia mereceu destaque na mencionada Carta Mundial pelo Direito à cidade, ao dispor que:

Todas as pessoas têm direito a participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição, implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares (Porto Alegre, 2001).

Harvey (2009), ao também destacar a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre, assim como as iniciativas que passam por comitês de vizinhos e associações voluntárias, que ocupam espaços públicos e comunitários, construindo modelos locais contra-hegemônicos, inclusivos e sustentáveis, prega que é possível a incidência de movimentos oposicionistas que, adaptativamente, encontrem novas maneiras desafiantes à hegemonia da ordem existente³⁸.

³⁷ O artigo 4º, III, f, do EC, incorpora a gestão orçamentária participativa como um dos instrumentos de política urbana.

³⁸ Dardot e Laval (2017) pregam a resistência global para desafiar o que definem como a lógica do “cosmocapital”, que ultrapassou os locais de produção, resposta esta a ser travada nos pontos centrais das cidades, buscando agregar a todos que são afetados pela dominação da governamentalidade neoliberal, numa visão anticapitalista que refoge à linha deste trabalho, mas que se registra.

Um ponto que será explorado no caso de Porto Alegre é a gestão pela comunidade da valorização imobiliária gerada pela ação do poder público, seja através de obras e serviços que valorizam os bens de particulares, ou por meio das flexibilizações urbanísticas.

Desde a lei de perímetro até as leis de zoneamento, assim como todas as leis de uso e ocupação do solo, as regras urbanísticas estão na verdade distribuindo gratuitamente enormes valores fundiários e imobiliários aos proprietários, sem que esses tenham feito nada para justificar tal valorização de seu patrimônio (Alfonsin; Fernandes, 2010, p. 22).

Sintetizando a importância da cidadania³⁹ num projeto emancipador e transformador, Unger (2022) defende o aprofundamento da democracia, rumo a uma democracia de alta energia, combinando as formas representativa e direta, que não pode ser despertada somente diante de crise militar ou econômica. Em síntese, a gestão democrática é um pilar para a efetivação do direito à cidade, sobretudo em um país que se rendeu ao neoliberalismo e ao rentismo sem um projeto nacional, o que será examinado a seguir.

2.3 IMPACTOS DO NEOLIBERALISMO NA URBANIZAÇÃO E NO DIREITO À CIDADE

O neoliberalismo está vinculado à crise do fordismo, na década de 70, com a crise do petróleo em 1973 (exemplo das chamadas crises estruturais de sobreacumulação), colocando em xeque o modelo capitalista de produção e acumulação. O modelo fordista se caracteriza pelo corporativismo e pela rigidez (modernidade sólida) no processo produtivo, controlando todas as etapas do processo produtivo através da linha de montagem com a fragmentação do trabalho operário especializado. É voltado para a padronização e o consumo em massa, sendo o trabalhador assalariado também consumidor dos bens que produz (Baumann, 2021). Sua base era estabelecida na relação do capital financeiro com o Estado através da política assistencialista de bem-estar-social (keynesiana⁴⁰) para atenuar desigualdades, receita mais do que necessária no sul global.

Tal modelo influenciou uma nova morfologia de cidade, com a criação de bairros operários periféricos, apartados das classes médias e altas, em um movimento de

³⁹ Ao registrar histórias de mobilização contra Trump, Klein (2017) teoriza que ele é a culminação lógica do atual sistema neoliberal, o qual, todavia, não é a única culminação lógica da história humana, pregando então, que a tarefa é não apenas resistir, não apenas dizer não, mas também proteger um espaço para sonhar e fazer planos de um mundo melhor. Lembra das agendas interseccionais que têm unido amplos segmentos contra o veneno político que está se espalhando por nossos países, conclamando que está na hora de grandes e corajosos “sims” se unirem.

⁴⁰ Em referência ao economista inglês John Maynard Keynes, cujas ideias, nos idos de 1930, viriam a transformar a economia do pós-guerra (Keynes, 1983).

suburbanização. No Brasil o fordismo periférico ficou concentrado em algumas cidades, mas seus efeitos se estenderam a todo território nacional (Maricato, 2003). Cabe registrar que, diferentemente dos países desenvolvidos, onde os subúrbios foram associados às residências do segmento de alta renda, no Brasil formaram (e formam) enormes depósitos habitacionais da classe trabalhadora, nos quais predomina desde sempre a carência da infraestrutura básica e de serviços públicos (Pochmann, 2021).

Darcy Ribeiro (2015), em meio ao escrutínio do que define como nossa transfiguração étnica para formar o povo brasileiro, inclusive dos lusitanos e outros povos imigrantes, mas sobretudo da desindiadização do índio e da desafricanização do negro, com a sua deculturação, chega à revolução industrial. Todavia, conforme o autor, o seu impacto, operando sobre formas estruturais arcaicas, não atingiu seu potencial de transformação, não logrando o povo-massa a integração ao estilo de vida da nova civilização. Assim, o Brasil passou de um sistema tecnológico rudimentar e exigente de ampla mão de obra desgastante, a uma tecnologia mecanizada, marginalizando a força de trabalho excedente, que se viu descartável dentro da economia nacional.

A partir da industrialização tardia ao longo do século passado, o circuito periférico dos países desenvolvidos constitutivos do centro dinâmico do capitalismo mundial foi transitando do agrarismo para a sociedade urbana e industrial, com as marcas do subdesenvolvimento, considerando que o deslocamento do setor primário da economia (agropecuária e mineração) não foi absorvido em escala pelo setor secundário (indústria de transformação e construção civil). Nesse roteiro, que se verificou no Brasil, resultou o inchamento significativo de atividades econômicas e ocupacionais no setor terciário, que absorveu a enorme população excedente, dando funcionalidade a uma espécie de circuito inferior da economia, e não dual ao circuito superior da economia capitalista (Pochmann, 2021).

Não obstante o referido marco de crise para se situar o neoliberalismo, suas bases político-intelectuais já haviam sido consolidadas na Sociedade Mont Pèlerin⁴¹, como reação ao estado de bem-estar social pós-segunda guerra. Mas este fenômeno ganhou tração com Margaret Thatcher e Ronald Reagan, com a destruição dos sindicatos de trabalhadores,

⁴¹ O momento fundador do neoliberalismo situa-se no Colóquio Walter Lippmann, realizado durante cinco dias em Paris, a partir de 26 de agosto de 1938, no âmbito do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (antecessor da Unesco), cujos participantes marcarão a história do pensamento e da política liberal dos países ocidentais após a guerra, como Friedrich Hayek, Jacques Rueff, Raymond Aron, Wilhelm Röpke e Alexander von Rüstow, sendo relevante este marco, porquanto após a Segunda-Guerra acabou dominando o debate a Escola austro-americana, submetendo o próprio Estado à norma da concorrência, ao qual seria reservado apenas o papel de instaurar e supervisionar tal ordem, sem concessão à proteção social, porquanto o sujeito neoliberal seria autorreferente (Dardot; Laval, 2016).

privatizações, desregulação do mercado e tributação amigável, visando ao fortalecimento do capital, após a referida crise, não sem antes ter sido objeto de “laboratório” sob a ditadura de Pinochet (Anderson, 1995).

Não é preciso dizer que o capital se recuperou, e suas sobras deram origem à financeirização predatória, em que tudo tem valor de mercado, até mesmo evitar fila em parque, cujo receituário ultrapassou a mera oferta de ativos baratos ao capital financeiro e não se limitou àquela necessidade de equilíbrio entre capital e trabalho do período anterior. Essa expansão para as esferas da vida tradicionalmente governadas por normas não dependentes do mercado vem explorada por Sandel (2023), em casos como a contratação de mercenários ou prestadores de serviço privados para o serviço militar e o interrogatório de prisioneiros, quando um casal terceiriza a gravidez pagando a pessoas de países em desenvolvimento para gestar seus filhos ou quando as pessoas comprem e vendem rins no mercado aberto. Especula ainda o autor políticas de bônus para alunos com melhores resultados nas provas, contratação de empresas privadas para abrigar população carcerária e venda de cidadania.

Ainda a merecer registro a onda das marcas corporativas dos anos noventa, cujas companhias passaram a produzir marcas e imagens, terceirizando o trabalho sujo de fabricar as coisas, inaugurando o paradigma da corporação ‘vazia’. Ilustrativa é a operação pela qual a Nike pagou 20 milhões de dólares a Michael Jordan para estampar o seu rosto nas propagandas de um tênis, quantia muito superior daquela que a empresa pagou a todo o conjunto de 30 mil trabalhadores indonésios que efetivamente fabricaram os calçados (Klein, 2004).

Assim, a governamentalidade neoliberal submete todas as relações sociais, o que inclui os componentes salarial, familiar, político, cultural, geracional e subjetivo, pela qual a concorrência passa a dominar as engrenagens sociais e políticas, cujo norte é a competitividade incessante, em contínua produção das condições sociais, culturais, políticas e subjetivas de ampliação da acumulação do capital (Dardot; Laval, 2017).

Tomando esse cenário, em uma análise neomarxista, para Brown (2021), que tem o mérito de combiná-la com a abordagem de Michel Foucault, surge uma racionalidade neoliberal, sendo o governo reformatado para servir ao mercado, “empreendedorizando o sujeito, convertendo o trabalho em capital humano e reposicionando e reorganizando o Estado”. Conforme Brown (2021): “Na nova racionalidade governamental, por um lado, todo governo é para os mercados e orientado por princípios de mercado, e, por outro, os mercados devem ser construídos, viabilizados, amparados e até mesmo resgatados por instituições políticas”. Ou seja, nasce um novo sujeito, uma nova existência, um novo estado.

Há uma consagração do discurso único, cujos fundamentos são a informação e o seu império, a formar o imaginário, a serviço do dinheiro, gerando, ao fim e ao cabo, a economização e a monetarização da vida social e da vida pessoal. Assim, a violência da informação, que se vale da alcançada autonomia da linguagem, reforça o ideário da globalização, ensejando a tirania do dinheiro (Santos, 2001).

Como já referido, o populismo de direita que se instalou no Brasil a partir da manobra parlamentar de 2016, minou o estado de bem-estar social que se construía a duras penas, e deu tração ao neoliberalismo, inclusive na linha ultrapassada dos “Chicago Boys”. Conforme Finchelstein (2019), “Há muito visto como contradições, o neoliberalismo e o populismo têm uma importante sinergia, combinando ideias populistas do povo, dos inimigos oligárquicos e da nação com programas de austeridade neoliberais e políticas econômicas pró-mercado.”

A propósito, a Escola de economia de Chicago⁴², liderada por Friedrich Von Hayek e seu pupilo Milton Friedman, instrumento e financiada por Wall Street, representou a contrarrevolução contra o Estado de bem-estar social, então capitaneado pelas escolas keynesianas, e dá sentido à referida manobra parlamentar que afastou a Presidente Dilma Rousseff. Seu grande laboratório foi o Chile, a partir do golpe em Salvador Allende, presidente eleito democraticamente e assassinado, com a instalação no poder do ditador Pinochet em setembro de 1973. Então, economistas chilenos, os “Chicago Boys”, que haviam sido levados para a Universidade de Chicago para estudar com bolsas do governo dos EUA⁴³ como parte de uma estratégia deliberada para orientar a direita latino-americana, assumiram a economia do país (Klein, 2008).

Aliás, o golpe de Pinochet no Chile vai ao encontro da Doutrina do Choque⁴⁴ de Klein (2008), que explica que a história do livre-mercado contemporâneo foi escrita por choques e que os eventos catastróficos são extremamente benéficos para as corporações. A partir da filosofia de poder, estrutura-se que a melhor oportunidade para impor as ideias radicais do livre-mercado é no período subsequente ao de um grande choque, que pode ser uma catástrofe econômica, um desastre natural, um ataque terrorista ou uma guerra, os quais abrandam a

⁴² Não foi apenas a força das ideias neoliberais que garantiu sua hegemonia, as quais não foram fruto de uma estratégia adrede preparada até então. Para tanto, decisivo o enfraquecimento das doutrinas de esquerda e ausência de alternativa ao capitalismo quando a economia mundial era afetada pela crise do petróleo, sendo, então, orquestrada a “guerra” ao serviço público, considerado “culpado” por todas as mazelas, rótulo que colou na “opinião” pública, numa verdadeira “gestão de mentes” (Dardot; Laval, 2016).

⁴³ No âmbito de programa ideológico referido por Nixon como “um projeto de transferência ideológica deliberada”, para guerreiros ideológicos (Klein, 2008).

⁴⁴ Dardot e Laval (2016) alertam, contudo, não confundir estratégia geral com métodos particulares, pois estes dependem das circunstâncias locais, das relações de forças e das fases históricas, o que nem sempre encerra violência, como a sedução eleitoreira das classes médias e a chantagem do emprego e do crescimento para as “reformas estruturais”.

sociedade. Assim, existe uma relação entre os massacres, as crises, os grandes choques e os duros golpes contra vários países e a capacidade de imposição de políticas que são rejeitadas pela grande maioria das pessoas.

Nova Orleans é um exemplo de doutrina do choque do capitalismo do desastre, que pegou carona no alagamento da cidade, que não foi um desastre natural, mas fruto do abandono sistemático da esfera pública. O “11 de setembro de 2001” e a guerra contra o Iraque são outros exemplos desse padrão (Klein, 2008). Resumindo, os próprios tecnocratas, não em público, claro, reconhecem que impor uma cirurgia radical do livre-mercado depende de uma crise em grande escala, derrubando o mito de que a democracia e o capitalismo caminham juntos.

O ‘Consenso de Washington’, termo cunhado por John Williamson, é mais um arranjo nesse sentido, consistente em receituário destinado aos países emergentes da América Latina, visando a conter a crise do endividamento externo e da hiperinflação por meio da disciplina fiscal, do reordenamento dos gastos públicos e da maior abertura econômica, com base nos ideais do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, todos com sede na cidade de Washington, D.C (Klein, 2008).

A partir de tal receituário, surge o governo empresarial, modelo universalmente válido para pensar a ação pública e social, na lógica concorrencial. O mantra da competição, reengenharia de processos, benchmarking, best practice e de indicadores de desempenho se espalha como modelo de eficiência visando à otimização dos recursos utilizados, pelo qual o funcionário público é um agente racional que reage apenas aos estímulos materiais. Um enorme trabalho de redução do sentido da ação pública e do trabalho dos agentes públicos, que os afastam do senso de dever com o coletivo, traço característico que justamente equilibrava a lógica predatória do mercado. Nessa quadra da história, foi requeitado o discurso contra o Estado⁴⁵, que agora passou a ganhar crédito, no sentido de que é muito caro, desregula a frágil máquina da economia, desestimula a produção, do caráter inflacionário dos seus gastos, da dívida acumulada, da carga tributária e da desproteção da propriedade privada (Dardot; Laval, 2016).

⁴⁵ Não se pretende avançar neste debate, mas independentemente de movimentos contracíclicos, em relação à economia do conhecimento “as inovações radicais, revolucionárias, que alimentaram a dinâmica do capitalismo — das ferrovias à internet, até a nanotecnologia e farmacêutica modernas - aponta para o Estado na origem dos investimentos “empreendedores” mais corajosos, incipientes e de capital intensivo, incluindo as tecnologias que tornaram o iPhone de Jobs tão “inteligente”, as quais “foram financiadas pelo governo (internet, GPS, telas sensíveis ao toque e até o recente comando de voz conhecido como SIRI). Tais investimentos radicais - que embutiam uma grande incerteza— não aconteceram graças a investidores capitalistas ou “gênios de fundo de quintal”. Foi a mão visível do Estado que fez essas inovações acontecerem. Inovações que não teriam ocorrido se fôssemos esperando que o “mercado” e o setor comercial fizessem isso sozinhos - ou que o governo simplesmente ficasse de lado e fornecesse o básico” (Mazzucato, 2014, p. 26).

Dardot e Laval (2016) provocam sobre o que seria a "cultura de resultado" na justiça, na medicina, na cultura ou na educação, e por quais valores seria a aferição, para então desmascarar que a atividade jurisdicional, por exemplo, que depende de critérios éticos e políticos, é substituída por uma medida de eficiência que se supõe ideologicamente neutra, em processo contábil homogeneizante que desconsidera valores institucionais próprios. Conforme os autores, atinge-se o "coração do ofício", seu significado social, transformando a gestão pública numa máquina de guerra contra as formas de autonomia profissional e os respectivos sistemas de valores. A propósito, uma política pública pode gerar efeitos múltiplos e de longa duração, o que não seria aferível por um julgamento vinculado a atividades e seus resultados, em um reducionismo que visa a despolitizar as relações entre o Estado e os cidadãos, que passam a ser tomados como consumidores⁴⁶, e são estimulados a julgar a ação pública apenas sob a ótica custo-benefício, considerando seus interesses particulares (Dardot; Laval, 2016).

Tal racionalidade atropela o próprio significado dos serviços públicos, embaralhando os limites entre o setor público e o privado, que não encontra mais resistência a sua lógica concorrencial. A nova gestão pública se afasta dos seus princípios reitores da primazia do direito público, igualdade de tratamento dos usuários, continuidade do serviço, laicidade e respeito da neutralidade política, em nome da eficácia, economia e eficiência. Estabelece-se a desconfiança como princípio e a vigilância avaliativa como método, quebrando a autonomia relativa do funcionário público, mediada por compromisso estatutário, que trabalhava movido pelo "espírito de solidariedade" (Dardot; Laval, 2016).

O Brasil, com a retomada democrática após a ditadura cívico-militar instaurada com o golpe de 1964, tentou recuperar o espírito reformista que se encontrava presente no governo democrático de João Goulart com a política das "Reformas de Base". Nesse sentido, o documento do PMDB "Esperança e mudança", lançado em 1982, buscou construir a agenda de transformações essenciais para a consolidação democrática e a modernização nacional (Pochmann, 2021).

Ainda que não houvesse correlação de forças suficiente para a implementação das necessárias reformas estruturais no capitalismo brasileiro, a estabilidade do regime político-democrático já mencionada impediu a desregulação das políticas públicas, barreira protetiva que se encerrou com a fatídica manobra de 2016. De fato, sem alterar as estruturas política, fundiária, bancária e estatal, os governos de conciliação se sucederam sob os escombros da

⁴⁶ Sandel (2023) faz essa reflexão da mudança de chave nos EUA, em que a tradição do republicanismo (não confundir com Partido Republicano) é superada, a qual defendia que a economia deveria favorecer a cidadania e não apenas formar consumidores.

herança maldita dos 21 anos de autoritarismo, incluindo superinflação e a dívida externa (Pochmann, 2021).

Então, veio o ingresso passivo e subordinado dos governos neoliberais da "Era dos Fernandos" (Collor e FHC) na globalização, o que aniquilou gradualmente a industrialização nacional e consolidou o rentismo financeiro de ricos e poderosos parasitários do usufruto do fundo público desde 1990 (Pochmann, 2021). Tal receituário se encaixa exatamente no figurino antes apresentado, pelo qual a dívida e a hiperinflação serviram de base para a imposição do programa neoliberal.

A consequência desses atropelos históricos materializa-se na estagnação econômica, representada pela reprimarização das exportações e pelo inchamento do setor de serviços com ocupação de baixa produtividade pela multidão de precarizados, mediados por uma classe média de proprietários de pequenos negócios e de auto empreendedores (Pochmann, 2021).

Pochmann (2021), nesse cenário, vê regressão neocolonial, pelo que a governança do território e das distintas dimensões da vida funcionam em torno dos negócios, comandados por elites comerciais que só pensam em curto prazo, na medida em que não há projeto nacional de desenvolvimento econômico e social. Esvaziou-se a soberania e a autonomia do Estado nacional para se ingressar na segunda onda de globalização capitalista, desconectada de um centro dinâmico organizador da economia nacional. O economista ainda vaticina o esgotamento da inconclusa sociedade urbana e industrial que prevaleceu entre as décadas de 1930 e 1980 no Brasil, ocupando seu lugar, de forma antecipada, a sociedade de serviços em plena periferia do capitalismo mundial, o que demanda engajamento para as necessárias mudanças de rumo.

Ribeiro (2020) define o período instaurado a partir da queda da Presidente Dilma como de inflexão ultraliberal, pois a ruptura se deu de forma imediata e acelerada, sem qualquer articulação prévia de desregulação e desmantelamento de marcos institucionais, como é característico dos processos neoliberais, com a busca de consenso social e político para as propostas de desmonte do estado de bem-estar social. Houve uma radical mudança de rumo, sem qualquer construção social para sua legitimação, o que também influenciou alteração radical na governança urbana.

[...]o arranjo político constituído, a partir da queda de Dilma Rousseff, teve como parte de suas motivações promover um conjunto de ajustes políticos e institucionais, através da promoção de brutais mudanças nos marcos legais e constitucionais. Mudanças capazes de consolidar e avançar no processo de destruição das bases que sustentavam as iniciativas institucionais de caráter reformista/redistributiva, abrindo caminho para um projeto neoliberal, desembaraçado dos compromissos de regulação e proteção social criados a partir da Constituição de 1988. Por este motivo, a inflexão ultraliberal em curso teria como foco a reforma do Estado brasileiro, retomando com

mais força princípios e concepções experimentadas no ciclo neoliberal dos anos dos 1990. Tal mudança terá como contrapartida, no plano da cidade, um ajuste urbano na direção de políticas urbanas pró-mercado (Ribeiro, 2020).

No plano das cidades, até então, conviviam modelos de bem-estar social e de planejamento reformista-redistributivo, com os de cidade competitiva-empresendedora e de planejamento estratégico, o que se rompeu com tal inflexão ultraliberal. Então, o sistema de solidariedade territorial foi destruído, com a prevalência deste segundo modelo e a deslegitimação do primeiro⁴⁷. Como visto, o Brasil entrou no ciclo industrial tardiamente, cujo modelo tradicional encontra-se em crise incontornável, o que, entre outras consequências, traz reflexos diretos na política urbana. E agora se vê no processo de financeirização, que envolveu a criação de inúmeros mecanismos para subordinar o capital produtivo às lógicas do capital rentista, em diferentes formas de rent-seeking (Ribeiro, 2020). Nesse universo, a economia real perdeu sentido, cujo símbolo máximo foi a incorporação da retroalimentação financeira como criação de valor no cálculo do PIB, setor este que se expandiu em termos absolutos, longe de uma fração da atividade econômica total (Mazzucato, 2020).

Hoje, o setor expandiu-se muito além dos limites das finanças tradicionais, em especial do setor bancário, para cobrir uma gama imensa de instrumentos financeiros, criando uma nova força no capitalismo moderno: a gestão de ativos. Atualmente, o setor financeiro representa uma parcela significativa e crescente do valor adicionado e dos lucros da economia. Porém, apenas 15% dos fundos gerados vão para empresas que não fazem parte do setor financeiro. O restante é comercializado entre instituições financeiras que fazem dinheiro apenas com o fato de o dinheiro trocar de mãos, um fenômeno que cresceu absurdamente e deu origem ao que Hyman Minsky chamou de "capitalismo gestor de dinheiro". Ou, em outras palavras: quando as finanças geram dinheiro servindo não à economia real, mas a si mesmas (Mazzucato, 2020, p. 177).

Não há paciência para investimentos a longo prazo, sendo o mercado dominado por transações realizadas de modo instantâneo. Essa ciranda remunera gerentes de ativos que não criam valor real, mas operam na estratégia de "comprar, fracionar e revender", comum em private equity, nos investimentos de riscos e nos fundos de hedge. Tal rentismo se estendeu para as indústrias não financeiras, cujos investidores passaram a condicionar a aplicação em projeto industrial que ofereça um retorno muito maior. Conforme Mazzucato (2020, p. 206)

⁴⁷ Marcelo Lopes de Souza (2010), fazendo uma análise global, pondera que “o planejamento regulatório (regulative planning) e o planejamento pautado em investimentos públicos (public-investment planning) começam, já nos anos 70, e em velocidade acelerada a partir da década seguinte, a ceder terreno em favor de formas mais “mercadofílas” de planejamento, mais próximas da lógica da gestão (e dos interesses imediatos do capital privado) que da de um planejamento de longo alcance: o planejamento subordinado às tendências do mercado (denominado, sinteticamente, de trend planning desde os anos 70), o planejamento de facilitação (leverage tilanning) e o planejamento de administração privada (private-management planning)”

O retorno dos investimentos do setor financeiro estabelece um mínimo para o retorno dos investimentos fixos "reais", uma base que aumenta à medida que as operações financeiras se tornam mais rentáveis. Empresas que não fazem parte das finanças e que não conseguem superar o retorno dos investidores financeiros são obrigadas a se juntar a eles, "financeirizando" suas atividades de produção e distribuição.

A desregulação⁴⁸ dos mercados financeiros nacionais teve um papel central para o livre trânsito do capital, sob o comando dos países desenvolvidos, com a inserção subordinada dos países periféricos nessa nova etapa do desenvolvimento da economia capitalista. A indústria financeira hoje está consolidada, sendo totalmente autônoma à produção, expressando um modo de acumulação do capital inimaginável. Contribuíram para tanto inovações para prevenir crises, como a securitização, que dilui riscos e proporciona liquidez, gerando um fluxo de renda futura. E a alavancagem, que proporciona mesmo a quem não dispõe de capital apostar no mercado financeiro.

Ribeiro (2020) reflete sobre o compromisso fordista-keynesiano derivado da mercantilização da terra e do trabalho, considerando que as relações entre capital, terra e trabalho são elementos-chave para a compreensão da conformação do espaço urbano brasileiro e seus desdobramentos em relação à segregação socioespacial, assim como à cristalização de privilégios e à assimetria na divisão de direitos nas cidades. Ocorre que o que já era ruim se agravou com o capitalismo financeirizado, desregulamentado, pelo que o compromisso fordista-keynesiano perdeu sentido estabilizador, na medida em que o fluxo de capitais se movimenta sem barreiras espaço-temporal, atingindo a flexibilidade tão almejada⁴⁹.

O movimento de proteção social de certos aspectos da sociedade contra os efeitos desarticuladores do processo desmedido de mercantilização tem como base as lutas de resistência dos trabalhadores contra a pobreza, a vulnerabilidade, enfim as precárias condições de reprodução social. Mas, também tem como base os interesses capitalistas mais gerais em estabilizar as relações sociais que fundamentam o modo de produção e circulação do capital, em especial em razão do avanço industrial implicar no crescimento da parcela fixa e imobilizada do capital. Era necessário estabilizar os processos de produção e circulação, também ameaçados pelos efeitos da desarticulação social provocada pela mercantilização ampla da sociedade, em especial do trabalho, da terra e do próprio dinheiro. Foram estas forças que deram origem ao que convencionou denominar compromisso fordista-keynesiano que se consolida após a Segunda Guerra Mundial, mas tendo surgido como experimento nos primeiros anos do século XIX.

Por sua vez, a onda neoliberal submeteu o Brasil a ajuste fiscal monitorado por agências multilaterais, incluindo controle da gestão fiscal dos municípios. Como se sabe, o pacto federativo no Brasil gera grandes debates, na medida em que a União concentra grande parte

⁴⁸ Havia um certo controle entre o tamanho das empresas de crédito e seu apetite pelo risco, superado pela desregulação, que resultou no crescimento desproporcional do setor financeiro (Mazucato, 2020).

⁴⁹ Baumann (2021) bem discorre sobre essa fluidez característica do "capitalismo leve".

da arrecadação de recursos.⁵⁰ A Constituição Cidadã conferiu autonomia aos demais entes federados, especialmente aos municípios, que eram literalmente tutelados pelo regime militar. Tal autonomia implicou na assunção de demandas que foram descentralizadas pela União, o que ainda depende de ajustes para o necessário equilíbrio nas relações intergovernamentais. Essa lógica fortaleceu a tese do mercado na busca de soluções para financiar a infraestrutura e os serviços urbanos. Entre as “alternativas”, as parcerias público-privadas, as concessões e as operações urbanas consorciadas, tudo fomentado e acompanhado por agências independentes. Ou seja, as cidades passaram a se incorporar com força na lógica de valorização do capital, a partir da governança empreendedora e do marketing competitivo.

Efetivamente, o neoliberalismo vendeu o "empreendedorismo municipal" como “solução” ao seu próprio receituário, de reestruturação produtiva e ajuste fiscal, que erodiu a base econômica e fiscal das localidades, inserindo na ciranda financeira a política urbana⁵¹.

De um lado, as cidades foram envolvidas por um ambiente geoeconômico marcado por caos monetário, movimentos especulativos do capital financeiro, estratégias globais de localização de corporações multinacionais e intensificação da competição entre localidades. Ao mesmo tempo, o retraimento dos regimes de bem-estar e de transferências intergovernamentais impôs limites ao financiamento das políticas urbanas. Por outro lado, os programas neoliberais de desregulação, privatização e redução do gasto público também penetraram na agenda dos governos locais, o que transformou suas políticas urbanas em verdadeiros laboratórios, com experimentos que vão do marketing de cidades a zonas especiais de promoção econômica, megaprojetos globais e organização de corporações locais de desenvolvimento urbano (Rolnik, 2015, p. 225).

Esse processo do urbanismo no circuito de acumulação, aproveitando-se da superação do modelo fordista-keynesiano e da financeirização (flexibilidade para o fluxo de capitais) vem materializado nos projetos de reurbanização portuária mundo afora. Nessa toada, as transformações urbanísticas, antes de priorizarem estratégias e planos de desenvolvimento futuro das cidades em favor das demandas sociais, vinculam seu conteúdo à necessidade de remuneração do capital financeiro investido, pelo que se fala em "urbanismo ad hoc", negociado casuisticamente (Rolnik, 2015), o que foi encampado em Porto Alegre, como se verá, ao fragmentar o plano diretor com ampla previsão de delegação ao Executivo. Conforme Rolnik

⁵⁰ Em relação a políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde e educação, o aprimoramento de mecanismos de coordenação vertical a partir da União é visto como positivo, não obstante tenha vindo no bojo de reformas neoliberais. Neste sentido, vinculação de gastos das receitas orçamentárias próprias, na figura dos constrangimentos constitucionais e legais. E transferências intergovernamentais condicionadas, como instrumento para indução da adesão dos governos subnacionais aos programas federais, em especial daqueles de caráter estruturante para a implementação das políticas sociais, cuja adesão conta com fontes adicionais e regulares de recursos, além de apoio técnico (Soares; Machado, 2018).

⁵¹ “A tendência atual é que os lugares se unam verticalmente e tudo é feito para isso, em toda parte. Créditos internacionais são postos a disposição dos países mais pobres para permitir que as redes se estabeleçam ao serviço do grande capital.” (Santos, 2005)

(2015, p, 242), com base na literatura na era neoliberal, “tais projetos têm sido um elemento central de reposicionamento competitivo das cidades frente às transformações econômicas do capitalismo pós-fordista”. Na síntese de Harvey (2013) “As chamadas cidades “globais” do capitalismo avançado são divididas socialmente entre as elites financeiras e as grandes porções de trabalhadores de baixa remuneração que por sua vez se funde aos marginalizados e desempregados”.

Eis que tal dinâmica abriu um ciclo especulativo urbano-imobiliário autônomo, a partir do entrelaçamento do capital financeiro com negócios destinados à valorização imobiliária, gerando renda com a produção do ambiente construído. Aliás, este novo patamar vai ao encontro de direcionar as cidades como locus dos capitais globais. Ribeiro (2020) esmiúça que “este entrelaçamento depende, no entanto, de condições institucionais, políticas e culturais locais em relação a esta expressão global deste capitalismo urbano-imobiliário”, o que demanda transformar a regulação “fordista” na direção de uma governança municipal empreendedora do capitalismo financeiro global.

É preciso também projetos de desenvolvimento urbano orientados pela dinâmica da transformação do meio ambiente construído, tanto pela criação de novos espaços, quanto pela renovação das áreas já ocupadas. Estes projetos precisam ter como fundamento de legitimação social a demanda de novos modos de vida e novos padrões de consumo correlacionados às transformações do meio ambiente construído. É necessária também a existência de um bloco de poder que expresse o projeto de desenvolvimento. Enfim, são necessários atores do mercado imobiliário: incorporadores, corretores, construtores, dentre outros (Ribeiro, 2020).

Como já adiantado por ocasião da referência a Fainstein, a presente pesquisa não adota a linha marxista, o que não significa deixar de apontar as contradições históricas do capitalismo e sua relação direta com o urbanismo⁵² e a morfologia das cidades. David Harvey (2009) é a grande referência, até porque foi dos primeiros intelectuais a lançar luz para se entender esta conexão, que se materializa contemporaneamente no fenômeno de financeirização do espaço urbano, apontando, contudo, para uma perspectiva materialista-dialética.

Não obstante a perspectiva que se adote, a inquietação de Harvey (2005) se revela mais uma vez visionária, ao prever que esta sanha competitiva entre cidades pode vulnerabilizá-las ainda mais, tornando transitórias eventuais vantagens, ante a variedade de opções. E aqui mais uma vez se invoca a necessidade de equilibrar os valores envolvidos, para o que imprescindível

⁵² Pode-se dizer que se está diante de um autêntico processo de desenvolvimento socioespacial quando se constata uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social (Souza, 2010).

a gestão democrática das cidades, com base em dados transparentes para o devido controle social.

Indiscutivelmente, o contexto de fluxo livre e intenso de capitais, de avanços tecnológicos em transporte e comunicações, o que praticamente derruba barreiras espaciais, e de massiva adesão a tal modelo, reforçam esse entendimento. Essa relação predatória foi trabalhada por Milton Santos, que trouxe o espaço urbano e a noção de território, objetos da geografia, como elementos para a compreensão social e a vida vivida, efetivamente experienciada, ao sustentar que o aporte especulativo do capital internacional traz desordem às regiões destinatárias, porque a única ordem que almeja é a sua própria retroalimentação a custa da coesão da sociedade civil como um todo (Santos, 2005).

A propósito, essa nova lógica financeira/rentista alterou o próprio perfil dos grupos econômicos envolvidos, que, sem ironia, iniciaram justamente como “clube” fechado de empreiteiras de obras públicas. Tal centralização do capital continua, só que agora em bases inimagináveis. No ponto, é exemplificativa a situação do grupo Odebrecht. Com o General ditador Ernesto Geisel no comando da Petrobrás em 1969, Norberto Odebrecht finalmente conseguiu apoio político no governo para se inserir no restrito “clube” de empreiteiras que dominavam a cena, pegando carona no “milagre econômico”. Hoje a principal atividade do grupo é a indústria química, seguida por engenharia e construção, atuando em diversos países por meio de diversos braços, inclusive de serviços e administração imobiliária (Gaspar, 2020).

Ribeiro (2020) projeta a consolidação do circuito financeiro-imobiliário, a partir da segurança gerada por novos instrumentos jurídicos e institucionais, tudo para diminuir riscos e potencializar os ganhos, abrindo o mercado imobiliário ao capital financeiro. Nesse sentido, o autor faz referência ao fenômeno do ingresso de empresas imobiliárias na bolsa de valores, que, mesmo com perfis até concorrentes, atraíram investidores comuns, pelo que sua produção passou a ficar à mercê do mercado financeiro, com seus parâmetros de rentabilidade e liquidez. As empresas que se jogaram no mercado financeiro também se fundiram, para ganhar escala, sendo exemplo conhecido pelos gaúchos a compra da Goldsztein pela Cyrela, pelo que essa financeirização talvez seja o maior desafio para o incipiente direito à cidade, a qual, sem resistência e criatividade, tem o potencial de influenciar o próprio estilo de vida das presentes e futuras gerações.

Por falar em desafios, Darcy Ribeiro (2016), que nos deixou em 1997, no auge de suas potencialidades intelectuais e humanas, já alertava para os “desafios cruciais” da civilização emergente.

Tal como ocorreu com a civilização industrial, a civilização emergente vai transfigurar o mundo inteiro e mudar toda a vida. Mudará o quadro das nações, a estrutura das sociedades, os conteúdos da cultura, os hábitos e costumes dos povos e os valores sociais e éticos que os motivarão. Frente a essa civilização emergente, somos chamados a exercer nossa criatividade, com todo o vigor, toda a lucidez e toda a astúcia de que sejamos capazes, para não cairmos uma vez mais na condição de sociedades meramente modernizadas, mas não integradas na nova civilização. Ela surge ativada por um processo civilizatório, movido por uma nova revolução tecnológica que está renovando tudo no campo energético, no produtivo, no administrativo, no das comunicações e no ecológico (Ribeiro, 2016, p. 289).

Procurando tatear esse novo mundo, Unger (2022) se apegua ao campo das ideias inovadoras para superar tanto a ortodoxia marxista como a da economia de mercado, refletindo que “Na História, a obediência raramente compensa, o que compensa é a rebeldia.” O autor provoca que a tentativa de a social-democracia, campo em que se situa o esquerdismo convencional, humanizar o capitalismo fracassou, e que longe da terceira-via buscada, representa “a primeira via com açúcar: o adoçante da política social compensatória e da seguridade social, substituindo a ampliação fundamental de oportunidades.” Segundo o autor, o embate entre progressistas e conservadores resulta no confronto da liberdade superficial com a igualdade superficial, em razão da falta de ambição para transformar as instituições e as representações ideológicas associadas, ficando restrito a quem deseja mais Estado ou mais mercado. Como alternativa, propõe a liberdade profunda, a partir da reconstrução das instituições políticas, econômicas e sociais. Ainda conforme Unger (2022), a indústria convencional ou o fordismo industrial sobrevive apenas como ponta do protagonismo anterior ou satélite da nova economia, a do conhecimento, o que exige um projeto, sob pena de o Brasil continuar subalterno no concerto internacional, assim como o foi seu ingresso tardio na industrialização de intensidade. Neste processo, sua participação maior foi a de “montador” de peças para as multinacionais que se instalaram no país, justamente para fugirem de uma crise de sobreacumulação nos países-sedes.

Darcy Ribeiro (2015) já alertava para tal revolução tecnológica mais radical, como fator de oportunidade para um desenvolvimento soberano, ignorado pelas classes dominantes, que preferiram apostar no discurso neoliberal e privatista, numa infeliz articulação com a economia mundial, que representa atraso. Nessa subserviência, alcançamos uma industrialização recolonizadora, promovida por corporações internacionais atuando diretamente ou em associação com capitais nacionais, cujo compromisso principal é a remessa de lucros, inviabilizando a reaplicação e dinamização da economia. Raciocina o autor que chegamos a tanto em razão da oposição entre os interesses do patronato empresarial, de ontem e de hoje, e

os interesses do povo brasileiro, que há séculos é refém do domínio do poder institucional e do controle da máquina do Estado pela mesma classe dominante, que faz prevalecer a ordenação social e legal resistente a qualquer progresso generalizável a toda nossa gente.

Transformar nosso modelo para uma economia de conhecimento para muitos é uma demanda estrutural que exige soluções estruturais, considerando seu atual caráter excludente, que leva à estagnação econômica e ao agravamento da desigualdade, a qual corrompe as próprias relações e pode levar a uma disrupção social. Nessa linha Mazzucato (2014), ao lembrar que economistas inspirados em Joseph Schumpeter (1883-1950) defendem gastos em áreas que aumentam a capacidade de inovação de um país, como investimentos em pesquisa e desenvolvimento, infraestrutura, capacitação profissional e apoio direto e indireto a empresas e tecnologias específicas. Conforme a autora:

À esquerda do espectro político, investimentos em áreas de programas que aumentam a produtividade são menos populares do que os gastos com instituições do Estado ligadas ao bem-estar social, como saúde ou educação. Mas essas instituições não conseguem sobreviver sem ter por trás uma economia produtiva que gere lucro e receitas fiscais que possam financiar esses direitos. Embora as políticas de redistribuição progressiva sejam fundamentais para garantir que os resultados do crescimento econômico sejam justos, elas em si não geram crescimento. A desigualdade pode prejudicar o crescimento, mas a igualdade por si só não pode estimulá-lo. O que falta a boa parte da esquerda keynesiana é uma agenda de crescimento que crie e simultaneamente redistribua as riquezas. A combinação das lições de Keynes e Schumpeter pode fazer com que algo assim aconteça. [...] a inovação e a desigualdade podem andar de mãos dadas e como isso requer o realinhamento dos riscos e benefícios do crescimento econômico para pôr fim a uma das consequências infelizes do capitalismo moderno: riscos que são socializados e benefícios que são privatizados, não apenas no setor financeiro mas também no setor industrial (Mazzucato, 2014, p. 61).

De fato, justamente Unger (2022) propõe mudança fora da crise, ambiente que tem sido clássico para tanto, apelando de modo preventivo ao campo progressista um projeto produtivista, e não apenas distributivista, a partir da democratização da economia, em termos soberanos, sem desconhecer a globalização, visando ao crescimento socialmente inclusivo. Para tanto indica direções que refogem aos objetivos deste trabalho, como geração de poupança interna para se afastar da ciranda financeira especulativa. Tal projeto emancipador, em uma perspectiva nacional, traria coesão social, a partir de um círculo virtuoso de união de

iniciativas⁵³. Incluiria solidariedade social, garantias de herança social ou renda mínima em apoio aos vulneráveis⁵⁴ e a necessária transformação qualitativa da educação.

Reportando-se à realidade americana, Sandel (2023) alerta que um fosso exagerado entre ricos e pobres⁵⁵ enfraquece a solidariedade que a cidadania democrática requer, porquanto aqueles se afastam dos logradouros e dos serviços públicos. Então, estes perdem qualidade, por falta de investimento, ao passo em que as instituições públicas como escolas, parques, pátios recreativos e centros comunitários deixam de ser locais onde cidadãos de diferentes classes econômicas se encontram, esvaziando o cultivo do hábito da solidariedade e do senso de comunidade⁵⁶. O autor constata que os conservadores partidários do mercado e os liberais preocupados com a redistribuição não solucionam esta demanda por cidadania comunitária, para o que defende a reconstrução da infraestrutura da vida cívica, lançando o desafio de uma política que leve a sério as questões morais e espirituais, mas que as aplique a interesses econômicos e cívicos, e não apenas a sexo e aborto.

O foco do presente trabalho é o direito à cidade, mas não é redundante reforçar que seu amplo escopo está ligado com o modelo econômico, pelo que imprescindível fazer um recorte neste sentido. Feito isto, independentemente das alternativas, certo é que o modelo neoliberal e sua derivação para a financeirização predatória é incompatível com o direito à cidade. Em realidade, consoante Goulart (2013), o projeto neoliberal é manifestamente antidemocrático e inconstitucional, na medida em que, como visto, impõe a desregulamentação dos direitos sociais, o abandono das políticas sociais e a introdução da economia de livre mercado. Cria, ainda, um regime socialmente hierarquizado, politicamente autoritário e economicamente excludente, bem como insere o país no contexto da globalização de forma subordinada.

Em direção contrária, a Constituição de 1988 projetou uma democracia econômica e social, com a construção de uma sociedade livre e solidária, por meio de um processo de

⁵³ Vale lembrar Beck (2011), para quem, paradoxalmente, o "Estado de bem-estar" contribuiu para a substituição das estruturas comunitárias por "guichês" de auxílio social, favorecendo a radicalização do individualismo mediado pelo mercado, em que os sujeitos restaram "livres" para buscar referências pelo "mundo".

⁵⁴ Roubini (2023, p. 304-305) especula sobre o equilíbrio das relações em uma economia do conhecimento, ao considerar "Uma RBU [renda básica universal] ou a concessão universal de serviços públicos ou uma combinação de ambos pode proporcionar uma nova rede de segurança financeira. A pré-distribuição ex-ante de ativos em vez da redistribuição ex-post de riqueza é uma alternativa para reduzir a desigualdade de riqueza. Donos de ativos se beneficiariam de grandes retornos, permitindo assim a todos o desempenho de atividades criativas, empresariais ou socialmente redentoras. Renunciar à "dignidade do trabalho" talvez não provoque protestos se os subsídios de renda abrirem novas portas para a satisfação pessoal. Com a RBU, trabalhadores em economias avançadas e inovadoras vão aceitar contracheques menores (mas engordados por compensações) sem a raiva que impele os eleitores imbuídos do desprezo pela democracia liberal progressiva a votar em políticos populistas.

⁵⁵ Mounk (2019) defende a justiça socioeconômica como pilar da democracia liberal.

⁵⁶ Hoje o espaço público é dominado por consumidores, que não têm a necessidade da interação com outros indivíduos, tendo cada um o seu momento, ocupando o seu espaço (Baumann, 2021).

desenvolvimento sustentável que erradique a pobreza e a marginalização, reduza as desigualdades sociais e regionais e promova o bem de todos, sem preconceitos e discriminação (art. 3º, I a IV) . A Justiça social é definida como meta tanto no Título da ordem econômica (art. 170, *caput*), como no da ordem social (art. 193). O constituinte reconheceu a necessidade de partilha equitativa da riqueza socialmente produzida e no desenvolvimento de relações sociais baseadas na cooperação e no consenso emancipador. No entanto, verifica-se o aumento da pobreza e da informalidade, materializadas pela desenfreada autoconstrução nas periferias e/ou em áreas de risco, áreas que sobram/sobraram historicamente, seja pelo papel periférico no capitalismo (situação agravada pela financeirização predatória), seja pelo passado colonial-escravista ainda não debatido e resolvido, conforme bem pontua Souza (2017).

E nas áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, nas áreas ambientalmente frágeis, cuja ocupação é vetada pela legislação e nas áreas públicas, que a população pobre vai se instalar: encostas dos morros, beira dos córregos, áreas de mangue, áreas de proteção aos mananciais... Na cidade, a invasão de terras é uma regra, e não uma exceção. Mas ela não é ditada pelo desapego à lei ou por lideranças que querem afrontá-la. Ela é ditada pela falta de alternativas. E o que vamos ver por meio de dados empíricos (Maricato, 2003, p. 78-96).

A própria população urbana vulnerável, largada a seu destino, em heroica luta pela sobrevivência, vem forjando favelas nas morrarias mais íngremes, ou em áreas de propriedade contestada, ao arrepio dos regulamentos urbanísticos, mas que lhe permite viver junto aos seus locais de trabalho e conviver como comunidades humanas regulares, estruturando uma vida social intensa e orgulhosa de si (Ribeiro, 2015).

Como se não bastasse, essa ocupação de áreas sujeitas a desastres por populações vulneráveis, pode rapidamente ser convertida em mobilização de novas reservas de terra, sob a égide do argumento de "reconstruir melhor", pelo que "os assentamentos autoproduzidos funcionam como reserva de terra, mobilizada a custo zero, no momento de necessidade de constituição de uma frente fundiária para o complexo imobiliário-financeiro" (Rolnik, 2015, p. 230).

Em outras palavras, tal população se reproduziu na autoconstrução e na ilegalidade das ocupações periféricas nas grandes cidades, ao tempo em que se apresentou funcional à oferta de serviços baratos como domésticos e segurança privada, entre outros. Em uma reprodução do subdesenvolvimento na nascente cidade industrial, erigiu-se a segregação territorial, com o centro urbano destinado a residência de ricos e classe média alta, órgãos públicos, atividades econômicas e ocupacionais, com amplo acesso à infraestrutura e a equipamentos urbanos e serviços públicos (cidades concentradas), sendo os pobres espalhados para lugares distantes e

desprovidos (cidades estendidas). Assim, a mobilidade assumiu crescente centralidade no comprometimento da jornada diária e no orçamento familiar, em arranjo que consolidou a especialização de funcionalidade da cidade urbana, sequer imaginado na cidade agrária, embora houvesse divisão social implícita na distribuição das moradias no território, resultado alcançado a partir do capital privado dominante e da especulação imobiliária (Pochmann, 2021).

Segundo Maricato (2003) já registrava com base no Censo do IBGE de 2000 (2023), as favelas⁵⁷ no Brasil cresciam em ritmo exponencial, o que se traduz em dificuldade de acesso aos serviços de infraestrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desabamentos), menores oportunidades de emprego, maior exposição à violência (marginal ou policial), difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer e discriminação racial. Conforme a autora “A exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural”. Conforme uma prévia dos dados do Censo Demográfico 2022, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil tem 11.403 favelas, onde vivem cerca de 16 milhões de pessoas, em um total de 6,6 milhões de domicílios, o que significa uma expansão de cerca de 40% no número de brasileiros morando em favelas nos últimos 12 anos (IBGE..., 2023).

Isto sem falar na população em situação de rua, que cresce em escala geométrica, envolvendo famílias com crianças e idosos, sobretudo após a Pandemia da Covid-19, “sobrevivendo” em insegurança alimentar. Aliás, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976 (aqui cumpre uma breve referência à dimensão material, porquanto este instrumento processual será retomado no capítulo seguinte), o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, em decisão paradigmática de concessão de tutela provisória estrutural, bem situou as condições precárias de vida da população em situação de rua no Brasil, crise social crônica multifacetada, que acompanha a história brasileira.

O Ministro ponderou que os últimos Censos Demográficos realizados ignoraram essa população e incluíram somente a população domiciliada, destacando que o único levantamento oficial de que se tem ciência foi realizado em 2009, referindo-se à “Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua”, promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ano em que foi instituída a Política Nacional para a População em Situação

⁵⁷ Comemorado em 4 de novembro, o Dia da Favela marca a primeira vez que o termo apareceu em um documento público, em 1900. Na época, o delegado da 10ª Circunscrição e chefe da Polícia do Rio de Janeiro, Enéas Galvão, se referiu ao Morro da Providência como favela, onde moravam os favelados, como eram chamados os soldados que lutaram na Guerra de Canudos, na Bahia, e ficaram marcados pela planta favela (Agência Brasil, 2021).

de Rua (PNPSR), pelo Decreto 7.053/2009, com o objetivo de determinar princípios, diretrizes e objetivos na atenção à população em foco. No entanto, considerou o Ministro que passados mais de treze anos desde a edição de tal Decreto, seus objetivos ficaram longe da previsão, porquanto esse grupo social permanece ignorado pelo Estado, pelas políticas públicas e pelas ações de assistência social. “Em consequência, a existência de milhares de brasileiros está para além da marginalização, beirando a invisibilidade”. Registrou que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base em dados cadastrais, constatou crescimento de 211% na população em situação de rua, na última década (2012 a 2022), já alcançando, portanto, o período pandêmico, porcentagem bastante desproporcional ao aumento de 11% da população brasileira em período similar (2011 a 2021), segundo estimativa do IBGE. O Ministro ainda projetou que “a atenção à população em situação de rua deve ser realizada a partir da observância de três eixos: evitar a entrada nas ruas; garantir direitos enquanto o indivíduo está em situação de rua; e promover condições para a saída das ruas”.

Resgatou o Ministro a temática da Arquitetura Hostil, que teve no Padre Júlio Lancellotti o símbolo da luta da civilidade contra a barbárie, resultando na promulgação da Lei 14.489, de 21 de dezembro de 2022, que alterou o Estatuto da Cidade, vedando esta prática:

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

[...]

XX - promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população.

Em uma mobilização até simbólica, que acaba dando visibilidade à periferização dos vulneráveis, e do não cumprimento da função social da propriedade e da cidade, os movimentos sociais têm feito ocupações de prédios e áreas abandonadas nos centros das cidades, dando concreção ao direito à cidade. Aliás, agora o mercado imobiliário “descobriu” essas áreas, como nova oportunidade, contando com as flexibilizações amigáveis dos gestores competitivos, que resultará em mais gentrificação. Essa realidade foi bem-apanhada em trabalho com base em pesquisa junto ao movimento pela moradia na cidade de São Paulo, o qual se consolidou como ator coletivo na luta pelo direito à moradia digna, cujo espaço de conflitos tem se situado exatamente no direito à moradia no centro da cidade (Tatagiba; Paterniani; Trindade, 2012).

Os autores referem projeto convergente com a gentrification⁵⁸ do centro da cidade, reintegrações de posse em ocupações de imóveis ociosos e expulsão dos moradores de rua do centro da cidade, em contraste com propostas de ocupação dos imóveis vazios do centro com Habitação de Interesse Social (HIS) e reivindicação de participação popular na política habitacional paulistana, evidenciando diferentes visões de mundo que disputam os recursos e o acesso à cidade (Tatagiba; Paterniani; Trindade, 2012) Merece destaque que:

[...] a noção de direito à cidade aparece muitas vezes associada ao direito de morar no centro. O direito à cidade seria, então, o direito ao centro, uma vez que morar na periferia distante e longínqua dos empregos e dos serviços sociais mais qualificados é bastante desvantajoso para a ampla maioria dos trabalhadores mais pobres, que dependem essencialmente dos serviços de transporte coletivo para acessar as regiões mais urbanizadas (Tatagiba; Paterniani; Trindade, 2012).

Viveiros (2020) ainda destaca como tributário da afirmação prática do direito à cidade as mencionadas Jornadas de 2013, a partir da reivindicação do espaço público e da mobilidade.⁵⁹ A partir de tais exemplos, a autora reflete que

Interessa, portanto, observar as dimensões do direito à cidade mobilizadas pelos movimentos sociais na ação direta na cidade, nas ocupações, bloqueios, manifestações, marchas etc., ou seja, identificar e discutir sentidos de disrupção ou de resistência no questionamento da lógica hegemônica de produção da cidade e afirmação do direito à cidade (Viveiros, 2020, p. 339).

Essa ocupação periférica, de novas áreas verdes, além do custo humano, que retira as pessoas de locais próximos ao trabalho e da infraestrutura consolidada, também impacta na sustentabilidade ambiental, considerando o deslocamento, entre outros fatores decorrentes de uma ocupação não planejada, como a geração de resíduos. A respeito do transporte público, os mesmos prefeitos empreendedores fazem pressão por um sistema nacional de subsídio, o que é razoável, mas não levam em conta este importante fator quando da aprovação de projetos de interesse restrito do mercado. Nesta realidade, as experiências mais radicais e efetivas na luta pelo direito à cidade estão nas disputas pelo solo urbano nas inúmeras ocupações de sem-teto nas cidades, forma possível de exercício do direito à moradia e o principal meio de reivindicar o direito à cidade por parte dos excluídos do processo “formal” da política urbana corporativa (Viveiros, 2020) Efetivamente, o direito à cidade demanda uma esfera pública de participação

⁵⁸ Arranjo que envolve intervenção no patrimônio, requalificação dos usos da cidade e melhorias na infraestrutura urbana no centro. Transmuta o patrimônio cultural em mercadoria (Leite, 2007), exatamente o que será abordado no caso de Porto Alegre.

⁵⁹ De fato, o início do movimento se conectava com tais pautas, sobretudo a mobilidade, porquanto o gatilho foi o aumento da passagem no transporte público, mas, na sequência, foi capturado pela ultradireita, escrutínio que refoge aos objetivos deste trabalho.

democrática, para superar o modelo privatizante nuclear do neoliberalismo destrutivo. Há que se imaginar uma cidade mais inclusiva, ainda que fragmentada, com nova concepção de direitos e modelos político-econômicos, para além dos clássicos direitos liberais, impondo-se a geração de oportunidades, visando à inclusão e ao acolhimento da diferença.

A propósito, o direito fundamental à moradia, consagrado pela emenda constitucional 26 no art. 6º, em cumprimento a tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, em especial ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)⁶⁰, encerra direito social prestacional, de garantia de pretensão estatal. Entretanto, a proteção judicial do direito à moradia ainda não é uma realidade, na trilha da pesquisa de Alfonsin (2016) já consignada, e isto passa pela não incidência do direito à cidade.

O direito à moradia merece especial atenção, porquanto condição básica para a efetivação de outros direitos, cuja violação atinge outros direitos humanos fundamentais, o qual não se resume à presença física de uma residência. Disso resulta que deve observar disponibilidade de serviços e infraestruturas, acessibilidade, habitabilidade, facilidade de acesso, localização, respeito pelo meio cultural e segurança da posse. A proteção coletiva de tal direito deve envolver a todos, e não pode se resumir a programa habitacional governamental, mas a verdadeiro mutirão social capaz de dar escala nas ações necessárias, a partir de alternativas que não levem em conta a tradicional propriedade individual, como são exemplos os assentamentos coletivos autossustentáveis. E para tal resposta os governos têm de agir na aplicação das ferramentas previstas no Estatuto da Cidade, dando concreção às funções sociais da cidade e da propriedade, o que implica olhar as cidades como um todo, e não como objeto do mercado, e o Judiciário tem de absorver essa nova orientação.

Todavia, a realidade é bem diferente, com a ocupação informal, processo em que se destacam a autoconstrução da cidade pela conquista do território e de resistência. Então, vem a busca de amparo legal e legitimação social, roteiro que se afirma como a construção do direito à cidade na prática por parte da cidadania, numa luta heroica contra verdadeiros consórcios empresário-governamentais. A resistência maior se dá em relação aos projetos de regeneração urbana ou de expansão imobiliária em áreas valorizadas ou em processo de valorização, ou quando de projetos envolvendo megaeventos⁶¹, gerando forte repressão do aparato

⁶⁰ Vide Comentário Geral nº 4 do comitê de direitos econômicos, sociais e culturais, que traz pontos de interpretação do Artigo 11 (Brasil, 2013).

⁶¹ Rolnik (2015, p. 243) lembra Harvey, para quem “nos megaprojetos vamos identificar o “cordão umbilical que une acumulação por espoliação com a construção da hegemonia do capital financeiro, como sempre com o apoio dos poderes do Estado”.

governamental-empresarial interessado. A respeito dos megaprojetos, Raquel Rolnik bem sintetiza a avaliação de Mike Raco, que se debruçou sobre o Plano de Londres para sediar as Olimpíadas de 2012.

Estariamos, portanto, diante de um processo de radicalização da transformação da cidade em empresa. Esse processo não implica apenas uma mudança nos circuitos econômicos, com um papel mais ativo e predominante da extração de renda sobre a produção, mas também uma transformação do modelo político de governo. Nele, a hegemonia é construída pela captura contratual dos fundos públicos e implementada por meio de um sistema blindado do controle social, através de um complexo de procedimentos regulatórios e estruturas de gestão com fortíssima participação dos investidores (Rolnik, 2015, p. 244).

Em Porto Alegre, que será melhor abordada no estudo de caso, é ilustrativa dessa tensão a Ocupação Lanceiros Negros, cujo prédio foi desocupado com grande violência, e permanece sem destinação desde então.

Fim da tarde de 14 de junho de 2017. Policiais militares se aproximam caminhando lado a lado, numa espécie de paredão, para cumprimento de um mandado de reintegração de posse de um prédio no **Centro de Porto Alegre**. Cerca de 70 famílias, incluindo crianças e idosos, ocupavam o local, na esquina das ruas General Câmara e Andrade Neves, havia mais de um ano. Com a resistência dos ocupantes, os PMs decidiram arrombar a porta de entrada. Os integrantes da chamada Ocupação Lanceiros Negros resistiram e acabaram sendo retirados à força. Houve confusão, bombas de gás e até um deputado preso.

O objetivo do governo do Estado era ocupar o mais rápido possível o local com algum órgão público para evitar novas invasões e ajudar a dar vida a essa parte da região central de **Porto Alegre**. De lá para cá, porém, o prédio segue vazio e o governo do Estado ainda não sabe o que vai fazer com ele e nem quando terá um destino (Matos, 2022).

Vale lembrar que a financeirização da terra, em tal processo especulativo e de gentrificação, pressionou o custo da cidade, reduzindo a possibilidade de exercício do direito à cidade para grande parte da população, fenômeno este mundial (Harvey, 2009). Indiscutivelmente, o domínio das forças do mercado tem gerado forte aumento dos preços de terrenos e novas formas de segregação socioespacial.

Em que pesem suas boas intenções “técnicas”, a legislação urbanística com frequência acaba determinando que o lugar dos pobres na cidade sejam as áreas que ficam fora do interesse do mercado imobiliário formal, ou seja, cada vez mais tocam aos pobres urbanos as áreas públicas, as áreas de risco e as áreas de interesse ambiental (Alfonsin; Fernandes, 2010, p. 22).

Aliás, o jogo é tão perverso, que o mercado ganha mesmo com programas habitacionais nas periferias, na medida em que o poder público desapropria terrenos pagando indenizações que correspondem a “valores de mercado” inflacionados por fatores que o próprio poder público

gerou (Alfonsin; Fernandes, 2010, p. 22). Melhor dizendo, os mesmos prefeitos empreendedores que não gravam zonas especiais de interesse social, como se verá, ainda transferem recursos ao mercado em tais operações. E mais, ainda fazem propaganda de tais programas habitacionais.

De fato, um ponto emblemático da incompatibilidade do modelo ultraliberal foi o retrocesso em relação ao Marco Legal da Terra, para usar a expressão de Alfonsin *et al.* (2019), no sentido de um feixe de leis que regulam o uso da terra e os processos de regularização fundiária. Pois bem, justamente no recorte temporal proposto, logo após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, veio o retrocesso consolidado pela Lei nº 13.465/17, descaracterizando o modelo de regularização fundiária plena até então em vigor, que promovia o direito à cidade. Até então, a regularização fundiária ultrapassava os limites da escrituração, alcançando uma abordagem integrada com foco na segurança da posse e na integração socioespacial dos moradores informais, tendo sempre por meta a melhoria das condições de habitabilidade dos assentamentos. Conforme Alfonsin (1997), regularização fundiária, em conceito adotado em larga medida pela Lei n. 11.977/09, revogada justamente pela referida Lei veiculadora do retrocesso, representa:

[...] um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo, as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (Alfonsin, 1997, p. 24).

Ou seja, o que se busca é o fortalecimento da cidadania dos habitantes, estimulando a sua fixação nos lugares a que pertencem, independentemente dos interesses do mercado. Proteção que era respaldada e viabilizada por um conjunto de diretrizes e instrumentos jurídico-urbanísticos, que alcançava especialmente a população historicamente mais vulnerável à dinâmica segregadora da especulação imobiliária. A nova Lei, ao contrário, compromete os fins especiais da terra, o seu valor de uso, voltado à moradia, erigindo uma política de regularização fundiária completamente apartada do programa constitucional inaugurado em 1988. A Lei nº 13.465/2017 foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5771⁶², movida pelo Procurador-Geral da República, que bem sintetizou os reais objetivos buscados.

⁶² Além desta, que se encontra concluída com o Relator desde 10/09/2020, outras duas ações semelhantes foram propostas por outros legitimados.

Distancia-se do comprometimento dessas metas (direito à moradia adequada). Ela autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando à satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional, seja por incentivar a ocupação irregular de terras (a “grilagem”) e o aumento de conflitos agrários, seja por suprimir as condições mínimas para continuidade daquelas políticas constitucionais”[...]. Perda de patrimônio público, aumento da concentração de terras nas mãos de poucos (Brasil, 2018).

De fato, como bem-apanhado pela Procuradoria-Geral da República, a nova Lei abriu a porteira para superar as irregularidades urbanísticas produzidas pelas camadas de alta renda, em burla a Lei nº. 6766/79, como cercamento de praias e construção de mansões e loteamentos irregulares em áreas públicas. Tal regularização fundiária de interesse específico dependia de um juízo discricionário do Poder Público acerca da conveniência e oportunidade, inclusive considerando a situação socioeconômica dos ocupantes, dotados de capacidade econômica para adquirir solo urbano no mercado imobiliário formal, o que deixou de constar na novel legislação. Ainda, essa hipótese de aquisição originária da propriedade, denominada de “legitimação fundiária”, traz requisitos mais rígidos justamente para a regularização social, vocação natural deste instituto, conforme bem analisado por Alfonsin *et al.* (2019).

Outra manobra que vai ao encontro da mercantilização, e bem demarca a incompatibilidade do direito à cidade com o programa ultraliberal, situa-se em relação às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que precisam estar regulamentadas no Plano Diretor Municipal ou em lei municipal específica, com os critérios e prioridades de localização e população-alvo. Ocorre que, pela nova Lei, a regularização fundiária de interesse social não mais obriga o gravame das respectivas áreas em tais zonas. Consoante Alfonsin *et al.* (2019):

Com a facultatividade da gravação de ZEIS no ordenamento do solo urbano, evidencia-se que o contexto habitacional da população pobre fica marcado pela vulnerabilidade, tornando-os alvos preferenciais de processos de exploração do solo por parte das incorporadoras.

Rolnik (2015) já previa o êxito da economia política excludente no mercado informal paralelo, o que, a olhos desatentos, poderia corresponder a um fracasso da legislação urbana.

Todavia, completamente construída sob a lógica econômica e adaptada aos ritmos e estratégias do mercado, especialmente os dos incorporadores e promotores de investimentos imobiliários para os setores de maior renda, a legislação urbana serve basicamente para definir e lhes reservar as melhores áreas, impedindo sua ‘invasão’ pelos pobres. Sua maior função é a construção de barreiras invisíveis para conter a penetração de territórios populares nas áreas de melhor localização, garantindo sua destinação para os produtos imobiliários dos grupos de mais alta renda da cidade (Rolnik, 2015, p.186).

Assim, ficou pelo caminho a potência do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social. Alfonsin *et al.* (2023) traz como alternativa, após ampla reflexão acerca da insuficiência dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, o termo territorial coletivo^{63,64}, como tentativa de escapar da rígida conformação (e da imensa ficção jurídica) do direito de propriedade, como já escrutinado no presente trabalho. O Termo Territorial Coletivo é um modelo de gestão territorial coletiva que promove a garantia da segurança da posse e o fortalecimento e desenvolvimento comunitário para populações vulneráveis. Na sua essência técnica, trata-se de um modelo que se caracteriza pela separação entre a propriedade da terra (coletiva) e a propriedade das casas, quintais e construções (individual). Entre suas principais contribuições, tem-se a preservação da acessibilidade econômica da moradia por famílias de baixa renda, o controle comunitário sobre o território, a permanência das comunidades nos seus espaços, e o desenvolvimento econômico e social com direito de usufruir deste desenvolvimento. Assim, o Termo Territorial Coletivo (TTC) permite que as comunidades se organizem e se desenvolvam de forma autônoma, sempre a partir de uma gestão efetivamente coletiva, pautada pelo protagonismo dos moradores, em harmonia com interesses individuais. Nesse cenário, a terra deixa de ser mercadoria, blindando as comunidades dos processos de especulação imobiliária e gentrificação, concretizando o cumprimento de sua função social de prover moradia a preços acessíveis para todos, especialmente a população de baixa renda.

Tal instrumento mobiliza o desenvolvimento comunitário, de forma autogestionária, retomando a necessária solidariedade socioterritorial, o que resulta em importante ativo social, inclusive como fonte de pressão nos órgãos públicos. Em realidade, o fortalecimento comunitário e formalização decorrentes do TTC ampliam o poder reivindicatório das comunidades perante os órgãos públicos ou concessionários de serviços públicos. E tal poder reivindicatório não é pouco para superar a enviesada interpretação de precedência da regulação urbanística para atuação do Estado em tais comunidades, o que tem reforçado uma atuação seletiva do planejamento urbano, da gestão fundiária e da regulação urbanística. É uma clara opção ao planejamento corretivo do espaço urbano, caracterizado pelos modelos do lote e

⁶³ A denominação termo territorial coletivo (TTC) se refere a um modelo brasileiro de Community Land Trust, instrumento que teve sua origem nos Estados Unidos, nos anos de 1960, para garantia de propriedade à população negra, e que se espalhou como via de garantir à população de baixa renda o acesso à moradia e à cidade, a partir da segurança de suas posses (Alfonsin *et al.*, 2023).

⁶⁴ No dia 11 de dezembro de 2023, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro aprovou o novo Plano Diretor, incluindo o Termo Territorial Coletivo (estava presente na redação original do Plano Diretor, mas foi retirado pela prefeitura por emenda, o que levou a uma reação da sociedade civil, que se mobilizou nas audiências públicas, lotando as galerias, pelo que foi reincorporado), como um dos instrumentos de política urbana, e um capítulo especificamente destinado para as favelas da cidade (Plano..., 2023).

proprietário, gramática que tem desprezado a inclusão das experiências múltiplas de organização da vida no espaço urbano, cujo ápice de sua contradição e seletividade se materializa nos conflitos fundiários, conforme já examinado. E uma releitura que se afasta dos binômios reducionistas de formalidade/informalidade, regularidade/irregularidade, legalidade/ilegalidade decorrentes da visão proprietária, englobando experiências de ocupações de moradia, favelas, cortiços e suas respectivas relações sociais, econômicas, políticas e jurídicas, que ultrapassam as categorias fundadas na falta, na medida em que incluem um rico arranjo humano (Pereira; Milano; Gorsdorf, 2019).

O presente Instituto também pode superar as dificuldades envolvendo o poder público no projeto de conciliação de conflitos possessórios urbanos coletivos criado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no âmbito do CEJUSC, já referido. Conforme Mello (2017b), a equipe prioriza a permanência dos ocupantes na área ocupada, invariavelmente a solução mais adequada, considerando assentamento antigo e consolidado, pelas características da área ocupada e pela ausência completa de perspectiva de outra destinação da gleba. Todavia, nenhum acordo de regularização de ocupação em área pública foi realizado no projeto na experiência do autor, já que tanto o Município de Porto Alegre quanto o Estado adotaram a postura institucional de rejeitar a permanência dos ocupantes nas áreas ocupadas. Segundo o autor, os órgãos públicos alegam que, por isonomia, teriam que conferir o mesmo tratamento para todas as ocupações, e que isto estimularia as ocupações, tão somente oferecendo aos ocupantes em caso de desocupação pacífica a concessão de aluguel social. Assim, o TTC poderia ser uma alternativa para sensibilizar o poder público a anuir com a regularização, em outro patamar, que efetivamente retira a terra do mercado e fixa o morador no local, gerando coesão social e impulso comunitário. Igualmente, o TTC pode vir a resgatar a potência das ZEIS, e, ao mesmo tempo, beneficiar-se da sua estrutura, pois permitiria a necessária flexibilização urbanística para regularizar as edificações da população vulnerável.

Em realidade, esse debate de alternativas à propriedade privada se insere na potência unificadora dos chamados “comuns”^{65,66} (com origem nos bens comuns), guarda-chuva

⁶⁵ Dardot e Laval (2017) e Federici (2022) pregam maior extensão ao vocábulo, para abrigar a luta anticapitalista, o que não se insere nos propósitos deste trabalho, ao tempo em que denunciam o uso abusivo do termo, inclusive por neoliberais, o que merece apoio.

⁶⁶ Federici (2022, p. 155), em ensaio com George Caffentzis, situa a potência do termo no sentido da reflexão deste trabalho: “vivemos em um mundo em que tudo — da água que bebemos às células e ao genoma do nosso corpo — tem uma etiqueta de preço ou se tornou uma patente, e não se poupam esforços para garantir que empresas tenham o direito de cercar os últimos espaços abertos no planeta, forçando-nos a pagar para ter acesso a eles. De Nova Délhi e Nova York a Lagos e Los Angeles, o espaço urbano está sendo privatizado. Atos como vender produtos nas ruas e até mesmo sentar-se na calçada ou deitar-se numa praia sem pagar por isso têm sido vetados. Rios são represados; florestas, exploradas; águas e aquíferos, engarrafados e postos no mercado; sistemas de conhecimentos tradicionais, saqueados através de regulamentações de propriedade intelectual; e escolas

discursivo para abrigar conceitos relacionados com a solidariedade, a igualdade e a autocontenção na gestão de recursos materiais necessários para a subsistência (matérias-primas, tecnologia, conhecimento), em antagonismo com o individualismo extrativista e com os processos de mercantilização, sem recorrer a rótulos como socialismo ou populismo (Rendueles, 2024). Certo é de que tal experimentação será imperativa, porquanto nem o Estado e muito menos o mercado serão capazes de apresentar soluções para os desafios do porvir, a serem enfrentados em um mundo de desigualdades sociais gigantescas, de mudanças climáticas e evolução tecnológica. A propósito, Harari (2018) especula que, paradoxalmente, o homem terá de retomar a vida comunitária.

Importante, igualmente, a indicação de algumas referências normativas que se chocam com a financeirização predatória, e que serão melhor exploradas especialmente no capítulo da casuística, a começar pelo princípio do urbanismo como função pública, que não se confunde à ação estatal, na medida em que se irradia para o domínio privado. Nesse sentido, importante mencionar a separação do direito de construir do direito de propriedade, que repercute no instituto do solo criado e da transferência do direito de construir, e que se conecta com o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, por meio de tributação extrafiscal e da gestão social da valorização imobiliária, com a recuperação das mais-valias urbanísticas, a serem revertidas em prol das comunidades, especialmente as mais vulneráveis.

Essa lógica se liga ao fato de que a propriedade privada se beneficia da qualidade do espaço público, o qual é necessário para sua viabilização econômica, o que justifica o referido princípio, erigido em diretriz das políticas urbanas, nos termos do art. 2º, inciso IX, do Estatuto da Cidade, e que dialoga com os princípios gerais da equidade, da igualdade e o da vedação do enriquecimento sem causa. Efetivamente, o mercado sabidamente se beneficia dos sistemas de suporte de comunicações (modais de transportes), de serviços urbanos (água, energia, telefonia, saneamento), de equipamentos comunitários (escolas, postos de saúde) e de espaços livres (parques, jardins, zonas verdes), os quais concorrem para a valorização dos imóveis e tornam atrativos os respectivos investimentos, justificando contrapartidas correspondentes.

Também se beneficia da flexibilização de normas urbanísticas no âmbito da chamada urbanística consensual, que proporciona mais-valia a ser ajustada em favor da coletividade. Por ora, cabe fazer menção à outorga onerosa do direito de construir, que representa a flexibilização das normas urbanísticas vigentes para determinada área, com possibilidade de utilização do

públicas, transformadas em empreendimentos com fins lucrativos. É por isso que a ideia dos comuns exerce tanta atração na imaginação coletiva: sua perda expande nossa convicção sobre a importância de sua existência e aumenta nosso desejo de aprender mais sobre eles”.

direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento, a exigir contrapartidas a partir de lei municipal que defina o instrumento, com base em necessidades de transformações estruturais e melhorias sociais, entre outros objetivos correlatos. Ainda, podem ocorrer alterações tais como zona rural para urbana, ou de expansão urbana, área comercial para industrial, entre outras possibilidades, a exigirem contrapartidas pelo lucro extraordinário correspondente à valorização decorrente da respectiva mudança legislativa.

Aliás, contrapartidas, em tais sentidos, não se confundem com medidas compensatórias e nem com investimentos ligados diretamente ao empreendimento privado. Isto se adianta, pois será um pilar do presente trabalho quando da casuística, considerando que as contrapartidas podem representar importante financiamento para as infraestruturas de interesse da coletividade, nos termos do art. 26 do Estatuto da Cidade, tendo em vista que os recursos para urbanização das cidades não são responsabilidade exclusiva do poder público, pelo contrário. Assim, as infraestruturas locais são de responsabilidade do empreendedor, conforme a Lei Federal 6766/79, que imputa ao loteador a responsabilidade por determinadas infraestruturas do loteamento, cuja urbanização, por parte dos agentes privados, se destina a atender demandas do novo empreendimento ou de setores de um bairro. Igualmente, as chamadas externalidades negativas exigem compensação e mitigação, pois a implantação de projetos urbanos sobrecarrega a capacidade de suporte dos sistemas naturais e da infraestrutura preexistente, condição de habitabilidade dos espaços urbanos.

Também mereceu regulação o combate à retenção especulativa de imóveis urbanos, a partir de instrumentos como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU Progressivo no Tempo) e desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública, visando a garantir a função social da propriedade. O PEUC do solo urbano de imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados exige lei municipal específica para uma área incluída no plano diretor, que deve definir as condições e prazos para sua aplicação. Já o IPTU Progressivo no Tempo é aplicado quando não são cumpridas as condições do PEUC. Conforme Marcelo Sousa (2010), poucos instrumentos são tão necessários à tarefa de promover o desenvolvimento urbano, com justiça social, especialmente nas cidades brasileiras, integrantes de um país semiperiférico, com acentuadas disparidades socioespaciais e uma especulação imobiliária sem limites. Ainda, tem o potencial de gerar recursos direcionáveis para a dotação de infraestrutura e regularização fundiária de áreas residenciais segregadas, atenuando a espoliação urbana. Segundo a previsão, a alíquota é aumentada por cinco anos consecutivos, não ultrapassando o dobro do valor anterior ou 15% no total, e, após esse período, é possível a desapropriação do imóvel com pagamento

em títulos da dívida pública, resgatáveis em até 10 anos, assegurando a indenização real e juros legais de 6%.

No entanto, a aplicação desses instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos ainda não é uma realidade no país. Por ora, cabe registrar a falta de uma estratégia clara e abrangente que oriente a aplicação do PEUC em termos espaciais e temporais, levando em consideração as condições da infraestrutura urbana e a demanda por aproveitamento de áreas subutilizadas. Também não há conciliação do PEUC com as ZEIS, que poderiam ampliar a oferta de imóveis para fins habitacionais de interesse social, entre outros instrumentos que poderiam dialogar para garantir a função social da propriedade, e, por extensão, o direito à cidade (Denaldi *et al.*, 2017). A cidade de São Paulo é um raro exemplo que criou estrutura nesse sentido, hoje denominada Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC), resultando em transparência na gestão e implementação do PEUC e as notificações em escala de imóveis, sendo dignas de nota as relacionadas a áreas de estacionamento, embora tenha havido recrudescimento neste processo (São Paulo, 2021).

Bruno Filho (2015) alerta que “[...] não obstante a “faculdade” expressa pelo texto constitucional, se presentes as condições objetivas que justifiquem sua adoção- “in casu”, vazios urbanos com consequências negativas- a dicção correta é de uma obrigação [...]”, no âmbito de poder-dever de atribuição constitucional, no ponto, combate aos vazios urbanos, adotando-se o instrumental previsto.

A partir de tais premissas, pode-se dizer que o Estatuto da Cidade densifica o conteúdo moral do direito à cidade justa, sendo incompatível com o modelo econômico instaurado pelo neoliberalismo, o qual transformou as regras do jogo político, pelo qual a governança substituiu o governo; a democracia perdeu terreno em nome da liberdade estreita; as parceiras público-privadas sem transparência avançaram nas instituições democráticas; o mercado sem freio e o empreendedorismo competitivo ocuparam os espaços deliberativos ancorados na solidariedade sociais (Harvey, 2013).

Na contramão, o Estatuto da Cidade estabelece um conjunto de bens, valores e interesses que têm como função garantir uma cidade sustentável, que promova suas funções sociais e o bem-estar de seus habitantes, incorporando valores como gestão democrática da cidade, planejamento urbano adequado, ordenação e controle do uso do solo, justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Em suma, verdadeiramente, o neoliberalismo é incompatível com o direito à cidade, especialmente se tomarmos como base o seu conteúdo mais profundo, de transformação social.

Como já adiantado, nas balizas do capitalismo, é possível construir um outro mundo, a partir da democratização da economia, que tem sido o motor para as desigualdades mundo afora, e para a conseqüente política urbana segregacionista. Mas esta anomalia tem de ser enfrentada desde já, com medidas proativas de repúdio à financeirização da terra e de construção coletiva do direito à cidade sustentável. Neste sentido será trabalhado o papel do MP⁶⁷, importante ator deste processo como órgão legitimado constitucionalmente a tal.

⁶⁷ Além da importância do Órgão, a escolha se dá pela vinculação deste pesquisador na condição de Promotor de Justiça.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ÓRGÃO LEGITIMADO A RETOMAR O COMPROMISSO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À CIDADE

No presente capítulo, pretende-se abordar a vocação do MP, especialmente, para a tutela dos direitos coletivos, entre os quais o direito à cidade, com a feição conferida pela Constituição Federal de 1988, e sua própria incompatibilidade com o neoliberalismo e o populismo, características político-econômicas que, igualmente, não se harmonizam com o direito à cidade, como visto.

3.1 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

Conforme erigido pelo Constituinte, o MP tem vocação incompatível com o neoliberalismo e o populismo, na medida em que representa instituição de proteção da democracia constitucional (IPCD)⁶⁸ (Tushnet, 2021) e da promoção dos direitos fundamentais. Sua missão abarca o papel de agente da vontade política transformadora, finalidade do projeto democrático constitucional, ultrapassando sua histórica vinculação à função jurisdicional do Estado.

Ao escrutinar o desenho institucional do Estado constitucional moderno Mello (2023), considerando tais características, situa o MP brasileiro como ramo da estrutura do Estado, para quem, não sendo “quarto poder”, tem a missão de se constituir em uma IPCD, exatamente no modelo traçado pelo jurista americano, no sentido de mais uma instituição estatal de proteção e promoção dos valores, objetivos e direitos constitucionais, reforçando a defesa do projeto constitucional para além da doutrina clássica tripartite, como forma de aperfeiçoamento da distribuição do poder político.

Assume, então, o importante papel de indutor dos valores maiores do ordenamento, de mediar e veicular os pleitos de índole transformadora, neutralizando o poder econômico⁶⁹, quando desajustado aos interesses sociais, e combatendo os mecanismos de repressão, quando violadores dos direitos humanos, sendo um poderoso instrumento de promoção da justiça social, visando ao bem comum (Jatay, 2010).

⁶⁸ Expressão consagrada no art. 181 da Constituição da África do Sul de 1996 e usada pelo jurista americano para construir seu argumento de superação do modelo tripartite de divisão do poder e reforçar a defesa do projeto constitucional.

⁶⁹ Este papel assume relevância para fazer frente ao que Ferrajoli (2023) denuncia como inversão da hierarquia democrática de poderes, pela qual o primado do mercado se sobrepõe em relação à política, e esta, por sua vez, em relação à sociedade, fruto da desmobilização social dos partidos, em uma esterilização das bases. Tal inversão também se constitui pelo caráter cultural, a partir do vácuo político, intelectual e moral do campo progressista, de há muito amarrado à hegemonia do pensamento único.

Nos termos do art. 127 da Constituição Federal, ao MP foram incumbidas a defesa do Estado de Direito, da democracia e dos direitos fundamentais individuais e sociais. Vale dizer, para além da histórica vocação penal, o MP se constituiu em um fiador do pacto constitucional, em uma agência, de forma até protagonista, de promoção de direitos fundamentais, como meio ambiente, consumidor, saúde, criança e adolescente, ordem urbanística e tantos outros, assumido uma missão política.

Refoge aos limites deste trabalho historiar a evolução dessa Instituição, mas um pouco precisa ser dito, até para se ter a compreensão da necessária alteração da chave ideológica que orientou este processo. Arantes (1999; 2002) destaca de há muito o voluntarismo político que permeou a Instituição e seus membros, que resultou no seu crescimento a partir de um movimento endógeno.

De fato, em emblemático senso de oportunidade, o MP pegou carona no movimento (segunda onda) de acesso à justiça (adiante se voltará ao tema) no contexto brasileiro, no sentido de viabilizar a tutela jurisdicional dos novos direitos (de segunda e terceira dimensões), bem como daquelas lesões individuais provocadas em massa, buscando afirmar a sua legitimidade a partir dos novos instrumentos que se desenhavam, com destaque na sua articulação nas discussões que resultaram na Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985)⁷⁰.

O primeiro anteprojeto dessa lei foi elaborado por Ada Grinover, Kazuo Watanabe e Cândido Rangel Dinamarco, a pedido da Associação Paulista de Magistrados, o qual foi protocolado em 1984 pelo Deputado Flávio Bierrenbach, prevendo a legitimidade do MP e de associações civis, estas a depender do exame da representatividade adequada, com aplicabilidade limitada à demanda ambiental (Gavronski; Almeida, 2014).

Nesse ínterim, integrantes do Ministério Público de São Paulo (MPSP) elaboraram novo anteprojeto ampliando a aplicabilidade da ação civil pública para a defesa dos consumidores e de qualquer interesse difuso, prevendo a competência funcional do local do dano e o inquérito civil sob a presidência do MP, entre outros temas com forte apelo institucional, inclusive em relação ao nome da ação, o qual foi encampado pelo Poder Executivo a partir de movimento da entidade de classe nacional (CONAMP) e aprovado sem alterações significativas (Gavronski; Almeida, 2014).

Assim, o MP foi decisivo para a positivação da segunda onda do movimento de acesso à justiça no Brasil, o que também representou a sua afirmação como legitimado universal com poderosos instrumentos à disposição. Registre-se que tal patamar foi motivo de ceticismo da

⁷⁰ A Lei n. 6.938/91 (Política Nacional do Meio Ambiente) iniciara a mudança de perfil do Ministério Público.

comunidade jurídica, porquanto concentrava poder em órgão não autônomo, o que foi superado pela Constituição de 1988 e, principalmente, pelo efetivo protagonismo do MP na tutela coletiva.

Desse modo, até o período pré-constitucional de 1988 o MP já havia conquistado a feição de Órgão de defesa da sociedade, a partir da incorporação dos novos direitos coletivos, rompendo o paradigma liberal-individualista do nosso ordenamento jurídico, com as respectivas ferramentas para sua concretização, como a ação civil pública e o inquérito civil.

Tal marcha, que começou ainda sob a ditadura militar, foi trilhada pelos membros da Instituição, movidos pela ideologia da hipossuficiência da maioria do povo brasileiro para buscar a sua emancipação. Esta premissa também foi reforçada pelo sentimento de descrédito no sistema e na classe política.

A oposição entre instituições político-representativas degeneradas e sociedade civil fraca está entre as idéias principais que têm norteado a ação de setores do MP e seu processo de reconstrução institucional tem sido marcado pela presença de valores remanescentes dessa poderosa tradição de pensamento político (Arantes, 1999).

Esse movimento inicialmente casou com o objetivo dos militares de darem verniz de legalidade ao seu regime. E já no processo constituinte, mais uma vez a ação endógena teve sucesso ao demonstrar a importância do MP para a redemocratização, o que veio ao encontro das aspirações da época, o qual se consolidou como Órgão de defesa da sociedade, conquistando autonomia do Executivo e deixando de patrocinar sua defesa.

Nesse processo, o Constituinte consolidou o papel do MP, replicando no art. 127 tais avanços, ao que acrescentou a defesa da democracia, conferindo-lhe, ainda, a mencionada autonomia. Também é preciso contextualizar, a partir dessas conquistas, incluindo as respectivas garantias, que o MP deu curso ao voluntarismo político emancipador, ao qual foram acometidas novas funções, como a defesa da probidade administrativa, que reforçou aquela descrença histórica no sistema e na classe política.

Outra conquista que reforçou a posição ímpar do MP brasileiro em nível mundial se deu com a absorção da atribuição do Ombudsman ou Defensor do Povo, atribuição esta que no Direito Comparado, por diferentes arranjos, não é conferida a tal Instituição. Vale lembrar que na Constituinte havia um certo consenso a respeito da criação dessa figura, mas não em relação a quem assumiria tais atribuições. Mais uma vez o movimento endógeno do MP foi determinante para sensibilizar o processo constituinte.

Nesse sentido a Carta de Curitiba, documento elaborado no 1º Encontro Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações do Ministério Público. Gavronski e Mendonça (2022, p. 629) fazem uma síntese da posição que foi consagrada no texto constitucional:

Durante o processo constituinte, percebeu-se que ao Ministério Público, instituição organizada em carreira em todo o país e à qual se estava assegurando autonomia e independência do poder político, se estava conferindo função bastante compatível e complementar à função de defensor dos direitos constitucionais, com os correspondentes instrumentos: a de legitimado coletivo universal, podendo propor a ação civil pública e instaurar o inquérito civil para defesa dos direitos difusos e coletivos. Considerando essa configuração institucional, os constituintes não vislumbraram necessidade de criação de mais um organismo incumbido da função que melhor poderia ser desempenhada pelo Ministério Público, decidindo por confiar-lhe também as funções de ombudsman ou defensor do povo. Prevaleceu o entendimento de que o Ministério Público podia substituir "com muito mais vantagem e menos despesas e também menos protocolo a figura do defensor do povo", submetendo-se à votação a redação ao final aprovada, tendo havido, inclusive, rejeição pelo Plenário de emenda apresentada para restabelecer o Defensor do povo como Instituição.

Correa (2016, p. 120), traz exemplo de liderança associativa em defesa da fixação da função de Ombudsman no Ministério Público, perante a Subcomissão do Poder Judiciário e do MP na Constituinte:

Desta colocação singela e rápida já extraímos uma consequência extremamente importante, a de que, ao defender o interesse público, o Ministério Público defende o interesse do seu titular, que é a sociedade. O interesse público envolve os valores fundamentais da sociedade. Portanto, o Ministério Público, ao agir, representa a sociedade e não o Estado, enquanto pessoa jurídica de direito público. Para a defesa desses valores, organizado em milhares e milhares de comarcas, por todo o território nacional, o Ministério Público atua, basicamente, de três formas diferentes: fora do processo, na investigação e dentro do processo, fora do processo, o Ministério Público desenvolve uma atividade preventiva e conciliatória. O povo conhece o Ministério Público e nele confia, e o procura em seus gabinetes de trabalho. Os promotores de justiça vêm cumprindo, silenciosamente, há muitos anos, o papel de ouvidor do povo, do Ombudsman.

De fato, a Comissão Afonso Arinos⁷¹⁷², incumbida de organizar um anteprojeto de texto constitucional, previra a figura do Defensor do Povo. Nessa linha, o Senador José Paulo Bisol:

⁷¹ Em homenagem ao seu então presidente, Afonso Arinos de Melo Franco. Criada por meio do decreto presidencial n., 91.540/85, cujo nome oficial era Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que não chegou a apresentar oficialmente o anteprojeto (Correa, 2016, p. 119).

⁷² Art.56 - É criado o Defensor do Povo, incumbido, na forma da lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição (Correa, 2016, p. 119).

Peço a reflexão sincera de cada um dos meus companheiros de Constituinte. O ombudsman não se confunde com a Promotoria de Justiça. Promotoria de Justiça ou instituição semelhante existe na Escandinávia, nos Estados Unidos e na França, onde há o ombudsman" (191ª votação na Comissão de Sistematização, referente ao destaque n. 0975-87 - Emenda n. ES-32069-6, substitutiva ao Título II, do Substitutivo n. 2, ocorrida em 20.10.1987) (Correa, 2016, p. 120).

Em visão semelhante, o Deputado Nelson Friedrich:

Defensor do Povo, Sr, Presidente, não é a mesa coisa do que o Ministério Público, o próprio Ministério Público precisa ser fiscalizado e aí também é uma função da defensoria do povo. Quantas e quantas vezes o cidadão busca no próprio Ministério Público e tem uma grande respeito, mas, quando não encontra socorro vai buscar aonde? (Correa, 2016, p. 120).

Já o constituinte Bernardo Cabral, perante a referida Subcomissão, respaldou a linha associativa:

Pessoalmente sempre entendi que a figura do ombudsman é uma boa figura, com uma rentabilidade muito grande nos países que adotam o chamado defensor do povo. Confesso que a Emenda apresentada pelo eminente conterrâneo do Constituinte José Bisol, o Constituinte Ibsen Pinheiro, me convenceu de que preferível seria que ampliássemos as garantias constitucionais ao Ministério Público. E o Constituinte Ibsen Pinheiro é, inegavelmente, um homem de cujo comportamento ideológico não se pode duvidar. S. Ex.^a me fez a seguinte observação: o instituto do ombudsman seria uma capitis diminutio para o Ministério Público se este, estruturado devidamente, com a dimensão continental que tem o nosso País, pudesse exercer sua função, sem a ligação umbilical e subordinado ao Chefe do Poder Executivo. Observem que o substitutivo, pela primeira vez, dá poderes constitucionais ao Ministério Público e, neste passo, substitui com muito mais vantagem e menos despesa e também menos protocolo a figura do defensor do povo (Correa, 2016, p. 120)

Assim, o Ministério Público, em vitorioso processo histórico endógeno, que ganhou musculatura na Constituinte, passando por cima de correntes que não o previam com a feição consagrada, passou a exercer parcela da soberania estatal, com garantias próprias de Poder, cujos membros foram enquadrados na categoria de agentes políticos, com a missão de transformação da realidade social. Agindo com plena independência funcional, nos limites constitucionais, seus membros ultrapassam o conceito de funcionários públicos. Como órgão essencial do Estado Democrático de Direito, interage com os demais poderes, com independência, em posição institucional singular no Estado, para exercer seu mister constitucional de agente de transformação social, o que exige uma relação de “lateralidade e até de enfrentamento com os poderes formais do Estado” (Jatay, 2010).

Mello (2023) classifica a outorga dessa feição como uma das maiores “ousadias” do Constituinte, na medida em que conferiu a uma instituição do próprio Estado a atuação na proteção dos direitos humanos, e considerando, ainda, a tradição do MP vinculada à persecução penal como órgão do Executivo. Sintetiza que representou uma aposta sem paralelo em outro

sistema jurídico, embora havendo legitimação concorrente para a defesa dos direitos difusos e coletivos.

Discorre Mello (2023) que não há paralelo de concentração, no sentido de se conferir a uma instituição pública a proteção jurídica de direitos humanos ou de direitos fundamentais por variados instrumentos, seja em países de tradições jurídicas romano-germânica seja de anglo-americana, e que a sua defesa, marca do neoconstitucionalismo, cuja efetividade tem relevância sobretudo em países periféricos, conforme já abordado, ainda não encontrou uma resposta institucional no direito comparado⁷³.

Então, o MP foi protagonista da judicialização da política, levando para o Judiciário seu projeto emancipador, em substituição ao propalado déficit de cidadania, num movimento antipolítica. Evidente que se tem que ler esse processo no seu contexto histórico, o qual representou avanços em várias áreas na tutela coletiva. O MP, para além de protagonizar a positivação, assegurou o efetivo acesso à justiça no contexto social e institucional brasileiro, carreando prestígio junto à sociedade. Para tanto qualificou sua estrutura, criando órgãos especializados e estimulando uma cultura institucional na tutela coletiva, passando a exercer uma espécie de “monopólio putativo” (Mello, 2023).

Também merece registro que o MP foi se moldando, a partir da estrutura geral conferida pelo constituinte/legislador, tendo de pavimentar seu caminho de atuação, como eleição de demandas e concepção de expedientes, com base, muitas vezes, nas iniciativas dos membros da instituição (Mello, 2023), os quais não foram neutros neste processo, e nem poderiam, como vimos, valendo para esta etapa a mesma chave ideológica que permeou o avanço institucional.

Ocorre que contemporaneamente a sociedade espera mais da Instituição, especialmente que esteja próxima, sobretudo dos vulneráveis, na busca conjunta de resolução, de efetividade, pelo caminho da negociação, da mediação, com a participação dos próprios integrantes da comunidade, que assumem a função de autorregulação, em um processo pedagógico, a partir de uma postura proativa do MP, objetivando a transformação social (Moraes, 2014).

Em diagnóstico a respeito, (Mello, 2023) lembra de segmentos importantes de pobres e vulneráveis ainda não abraçados pelo MP, como àqueles que demandam tutela do direito à moradia, do direito à segurança alimentar e do direito ao saneamento básico, cuja atuação é ainda embrionária, embora essas causas devessem ocupar um lugar de atuação prioritária.

⁷³ “A defesa jurídica e judicial desses direitos é realizada por diferentes atores, como indivíduos isolados ou grupos de indivíduos que agem em nome próprio ou representando coletividades (modelos de ação popular ou de class action), por centros universitários vinculados à pesquisa em direitos humanos, por organizações da sociedade civil, bem como por órgãos públicos, dentre os quais destacam-se as defensorias públicas” (Mello, 2023, p. 311).

Especula o autor que essa desatenção pode estar ligada ao perfil dos membros, recrutados, na mais das vezes, na elite da sociedade, desconectados, portanto, de tal realidade invisível. Lembra ainda do já desenvolvido movimento endógeno, desta feita para construir sua agenda de atuação, a qual foi bastante marcada na área ambiental e na proteção do consumidor, o que não é pouco, mas precisa avançar, sobretudo para alcançar a população invisível.

Nessa lacuna entra o direito à cidade, cujo generoso conteúdo se confunde com as atribuições do MP, o qual vem sendo construído pelos movimentos sociais, que não encontram na Instituição o acolhimento que seria de se esperar. Mello (2023, p. 306) enxerga um “diálogo precário” e por vezes marcado pelo “preconceito”, tributando ao desconhecimento da dinâmica dos movimentos sociais na “vida política contemporânea”.

Na verdade, Mello (2023) propõe um exame mais profundo ao buscar no “conflito de identidade” entre o eixo da persecução penal e o eixo da defesa de direitos humanos e fundamentais sociais e coletivos uma causa importante para tal desconexão, compreendendo que seja o “principal impasse do MP para cumprir seu papel de Instituição de Proteção da Democracia Constitucional”. O autor traz evidências de que o eixo criminal, mais ligado aos interesses do Estado, tem sido hostil à promoção de direitos sociais e coletivos, conectados a demandas da população contra o próprio Estado, tanto na dimensão de proteção negativa como na omissão prestacional, encontrando na inversão dessa lógica, ora em nome do Estado, ora em favor da cidadania, um déficit de assimilação dos papéis a serem cumpridos pelo MP, o que não raras vezes resulta em conflito e deficiência na atuação, especialmente na tutela coletiva.

Reflete, ainda, que a agenda populista reacionária contaminou o ambiente interno, havendo reação de uma parcela menor, identificada da esquerda ao centro, pelo que o até então embate identitário migrou para “um conflito político aberto e fratricida entre membros conservadores e progressistas”, atingindo um estado de “deadlock” (Mello, 2023, p. 315). Como consequência, ao menos no MP gaúcho, constata-se uma sobrevalorização fática, que se reflete na própria estrutura, do eixo criminal, em detrimento do eixo da tutela coletiva e de proteção de direitos humanos, o que pode levar o MP à deslegitimação social conquistada (Mello, 2023).

Em suma, hoje a estratégia da tutela não se sustenta, e, sobretudo em temas como o direito à cidade, a legitimidade do MP será diretamente proporcional à sua capacidade de se articular com os movimentos sociais, contribuindo na mobilização e informação da cidadania. Igualmente, a sua efetividade dependerá dessa postura, facilitando, inclusive, soluções extrajudiciais, tão necessárias, considerando a sobrecarga no Poder Judiciário, o que será escrutinado a seguir.

3.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEU COMPROMISSO INSTITUCIONAL

Os desafios de hoje são maiores, pelo que o MP terá de construir pontes diretamente com as populações vulneráveis e com os respectivos movimentos sociais, de modo a captar os reais interesses dessas camadas. Nesse sentido preconiza Goulart (2013), ao defender uma prática transformadora⁷⁴, tendo por objeto um olhar atento à realidade social a ser transformada. Sustenta o autor, ainda, que o alcance dos objetivos estratégicos do MP não pode ser aleatório, mas orientado por projeto institucional, a ser construído democraticamente, internamente, e com a participação de organizações da sociedade civil.

Nesse quadro, o planejamento estratégico⁷⁵, por meio de planos, programas e projetos, apresenta-se como medida fundamental para a emancipação do MP em relação a seu modelo pretérito, pois unifica a Instituição⁷⁶ em torno de objetivos comuns, aprimorando sua eficiência na realização da missão que lhe foi atribuída.

Veja-se que esta postura altera aquela lógica de hipossuficiência da população, porquanto traz essa população para a própria discussão do projeto institucional. E isto faz todo sentido, na medida em que o MP exerce atividade política, e que o povo, destinatário do seu trabalho, não quer tutor, mas um Órgão que canalize suas demandas, em grande parte com matriz constitucional.

Esse novo olhar também serve para balizar a independência funcional⁷⁷, que não poderia se voltar contra o projeto institucional, na medida em que se trata de garantia da sociedade, para blindar o agente de pressões indevidas.

⁷⁴ O art. 3º da CF consagra o princípio da transformação social, ao estabelecer, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a necessidade de criação de uma sociedade livre, justa, solidária, a erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais (Almeida, 2013).

⁷⁵ “Planejamento estratégico: enquanto atividade-meio de natureza administrativa, consiste em modalidade de governança participativa que inclui todos os membros do Ministério Público e a comunidade externa, para fins de fixação das metas prioritárias que orientarão a atuação da Instituição e de seus órgãos durante determinado período” (Brasil, 2023).

⁷⁶ Conforme o art. 16 da Resolução CNMP Resolução n. 147/2016 “O plano estratégico do CNMP e das unidades e ramos do Ministério Público terá caráter direcionador para seus membros e servidores”. “§ 1º A critério de cada unidade poderão ser eleitas prioridades da atividade finalística e da atividade-meio de cumprimento obrigatório”.

⁷⁷ “[...]importante salientar, ainda, que as metas elencadas nos instrumentos do planejamento estratégico – notadamente aquelas veiculadas pelo Plano Estratégico e pelo Plano Geral de Atuação – devem vincular todos os órgãos do Ministério Público, inclusive a Administração Superior, como decorrência do princípio da unidade institucional”. Melhor dizendo, “o princípio da unidade institucional, a partir de sua consagração no art. 127, § 1º, da CR/1988, transcende uma concepção meramente administrativa, para assumir conotação política, de maneira a informar e a orientar a própria atuação político-institucional do Ministério Público. Assim, pela definição dos critérios fixados na estratégia institucional, constrói-se uma unidade ideológica e de ação voltada à efetiva realização dos fins constitucionais do MP” (Brasil, 2023).

O projeto, igualmente, abre a porta para o trabalho integrado, fugindo do modelo estático da Promotoria de Justiça com feição individual⁷⁸. Segundo Moraes (2014, p. 27): “Hoje, os profissionais que integram a instituição não têm mais a possibilidade de trabalhar com eficiência sem que estejam associados a outros, principalmente a outros colegas. Esta é uma realidade incontestável”.

Melhor traduzindo, o princípio da independência funcional não se limita à visão simplista de ausência de hierarquia funcional e técnica entre o chefe da instituição e seus integrantes, pelo que seu conteúdo deve ser revisitado em sintonia com o objetivo estratégico da Instituição, e sua adequação ao contemporâneo perfil constitucional do MP. Deve, ainda, o membro do MP se valer de uma consciência ética, ancorada nos valores democráticos, o que naturalmente o afasta do individualismo e da fragmentação, e o conecta às metas institucionais e ao princípio da unidade institucional (Goulart, 2013).

Nessa concepção, o membro do MP deve se valer do Direito como uma ferramenta de transformação social, ressignificando as normas em consonância com o projeto institucional, em uma rebeldia à cega interpretação literal da legislação (Goulart, 2013).

Em breve parêntese, é preciso registrar que o Direito Urbanístico exige essa compreensão hermenêutica, porquanto é influenciado pelo processo vivo das cidades, pelo que tal tarefa deve levar em conta a atualização e flexibilização da sua ordem normativa, para absorver o resultado da conflituosidade decorrente da construção do espaço urbano pelos sujeitos políticos em disputa, o que passa pelo explorado debate acerca da financeirização da terra e da moradia, entre outras demandas que opõem o capitalismo periférico neoliberal e o direito à cidade (Pereira; Milano; Gorsdorf, 2019).

O projeto, nessas bases, em realidade, blinda a Instituição como um todo, especialmente considerando a intervenção⁷⁹ do Executivo na nomeação de sua chefia, cujo processo, conforme

⁷⁸ “Vários exemplos podem ser citados para a demonstração destes novos tempos. No âmbito dos estados, os Centros de Apoio Operacional – seja na área do consumidor, da infância e juventude, ambiental, da saúde, cidadania, do idoso, urbanismo, criminal, cível e tantas outras – realizam um trabalho de desenvolvimento das políticas do Ministério Público em áreas específicas. Esse trabalho promove a constituição de redes de atuação entre colegas, unificando posturas e procedimentos, além da inestimável incumbência de efetivar as atividades conversacionais com outros órgãos e instituições, inclusive com o objetivo de formalizar convênios, pactos e parcerias administrativas eventualmente necessárias” (Moraes, 2014, p. 27).

⁷⁹ Mello (2023, p. 320) ao trazer outros elementos a respeito: “Podemos citar, entre outros, a relação entre a politização interna dos Ministérios Públicos estaduais com a divisão entre grupos que disputam a hegemonia institucional nas eleições do Procurador-Geral de justiça, relação e a formação de grupos políticos dentro do Ministério Público e a politização das escolhas para cargos de Administração Superior da instituição: a relação entre o processo eleitoral para eleição do Procurador-Geral e a escolha política do Governador do Estado entre os candidatos; a excessiva exposição do Procurador-Geral em relação à classe política quando das discussões para definição do orçamento da instituição. Ou seja, há um conjunto de fatores objetivos e subjetivos que têm prejudicado a autonomia institucional do Ministério Público e, por via de consequência, desafiado a sua capacidade de exercer suas funções constitucionais. Naturalmente, para uma instituição que tem como função a

Arantes (1999), “tem resultado em nomeações marcadas pelo critério de alinhamento com o governo, numa clara tentativa de controlar “por cima” essa poderosa organização”.

Nessa nova lógica, cabe à Administração Superior oferecer o suporte aos órgãos de execução para o cumprimento do projeto Institucional, o que não se confunde com interferência na sua execução, porquanto também se vincula. Ou seja, o MP com dimensão política tem que se aparelhar para os novos desafios e se reconectar com a sociedade, que não mais se contenta com aquela atuação judicial coletiva que tanta legitimidade lhe conferiu.

Melhor dizendo, o cenário atual está a exigir a qualificação do MP para atuar em litígios coletivos. Vitorelli e Barros (2022) são assertivos neste ponto ao postular uma interação mais intensa por parte do legitimado ativo em relação a seus representados, de modo a superar a mera representação para uma relação baseada no trinômio representação-participação-interação.

Tal postura tem relevância em razão da transindividualidade, própria da natureza dos direitos difusos e coletivos, pelo que os legitimados para a ação civil pública, elencados no art. 5º da Lei 7.347/85, são autorizados a atuar em nome próprio na defesa de direitos alheios, como pessoas indeterminadas, comunidade e coletividade ou grupo de pessoas. Trata-se de substituição processual com legitimidade autônoma para condução do processo, que não exclui a dos titulares de eventuais direitos individuais.

Conforme os autores, (Vitorelli; Barros, 2022) o binômio representação-participação se dá em uma perspectiva endoprocessual, estabelecendo o legitimado ativo na condição de atuar em nome de outrem, com os aportes das práticas participativas. Já o binômio participação-interação se constrói na relação entre os legitimados ativos e a sociedade titular dos direitos desde uma perspectiva exoprocessual, pela qual o legitimado ativo atua de forma interativa, com o fim de promover a emancipação das pessoas envolvidas com o litígio.

Ainda segundo os autores, nesse caminhar o legitimado amplia o conhecimento das matérias de fato e de direito, além de possibilitar o controle e a justificação das medidas adotadas. Tal dinâmica favorece as organizações civis e o próprio MP, na medida em que é criada uma relação de contribuições mútuas, pela qual este Órgão logra penetrar nas microrrelações dos conflitos sociais, potencializando a sua capacidade de compreender os fenômenos e qualificar a sua intervenção (Vitorelli; Barros, 2022).

Igualmente, estimula a cidadania, na medida em que os agentes envolvidos se sentem capazes de empreender a transformação social, em parceria com órgão público, o que também contribui para a confiança no Estado. Neste círculo virtuoso, que aproveita a credibilidade

proteção da democracia não é em absoluto aceitável que seus membros se deixem cooptar por lideranças e projetos políticos afetados exatamente pela autonomia que a Constituição Federal procurou assegurar a ela”.

social do MP já conquistada, ao que se soma o capital simbólico do seu poder de autoridade, gera-se ambiente de comportamento cívico, de associatividade, de coesão social e de reciprocidade (Vitorelli; Barros, 2022).

Essa dinâmica vai ao encontro do princípio ético que deve balizar o próprio planejamento estratégico, de priorizar a conversa, estabelecendo um relacionamento humano entre as pessoas envolvidas nas questões afetas ao MP, o que ultrapassa a mera relação profissional e enseja a prospecção de peculiaridades, de fatos e de especificidades decisivas à legitimidade e efetividade buscadas (Moraes, 2014).

Ensinam Vitorelli e Barros (2022) que participação envolve audiência, influência, cooperação e codecisão, o que não se confunde com as meras notificação e informação. Neste processo emergem receptividade ou proatividade do legitimado ativo, que se materializa na mobilização do direito e na mobilização no direito. Na mobilização do direito, o legitimado ativo compreende as injustiças às quais os grupos estão submetidos, faz o respectivo enquadramento legal, define as lesões ocorridas e as estratégias a serem adotadas. Já na mobilização no direito, se descortinam as tarefas de organização, informação e participação, com a mobilização propriamente dita dos envolvidos segundo o seu nível de afetação.

Também a experiência mostrou que a judicialização não representa efetividade, pelo que hoje se estrutura a doutrina do MP Resolutivo, de construção de uma nova realidade social, em uma reinterpretação da qualificação dos seus membros como agentes políticos (Goulart, 2013). Consoante já examinado, a Constituição Federal de 1988 consolidou o MP demandista, que atua no plano jurisdicional, e o resolutivo, que atua no plano extrajurisdicional, sendo que neste está o seu diferencial, de protagonismo na resolução das controvérsias, dos conflitos e dos problemas ligados à sua área de atribuição constitucional.

Importa destacar que o papel resolutivo impõe uma releitura da atuação extrajurisdicional da Instituição, a começar pela capacitação para a resolução das controvérsias, conflitos e problemas por meio do diálogo e do consenso, caminho fundamental de acesso à justiça, por onde passam as técnicas da negociação e da mediação.

O MP resolutivo se vincula ao projeto democrático constitucional, sendo corresponsável pela sua materialização, pelo qual assume o papel de agente da vontade política transformadora, devendo seus membros fomentar e realizar os objetivos estratégicos da República brasileira e os direitos fundamentais, o que os distancia da antiga missão de executores de atribuições processuais, na condição de agentes políticos de transformação social (Goulart, 2013).

Gavronski e Almeida (2014) provocam que não enxergam no MP o mesmo protagonismo da “segunda onda” no que concerne à implantação do terceiro estágio do

movimento de acesso à justiça, que aposta nos meios autocompositivos de solução de conflitos, cujos membros, em parcela considerável, têm se ocupado mais com a forma do que com os resultados dos objetos dos seus expedientes, o que pode afetar o seu posicionamento no sistema de justiça, e, por consequência, perante a sociedade, da qual granjeou prestígio e credibilidade, justamente pelo seu engajamento.

Os autores apontam (Gavronski; Almeida, 2014) como sintomático desse descompasso a pouca importância da negociação no contexto de discussões do atual estágio do movimento de acesso à justiça, destacando que no II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo não há qualquer indicação de meio autocompositivo em sede de tutela coletiva que preceda à judicialização.

Não obstante, o MP reúne acúmulo suficiente para se incorporar nas soluções consensuais na seara coletiva, conferindo maior racionalidade, agilidade e efetividade ao sistema, assumindo o mesmo protagonismo que consolidou sua identidade institucional (segunda onda) no terceiro estágio do movimento do acesso à justiça, potencializando os métodos autocompositivos (Gavronski; Almeida, 2014).

E tal passo foi dado, pela encampação da doutrina na Carta de Brasília (Carta..., 2016)⁸⁰, propugnando a modernização do controle da atividade extrajudicial no MP. Nas suas considerações foram destacados o princípio da transformação social, a proatividade e a resolutividade, a partir da priorização da atuação extrajudicial. Foram estimuladas a participação em audiências públicas, a inserção social e o envolvimento em projetos sociais.

Como fator de legitimação, foram observados a priorização da atuação preventiva e o combate articulado e sistematizado das causas geradoras de desigualdades sociais. Ainda, foi considerada a necessidade de adequação da independência funcional ao planejamento estratégico da Instituição. Igualmente, destacada a importância da formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores da Instituição.

Em resumo, tal documento buscou estimular a eficácia social do MP Brasileiro, estabelecendo uma série de diretrizes estruturantes, bem como para seus membros. Vale destacar algumas medidas estruturantes:

- a) Desenvolvimento de uma nova teoria do Ministério Público, embasada nos direitos e nas garantias constitucionais fundamentais, que possa produzir práticas institucionais que contribuam para a transformação da realidade social;
- b) Concepção do Planejamento Estratégico como garantidor da Unidade do Ministério Público;

⁸⁰ Acordo celebrado em sessão pública ocorrida no dia 22/09/2016, entre Corregedorias, no âmbito do 7º Congresso de Gestão do CNMP.

- c) Estabelecimento de Planos, Programas e Projetos que definam, com a participação da sociedade civil, metas claras, precisas, pautadas com o compromisso de efetividade de atuação institucional em áreas prioritárias de atuação, valorizando aquelas que busquem a concretização dos objetivos fundamentais da República e dos direitos fundamentais (art. 3º da CR/1988);
- d) Implementação de indicadores aptos a mensurar o cumprimento das metas e a resolutividade das demandas combinadas com atuação pautada em diagnóstico prévio das carências e necessidades da sociedade;
- e) Criação de mecanismos que possibilitem a atuação prioritária do agente político do Ministério Público, em consonância com as metas apontadas no Planejamento Estratégico, nos Planos de Atuação e nos Projetos Executivos;
- f) Distribuição e redistribuição das atribuições, de modo a potencializar e a tornar mais efetivas as atividades extrajurisdicionais do Ministério Público;
- g) Redimensionamento e redistribuição dos recursos materiais e humanos, de acordo com as prioridades elencadas no Planejamento Estratégico e nos Planos de Atuação;

No mesmo sentido, a Recomendação nº 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), ao dispor sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva, reforçando a Resolução n.º 118/2014, que já previa a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do MP, destacando a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos.

Assim, o CNMP, por meio da referida Resolução, reconheceu a "necessidade de uma cultura da paz, que priorize o diálogo e o consenso na resolução dos conflitos", bem como que a "negociação, a mediação e a conciliação são, dentre outros, "instrumentos efetivos de pacificação social, resolução e prevenção de litígios, controvérsias e problemas jurídicos".

Na avaliação de Moraes (2014), é preciso superar a cultura do imediatismo⁸¹ que domina a pós-modernidade, cujo açodamento enxerga uma solução prévia negociada como perda de tempo, especulando que o mesmo tempo consumido no preparo de ações judiciais complexas poderia ser usado no diálogo produtivo, acúmulo que, em realidade, longe da precipitada avaliação de perda de tempo, pode robustecer até eventual necessidade de judicialização.

Conforme Gavronski (2016), o CNMP, ao incluir a negociação⁸², colocou na agenda as potencialidades dos meios autocompositivos na tutela coletiva, recomendando-a como prática adequada "para as controvérsias ou conflitos em que o MP possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal (art. 129, III, da CF, e art. 8º da Res. 118).

⁸¹ Refletindo a respeito, na contramão, Han (2023) defende a política da inatividade, de modo a produzir um verdadeiro tempo livre da obrigação para o trabalho e para o desempenho, o que torna o fazer genuinamente humano, verdadeiramente livre da ação e reação cegas.

⁸² "A palavra negociar, etimologicamente, significa "negar o ócio". Ou seja, é necessário que o sujeito esteja ativo, que tenha consciência do caminho que vai da ignorância ao conhecimento. Demanda-se, igualmente, levar em consideração – como parte ou possibilidade do processo – o erro. Nesse sentido, reafirma-se que, nas relações humanas, não existem receitas prontas para desvendar o outro e convoca todas as pessoas a se relacionarem" (Moraes; Moraes, 2012, p. 75).

Por sua vez, Goulart (2013) diagnostica que o sistema de Justiça⁸³, em especial o Poder Judiciário, tem dificuldade de assimilar o conteúdo dos novos direitos e de promover a sua interpretação e aplicação à luz dos valores democráticos. A propósito, enquanto este Poder realiza a justiça, o MP tem a missão de promovê-la (o verbo promover está presente em três dos nove incisos do art. 129, para descrever algumas de suas principais funções: a de titular da ação penal (inc. I), a de legitimado coletivo (inc. III) e a de legitimado à jurisdição constitucional (inc. IV)), o que exige apreensão da realidade e compromisso com o futuro do direito, que passa pelos métodos autocompositivos (Gavronski; Almeida, 2014).

Lembra o autor (Gavronski, 2016) que Cappelletti⁸⁴, mentor do movimento do acesso à justiça, pregava a insuficiência do rito adversarial⁸⁵ para a solução dos conflitos complexos sobre políticas públicas, regulatórios e decorrentes de programas de bem-estar social, os quais, justamente, são rotineiramente objeto da ação civil pública, podendo ser equacionados por autocomposição. O acesso à Justiça no século XX, na trilha dos direitos fundamentais geracionais, se direcionou em três grandes ondas, conforme o líder do “Projeto de Florença”:

[...] primeira pobreza, patrocínio legal, intervenção, obrigação do Estado para superar essas barreiras no acesso à Justiça. Segunda, o tema dos direitos difusos, outro obstáculo ao acesso à Justiça, isto é, a dificuldade de organização dos interesses difusos. Terceira, o risco da burocratização, emperramento da Justiça. Remédios vários, como oralidade, mediação, simplificação dos procedimentos e do direito substancial. São os grandes temas do direito processual, em relação ao acesso à Justiça (Cappelletti; Garth, 1988).

Nessa concepção, de desafio e reação, assume relevância a garantia da efetividade da tutela jurídica da ordem positivada (tutela jurídica estática), sob uma perspectiva de garantia instrumental dos respectivos preceitos (tutela jurídica dinâmica), cujo acesso efetivo é pressuposto de justiça social (Cappelletti; Garth, 1988). Nesta quadra da história, assume relevo

⁸³ “O Poder Judiciário não possui o monopólio da efetivação dos direitos e da resolução de conflitos. Não é a única porta de acesso à justiça. Outros espaços têm se constituído para a garantia de direitos e para a solução de controvérsias. Dentre essas instituições, deve-se citar o Ministério Público, a Defensoria Pública, além das organizações erigidas a partir de princípios orientados pela pacificação, como a conciliação, a mediação e a arbitragem” (Sadek, 2014).

⁸⁴ “Professor de Direito das Universidades de Florença e de Stanford, [Mauro] Cappelletti foi responsável pela coordenação de três projetos destinados a estudar e aprofundar a temática do acesso à justiça no mundo, tanto em relação à adequada e acessível representação em juízo, quanto no que diz respeito à qualificação da Justiça e ao surgimento de métodos alternativos de solução das controvérsias. Concebidos originalmente como “Projeto Florença”, esses estudos contaram com a colaboração de juristas de aproximadamente 25 países em quase todos os continentes e resultaram no chamado Movimento pelo acesso à justiça, que vem desde então revolucionando o direito de vários países, inclusive o brasileiro” (Gavronski; Almeida, 2014, p. 49).

⁸⁵ Não se pretende desenvolver os métodos de negociação, mas evidentemente que aos fins buscados se desconsidera o competitivo, na lógica do ganha-perde, em prestígio da postura colaborativa “que tem como preocupação do negociador atender aos interesses de ambos, de modo a que seja obtido um resultado substantivo (objetivo), mas, na mesma medida, aprimorado o relacionamento. É o chamado ganha-ganha, que tem na distinção entre posição e interesse a chave para a consecução do consenso” (Moraes, 2014, p. 31).

a efetividade dos direitos, sobretudo os direitos constitucionais fundamentais, visando à incidência da ordem normativa na realidade social, pelo que os instrumentos e instituições de proteção e de efetivação de tais direitos se inserem no mosaico de acesso à justiça, onde se situa o Ministério Público.

Como se extrai, o presente trabalho se debruça na terceira onda, rumo ao enfoque global de acesso à justiça, onde se situam as fórmulas não judiciárias de negociação e mediação visando à resolução dos litígios com simplificação do direito, desburocratização e informalidade (Cappelletti; Garth, 1988). Esta resposta ganhou contornos de urgência diante do já enfrentado fenômeno da globalização e seus efeitos, no qual despontam as novas tecnologias em velocidade inimaginável e as complexidades sociais, exigindo de instituições como o MP compromisso e engajamento nesse sentido. Há que se fugir das soluções apriorísticas, em favor dos meios, que devem ser abertos à participação direta dos interessados na construção da solução jurídica que lhes interessa (Gavronski, 2010).

Gavronski (2016) também explica o protagonismo do Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça, porquanto prestigiou os métodos da conciliação e mediação, que dependem de um terceiro na solução consensual, exatamente o órgão vocacionado para as soluções heterocompositivas. Já a negociação prescinde de terceiros, pelo que a iniciativa do CNMP foi um passo fundamental para suprir a lacuna da autocomposição no processo coletivo. Nessa trilha, o MP se habilita a interferir diretamente nos rumos do país, assegurando a proteção dos direitos fundamentais e zelando pela observância dos fundamentos e objetivos da República.

A propósito, a Recomendação CNMP-CN 02/2018 (Carta de Aracaju), trouxe a diretriz da resolutividade material e de impacto social, considerando, no seu art. 14, materialmente resolutiva “a atuação do MP pela via extrajudicial ou judicial sempre que a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado”.

O Código de Processo Civil de 2015 estabelece, já no art. 3º, que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do MP, inclusive no curso do processo judicial⁸⁶. Gavronski (2016) vê nessa topologia legislativa de tanto destaque significado hermenêutico a merecer especial atenção dos intérpretes, conferindo-lhe a máxima eficácia e

⁸⁶ Pode-se falar em “Sistema de resolução consensual de conflitos: fundado na harmonia social e na solução pacífica das controvérsias, na ordem interna e internacional (Preâmbulo, art. 3º, I, e art. 4º, VII, da CR/1988)” (Brasil, 2023).

efetividade, o qual se constitui em cláusula de abertura para o desenvolvimento da negociação na tutela coletiva.

Conforme o autor (Gavronski, 2016), ainda que norma de caráter programático, impõe (aos membros do MP trata-se de um dever, como adiante se verá) aos sujeitos do sistema de justiça uma nova postura, orientada para a construção do consenso e pela proatividade, considerando os verbos "promover" e "estimular", visando à redução da elevada litigiosidade que caracteriza a realidade jurídica brasileira.

Essa nova postura encontra fundamento de natureza funcional, contribuindo com a racionalização e eficiência da administração da justiça, pela celeridade (direito constitucional fundamental à razoável duração dos processos, consoante art. 5º, LXXVII) e pela desjudicialização de demandas que encontram melhor solução em ambiente de autocomposição. Da mesma forma, há fundamento de natureza social, ao colaborar com a pacificação da sociedade (Gavronski, 2016).

A propósito, com base em estudo comparado, o autor especula que a elevada litigiosidade seria uma espécie de herança genética brasileira, exigindo esforço coletivo para a sua superação. Gavronski (2016) vaticina que a não reversão desse quadro pode comprometer a credibilidade não apenas do Poder Judiciário, mas do próprio direito, nas suas funções de regulação e integração social. Gavronski (2016) destaca que a celeridade, o baixo custo, a satisfação das partes e a implementabilidade são as qualidades mais buscadas na solução de conflitos, as quais poderiam ser plenamente atendidas pela autocomposição.

Nessa linha, Mancuso (2020) faz exaustiva abordagem acerca da incapacidade de a Justiça Estatal se sustentar como monopólio na resolução dos conflitos, pela via da adjudicação. Para tanto começa por consignar que o art. 5º, XXXV, da CF, não representa estímulo à demanda, mas uma cláusula de reserva de oferta subsidiária de prestação jurisdicional, sendo, antes de tudo, uma limitação ao legislador.

Refoge aos objetivos do presente trabalho escrutinar as causas que levaram o Judiciário brasileiro ao inchaço de demandas, não obstante o crescimento de sua estrutura, comprometendo a qualidade da prestação jurisdicional, sobretudo em demandas complexas, como os megaconflitos. Mas é importante partir desta premissa para se apostar nos meios alternativos⁸⁷ de solução dos conflitos. A despeito dessa realidade, de qualquer modo, a via

⁸⁷“Apesar de serem conhecidas como ADR - Alternative Dispute Resolution - as técnicas ligadas à justiça Multiportas (multidoor justice) não são alternativas. O que rege a possibilidade de opção é o juízo de adequação: se o meio for adequado, aplica-se a política nacional de conciliação e mediação. Como o foco está na tutela dos direitos, serão as técnicas mais adequadas para a solução de litígios complexos que devem ser utilizadas, sejam elas técnicas judiciais ou extrajudiciais, seja a decisão por terceiro imparcial jurisdição estatal ou arbitragem,

extrajudicial permite ao MP agir como pacificador da conflituosidade social, contribuindo para a educação da coletividade e para o exercício da cidadania. Conforme visto, o MP articulou seu status de ombudsman, perfil que se harmoniza com a esfera não jurisdicional, numa atuação dialógica e até preventiva, fortalecendo e estimulando tal caminho.

Moraes (2014) destaca o princípio da paz, defendendo que a pacificação dos relacionamentos e dos espaços sociais e institucionais estabelece um círculo virtuoso de tranquilidade, entendimento e harmonia, levando à felicidade, prevista no Preâmbulo da Constituição Federal de 1988, por meio da expressão bem-estar. Para tanto, prega uma postura pedagógica de valorização das práticas colaborativas e autocompositivas de solução de conflitos, de controvérsias e de problemas⁸⁸.

Nesse desiderato o MP foi contemplado com um ferramental destacado, o que inclui o inquérito civil, procedimento administrativo, audiência pública, recomendação, termo de ajustamento de conduta e projetos estratégicos, todos instrumentos eficazes para dar curso a seus compromissos constitucionais perante a comunidade e buscar sua legitimidade social na defesa dos interesses sociais.

Há que se considerar, além da adequação, o princípio da eficiência na utilização do instrumental disponibilizado pela lei para a tutela coletiva, considerando a acentuada interdisciplinaridade, a controvérsia de questões jurídicas como a justiciabilidade de políticas públicas, a complexidade das medidas necessárias à sua efetividade, e da própria sociedade contemporânea, bem como o perfil dos investigados (Gavronski; Mendonça, 2022). Cabe ao Ministério Público, portanto, valer-se de sua condição de agente político e de legitimado coletivo expressivo na busca do melhor potencial resolutivo, observando os princípios da adequação e

seja a solução apresentada por autocomposição (mediação, conciliação, negociação direta ou outro de solução disponível)” (Diddier; Zaneti, 2017).

⁸⁸“A distinção que é feita entre conflito e controvérsia é necessária, porque o conflito se caracteriza por um antagonismo de posições ou de interesses, onde exista a resistência por parte de um dos envolvidos. Já a controvérsia não possui tal característica da resistência, sendo identificada apenas pela divergência, na qual não exista resistência. A palavra resistência, portanto, é que estabelece a distinção”. “É usado o conceito de “problema”, pois em várias situações da atuação Ministerial não existem conflitos a resolver. Por exemplo, na atuação preventiva em que é feito trabalho objetivando que sejam implementados os Planos de Prevenção Contra Incêndio – PPCI em condomínios, casas de espetáculo, bares, restaurantes, hotéis etc, pode não haver conflito, o que acontecerá se os instados a cumprir as exigências legais aceitarem imediatamente implementar o que determina a lei. Nesta situação, apenas haverá um “problema”, que será resolvido por intermédio de uma negociação direta entre os membros da instituição e aquele que precisava regularizar a segurança do estabelecimento ou do condomínio. Um segundo exemplo seria a formalização de convênios entre o Ministério Público e outras instituições públicas. Para a formalização do documento, serão utilizadas técnicas de negociação para solucionar o “problema”, não se falando em conflito, pois, na maior parte das vezes, ele não existe. Ex.: convênios entre o Ministério Público e as Universidades Federais para a análise de combustível adulterado. O Ministério Público se comprometia a oferecer o material humano, veículos de coleta, investigação, e as Universidades ofereciam seus laboratórios, o material, as análises e os laudos técnicos, sem que houvesse qualquer conflito” (Moraes, 2014, p. 23).

da eficiência, bem como aquela já enfrentada mobilização no direito, que ultrapassa a atuação burocrática, ainda que extrajudicial.

Partindo do raciocínio do inquérito civil, mas que se estende a todos os mecanismos referidos, Mello (2023) sustenta que oportunizou a construção metodológica vanguardista na “defesa de princípios, direitos e valores da democracia constitucional”, propiciando ao MP brasileiro diversas técnicas alternativas e não judiciais para resolução de demandas com hermenêutica constitucional, diferentemente da maioria das experiências ocidentais em relação a tal classe de direitos, que se limitam à judicialização. Essa concepção, para além de estrutura resolutiva de políticas públicas constitucionais, ensejou que fomentasse outros meios de debates de direitos coletivos e sociais, pelo que Mello (2023) classifica essa “nova dimensão do MP de republicana”, abrindo canais comunitários até então inexistentes, cuja concentração hegemônica já estudada, no seu entender, como consequência positiva, viabilizou este processo.

Não buscando diminuir o balanço positivo do autor, mas no intuito de contribuir para o aprimoramento, compreende-se que essa sintonia comunitária talvez ainda esteja no plano do ideal, notadamente em relação ao objeto da presente pesquisa, que se relaciona com o direito à cidade, se bem que, a bem da verdade, se extrai do seu trabalho que nesta tutela o MP ainda não alcançou o mesmo padrão de atuação das áreas do consumidor e do meio ambiente.

Pelo inquérito civil⁸⁹, instrumento exclusivo do MP, que pode ser precedido de procedimento preparatório, e ser instaurado de ofício, é possível se carrear todos os elementos necessários à compreensão integral do caso concreto, inclusive com poder requisitório (autoexecutoriedade, ressalvada medida com reserva de jurisdição), no bojo do qual podem ser realizadas audiências, reuniões e busca de assessoria técnica. Então, não se cogitando de arquivamento, outro leque se abre, para solução extrajudicial, seja como prevenção ou como superação da controvérsia, como a recomendação ou o compromisso de ajustamento de conduta. Veja-se que esta lógica ultrapassa a visão demandista de mero instrumento para a coleta de informações necessárias ao ajuizamento de ação civil pública, o que não se descarta, conforme já considerado quando do exame da adequação.

Nessa linha, não se justifica a discussão dogmática acerca da natureza do instrumento, pois o que se deve visar, de início, mormente diante de mega conflitos, como se dá no terreno da ordem urbanística, com múltiplos atores e interesses, é a melhor solução concertada, sempre, claro, preservando o núcleo do direito em causa.

⁸⁹Instrumento instituído pela Lei da Ação Civil Pública (LACP), posteriormente incorporado na Constituição Federal no rol das funções institucionais do Ministério Público (art. 129, III). Ainda, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) o regulou por meio da Resolução n.º 23 (Brasil, 2007).

Pois bem, assim, como já esmiuçado, ganha relevo a efetiva participação de todos envolvidos e a ampla publicidade do debatido, ressaltado o dever de sigilo, a ser tomado como exceção. Busca-se, assim, a efetividade, pelo que a forma não é essencial, embora, com propriedade, como visto, o inquérito civil não escapou da regulação do CNMP, com previsão de um rito básico (abertura por portaria e forma escrita, instrução e conclusão), assim como prazos, o que protege a Instituição, a pessoa investigada, e, sobretudo, a sociedade.

Ainda no plano formal, o CNMP se ocupou da regulamentação das audiências públicas⁹⁰ (Res. nº 82/2012), valiosa técnica extraprocessual de qualificação da participação popular, que vai ao encontro da mobilização no direito já destacada. Como se depreende de tal regulamentação, podem ser realizadas independentemente de procedimento, porquanto podem auxiliar na própria identificação de demandas sociais que exijam a instauração de procedimento, mas vêm abordadas no presente trabalho junto do inquérito civil, considerando a sua utilidade para o potencial resolutivo deste instrumento, sobretudo em mega conflitos.

Em suas considerações, o CNMP destacou o princípio colaborativo, por cujo mecanismo o cidadão e a sociedade organizada podem colaborar com o MP na defesa dos direitos transindividuais. Entre as prescrições, as audiências públicas devem ser reuniões organizadas (convocação editalícia), abertas a qualquer cidadão, representantes dos setores público, privado, da sociedade civil organizada e da comunidade, visando à discussão de ameaça de dano ou dano coletivo, coleta de informações à tomada de decisão, bem como para prestação de contas.

Vale lembrar que o norte do presente trabalho é o direito à cidade, sendo a participação popular um pilar, como já assinalado, pelo que a audiência pública se reveste de especial significado neste terreno. Merece destaque, portanto, a iniciativa do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), por meio da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS), que tem prestado auxílio na organização e realização de audiências públicas, incluindo acompanhamento das peças publicitárias, organização do público-alvo, produção de ata e devolutiva à comunidade, cuja experiência acumulada resultou em um roteiro de organização e execução de audiências públicas (Minas Gerais, 2023). Mobilizar e ouvir a todos interessados, buscar o consenso possível, legitimar eventuais providências e prestar contas, quanto potencial carrega esta ferramenta, quanto efetivamente exterioriza o papel de agente político do MP.

⁹⁰ Considerando o disposto no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público), que estabelece como atribuição do Ministério Público promover audiências públicas.

Por sua vez, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)⁹¹ materializa o conteúdo do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), sendo a ferramenta conciliatória por excelência do MP. Conforme expressamente previsto na Resolução anotada, trata-se de instrumento de garantia dos direitos coletivos, com natureza de negócio jurídico, que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

Nos termos de tal Resolução, é instrumento idôneo à redução da litigiosidade (que se harmoniza com diretriz institucional de estimular a atuação resolutiva), pela via da autocomposição dos conflitos e controvérsias envolvendo os direitos de cuja defesa é incumbido o MP, contribuindo, portanto, para o acesso à justiça em sua visão contemporânea. Por este canal, o MP não dispõe do direito posto em causa, mas preserva o interesse metaindividual de modo célere e eficaz, longe das incertezas de uma demanda judicial, tratando-se de via consensual, haurindo características tanto da conciliação como da mediação (Mancuso, 2020).

Trata-se de autocomposição por negociação, pela qual os órgãos públicos legitimados à ação civil pública compõem diretamente com o apontado responsável pela lesão ou ameaça, atuando em nome próprio na defesa dos titulares dos interesses ou direitos lesados ou ameaçados, a solução jurídica respectiva, tendo por objeto o cumprimento de obrigações de fazer e não fazer e a condenação em dinheiro. Cabe referir, em relação à semântica do “ajustamento”, que a conduta anterior nem sempre estará em confronto direto com a lei, mas se verificar em razão da conveniência ou necessidade de uma solução visando à efetividade do direito protegido, como por exemplo, avançar na implementação de um direito assegurado genericamente (Goulart, 2013).

Isto quer dizer que cabível a medida “alternativa” mesmo diante de direitos indisponíveis, a depender da análise concreta a verificação dos graus de concreção do direito material (Diddier; Zaneti, 2017). Isso não significa dispor nem renunciar a relação de direito material, faculdade só conferida a quem titulariza o direito de natureza disponível, mas há possibilidade de desistência fundamentada do processo. Não obstante os debates da (in) disponibilidade e (in) transigibilidade dos direitos metaindividuais, liberado o caminho da consensualidade na seara da tutela coletiva. Em realidade, o princípio da obrigatoriedade se

⁹¹ Art. 5º, § 6º, da Lei n.º 7.347/85 e art. 515, III, do CPC, havendo outras previsões normativas anteriores, mas tal enquadramento é suficiente aos objetivos deste trabalho. Ainda, a regular o instrumento a Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017, do CNMP.

relaciona com a tutela coletiva, e não com o ajuizamento de ação coletiva, mitigando a sua incidência, raciocínio que também se estende à via extrajudicial (Dalla e Porto, 2020).

Aliás, a própria Lei de Mediação prevê no seu art. 3º, caput, que "pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação", do que se extrai a existência de direitos indisponíveis e transigíveis, cujo limite ao ajuste seria a expressa vedação legal ou quando a disposição violar direito fundamental de titularidade do cidadão (Pinho, 2018).

Assim, superada a simples e automática vedação de procedimentos negociais para o deslinde de controvérsias que os tenham por objeto direitos referidos como indisponíveis, pelo que inexistiu impeditivo à incidência de negociações em conflitos que versem sobre direitos transindividuais, o que se traduz em modelo social mais legítimo e efetivo de demandas complexas, para as quais não há solução pela tradicional adjudicação estatal (Venturi, 2016). A bem da verdade, conforme o autor (Venturi, 2016) "[...] categorias jurídicas só tem razão de ser se funcionalmente puderem gerar proteção eficiente aos direitos [...]".

Melhor esmiuçando, a negociação em tutela coletiva envolve a definição da interpretação do direito no caso concreto e das condições necessárias à sua efetividade, resultando em um negócio jurídico *sui generis*, que não se confunde com uma transação. Nesse sentido, encontra espaço para o estabelecimento das condições de modo, tempo e lugar para a implementação dos direitos coletivos a serem protegidos. Pela via negocial pode-se, ainda, definir a interpretação de conceitos jurídicos indeterminados, e até a extensão de conteúdo normativo, e de princípios jurídicos aplicáveis, visando a sua efetividade, como se verifica na hipótese de implementação de políticas públicas à luz do princípio da reserva do possível (Gavronski, 2016).

Nessa condição, o legitimado coletivo concretizará o direito, a partir do sistema normativo posto, com a definição dos elementos essenciais para sua efetiva implementação, em determinado caso. Lembra Gavronski (2016) que a doutrina alemã introduziu no meio jurídico o termo concretização (ou concreção) dos direitos para superar o processo hermenêutico da interpretação-subsunção, para identificar a norma do caso concreto pela interpretação do sistema jurídico como um todo, sendo ainda pouco aplicada sob a perspectiva da tutela coletiva, embora seu potencial neste campo. Assim, o objeto de composição consensual é a própria concretização do direito defendido, com base na sua interpretação à luz do caso concreto e de todo o sistema jurídico, com a especificação dos elementos necessários à sua efetivação (Gavronski, 2016).

No mesmo sentido, Luiza Frischeisen (2000) lembra que podem ser ajustadas condições temporais e orçamentárias para a efetiva implantação de determinada política pública, e isto é importante se sublinhar, porquanto se harmoniza exatamente com o amplo debate acerca do direito à cidade e as múltiplas intervenções possíveis ao MP, em um contexto de financeirização da terra e da entrega ao mercado, com renúncia de significativas receitas.

Em tal esquema, há campo significativo de negociação de concessões recíprocas, sem nenhuma disposição, com a afirmação do direito no caso concreto, sem a passagem judiciária. Nessa perspectiva, garante-se celeridade e comprometimento das partes, favorecendo a respectiva implementação, porquanto o obrigado terá participado e não será surpreendido com desajuste financeiro ou qualquer outro elemento que pudesse impactar a sua organização. A respeito da adequação, merece destaque, por guardar pertinência com demandas estruturais, como a proposta deste trabalho, que:

Nos processos coletivos, especialmente nas decisões ou processos estruturantes, casos em que existe a necessidade de implementação de políticas públicas que exigem uma justiça coexistencial, desdobrada no tempo e sem ruptura social, o cumprimento da decisão e a própria decisão estão para além da fixação de quem tem ou não tem razão; as técnicas de justiça consensual e autocomposição podem revelar-se nestes casos muito mais adequadas, pois seu objetivo não é a aplicação pura e simples da solução normativa previamente estabelecida; (Diddier; Zaneti, 2017).

Importante se sublinhar que tal rito não adversarial permite o amadurecimento da causa, com amplo debate entre os envolvidos, fomentando e estimulando a participação dos vulneráveis, em uma construção coletiva visando à pacificação social. Merece registro que tal instrumento envolve, além da negociação, exaustivamente abordada, as fases da fiscalização e execução, porquanto se busca a efetividade do ajustado, valendo lembrar que quando celebrado pelo MP tal é objeto de controle pelo respectivo Conselho Superior.

Por sua vez, a Recomendação⁹² se relaciona com a função de ombudsman (já escrutinada) do MP de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 129, II, da CF), reforçando sua legitimidade universal para a tutela coletiva. Essa atividade de controle dos atos do poder público (de todos os poderes, com ênfase ao Executivo, que concentra a máquina pública) ampliou a atuação institucional, conferindo mecanismos à promoção dos valores sociais constitucionais. Tal busca remediar lacunas e omissões e a proteção do cidadão, bem como a defesa de uma ordem jurídica que

⁹² Resolução nº 164, de 28 de março de 2017, do CNMP, que consolida toda normatização de regência.

observe os direitos humanos, sobretudo em relação aos grupos sociais econômica e socialmente vulneráveis, merecedores de proteção especial de acordo com o direito social (Jatay, 2010).

Nesse cenário o MP se constitui como instituição mediadora nos conflitos de interesses sociais, considerando que os grandes litígios necessitam ser afrontados por um órgão independente e fortalecido, com segurança suficiente para garantir a eficácia dos interesses sociais e a defesa dos fins do Estado, na busca do bem comum (Jatay, 2010). A Recomendação não tem caráter coercitivo, pelo que se classifica como ato da administração, como lembrado por Duarte (2023), porquanto carece da autoexecutoriedade típica de atos administrativos.

A partir dessas características, constitui-se em peça narrativa e argumentativa, de posicionamento do Ministério Público acerca de irregularidade ou ilicitude, envolvendo interesses metaindividuais, e das medidas de adequação, sob pena de providências, sendo pertinente a sua ampla publicidade, para fomentar o debate público e sua aderência. Deve, para tanto, conter motivação idônea e persuasiva, visando à sua efetividade pelo cumprimento. É mais um instrumento extraprocessual relevante, com potencial resolutivo, que busca evitar a judicialização, e, portanto, sua expedição, em face de qualquer pessoa, se dá no âmbito de procedimento Ministerial prévio, podendo, a depender do caso concreto, ser instaurado posteriormente. Seu conteúdo vincula o órgão Ministerial e materializa a ciência do destinatário (Duarte, 2023).

Duarte (2023) entende que é dever funcional do agente do MP priorizar a atuação extrajudicial, constituindo-se em imperativo funcional, no sentido de fomentar e estimular a consensualidade para a resolução dos problemas e controvérsias, destacando que tal atuação discricionária o desvincula de um mero órgão de Estado, e se compatibiliza com a independência funcional dos seus membros, porquanto, nos moldes já destacados, sua abrangência ultrapassa a convicção do membro do MP e deve se harmonizar com o princípio da unidade institucional. Então, conclui que a busca da resolutividade se erige em dever, pois compõe o núcleo duro do objetivo estratégico do MP, conforme amplamente normatizado pelo CNMP.

Ressalva o autor (Duarte, 2023) que isto não significa uma via imposta e irrefletida, mas um dever funcional de fomentar, com prioridade, o emprego do ferramental extrajudicial de que dispõe o MP, sempre que adequado. Assim, as circunstâncias do caso concreto podem ditar a via da judicialização, caso não se alcance resultado com o emprego de instrumentos extrajudiciais possíveis, ou mesmo a estratégia indique a pertinência da formação de precedente visando a alcançar futuros casos similares, entre outras hipóteses.

Visando à estruturação para essa postura, é preciso registrar as experiências, para que se multipliquem. Nesse desiderato, a criação da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais do Ministério Público de Minas Gerais (CIMOS), órgão auxiliar da atividade funcional, vinculado à Procuradoria-Geral de Justiça, que tem por finalidade promover a interlocução e a articulação entre os Promotores de Justiça, instituições públicas e a sociedade civil organizada, visando a garantir a efetivação da participação social nas políticas públicas e institucionais (Barros, 2016).

Entre as funções da CIMOS, está a de mobilizar movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e grupos em situação de vulnerabilidade, tais como pessoas em situação de rua; catadores de materiais recicláveis; povos e comunidades tradicionais; agricultores familiares; populações concentradas em regiões com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH); entre outros, buscando estabelecer cooperações e parcerias que assegurem a garantia, a ampliação e a efetividade nos direitos fundamentais, numa perspectiva de transformação social (Minas Gerais, 2023).

A Coordenadoria trabalha em conjunto com o MPMG na superação de um modelo de produção que, geralmente, gera exclusão e desigualdades, buscando apoiar os segmentos vulneráveis, para que se articulem e se tornem agentes transformadores da realidade social a partir de uma efetiva participação popular. Entre as formas de atuação, a realização de audiências públicas, mobilização e articulação comunitárias, Procedimentos para Implementação e Promoção de Projetos Sociais (PROPS), recomendações, mediação, palestras, eventos, reuniões; estudos, pesquisas e reflexões (Minas Gerais, 2023).

Essa iniciativa se consolidou como espaço de atendimento das demandas das Promotorias naturais, da população vulnerável e como articulação de soluções participativas para problemas socioeconômicos gerados por grandes empreendimentos econômicos, seja na sua implantação, seja em decorrência de desastres por eles causados. A Cimos tem atuado como um elo entre a população vulnerável e o sistema de Justiça, buscando a efetivação e a garantia de direitos, com foco resolutivo, procurando efetivar alternativas participativas de soluções para as violações dos direitos, sobretudo dos segmentos da sociedade marcados pela invisibilidade, o que demonstra a complexidade e a amplitude do trabalho que tem realizado pensando naqueles agrupamentos sociais que ocupam lugar de extrema fragilidade e desfavorecimento no tecido social (Minas Gerais, 2023).

Nesse sentido, a atuação efetiva pela garantia dos direitos das pessoas em situação de rua, prestando apoio técnico e jurídico às Promotorias de Justiça de todo o Estado e capacitação sobre o fenômeno da rua para o público interno e externo, destacando-se o projeto Rua do

Respeito, visando à divulgação do fenômeno para a sociedade, à promoção do acesso desse público a direitos básicos e à Justiça, bem como a sua inclusão no mercado de trabalho. O MPMG, por meio da Promotoria local de Direitos Humanos e com o apoio da Cimos, assinou Termo de Cooperação Técnica (TCT) com a Fundação João Pinheiro e o município de Montes Claros, com o objetivo de realizar o censo da população em situação de rua na cidade. Já pelo Projeto Canto da Rua, com o lema "Onde se vê uma casa, a gente vê cidadania!", buscou a conexão de iniciativas voltadas para os direitos da população em situação de rua e dos catadores de material reciclável, buscando seu fortalecimento e sua organização, visando a uma transformação social, não sendo demais afirmar a enorme incompreensão que sofre esta população e a atividade econômica que sobra para desenvolver, que, inclusive, pode colaborar para a sustentabilidade ambiental. Ainda, esse projeto resultou na primeira caixa postal comunitária do Brasil para as pessoas em situação de rua, medida simples que exprime grande significado inclusivo a esta população marcada pela invisibilidade, demanda que se conecta diretamente com o eixo do presente trabalho (Minas Gerais, 2023).

Por sua vez, em apoio à promotoria de Direitos Humanos de Brumadinho, a CIMOS emprestou a sua especialidade de mobilização social e organização inicial dos trabalhos, visando à participação/escuta⁹³ das pessoas atingidas pelo desastre ambiental pelo rompimento de uma barragem de mineradora neste Município (Minas Gerais, 2023).

Importante trabalho do órgão envolveu o processo denominado academicamente de “racismo ambiental” praticado pela fundação Renova, criada justamente para a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG), ao longo do rio Doce e afluentes, resultado de um compromisso de ajustamento de conduta.

Ocorre que tal entidade criou dano ao depositar lama no Parque de Exposições da cidade, local de moradia de famílias de baixa renda, as quais não haviam sido inicialmente atingidas pela lama, pelo que ficou ajustado que a Fundação pagaria aluguel para as famílias, até a conclusão de todos os reparos e adequações necessários para o retorno das pessoas às suas residências. Outras intervenções junto a esta Fundação também foram realizadas, sempre no sentido de apoiar as comunidades atingidas, com assessoria técnica independente e demais providências, visando a reassentá-las e a preservar sua atividade econômica, que inclui a pesca (Minas Gerais, 2023).

⁹³ Moraes (2023, p. 161) defende que “Escutas inclusivas geram propostas inclusivas, as quais são produtivas, porque privilegiam a reflexão em detrimento da contra-argumentação, a construção do consenso em detrimento do debate, o entendimento ao invés da disputa”, o que se diferencia do ato fisiológico de ouvir e da escuta excludente.

A CIMOS também presta apoio comunitário e proteção aos direitos dos povos e comunidades tradicionais, de forma articulada com o Ministério Público Federal (MPF), em diversas frentes de luta pela garantia do território dos povos indígenas e quilombolas no estado, bem como na implementação e fiscalização de recursos destinados à melhoria das condições de vida dessas populações (Minas Gerais, 2023).

No Estado do Rio de Janeiro existe a Coordenadoria de Mediação, Métodos Autocompositivos e Sistema Restaurativo (CEMEAR), em substituição a órgão similar, criada pela Resolução GPGJ nº 2402 de 2 de março de 2021, estando inserida na Coordenadoria-Geral de Promoção da Dignidade da Pessoa Humana. Tem por objetivo prestar auxílio consentido às Promotorias de Justiça, promovendo e acompanhando o processo de mediação ou de utilização de outros instrumentos não adversariais de solução de conflitos e práticas restaurativas, nos casos em que a atuação do grupo for recomendável, encaminhando ao membro do Ministério Público com atribuição o acordo final ou comunicação de eventual impossibilidade.

Em Recife foi criado em 2009 o Núcleo de Justiça Comunitária de Casa Amarela, uma iniciativa da Prefeitura do Recife, do Ministério Público Estadual e da Defensoria, a partir de projeto-piloto do Ministério Público de Pernambuco (MPPE). Já no início a iniciativa ganhou destaque na tutela coletiva, ponto maior de interesse do presente trabalho.

Coordenado pelo Ministério Público de Pernambuco (MPPE), somente esta semana, o núcleo atuou com sucesso na mediação de pelo menos dois conflitos: uma ação coletiva contra a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) e um problema entre vizinhos.

No caso da Compesa, as negociações foram a respeito de vazamentos de água e esgoto a céu aberto em várias ruas do bairro da Macaxeira, sem contar com o deslocamento de tubulações que impedem a construção de calçada, escadaria e muro de encosta em um trecho da comunidade. A mediação teve início em 23 de dezembro, quando representantes da Companhia estiveram no Núcleo e se comprometeram em enviar técnicos ao local para avaliar a situação. O termo de mediação foi assinado no último dia 11, nele ficaram firmadas as ações que a empresa de saneamento do Estado terá que cumprir e os prazos para a realização dos serviços. A comunidade já pode sentir os resultados da mediação, pois alguns dos problemas foram solucionados, como por exemplo os vazamentos de água e esgoto a céu aberto nas ruas, retirada das tubulações e limpeza de fossas, explicou a assistente social do MPPE, que atua no núcleo, Elizelma Maria da Silva (Pernambuco, [2010]).

Por sua vez, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, foi editado o Provimento nº 11/2016 – PGJ, que dispõe sobre a criação do Núcleo Permanente de Autocomposição, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, –MEDIAR-MPRS (após alterações), constando, entre as considerações, que o acesso à Justiça é direito e garantia fundamental da sociedade e do indivíduo, o que ultrapassa o Judiciário, porquanto

inclui o direito de acesso a outros mecanismos e meios autocompositivos de resolução de conflitos, onde se situa o Ministério Público, como Instituição de garantia fundamental de proteção e de efetivação dos direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais (art. 127, caput, da Constituição Federal); a pertinência de consolidação de uma política permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos de autocomposição; o estímulo do novo Código de Processo Civil à autocomposição como forma de solução dos conflitos; o disposto na Resolução nº 118, do CNMP, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público; bem como o disposto na Recomendação n. 54/2017, também do CNMP.

Entre os objetivos, visa a fomentar a implementação da política nacional de incentivo aos mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas e as convenções processuais, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, disseminando a cultura de pacificação social por meio da utilização de técnicas autocompositivas de soluções de conflitos, e buscando otimizar a resolutividade da atuação extrajudicial do Ministério Público. Cabe ao Mediar MP apoiar os Promotores e Procuradores de Justiça na realização de negociações e mediações e de outros procedimentos autocompositivos, atuando em conjunto com os membros quando houver pedido de auxílio.

Na trajetória desse Órgão, Moraes (2023) menciona trabalhos na área da cidadania e direitos humanos, destacando o caso de adolescentes vulneráveis institucionalizados, que, ao completarem 18 anos, eram largados na rua. Então, partiu-se para a criação de política pública, por provocação de uma Procuradora de Justiça que recebera uma Ação Civil Pública ACP do MP para parecer. Nesse desiderato, foram organizadas rodadas de diálogos com vários Promotores e Promotoras, agentes públicos municipais, o Prefeito, sendo firmado termo de acordo de mediação, pelo qual foram criados fluxos de trabalho, e medidas concretas para a construção de "repúblicas" aptas a receber esses maiores de idade em situação de vulnerabilidade. Também foi alvo do Órgão o serviço público de transporte coletivo municipal em várias cidades, sendo criadas redes de diálogo entre Município, Secretarias Municipais, Empresas de Transporte, Câmara de Vereadores, Tribunal de Contas do Estado e Agência Reguladora, buscando a cooperação, a colaboração, o diálogo e a confiança.

Igualmente, o Poder Judiciário, desde a cúpula, tem procurado fugir do modelo de adjudicação, na lógica do tudo ou nada, sobretudo em demandas complexas e estruturais, envolvendo megaconflitos. De fato, como já consignado, inclusive foi pioneiro, pelo Conselho Nacional de Justiça, na previsão da autocomposição, a partir da conciliação e da mediação. Compreender essa realidade também é fundamental ao Ministério Público, que, não obstante

tenha que ajuizar uma ação civil pública, em se esgotando as possibilidades examinadas, pode ainda se valer das estruturas criadas pelo Poder Judiciário. Atento à tutela jurisdicional efetiva, e consciente dos novos paradigmas processuais que envolvem demandas estruturais e litígios complexos, o Supremo Tribunal Federal criou o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL/STF).

Já o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul implantou, no primeiro semestre de 2015, em antecipação à previsão do artigo 565 do novo Código de Processo Civil, projeto piloto para a conciliação de conflitos possessórios coletivos judicializados em Porto Alegre, no âmbito do CEJUSC. Mello (2017b) lembra que a criação de instrumentos de solução consensual de litígios possessórios coletivos, urbanos e rurais, já havia sido definida como uma diretriz de atuação do Poder Judiciário brasileiro desde a edição da Resolução n. 110/2012, do Conselho Nacional de Justiça, da qual se extrai a importância da compreensão das peculiaridades sociais, políticas e jurídicas dessa espécie de litígio judicial, bem como a construção de mecanismos de solução consensual, a partir de ampla interlocução.

Freitas (2022) lembra da figura do Estado de Coisas Inconstitucional, incorporado no Direito Colombiano, para sindicar a (in) aplicação contrária à Constituição, no que tange aos direitos fundamentais, que no Brasil passou a ser possível com a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, amoldando-se aos padrões deste controle de constitucionalidade em abstrato. Trata-se de modalidade de inconstitucionalidade que demanda técnica decisória específica para a sua solução. Vale dizer, busca-se confrontar a burocracia estatal, visando à sua reestruturação, para fazer cessar os bloqueios político e institucional que acarretam violação massiva, em face de vulneráveis, de direitos fundamentais com dimensão constitucional. Tal instrumento foi aplicado na sentença T-025, da Corte Constitucional da Colômbia, para reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional no que tange ao direito à moradia da população deslocada, definido em um litígio estrutural, que exige do judiciário certo envolvimento na supervisão da estrutura administrativa relacionada com a demanda.

Conforme trazido por Freitas (2022):

As ações estruturantes têm como requisitos para sua caracterização (i) a efetiva violação de direitos fundamentais de um grupo de indivíduos; (ii) a omissão estatal em obstaculizar essa violação; (iii) a urgência que o caso apresenta, da qual decorre a urgência da necessidade de intervenção jurisdicional; e, (iv) a complexidade da demanda, dada a complexidade da situação fática subjacente.

Cumprir referir que o STF tem se orientado pela busca de resposta estrutural aos megaconflitos, sem a necessidade de adjudicação. Neste sentido recente decisão de

encaminhamento autocompositivo no recurso extraordinário 1.366.243, no qual restou reconhecida a repercussão geral de questão relativa à legitimidade passiva da União e à competência da Justiça Federal nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, mas não padronizados no Sistema Único de Saúde (tema 1.234).

Fundamentou o Relator, Ministro Gilmar Mendes, que a concretização do direito fundamental à saúde enfeixa uma rede de relações e estruturas federativas que deve ser considerada, desiderato que ultrapassa os limites processuais. Deste modo, seria impositiva a instauração de diálogo interfederativo e colaborativo com a sociedade, para busca de solução autocompositiva, de modo a aprofundar o conceito constitucional de solidariedade e municiar a Federação dos mecanismos, protocolos e fluxogramas necessários para assegurar o acesso efetivo da população a direito fundamental, sem desequilíbrio financeiro e desprogramação orçamentária.

O Ministro observou que o momento é oportuno para a abertura dialógica e colaborativa, fomentando-se soluções eficazes, efetivas e céleres, que assegure a proporcionalidade entre as possibilidades do poder público e as necessidades da cidadania, a partir de uma reorganização da governança, propósito da meta 16.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, que prevê tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis. Para tanto, considerou que o Direito comparado tem defendido a nomeação de *experts* para mediação da implementação e supervisão do cumprimento de decisões judiciais, referindo que as Cortes da Colômbia e da Índia se valem da nomeação de comissões de acompanhamento ou comissões sociojurídicas para inspeções e coleta de informações e evidências sobre questões essenciais para a execução das decisões, determinando, ao final, a criação de Comissão Especial.

Na ordem urbanística, que envolve demandas complexas, com polos em tensão, em que verdadeiros consórcios empresário-governamentais dominam a cena, na lógica do mercado, olvidando do direito à cidade, que exige uma visão holística, o Ministério Público deve atuar para buscar o equilíbrio, em prol da equidade e da justiça social. O Direito tem papel constitutivo (Pereira; Milano; Gorsdorf, 2019) nos conflitos urbanos, e o Ministério Público, como órgão de acesso à justiça da sociedade, tem que mergulhar neste universo com as lentes de um agente de transformação social, ultrapassando aquela leitura literal e anódina da ordem jurídica, porquanto, no caso, os próprios instrumentos de política urbana não têm conteúdo definidos, sendo amplamente contraditórios.

Essa Instituição não pode entrar no jogo de outros ramos do Direito, no sentido de que o caos é por conta da legislação, argumento comum no populismo penal, por exemplo, o que, na política urbana, equivaleria à ausência de uma caixa de ferramentas mais avançada, o que simplificaria sua atuação a um patamar evolucionista e incremental, de fomentar avanços institucional e regulatório, à margem da reflexão e incidência sobre os conflitos e as contradições na produção do espaço urbano. Igualmente, não pode confiar que o manejo adequado do instrumental poderia levar a cidades mais justas e democráticas (Pereira; Milano; Gorsdorf, 2019).

Tal mudança de chave exige penetrar nos processos de formação socioespaciais, para compreender os parâmetros jus-urbanísticos estanques (e o caso de Porto Alegre, que será examinado no capítulo posterior, é emblemático), que inviabilizam a transformação das desigualdades sociais, pois ocultam a financeirização do espaço urbano já abordada e a própria regulação interna das comunidades, entre outras consequências, em detrimento da indispensável visão sistêmica (Pereira; Milano; Gorsdorf, 2019).

A livre iniciativa e a liberdade econômica devem se harmonizar com o direito à cidade, conflito de princípios a ser dirimido pela lei de colisão, pela qual um terá precedência sobre outros em determinadas condições (Alexy, 2008), devendo esta ordem de valores ser escrutinada pelo MP, em sintonia direta com a comunidade em que atua. Imperativa a busca de equilíbrio nas relações (expresso no art. 1º, § único do Estatuto, sendo fio condutor das diretrizes gerais trazidas no art. 2º) como decorrência do princípio da solidariedade urbana, para, sem condenar a atividade econômica, o que inclui a construção civil, a ponto de asfixiá-la, compreender que a cidade que se escolhe atinge a todos, pelo que se impõe o atendimento prioritário a setor desprovido de certo serviço ou direito quando isto represente benefícios ao conjunto da comunidade, sendo exemplificativa a demanda pela universalização dos serviços de saneamento, com reflexos ambientais e na saúde pública (Bruno Filho, 2015).

Não se desconhece a luta inerente por espaço entre pedestres e motoristas, favelas e condomínios fechados, moradia vertical e horizontal, bares noturnos e trabalhadores diurnos, terra urbanizada e áreas de preservação, produtores e consumidores, mas a política urbana decorrente deve ser definida justificadamente, garantido o direito à cidade a todos (Bruno Filho, 2015) No caso, a gestão municipal tem de pensar a cidade no seu todo, no âmbito do plano diretor, e não fatiá-la segundo os interesses do mercado. O MP, em conexão com as forças vivas das cidades, pode e deve ser um ator importante para exigir este compromisso, assim como o cumprimento do instrumental colocado no Estatuto da Cidade. Como visto, a gestão

democrática e o controle social são fundamentais, cabendo ao MP exigir a sua garantia, cobrando transparência nos processos.

Igualmente, não há como se concordar com a renúncia de receitas decorrentes das mais-valias, sobretudo em cidades maiores, em que sobram demandas sociais. O que se tem visto são flexibilizações urbanísticas em prol do mercado sem a exigência das contrapartidas, que não se confundem com medidas compensatórias, decorrentes das externalidades negativas. Bruno Filho (2015) sustenta a apropriação das mais-valias no princípio da solidariedade, ao ressignificar o conceito de interesse público para afastar o uso do instrumental previsto com finalidade meramente arrecadatória, a exigir o controle social para frear ações temerárias, embora, como já dito, o nó seja a renúncia amigável em prol de aprovação de projetos com interesse estrito do mercado.

Isto sem falar nos vazios urbanos, que só aumentam, sem que haja política de tributação progressiva. Segundo dados do IBGE de 2022, dos 5.570 municípios brasileiros, 78% têm mais de 10% dos seus domicílios vagos, o que, somado, representa quase o dobro da falta de moradias no país (Carneiro, 2023). Não obstante o marco da terra antes examinado, em âmbito local o Ministério Público pode estimular a fixação das populações nas áreas em que se encontram, blindando-as da especulação imobiliária, a partir de medidas alternativas, como o Termo Territorial Coletivo, bem como a partir de programas de melhoria da infraestrutura.

Evidente que tais caminhos não são fáceis, mas se pode, a partir de uma Instituição como o Ministério Público, dotada de poderosos instrumentos, em sintonia com os movimentos sociais, dar visibilidade para um mercado que não tem encontrado obstáculos, na medida em que conta com a camaradagem das administrações locais, inviabilizando a efetivação do direito à cidade. Por falar em “casos difíceis”, Bruno Filho (2015) lembra do princípio da sustentabilidade, tipicamente sujeito à ponderação, incorporado no processo legislativo por outros setores na chamada “agenda marrom” dos movimentos pela reforma urbana, e, portanto, mais palatável para demandas sensíveis. Nesse vetor pode-se ancorar variados temas, como a vedação da expansão urbana, revitalização de áreas degradadas, combate aos vazios urbanos, restrição de veículos motorizados, entre outros.

Como visto, os princípios envolvidos devem se harmonizar, sem o sacrifício do núcleo essencial de cada um. A livre iniciativa deve ter seu curso, mas terá de ceder em prol do direito à cidade. Colocadas as questões dessa forma, a administração local pode resistir à via consensual, mas aí tudo já estará amadurecido para a via judicial, podendo-se até eventualmente se cogitar de responsabilização do gestor. Não é crível que um gestor, confrontado com tais premissas, abra a mão de receita e deixe de aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade

simplesmente para atender ao mercado, em detrimento do direito à cidade, e se considere respaldado.

A propósito, as estruturas de políticas públicas não estão no âmbito do poder discricionário do poder público, podendo e devendo ser cobradas pelo MP, que também tem a missão de controle do patrimônio público e social e dos serviços de relevância pública. Evidente que não se está a pregar o viés punitivista clássico, mas a efetiva contribuição do MP para a estruturação da máquina pública com olhar social. Melhor dizendo, não está ao talante do administrador “entregar tudo ao mercado”, sem as contrapartidas, sem transparência e estudos técnicos, que permitam o controle social, seja a área de relevância social que for. Não bastasse o cenário já desenhado, não se pode esquecer a pandemia, que fez multiplicar as demandas sociais.

Desse modo, o MP tem que fortalecer sua atuação em prol dos interesses “invisíveis”, colocando na agenda a população em situação de rua e a insegurança alimentar, para citar duas das demandas mais crônicas do momento. Não se está a pregar um voluntarismo político do MP, mas, pelo contrário, uma efetiva aproximação com os movimentos sociais. Aliás, quem sabe essa necessária “aliança” não acabe por sensibilizar aquela classe média mencionada por Souza (2021), que, em grande parcela, vê com desconfiança ações afirmativas em favor dos negros, entre outras políticas, o que enxerga como risco à “meritocracia” que garante o seu capital educacional.

No próximo capítulo vamos trabalhar tais conexões a partir do caso de Porto Alegre, que tem aplicado a cartilha neoliberal na política urbana, a exigir um reposicionamento do Ministério Público para reequilibrar as relações e viabilizar a concretude do direito à cidade sustentável.

4 O CASO DE PORTO ALEGRE

Tomar a cidade de Porto Alegre como recorte é emblemático, considerando o grande movimento pendular que se verifica, especialmente a partir de 2016. Pois bem, esta bela Capital do último Estado do Sul do Brasil, de berço do Fórum Social Mundial passou a ser laboratório da política neoliberal, o que propicia o contraste com os cânones da política urbana.

Neste mesmo contexto, pretende-se escrutinar o papel esperado em contraste com o comportamento do Ministério Público, ao qual, nos termos do art. 127 da Constituição Federal, foram incumbidos a defesa do Estado de Direito, da democracia e dos direitos fundamentais individuais e sociais. Vale dizer, para além da histórica vocação penal, o Ministério Público se constituiu em um fiador do pacto constitucional, em uma agência de promoção de direitos fundamentais, entre os quais a ordem urbanística, assumido uma missão política.

4.1 DESAFIOS FÁTICOS DIANTE DA LÓGICA NEOLIBERAL

A realidade demonstra que Porto Alegre tem experienciado uma onda neoliberal, consolidando um regime urbano de matriz empreendedorista e de city marketing, que tem sido imposto desconsiderando as normativas constitucionais e legais, especialmente em relação à participação popular, notadamente a partir das gestões dos prefeitos Nelson Marchezan (PSDB), de 2017 a 2021, e Sebastião Mello (MDB), que o sucedeu.

Tais governos investiram na privatização dos espaços e serviços por meio de políticas de terceirização e de concessões, em “uma antirreforma urbana do neoliberalismo autoritário, que corresponde à desdemocratização da cidade, levando a retrocessos em todos os sentidos” (Marx; Fedozzi; Campos, 2022, p. 16).

Porto Alegre se encontra em processo de revisão do Plano Diretor, que deveria ter sido concluído em 2020, mas o desinteresse político, a Pandemia e as tensões que serão trabalhadas jogaram essa meta para 2023, que também não se cumpriu, estando o processo ainda na fase do Executivo⁹⁴.

⁹⁴ A revisão foi suspensa por quase dois anos em razão do atraso da administração do prefeito Nelson Marchezan Jr. (PSDB) em dar início ao processo. Já Sebastião Melo (MDB), ao assumir a prefeitura em 2021, priorizou planos localizados em áreas isoladas e propôs leis com novas normas urbanísticas, entre as quais a do Centro Histórico. Para tal, foi firmado convênio entre a prefeitura de Porto Alegre e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), em dezembro de 2019, prorrogado até 2026. Cabe ao Pnud intermediar contratos com consultorias que prestam apoio ao poder público municipal na elaboração do projeto de revisão do regramento urbano da capital. Em 2020 e 2021, o município pagou à agência 10,9 milhões de reais pelo serviço prestado no âmbito do contrato. Em julho, foram desembolsados outros 7,4 milhões de reais oriundos do Fundo Municipal de Gestão de Território. Com a prorrogação, o montante pago ao Pnud será acrescido de 6,2 milhões de reais (Gomes, 2024).

Tal processo iniciou em 2019 na gestão do prefeito Nelson Marchezan (PSDB) já de forma enviesada, com a realização de oficinas nas oito Regiões de Gestão e Planejamento (RGP) da cidade, com fortes distorções de participação, ao invés de instalar um amplo debate democrático com a sociedade civil.

Visando a incidir no processo e a combater a metodologia até então empregada, uma articulação de entidades de classes, organizações da sociedade civil, entidades de base territorial, associações comunitárias, movimentos populares e cidadãos e cidadãs criaram o AtuaPOA – todxs nós pelo direito à cidade, lançado em 16 de dezembro 2019, em um ato público no Largo Glênio Peres, em frente à sede administrativa do gabinete do prefeito, no Paço Municipal (Alfonsin, 2022).

Seguindo as manobras para fugir da participação popular qualificada, em plena pandemia da Covid-19, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, agora sob a gestão de Sebastião Mello (MDB), tentou levar adiante a revisão do plano diretor.

No entanto, a referida articulação popular acionou formalmente o Ministério Público da Ordem Urbanística solicitando intervenção, cuja Promotoria de Justiça, usando de seus poderes institucionais, fez uma recomendação ao Município de Porto Alegre, para que suspendesse o processo enquanto persistisse a emergência sanitária, firmada em 30 de março de 2020⁹⁵.

Vale lembrar que Porto Alegre, conforme já destacado no primeiro capítulo, foi referência internacional de cidade democratizante, com a construção de instituições participativas, em um modelo contra-hegemônico, que “[...] foram além do modelo elitista da democracia porque oportunizaram a inclusão política e social de setores representativos das classes e camadas populares na gestão pública da cidade [...]” (Fedozzi, 2022, p. 116-117).

Todavia, instalou-se no governo uma coalizão neoliberal-conservadora, sucedânea de uma governança social-liberal (2005-2016), com claros compromissos em prol do mercado, como será demonstrado, à qual não interessava os avanços democráticos, o que explica os retrocessos neste campo, que culminaram em tentar empurrar a revisão do plano diretor em plena Pandemia.

⁹⁵ Exarada no Procedimento nº 01629.000.729/2019 (“RECOMENDA ao MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, na pessoa do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, para que, a fim de garantir a participação democrática qualificada e o controle social assegurados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, seja determinada a SUSPENSÃO DO CURSO DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR do Município de Porto Alegre enquanto persistir o estado de emergência declarado, sem prejuízo das ações preparatórias internas, e não decisórias, a cargo da equipe técnica e da Secretaria responsável (SMAMS) -como levantamento de dados e estudos preliminares – .”)

4.1.1 Plano Diretor: breves apontamentos

Tomar-se-á o plano diretor, a partir da sua dogmática hermenêutica, como fio condutor para explicitar a dinâmica política na linha da produção neoliberal do espaço urbano que vem sendo desenvolvida, em claro confronto com a ordem jurídico-urbanística estabelecida.

O plano diretor, a partir da Constituição Federal de 1988, é um instituto jurídico do planejamento urbano de caráter obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, avançando em relação a sua natureza de peça técnica até então. Essa constitucionalização do instrumento vai ao encontro do direito à cidade, também com matriz constitucional, como já desenvolvido, como se extrai do artigo 182 da Constituição Federal, na condição de um conceito jurídico vocacionado a construir a justiça urbana e a sustentabilidade.

De fato, o planejamento urbano é uma das dimensões estruturantes do direito à cidade, sendo essencial para a concretização das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, sob pena de desorganização, desequilíbrio, exclusão e segregação, a partir de decisões autointeressadas dos agentes políticos e econômicos, ou de intervenções voluntarísticas.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade prevê, no seu artigo 4^o⁹⁶, o plano diretor como um dos mecanismos de planejamento urbano, ao que se somam a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, a gestão orçamentária participativa, os planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico e social.

O Estatuto da Cidade, com suas alterações posteriores, entre tantos significados, dá o caminho para uma interpretação sistemática acerca do conteúdo obrigatório do plano diretor, ponto essencial para a sua disciplina jurídica enquanto instrumento do direito, vinculativo a todos entes municipais, com a função de ordenar a cidade de modo a assegurar que a propriedade urbana tenha seu uso privado coordenado com a sua função social, em consonância com os princípios de inclusão social e sustentabilidade ambiental, com o potencial de influir no mercado imobiliário especulativo excludente e segregador (Alfonsin; Fernandes, 2010).

O artigo 42 do Estatuto da Cidade dispõe o seguinte:

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

⁹⁶ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social;

art. 5º desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle.

Assim, a Lei n. 10.257 (Brasil, 2001) obriga o Poder Público municipal a incluir na lei do plano diretor, caso queira adotá-los, os seguintes instrumentos jurídicos e políticos de política urbana: (i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (art. 5º); (ii) direito de preempção (art. 25, § 1º); (iii) outorga onerosa do direito de construir (art. 28); (iv) alteração do uso do solo mediante contrapartida (art. 29); (v) operações urbanas consorciadas (art. 32); e (vi) transferência do direito de construir (art. 35), cujos instrumentos urbanísticos passaram a integrar o conteúdo obrigatório dos planos diretores.

Já o artigo 42-A exige: (i) parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (ii) mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (iii) planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (iv) medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; (v) diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009 (hoje substituída pela Lei n. 13.465/2017), e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido; (vi) identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

Tal redação veio com a Lei n. 12.608, de 2012 (à exceção do inc. VI), que instituiu a Política Nacional de Defesa e Proteção Civil, mas seus comandos, ressalvado o mencionado mapeamento, se estendem a todos planos diretores, uma vez que se reportam a instrumentos indispensáveis para a política urbana de qualquer Município, ainda que não suscetível a desastres naturais, pelo que o art. 42-A, I, II e VI (este incluído pela Lei nº 12.983/14), especialmente, veicula normas de inclusão obrigatória para todos os planos diretores.

São instrumentos que se harmonizam com a exigência de concretização das diretrizes gerais da política urbana elencadas no artigo 2º do Estatuto da Cidade, as quais são produto de uma compreensão legislativa acerca da função social da cidade e da função social da propriedade imóvel urbana, emanadas da União, no âmbito de sua competência legislativa para estabelecer normas gerais, que vinculam a interpretação e a produção da legislação urbanística que decorrem ou que com ela se relacionam. Bruno Filho (2015) esclarece que essas diretrizes

são qualitativamente diferentes entre si, com destaque, pela sua extensão e amplitude, para as noções de “direito às cidades sustentáveis” e “gestão democrática” (incisos I e II), estas representativas, sobretudo, da mobilização popular acumulada até então.

Assim, tais instrumentos se conectam diretamente com as diretrizes que se referem a cidades sustentáveis (inc. I), ao planejamento do desenvolvimento das cidades, à distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (inc. IV), à ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar, entre outras consequências, a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente e a poluição e a degradação ambiental (inc. VI, alíneas a, b, c, d, g), à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (inc. IX) e à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (inc. XIV).

Nesse raciocínio, instrumentos técnicos de planejamento urbano, como zoneamento urbanístico e índices urbanísticos (taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, recuo frontal, lateral e de fundos e gabarito) devem constar obrigatoriamente na lei do plano diretor, porquanto a definição desses índices urbanísticos é um elemento absolutamente fundamental para o desenvolvimento e a expansão urbana, vale dizer, para os objetivos constitucionais do plano diretor, ainda que possam ser diferenciados, conforme artigo 28, § 2º, da Lei 10.257/01. A mesma interpretação se alcança com relação às previsões do art. 42 B do Estatuto das Cidades, direcionadas à expansão do perímetro urbano, mas que fazem parte do conteúdo obrigatório do plano diretor.

Por sua vez, esse arcabouço também permite extrair o Princípio da integralidade territorial, sendo que o § 2º do artigo 40 é expresso ao dispor que “O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”, pelo que não se pode deixar de fora qualquer parte do território municipal, e nem se permite planos diretores específicos para regiões do Município (Alfonsin, 2015).

Essa regra se conecta com o princípio da democraticidade plena⁹⁷, livre, portanto, de manipulação e artificialismos, albergado nos §§ 1º e 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, pelo qual a população e as associações representativas da comunidade têm o direito subjetivo público de participar da deliberação coletiva e comunitária do planejamento urbano do conjunto da cidade, o que se fragilizaria com a fragmentação do plano, que demanda a compreensão da totalidade do território municipal, dividindo a população de acordo com eventual interesse específico. Aliás, parece ser esse o sentido, de se usar um método eficiente de desmobilização da participação popular, contrariando o objetivo legal de construção coletiva e comum do planejamento da cidade.

Ainda como corolário desse princípio, não há que se falar em delegação legislativa sobre o conteúdo obrigatório, pois isto representaria transferência para o chefe do Poder Executivo de questões centrais do planejamento urbano sem participação popular e sem deliberação parlamentar. A propósito, a fragmentação territorial do plano diretor também impediria que eventuais regimes específicos fossem discutidos em conjunto no processo de elaboração e revisão do plano diretor, buscando coerência, equilíbrio, articulação e isonomia, de modo a garantir a concretização de várias diretrizes da política urbana definidas no art. 2º do Estatuto da Cidade. Em realidade, a fragmentação territorial do planejamento da cidade levaria a elevado risco de promoção da desigualdade, pois se constituiria em solo fértil para distinções arbitrárias, além de inviabilizar a construção de mecanismos que evitem ou corrijam as desigualdades de tratamento. No entanto, na linha da inflexão ultraliberal, o Município de Porto Alegre vai de encontro a esta regra fundante.

4.1.2 Plano Diretor do Centro Histórico em linha com a inflexão ultraliberal da política urbana

Pontuadas as balizas do plano diretor, passa-se ao exame do denominado Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre, tratado como tal pelo Executivo Municipal, mas que, como se verá, constitui-se em verdadeiro plano diretor do Centro Histórico, representando fragmentação inconstitucional e ilegal, no período de revisão do próprio plano diretor da Cidade.

Considerando essa anomalia, a Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística desta Capital instaurou o Inquérito Civil n.º 01629.000.943/2021, com base em nota

⁹⁷ Termo cunhado por Mello (2024) no sentido colocado no texto, ao combinar democracia direta (autêntica) e representativa.

técnica do Instituto dos Arquitetos do Brasil da seção do Rio Grande do Sul (IAB-RS). Essa entidade, por meio da sua Comissão Cidades, em reunião realizada em 7 de abril de 2021, analisou tal programa, ainda na fase de anteprojeto, a partir de apresentação realizada pela equipe técnica da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS), no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA).

A nota técnica buscou, com esteio metodológico envolvendo “processo e conteúdo” contribuir para o debate do Centro Histórico tomado como uma Área de Revitalização a ser instituída por uma lei específica, desiderato do Executivo Municipal. Destacou que na área há uma mobilidade intensa de pessoas, transportes, carros privados e veículos que distribuem mercadorias, representam fluxos originados de todos os bairros de Porto Alegre, da Região Metropolitana, do Estado e até de locais mais longínquos do país ou de outros países, a exigir um olhar global, com ampla participação da sociedade.

Quanto ao processo, a Entidade (IABa, 2021) apontou que a iniciativa contrariava a Recomendação do Ministério Público, por meio da referida Promotoria de Justiça, que contraindica a pretensão do órgão municipal de levar a cabo a revisão do plano diretor em plena emergência sanitária. Ao propor alterações significativas nas regras edilícias, entre outros instrumentos, o plano assume papel correlato a uma revisão, e, portanto, suscetível às mesmas fragilidades e limitações para o adequado debate público que embasam a Recomendação em relação à revisão.

A Nota (IABa, 2021) desconstrói a utilização de um questionário como meio de consulta ao efeito de um processo democrático exigido para a empreitada. Como se não bastasse, há impropriedade técnica no próprio questionário, conforme explicita a Nota, que não passou pelo escrutínio prévio do Fórum Regional de Planejamento 1 (RP-1) do CMDUA⁹⁸, que abarca o

⁹⁸ Aliás, a recomposição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) representa outra saga desse processo antidemocrático. A respeito, a Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística instaurou o Procedimento nº 01304.005.721/2023 com base em representações acerca de eventuais irregularidades relacionadas ao processo preparatório das eleições dos representantes das Regiões de Planejamento e das Entidades para a sua renovação, cujas eleições, com atraso de três anos, foram determinadas por ordem judicial na Ação Popular 5205519-19.2023.8.21.0001, o qual foi arquivado, considerando pertinentes os esclarecimentos da comissão eleitoral e a judicialização da demanda. Vale registrar que o expediente recebeu notícia de fatos graves, como o ocorrido com o IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, que teve sua inscrição recusada por falha técnica do próprio sistema da Prefeitura. Conforme alertou a dirigente da Entidade na representação: “Entende-se que o processo deveria ser o mais acessível possível, a fim de permitir uma participação ampliada da sociedade civil nessa tentativa, viabilizada apenas em função do controle exercido pelo Poder Judiciário, de recompor de forma democrática o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Dito isto, a presente Representação solicita à Promotoria da ordem urbanística que instaure um procedimento a fim de investigar o processo de eleição do CMDUA, pois ao que tudo indica, ao invés de redemocratizar o referido conselho, pode elitizá-lo ainda mais, tornando o referido órgão representante apenas de setores mais bem aquinhoados da sociedade civil e da cidadania porto alegreense”. Já a NF.01304.000.407/2024 foi instaurada para apurar a denúncia de transporte de eleitores para eleição de conselheiros das regiões de planejamento para o CMDUA, sendo também arquivada.

Centro Histórico, para contribuições e testagem, e apresenta estrutura semelhante a uma pesquisa de mercado, com falta de clareza quanto aos seus objetivos, e dificultando a expressão da opinião.

Nesse rumo, evidentes as fragilidades da metodologia escolhida para uma gestão democrática que se impunha, pelo que os resultados são imprestáveis para a construção de compromissos e prioridades que considerem os desejos da comunidade porto-alegrense, conforme a Entidade, comprometendo sua efetiva participação, tudo se resumindo a material produzido pelo próprio Executivo Municipal (IABa, 2021).

A Nota (IABa, 2021) ponderou que as informações de estudos, pesquisas e contagens demandariam atualização, processo prejudicado em razão da Pandemia, exemplificando que a própria atualização do Programa Viva o Centro, tomada como parâmetro, foi realizada com base no Google Street View, sem averiguar os usos atuais dos imóveis, comprometendo os dados sobre a fruição da área central.

A Nota (IABa, 2021) destaca, ainda, que a proposta não prevê estrutura de gestão específica, delegando as definições para o Executivo Municipal. Nesse contexto, alerta para a necessidade de uma estrutura de gestão coordenada pelo poder público, pilar para a integração de fatores multissetoriais envolvidos em programas urbanísticos, tais como as avaliações sobre orçamento e viabilização das propostas, bem como a gestão democrática do programa durante sua operação, evitando a lógica clientelista em análises casuísticas.

A Nota (IABa, 2021) pontuou a carência de um amplo debate público e da atuação ativa de outros setores da própria Administração Pública envolvidos em trabalhos na região central, tendo em vista o caráter multissetorial e integrador do planejamento urbano, pelo que o tal Programa não passaria de carta de intenções, sem aptidão para sustentar projeto legislativo.

Segundo a Nota (IABa, 2021), em relação ao conteúdo, sobressai a prioridade de criação de um novo regime urbanístico para estimular a iniciativa privada, com o aumento de área construída e de alturas dos prédios, em nome da “humanização” do Centro, sem que houvesse estudo de relação causal entre esta meta e a oferta de maior potencial construtivo.

Acentua a Nota (IABa, 2021) que, desconsiderando a diversidade espacial e a vitalidade da área, propõe-se um aumento generalizado de 30% para o que seria um novo Índice de Aproveitamento Básico, reforçando o verdadeiro objetivo de aumentar a capacidade construtiva, a despeito de uma avaliação sobre as potencialidades do Centro Histórico.

Assim, especula que a utilização de ideias e conceitos como humanização, segurança, multimodalidade e preservação do patrimônio cultural seriam iscas para atrair a opinião pública. Na mesma linha a propalada sustentabilidade a partir da sugestão de fachadas verdes, avaliada

como um reducionismo que desconsidera as próprias características da região, marcada por vias estreitas e com isenção de recuo de jardim (IABa, 2021).

Quanto às alturas, a Nota (IABa, 2021) registra que o Centro Histórico já conta com sua estrutura urbana e construída consolidada, onde se situam os mais altos prédios da cidade, sendo expressivas em comparação com o restante da cidade, podendo ser preservadas, bem como estendidas a vazios urbanos a edificações adjacentes, com as alturas e taxas preexistentes nas edificações consolidadas aplicadas como parâmetros de projeto. E vaticina que um maior adensamento pelo aumento de alturas e flexibilizações de recuos de acordo com a casuística, pode resultar em abandono das unidades existentes, pelo agravamento das condições de insalubridade.

Longe de área degradada, a Nota (IABa, 2021) destaca que o Centro Histórico ostenta uma adequada vitalidade urbana na maior parte do seu território, sendo necessário identificar os perímetros dos pontos subutilizados e definir propostas de ação adequadas para cada caso, com intervenções precisas e eficazes para os objetivos buscados.

Em tais bases, a Nota (IABa, 2021) afirma que não se trata de um programa de reabilitação, mas de um conjunto de incentivos à esfera privada, pois prevê melhorias pontuais, por empreendimento, sem uma estratégia global de qualificação do Centro Histórico, o que passaria pela valorização do patrimônio arquitetônico e cultural, a compreensão do espaço público de forma integrada, a mobilidade urbana, as condições de habitabilidade dos prédios e as redes de infraestrutura.

Como se não fosse suficiente a desmascarar os propósitos do tal programa, o ponto da Habitação de Interesse Social (HIS) representa a pá de cal. Não obstante tratar-se de importante instrumento para promoção da justiça social nas cidades, sobretudo em áreas centrais, aparece como produto acessório entre outras opções mais atraentes à indústria da construção civil. Ademais, a proposta não prevê áreas em potencial, parâmetros urbanísticos específicos e muito menos investimento público para implementação da Demanda Habitacional Prioritária (DHP).

Assim, despreza-se a importante potência de combate à segregação urbana, estando Porto Alegre, conforme destaca a Nota (IABa, 2021), entre as cidades mais segregadas de todas as capitais brasileiras. Entre as medidas positivas que seriam esperadas, conforme a Nota (IABa), em relação aos edifícios privados, situa-se o estímulo à sua reciclagem de uso de comerciais para Habitação de Interesse Social. E quanto aos edifícios públicos, seria necessário um levantamento do seu potencial para tanto, especialmente aqueles que já são objeto de reivindicação por movimentos e cooperativas de moradia.

Outra preocupação externada pela Entidade (IABa, 2021) se referiu às Áreas de Interesse Cultural, constituindo-se em fração majoritária do território, que demandam intervenções adequadas ao seu perfil, inclusive com simulações para se avaliar as possibilidades.

Ainda, a almejada miscigenação de atividades do Plano Diretor de Porto Alegre não se efetiva, pois o mercado imobiliário não oferece empreendimentos com comércio no térreo, ponto não relevado na proposta. Em realidade, a Entidade descredencia esta como um “programa”, porquanto apenas gera oportunidades ao setor da construção civil em detrimento de outros setores representativos da diversidade do Centro Histórico (IABa, 2021).

Já com o respectivo projeto de lei em andamento (PLCE 023 de 2021), o IAB-RS emitiu um Relatório Técnico (IABb, 2021), ponderando em sua apresentação

[...]o alto grau de discricionariedade a que ficarão submetidos os parâmetros de uso e ocupação do solo, do alto impacto que o Programa poderá promover no bairro e na cidade, torna-se imprescindível a integração do projeto ao processo mais amplo de revisão do Plano Diretor.

Melhor dizendo, longe de alcançar os propalados objetivos, o “Programa” se vale da livre adesão dos interessados, desconsiderando os instrumentos de adesão compulsória, essenciais para o combate à retenção especulativa e à abertura para as diferentes classes sociais, prevenindo o processo de gentrificação.

Nesse rumo, o processo planta a semente para a mera especulação, pois a diversidade é fundamental para a vitalidade das áreas, sendo o Centro Histórico uma valiosa oportunidade para tanto, visando à combinação de usos e de perfis de rendas. Afastar segmentos da sociedade, em nome da “qualificação”⁹⁹ da área, significa alcançar resultado diverso do aparentemente pretendido (Jacobs, 2011).

Infelizmente a “boiada urbanística”¹⁰⁰ passou (Lei Complementar nº 930, de 29 de dezembro de 2021), desconsiderando todo o arcabouço constitucional e legal para a medida, que delegou ao Executivo grande parcela de definição, em clara afronta à necessária

⁹⁹ Conforme Jorge Melguizo, ex-Secretário de Cultura Cidadã (2005-2009), é preciso “Um urbanismo social que não se limite ao estético e se empenhe em transformações éticas – pois, como sociedade, não podemos mais tolerar uma vida tão desigual – é ferramenta indispensável para alcançarmos maior dignidade para todos os que habitam a maior das invenções humanas: as cidades”, ao falar da experiência em Medellín, na transformação de territórios vulneráveis, em cuja concepção as obras físicas devem estar vinculadas ao projeto social. Para tanto, foram estruturados os Projetos Urbanos Integrals (PIU), uma ferramenta que busca o trabalho conjunto, com objetivos compartilhados, de todas as instâncias municipais (Melguizo, 2024).

¹⁰⁰ Em alusão ao Ministro do Meio Ambiente que em histórica reunião ministerial do dia 22 de abril de 2020 defendeu passar 'a boiada' e 'mudar' regras ambientais enquanto a atenção da mídia estava voltada para a Covid-19 (Ministro..., 2020).

transparência e padrão decisório objetivo. Ademais, as considerações técnicas do IAB foram desacolhidas, demonstrando que realmente a intenção era possibilitar a construção de espigões em áreas de interesse do mercado imobiliário.

Essa mudança de paradigma de produção da Cidade não se dá ao acaso, pelo que vale trazer à baila estudo que escrutinou a relação de doadores¹⁰¹ privados e candidatos aos cargos eletivos em Porto Alegre, especialmente no pleito de 2020. Conforme os autores “Essa relação nos ajuda a compreender o processo de implementação do projeto neoliberal de cidade, agora de forma mais intensa, acelerada e autoritária por parte da Administração Municipal.” (Augustin; Fedozzi, 2022).

A partir dos dados levantados, é possível identificar setores comprometidos com a propagação do neoliberalismo e o prefeito eleito, o que, segundo os autores, explicaria a consolidação da coalizão empresarial e política na alteração de rumo do regime urbano, que destacaram doadores donos de construtoras e de outras empresas ligadas ao mercado imobiliário, justamente os principais doadores da campanha de Sebastião Melo para a Prefeitura de Porto Alegre em 2020 (Augustin; Fedozzi, 2022).

Explicar essa guinada na política de Porto Alegre é demanda complexa que tem despertado pesquisadores, pelo que vale registro, igualmente, de trabalho que atribui parcela deste fenômeno à constituição e atuação de uma rede entre agentes econômicos e políticos que assumiu o controle da cidade no último decênio (Silva, 2024).

A pesquisa construiu um sociograma que expressa a rede constituída pelos “donos” de Porto Alegre, cujos polos estruturantes estão centrados em alguns indivíduos/famílias, organizações e eventos dos setores empresariais atuantes na cidade, à qual se subordina um conjunto de representantes políticos que são diretamente financiados por esses setores, atuando na defesa dos seus interesses, tanto no Executivo quanto no Legislativo municipal (Silva, 2024).

Ao justificar a expressão “os donos de Porto Alegre” (o próprio título do trabalho), o autor esclarece que

São pessoas, organizações e empresas que, de forma cada vez mais explícita, elegem representantes políticos, alteram legislações, instituem políticas públicas, controlam processos decisórios e fazem negócios que impactam profundamente o presente e o futuro da cidade. Esses “donos” conformam uma rede poderosa, tanto em termos econômicos quanto políticos, com uma grande capacidade de impor seus interesses particulares em detrimento dos interesses públicos, tanto sociais quanto ambientais (Silva, 2024).

¹⁰¹ Mounk (2019, p. 77) faz importante radiografia acerca da força do dinheiro no enfraquecimento da democracia: “Graças à força do dinheiro privado, os poderosos lucram e as políticas públicas são redirecionadas. Incumbidos de traduzir o pensamento popular em políticas públicas, os legisladores, num grau desanimador, viram reféns dos grupos de pressão”.

Retomando a casuística Lei do Centro Histórico, muita coisa aconteceu em Porto Alegre depois desse processo, incluindo uma atuação concentrada do Ministério Público no âmbito de sua chefia, até o colapso da cidade por conta de uma calamidade¹⁰², que comprovadamente passou por esses descaminhos.

Também merece destaque que esta Lei não representa uma fragmentação isolada da política urbana municipal, mas um caso representativo dessa prática em prol do mercado. O presente trabalho não pretende esmiuçar outros casos, mas não se pode deixar de fazer referência a arranjos similares de grande simbolismo.

Nesse sentido, a sentença firmada pela Juíza de Direito Patrícia Antunes Laydner, titular da 20ª Vara Cível e de Ações Especiais da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, em 05 de junho de 2024, que declarou a nulidade da Lei Complementar Municipal nº. 935/2022, ao julgar procedente ação civil pública n.º 5107966-40.2021.8.21.0001, ajuizada pela Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística e pela Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente.

Conforme os Promotores de Justiça sustentaram na referida ação, com base em dois inquéritos civis, para contornar a anulação de uma Lei anterior por ausência de participação popular, no intuito de viabilizar o projeto da empresa Arado Empreendimentos, o Município elaborou um novo Projeto de Lei Complementar e realizou uma audiência pública virtual para debate da alteração do regime urbanístico da área da Fazenda do Arado (426ha), o qual estaria pronto para ser enviado ao Legislativo Municipal.

Assim, com tal ACP, o Ministério Público buscou evitar a produção de uma lei de efeitos concretos, que, não obstante a medida preventiva, não desencorajou o Executivo a enviar o projeto e a Câmara Municipal a aprová-lo (por duas vezes esses órgãos se mobilizaram para beneficiar o mesmo “empreendimento”), que alteraria pontualmente o Plano Diretor, para viabilizar um empreendimento imobiliário capaz de causar significativos impactos ambientais, urbanísticos e socioeconômicos em decorrência do adensamento populacional que seria propiciado.

Ainda a destacar que a Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística instaurou o Procedimento nº 01304.005.315/2022, a partir de documento encaminhado pelo Coletivo ATUA POA dirigido ao Procurador-Geral de Justiça, solicitando a

¹⁰² Apenas para ilustrar o alerta premonitório do Relatório Técnico desconsiderado: “o PLCE também flexibiliza as medidas de contenção de águas pluviais na área central (Art. 9º, Inciso III) sem que tenham sido apresentados os estudos quanto à capacidade de drenagem urbana da infraestrutura instalada no Centro Histórico. São frequentes os episódios de alagamentos na região quando da ocorrência de fortes chuvas” (IAB, 2021b).

instauração de inquérito civil para investigar diversas ilegalidades relacionadas às questões urbanísticas, considerando na sua fundamentação que o Poder Executivo Municipal tem usado reiteradamente do expediente de editar leis para alterar o regime urbanístico.

O documento faz referência à Lei Complementar n.º 960/2020, que instituiu o Programa +4D de Regeneração Urbana do 4º Distrito, alterando suas regras urbanísticas¹⁰³, na esteira do programa de recuperação do Centro Histórico, “para oferecer um pacote com vista para a orla mais atrativo aos investidores”. Em relação à participação popular, registra que os projetos são apresentados às comunidades já prontos e para cumprir formalidade legais, sendo considerado até transmissão no YouTube.

Já no Procedimento n.º 01155.000.028/2023, instaurado ante pedido de audiência por lideranças comunitárias, foi enfatizado por sua representação que tal Lei autoriza a flexibilização dos parâmetros urbanísticos na região, concedendo benefícios a empreendimentos imobiliários sem a previsão de contrapartidas sociais e ambientais, medidas que poderiam ser revertidas em favor das famílias que ocupam os assentamentos irregulares do 4º Distrito. Ainda foi relatado na audiência que a região, que é predominantemente composta por assentamentos e ocupações irregulares em terrenos públicos ou privados, não utilizados ou subutilizados, demanda por políticas públicas de moradia e de interesse social, destacando-se a falta de políticas públicas habitacionais para as diversas comunidades que vivem na região e a precarização intencional do território para fins imobiliários.

Por fim, cabe menção ao Procedimento n.º 01304.002.949/2024, instaurado ante a notícia, no particular, de que o Projeto de Lei Complementar do Executivo (PLCE 007/2022) de revitalização urbanística do 4º Distrito em Porto Alegre não considerou o adensamento populacional da região, o plano diretor, a população atingida e o impacto do preço do solo, propiciando a especulação imobiliária. Menciona, ainda, a suspensão da aplicação da Lei Complementar Municipal n.º. 935/2022, necessidade que também se impõe à respectiva Lei, o que foi reforçado pela recente calamidade que Porto Alegre viveu¹⁰⁴.

Assim, com esta síntese, que demonstra a intenção do Município de Porto Alegre de fatar o seu território ao arrepio do plano diretor, contrariando a Constituição Federal e o

¹⁰³ Conforme o documento: “Apenas para ilustrar, cita-se um caso simbólico ocorrido no 4º Distrito, no qual foram liberadas edificações em um espaço que contava parte da história da industrialização de Porto Alegre, sob condições, as quais não foram cumpridas, nem pelo Município e nem pelo investidor: trata-se da antiga fábrica têxtil Fiategi”.

¹⁰⁴ Em relação ao 4º Distrito não houve qualquer medida para anular os efeitos da Lei Complementar n.º 960/2020, sendo que o Procedimento n.º 01304.002.949/2024 foi arquivado no aspecto, considerando que “No que diz respeito ao Quarto Distrito, verifica-se que há em andamento expediente junto ao CAOURB, não havendo necessidade de nova investigação para tratar de assunto correlato”. Ocorre que o Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias (CAOURB) não tem atribuição de execução.

Estatuto da Cidade, sobretudo, agiganta-se a importância do Ministério Público no seu papel de defensor da Ordem Urbanística, o que se pretende escrutinar na sequência, com maior vagar, considerando que já foram declinadas atuações e omissões que ajudarão na compreensão do trabalho doravante.

4.2 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA DO DIREITO À CIDADE

No presente tópico, pretende-se confrontar a atuação do Ministério Público em Porto Alegre no seu papel de defensor da ordem urbanística, sem qualquer interesse em valorar o trabalho de seus membros, mas tão somente trazer para as luzes da academia¹⁰⁵ as possibilidades conferidas para dar concretude ao direito à cidade.

Em tal desiderato, utilizar-se-á a mesma técnica desenvolvida no tópico anterior, desta feita tomando como fio condutor o referido programa de reabilitação do centro histórico, objeto do Inquérito Civil n.º 01629.000.943/2021, instaurado para investigar eventual infração à ordem urbanística na proposta do Município de Porto Alegre referente ao Programa de Reabilitação do Centro Histórico em relação ao Plano Diretor e de Desenvolvimento Urbano Ambiental da Cidade (PDDUA)¹⁰⁶.

Pois bem, como já consignado, a boiada urbanística se materializou pela Lei Complementar 930/2021, sancionada pelo Prefeito no dia 29 de dezembro de 2021, portanto, no apagar das luzes do ano. Diante desta nova realidade, os autos do Inquérito foram encaminhados para parecer técnico, o qual foi elaborado pelo Arquiteto e Urbanista William Mog, datado de 16 de fevereiro de 2022, lotado na Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística (PJHDOU).

O Parecer desconstrói a ideia de que a iniciativa corresponderia a “plano específico” de uma “Área de Revitalização” a ser instituída por lei, ao alertar que a estrutura da proposta cria um modelo de planejamento e gestão, desconsiderando o sistema de planejamento no Plano

¹⁰⁵ Conforme Milton Santos (2001, p. 158), ao se referir à globalização como uma ideologia restritiva, que divide a nação “ativa” da “passiva”, esta composta por grande parte da população, que gravita à margem do mercado global, de forma residual, apela que: “Aqui, o papel dos intelectuais será, talvez, muito mais do que promover um simples combate às formas de ser da “nação ativa” — tarefa importante mas insuficiente, nas atuais circunstâncias —, devendo empenhar-se por mostrar, analiticamente, dentro do todo nacional, a vida sistêmica da nação passiva e suas manifestações de resistência a uma conquista indiscriminada e totalitária do espaço social pela chamada nação ativa. Tal visão renovada da realidade contraditória de cada fração do território deve ser oferecida à reflexão da sociedade em geral, tanto à sociedade organizada nas associações, sindicatos, igrejas, partidos como à sociedade desorganizada, que encontrarão nessa nova interpretação os elementos necessários para a postulação e o exercício de uma outra política, mais condizente com a busca do interesse social”.

¹⁰⁶ Lei Complementar nº 434, de 1º/12/1999, atualizada até a Lei Complementar nº 667, de 3/01/2011, incluindo a Lei Complementar nº 646, de 22/07/2010 e os anexos.

Diretor e de Desenvolvimento Urbano Ambiental da Cidade, a ser revisado. Aliás, a sua revisão estava em curso quando da inoportuna Lei, conforme também destacado no parecer.

Quanto ao aspecto material, o parecer lembra que o Centro Histórico é a área mais acessada cotidianamente pela população da cidade e da região metropolitana, a exigir um estudo detalhado das relações internas à área central de Porto Alegre e desta com as outras localizações da cidade e da região, o que, além de não ter sido feito, também remete ao escopo da Revisão do PDDUA. Neste cenário, avalia que a Lei trata o Centro Histórico do ponto de vista formal como uma “parcela estanque” da cidade abordada por meio de uma leitura casuísta quadra a quadra.

O Parecer reforça a já referida fragilização da dimensão participativa, ao avaliar o modelo de gestão materializado na Lei¹⁰⁷, com o controle hegemônico por parte do Executivo Municipal, considerando o poder de regulação via decreto, contrariando a gestão democrática prevista no Estatuto da Cidade e no próprio PDDUA da Cidade.

Tal desequilíbrio se estende para a regulação urbanística por meio dos quarteirões ou conjunto de quarteirões como parâmetro territorial por meio de decreto do Executivo, conforme o art. 9º da LC. Da mesma forma os procedimentos de avaliação dos elementos a serem considerados para a aprovação das propostas (as tendências morfológicas dos quarteirões e dos eixos consolidados a partir dos recuos, os marcos e as bacias visuais e a performance das edificações) serão estabelecidos por decreto, conforme o art. 10 da LC, abrindo espaço, inclusive, para o empreendedor propor a regulação.

Nesse arranjo, conforme o Parecer, o modelo de regulamentação não considera a totalidade da área simultaneamente, como um plano, já que a regulação se consolidará por quarteirão ao longo do tempo e por decreto. Em realidade, o cheque em branco se encaixa no desiderato de se abrir casuisticamente ao mercado.

Nesse sentido, não há uma previsão detalhada de fontes financeiras para o investimento, sendo que a outorga onerosa do direito de construir (no PDDUA de Porto Alegre o instituto é nomeado solo criado), que, num primeiro momento, é apresentada como caminho, em seguida se desmancha, porquanto nos três primeiros anos é garantida isenção para a área prioritária, área esta da cidade, ademais, com estoque reconhecidamente esgotado a partir do Cadastro Urbano, conforme destacado no Parecer. E mais uma vez tudo a ser decidido de forma

¹⁰⁷ **Art. 32.** O Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre contará com estrutura de gestão e monitoramento, com vistas a garantir a efetiva implementação das ações e intervenções propostas, bem como monitorar o cumprimento de seus objetivos.

§ 1º **O Executivo Municipal instituirá por regulamento um comitê técnico de gestão e um comitê de monitoramento**, para cumprimento do disposto no *caput* deste artigo.

concentrada, ao arripio do PDDUA, que prevê aprovação pelo órgão colegiado para o uso do instrumento (CMDUA), o qual, como visto, é conteúdo obrigatório do plano diretor.

No Parecer também aparece a incerteza sobre o atendimento efetivo da Demanda Habitacional Prioritária, porquanto esta política vem em uma lista de oito ações possíveis, a critério do aderente, que deve escolher no mínimo quatro, sendo que três delas correspondem à valorização e qualificação do próprio empreendimento (qualificação das fachadas com frente para a via pública, utilização de cobertura verde tipo Rooftop e emprego de ações de sustentabilidade na edificação) e uma já é uma obrigação legal determinada pelo Código de Obras (qualificação do passeio na frente do imóvel), o que sintetiza verdadeira desregulamentação do espaço urbano.

Art. 14. Na elaboração dos projetos, os interessados em aderir ao Programa deverão adotar pelo menos 4 (quatro) das seguintes ações:

I – qualificação do passeio na frente do imóvel, atendendo à acessibilidade universal, contribuindo para a iluminação da via para pedestres e ciclistas e para a vitalidade urbana;

II – qualificação das fachadas com frente para a via pública, priorizando o uso de fachadas ativas ou criação de amenidades, nas fachadas, em relação ao espaço público;

III – uso misto residencial e não residencial nas edificações;

IV – atendimento à DHP;

V – requalificação ou restauração do patrimônio histórico;

VI – utilização de cobertura verde do tipo rooftop, com priorização de acesso público;

VII – ações em segurança pública;

VIII – emprego de pelo menos três das seguintes ações de sustentabilidade na edificação, conforme regulamento:

a) utilização de energias renováveis;

b) utilização de materiais ecológicos;

c) captação e aproveitamento de água pluvial;

d) implementação de sistema de reuso de águas servidas;

e) aquecimento solar de água;

f) uso de placas fotovoltaicas.

No mesmo cardápio de opções se encontra a proteção ao patrimônio histórico e cultural, justamente na área da cidade que apresenta a maior concentração de edificações que ostentam estes valores, o que também contraria diretriz do Estatuto da Cidade e estratégia do próprio PDDUA, cuja Lei casuística também desconsidera a participação do colegiado da área, o Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural (COMPAHC), como parte da estrutura de monitoramento e gestão.

Conforme alerta o Parecer, a Lei não prevê controle para se evitar uma relação inadequada entre as edificações e a infraestrutura disponível, o que viabilizará a ampliação da demanda por serviços sem qualquer tipo de planejamento. Em realidade, os parâmetros de conformidade (Densidade, Regime de atividades, Índice de Aproveitamento, Taxa de Ocupação e Altura Máxima), reconhecidos na literatura como funcionais na garantia da habitabilidade, são substituídos por parâmetros de desempenho a serem definidos por decreto.

O Parecer conclui que a Lei substitui a estrutura de planejamento e de gestão na área central, prevista no PDDUA (em revisão), sem propor um novo modelo de planejamento, tudo a ser decidido por decreto, a partir de uma lógica casuística do território sem considerar a complexidade da área central de Porto Alegre como um todo e da sua relação com o Município e sua Região Metropolitana.

Conclusões semelhantes exararam os auditores do Tribunal de Contas do Estado do RS por meio da Informação nº 041 (Rio Grande do Sul, 2022), do Serviço de Auditoria de Porto Alegre, com as peculiaridades de apontamentos próprios de órgão de proteção do patrimônio público. Nesse sentido afirma que os planos Centro+ e +4D preveem a criação de uma sistemática nova de regramento urbanístico, com ampla flexibilização dos critérios construtivos, em especial o gabarito (altura) máxima, índice de aproveitamento e normas edilícias, o que extrapola as prerrogativas do instrumento utilizado, desvirtuando o programa elaborado originalmente a partir de estudos da UFRGS enquanto uma Operação Urbana Consorciada, que trata, conforme abarcado pelo Estatuto da Cidade, de ferramentas para flexibilização do regramento urbanístico para projetos especiais, visando a que o poder público capture parte da mais valia em ações que visem ao interesse social na área do empreendimento, atendendo à “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”. Como a PMPA utilizou da flexibilização de uma OUC sem contrapartidas proporcionais, a auditoria denuncia prejuízo da coletividade, premiando os empreendedores desta região.

Conforme a Informação, a forma de arrecadação da venda de solo criado foi alterada nos programas, de modo que os recursos que seriam historicamente destinados à habitação de interesse social (isto considerando que não haja desconto ou isenção na venda), compondo o Fundo Municipal da Habitação de Interesse Social – FMHIS (LC nº 612/09, LC nº 850/19 e LC nº 946/22), passarão para um fundo genérico (Fundo Municipal de Gestão de Território - FMGT), deixando, ainda, para o interesse do mercado a opção.

Conforme os auditores, não há estimativa de impacto orçamentário da isenção do solo criado, mas apenas das isenções fiscais (IPTU e ITBI). Em estudos da proposta para a área central estimou-se a arrecadação proveniente do solo criado por venda em espécie ou contrapartida, do total de 1,18 milhão de m², a soma de R\$1,2 bilhão nos 30 anos de vigência do programa, o que contraria a possibilidade de isenção total destas compras.

A Informação também registra que o plano diretor municipal encontra-se em rito próprio de revisão, sendo que os programas lançados em paralelo pelo Poder Executivo apresentam inovações com relação ao plano vigente e, possivelmente, ao futuro plano revisado, que fará sua regulamentação por decreto, tudo contrariando o princípio da reserva do plano diretor, e,

relativamente às OUC, desatendendo ao Estatuto da Cidade, que determina que o Plano de Operação Urbana esteja todo delimitado na lei específica que o criar (artigo 33), gerando riscos quanto à sua dinamicidade legislativa.

No que tange à produção de habitação de interesse social como requisito para enquadramento no programa e a obtenção de isenção do solo criado, os auditores lembram que não há reserva de um número específico de índices construtivos para tanto, sendo que o empreendedor escolherá dentre aquelas opções ofertadas a que lhe seja mais lucrativa. E que não constatarem, no programa, projetos concretos de ações voltadas às comunidades carentes, e nem houve criação de áreas prioritárias para habitação por Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), tampouco ações para identificar e promover a regularização fundiária pelas secretarias e departamentos responsáveis, mencionando que o diagnóstico do plano do centro teve levantamento de ocupações pela UFRGS e pelo Banco Mundial que foram desconsiderados, criando incertezas sobre o amparo a essas comunidades, podendo contribuir para o constante processo de sua expulsão do ambiente urbano. Ao mesmo tempo, perde-se a oportunidade de proporcionar o efeito inverso, de inclusão de comunidades carentes em áreas centrais por meio do atendimento de demandas habitacionais prioritárias, o que era previsto no estudo original da UFRGS e não foi aproveitado pela PMPA.

Os auditores vaticinam que as fragilidades do Programa podem conduzir a uma situação em que os lotes com alto potencial de renovação diminuam drasticamente nos primeiros anos, prejudicando qualquer alteração posterior para correção, porquanto os incentivos serão ineficazes. Considerando esses elementos, os auditores sugeriram tutela de urgência para obstar os efeitos das respectivas leis, o que é objeto do Processo n.º 030825-0200/22-2, cujo julgamento foi suspenso, aguardando instrução desde 11/09/2024.

Vale lembrar que esse quadro desconsidera diretriz do Estatuto da Cidade e o próprio PDDUA, que, no seu art. 23, inciso V, prevê, como estratégia de produção da Cidade, “Programa de Incentivo à Recuperação de Prédios Ociosos do Centro Histórico, buscando procedimentos alternativos para a adequação dessas edificações às atuais exigências de habitabilidade, visando ao atendimento da demanda de HIS (Incluído pela L.C. n.º 646, de 22 de julho de 2010)”.

E mais, a Lei não determina as condições para o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado deixando de regular os instrumentos para combater a retenção especulativa, o que também é objeto de

expediente no Ministério Público¹⁰⁸, sendo mais um indicativo de que se trata de uma legislação para atender aos caprichos do mercado, em detrimento do interesse social, diretriz do Estatuto da Cidade. Cabe registrar que Porto Alegre editou a Lei Complementar n.º 312/94, visando ao combate à retenção especulativa, prevendo os imóveis que não cumprem a função social situados em Áreas de Urbanização e Ocupação Prioritárias – AUOPs e as respectivas consequências. Esta Lei foi objeto do Parecer n.º 1109/2004, que reconheceu no âmbito administrativo sua inconstitucionalidade, porquanto a lei federal exigida pelo artigo 182, §4º, II, da CF, regulamentando a progressividade extrafiscal, veio com a Lei Federal nº 10.257/2001, tornando incompatível a lei municipal. Foram então anulados os respectivos lançamentos fiscais, sendo disciplinados os efeitos dessa anulação, tais como emissão de Certidões Negativas de Débito aos contribuintes solicitantes, baixa dos créditos já inscritos em dívida ativa e desistência das ações executivas ajuizadas para a cobrança de tais créditos. Esse contencioso administrativo e judicial demonstra a sua efetividade enquanto a Lei foi eficaz, assim como sua necessidade, considerando que diversos proprietários foram notificados e vários terrenos foram aproveitados a partir desta iniciativa de exercício de poder de polícia administrativa em matéria urbanística. Assim, a não atualização desta lei nos últimos vinte anos é revelador do descompromisso dos governos, neste ciclo estudado, com a pauta da reforma urbana, com a função social da propriedade e com o direito à cidade.

Merece destaque levantamento realizado pelo pesquisador André Augustin, do Observatório das Metrópoles de Porto Alegre, a partir da divulgação pelo IBGE, em março deste ano, dos resultados por setor censitário, o que permitiu analisar o total de domicílios não ocupados em cada setor, apontando que 30,5% dos domicílios no Centro de Porto Alegre não estavam ocupados no momento da coleta de dados para o Censo 2022, percentual este acima da média da cidade, que é de 18,7% (Gomes, 2024). Ainda, o mesmo Censo aponta decréscimo na população, a demandar atenção para esses números de não ocupação de imóveis. Esse tema já vinha sendo pesquisado, conforme estudo que aponta Porto Alegre como máquina de

¹⁰⁸ Expedida no âmbito do Inquérito Civil N.º 01202.00053/2015, a qual “Recomenda, na pessoa do Sr. Prefeito Municipal, para que promova as ações necessárias que garantam, quando da revisão do Plano Diretor do Município de Porto Alegre (PDDUA) - prazo final 2020, a discussão, previsão, regulamentação e efetivação dos instrumentos previstos nos artigos 5º, 6º e 7º, da Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), em especial contemplando fases de (1) levantamento e delimitação das áreas onde poderão ser aplicados, a serem incluídas no Plano Diretor, (2) definição dos critérios e exigências para o cumprimento da função social da propriedade e (3) encaminhamento de projeto de lei municipal específica posterior detalhando a aplicação concreta dos instrumentos, com demais exigências, prazos e procedimentos.”

crescimento, na dinâmica imobiliária, sem correspondência a ciclos econômicos (Lahorgue; Soares; Campos, 2022)¹⁰⁹

Eis que todos os atropelos não tardam a se “justificarem”. Já no dia 19 de janeiro de 2022, o prefeito de Porto Alegre, Sebastião Melo, autorizou o enquadramento do projeto do Cais Rooftop¹¹⁰ à nova legislação que instituiu o Programa de Reabilitação do Centro Histórico, com projeto de oito andares de pequenos apartamentos, todos com frente para a rua, um mercado autônomo no térreo e um restaurante no terraço com vista para o Guaíba e acesso ao público (um produto de luxo, portanto, que certamente estimula a gentrificação), em prédio¹¹¹ que fora ocupado quatro vezes – 2005, 2006, 2011 e 2013 – esta última dando origem à Ocupação Saraí¹¹² (Weissheimer, 2022)¹¹³.

Cumprе destacar que essa autorização foi dada sem sequer a definição dos tais comitês de gestão e de monitoramento e do regime urbanístico para a área (quarteirão) via decreto (o que, conforme pontuado, já representaria um atropelo nos órgãos colegiados e na participação popular, mas nem isto foi observado), conforme destacado no referido Parecer.

O arquiteto e urbanista Pedro Xavier de Araujo, Delegado do Fórum Regional de Planejamento 01 (CMDUA) e Diretor do Sindicato dos Arquitetos no Estado do RS (SAERGS), ao ser entrevistado sobre tal projeto, pontua que

Embora a legislação urbanística brasileira – desde a Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, até o Plano Diretor de Porto Alegre (PDDUA) – esteja direcionada para o combate da especulação imobiliária e dos vazios urbanos, e para a promoção a função

¹⁰⁹ Os autores (Lahorgue; Soares; Campos, 2022), ancorados em Harvey Molotch, esmiuçam que nesse contexto as cidades são desenhadas para maximizar lucros da elite ligada ao setor imobiliário, abrangendo todos que de uma forma ou outra devem suas fortunas ao crescimento de uma determinada área da cidade. Envolve instituições financeiras e a mídia local, que faz propaganda do “progresso” dos novos investimentos. Ainda, registram que essa máquina de crescimento urbano não necessariamente está vinculada ao processo de acumulação de capital produtivo, antes pelo contrário, deixando como saldo apenas o encarecimento de áreas urbanas.

¹¹⁰ Figura 1 no Anexo A.

¹¹¹ “Construído durante a ditadura militar, com financiamento do extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), o prédio destinava-se originalmente a abrigar moradias populares, o que acabou nunca acontecendo. Por um período, foi utilizado pela Caixa Econômica Federal e acabou sendo vendido para o setor privado por cerca de R\$ 600 mil. Em 2006, o prédio virou notícia por ter sido utilizado pelo Primeiro Comando da Capital (PCC) para cavar um túnel numa tentativa de roubar uma agência do Banrisul. Mesmo ficando por décadas abandonado, o objetivo que marcou o nascimento do prédio – abrigar um projeto de moradia popular – acabou nunca se concretizando, com exceção dos curtos períodos que foi ocupado por movimentos de luta por moradia”. “Aquele prédio já foi um símbolo da luta pela moradia em Porto Alegre e agora, infelizmente, virou símbolo da especulação imobiliária promovida pela Prefeitura, diz Ceniriani Vargas da Silva, Coordenadora do Movimento Nacional de Luta por Moradia no Rio Grande do Sul (MNLN-RS) e presidente da Cooperativa de Trabalho e Habitação 20 de Novembro” (Weissheimer, 2022, online).

¹¹² Em 4 de julho de 2014, um decreto assinado pelo então governador Tarso Genro (PT) declarou o imóvel que abrigava a Ocupação Saraí como bem de interesse social, abrindo as portas para a desapropriação do prédio e para a construção de um projeto de habitação popular. Mas o governo seguinte, de José Ivo Sartori (MDB), resolveu não levar o projeto adiante e as famílias que moravam na Ocupação acabaram sendo despejadas (Weissheimer, 2022, online).

¹¹³ Figuras 2 e 3 localizadas no Anexo A.

social da propriedade, é muito difícil concretizar estas políticas, sendo necessária a superação e inúmeros entraves políticos, jurídicos e ideológicos. O movimento popular e a ocupação enfrentaram processos violentos e sucessivos de remoção e o edifício permaneceu abandonado por anos.

As famílias que sonharam com o direito à moradia digna e bem localizada, que produziram projetos, ideias e debates sobre outros modelos de moradia popular e sobre uma cidade mais justa e solidária e tentaram insistentemente negociação com o Poder Público, tiveram que retornar para a periferia, à margem da atenção do Estado e das políticas públicas (Weissheimer, 2022, online).

Ao avaliar a medida, Betânia Alfonsin, na qualidade de integrante do Conselho Diretivo do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, considerou que

Existe uma demanda habitacional prioritária no Brasil que precisa ser atendida por todas as esferas de governo, o que não vem ocorrendo. O Movimento Nacional de Luta por Moradia, na Ocupação Saraí, denunciou muito fortemente essa realidade. Temos agora um projeto imobiliário no mesmo prédio que já foi alvo dessas ocupações, mas voltado agora para outras classes sociais. Isso é bastante indicativo do perfil que quer se dar ao Centro Histórico e do descompromisso do governo Melo com o atendimento dessa demanda habitacional da população de menor renda, que poderia perfeitamente ser contemplada em projetos do município para esses prédios vazios e abandonados que existem no Centro de Porto Alegre (Weissheimer, 2022, online).

Por sua vez, Felisberto Seabra Luisi, conselheiro titular da RGP1 do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), na mesma entrevista por ocasião dessa primeira autorização

[...] considera o programa de revitalização do Centro Histórico de Porto Alegre, onde ele mora, um plano elitista e excludente. O problema do Centro, defende, não está no adensamento, mas sim na melhoria do que já existe. O Centro possui hoje uma população de aproximadamente 40 mil pessoas, que vivem há anos nesta região e têm uma visão clara do que é importante. Nós, da RGP1, elaboramos um plano popular de ação regional, elaborado pelos delegados e conselheiros do nosso fórum regional, demonstrando a importância do patrimônio histórico e fazendo uma análise da infraestrutura existente. A análise que a Prefeitura diz que fez foi antes da pandemia. Com a pandemia, o Centro perdeu muito de suas características, pois as pessoas passaram a trabalhar em casa. Quando a gente passa pela rua da Praia, num determinado horário ela tem público, mas depois das oito da noite não existe nenhum público. Na visão da grande maioria dos moradores, o Centro necessita de valorização do patrimônio histórico, de recuperação dos prédios abandonados. Temos aqui na Riachuelo o prédio que abrigava a Casa de Estudantes e que está fechado há mais de dez anos, sendo cada vez mais degradado pelo tempo”, exemplifica. O que temos é um plano para atender os interesses do mercado imobiliário e não os interesses dos moradores da região. Isso vai expulsar os moradores do Centro, pois os aluguéis vão encarecer (Weissheimer, 2022, online).

Ao considerar todos esses elementos, sinteticamente trazidos, mas todos necessários à compreensão do quadro, em 24 de maio de 2022, a Promotora de Justiça Débora Regina

Menegat, que então presidia o Inquérito Civil 01629.000.943/2021, em fundamentado despacho, entendeu pela necessidade de se exercer o controle de legalidade e difuso de constitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 930/2021, ao avaliar que desborda totalmente da autorização dada pelo artigo 83 do PDDUA, configurando-se em verdadeiro plano diretor local, promovendo uma ruptura formal com o sistema de planejamento vigente nos seus aspectos estruturais: regulação, gestão e monitoramento, participação. No entanto, sob a nova presidência, o inquérito foi encaminhado ao Procurador-Geral de Justiça, para o exame concentrado de constitucionalidade. A manifestação desse Agente confrontou a Lei com o disposto nos artigos 30, incisos I e VIII, e 182, § 1º, ambos da Constituição Federal, e o artigo 177 da Constituição do Estado.

Após longo registro do despacho que indicava a necessidade de controle difuso da legalidade e da constitucionalidade da Lei, e da sua reprodução, o Chefe do Ministério Público consignou que tais disposições constitucionais esgotam o tratamento do instrumento do Plano Diretor nas Constituições Federal e Estadual. Então, concluiu que o conteúdo da norma não afronta a Constituição Estadual, “porquanto ausente qualquer vedação no que diz com a possibilidade de instituição, por lei complementar, de programa setorial, tal como elaborado pelo Município de Porto Alegre”.

Já no que toca à participação popular, o Procurador-Geral de Justiça ponderou que “as Constituições Federal e Estadual, embora assegurem esse notório valor da participação da comunidade, não especificam a forma pela qual tal participação deve ser efetivada”.

No caso, em análise à íntegra do expediente, não se verifica a inobservância da garantia de participação popular no procedimento de elaboração da Lei Complementar n.º 930/2021. Do que se vê, foram promovidas audiências virtuais, pesquisas com a sociedade, sessão ordinária aberta do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental e ampla veiculação nas mídias sociais do Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre.

De acordo com o Relatório de Participação da Sociedade do Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre, elaborado pela Diretoria de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade do Município de Porto Alegre (Evento 0002 – Página 434-747), é possível verificar que foi garantido um processo de participação para a construção de soluções conjuntas. Foram realizadas diversas reuniões *online* com a população interessada, bem como aplicado questionário *online* para obtenção de contribuições à proposta. As reuniões foram promovidas com representantes do Poder Público, dos moradores, dos comerciantes, do setor empresarial e de outros grupos da sociedade civil sobre os diversos temas que dizem com a gestão das cidades: patrimônio histórico, infraestrutura e equipamentos, segurança, limpeza, mobilidade e acessibilidade, sustentabilidade, ambiência urbana/espço público, econômico-social, demanda habitacional, regime urbanístico/gabaritos/legislação relacionada, social, gestão e participação, outros.

Além disso, o questionário, aberto à população, *online* foi divulgado na 1ª Reunião com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), bem como em portais de notícias, nas redes sociais e no site do Município.

Esses canais de diálogo e de participação popular são demonstrados, pelo Município, nos documentos que compõem o processo de elaboração da referida legislação. Tabela de Resumo de Reuniões (Evento 0002 – Página 442), Relatório detalhado das Reuniões (Evento 0002 – Página 443), Relatório do Questionário (Evento 0002 – Página 507), bem como as diversas manifestações contidas nos Anexos (Evento 0002 – Página 539) do respectivo relatório denotam que foi assegurada a participação da comunidade nas discussões do processo de elaboração da Lei Complementar n.º 930/2021.

Foram colhidas contribuições oriundas de representações, organizações da sociedade e instituições, dentre as quais se destacam as manifestações acostadas da organização “Acesso Cidadania e Direitos Humanos” (Evento 0002 – Página 540), da Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul (Evento 0002 – Página 548), do Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento do Rio Grande do Sul (Evento 0002 – Página 555-565).

Ainda no ponto, o Chefe do Ministério Público destacou a resposta ao Ofício do MP 943/2021-0002 (14740976), pela Diretoria de Planejamento Urbano do Município.

Para a consolidação do programa foi elaborado, pela equipe técnica, um extenso diagnóstico, o qual pode ser consultado no documento PRCHPADiagnóstico15111615, também foram realizadas 20 (vinte) agendas junto à sociedade, entre comunidade, sociedade organizada e demais órgãos da PMPA. Da pesquisa online efetuada, obtivemos mais de 700 respostas. Desta participação, todos os registros efetuados, bem como as análises constam no documento PRCHPA-Participação da Sociedade (15111663). Destes documentos, efetuou-se a elaboração da Proposta, a qual considerou efetivamente a participação da sociedade, na sua consolidação, como pode ser verificado no Relatório PRCHPA Consolidação e Proposta (15111800).

A audiência pública, de caráter consultivo, foi agendada para o dia 19/08 /2021 e, no seu Extrato (15111916), consta acesso a todos estes documentos, para instrução plena da população interessada.

Ante tais fundamentos, o Procurador-Geral de Justiça retomou o raciocínio de que a discussão acerca da qualidade da participação (refere formato e complexidade com este sentido) não tem previsão constitucional para o seu exercício, concluindo então que não há mácula no procedimento sob a ótica da sua constitucionalidade, pelo que determinou o seu arquivamento no aspecto. Vale destacar que essa análise mais limitada, justamente por se dar no âmbito do controle concentrado, não levou em conta que boa parte desta “participação” de deu em meio à Pandemia, o que levou o Ministério Público da Ordem Urbanística a recomendar a suspensão do processo de revisão do plano diretor, premissa que também deveria ser aplicada em relação ao plano diretor do Centro Histórico.

Retornados os autos à origem, o Promotor de Justiça que passou a presidir o expediente instaurou Notícia de Fato por meio do Procedimento nº 01202.000.213/2023, na qual considerou que não restava qualquer providência a ser tomada, diante da bem afastada inconstitucionalidade. Avançou, ainda, para registrar que “o Poder Executivo Municipal realizou diversas opções de gestão e direcionamento da cidade, podendo qualquer cidadão delas

discordar”, as quais foram regularmente submetidas aos Vereadores, legítimos representantes dos municípios, que aprovaram o texto da LC nº 930/2021, pelo que determinou o arquivamento das respectivas peças. Na sequência, promoveu o arquivamento do respectivo inquérito civil nos mesmos termos.

Notificado, o Instituto dos Arquitetos do Brasil – Departamento Rio Grande do Sul, apresentou recurso administrativo contra o arquivamento do Inquérito Civil nº 01629.000.943/2021, reforçando seus argumentos no sentido de que a Lei Complementar Municipal nº 930/2021 confronta dispositivos do PDDUA, do Estatuto da Cidade, da Constituição Federal e Estadual, destacando que ao criar um "programa" específico para o Centro Histórico extrapola a autorização dada pelo artigo 83 do PDDUA, configurando-se como um verdadeiro plano diretor local.

Submetido ao Egrégio Conselho do Ministério Público, o recurso foi desprovido, sendo homologado o arquivamento. Conforme se extrai da ementa do julgamento, o colegiado se ancorou no controle de constitucionalidade exarado pelo Procurador-Geral de Justiça.

INQUÉRITO CIVIL. Expediente instaurado para apurar eventual infração à ordem urbanística na proposta do Município de Porto Alegre referente ao Programa de Reabilitação do Centro Histórico, instituído pela Lei Complementar n.º 930/2021, em relação ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental(PDDUA). Confirmou-se, no decorrer do expediente, a constitucionalidade da referida Lei, cujo Programa de Reabilitação está autorizado, inclusive, pelo próprio PDDUA, segundo a Procuradoria-Geral de Justiça (PGJ). A PGJ afirmou, também, que restou garantida a plena participação popular na elaboração da LC. Logo, entende-se desnecessária a continuidade deste Inquérito Civil, pois a proposta do Município de Porto Alegre não afronta, em tese, a ordem urbanística, de modo que eventual intervenção do Ministério Público no caso concreto acarretaria indevida ingerência no mérito do ato administrativo. No âmbito penal, não há reflexos a serem examinados. **RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO HOMOLOGADA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO, À UNANIMIDADE. ARQUIVAMENTO HOMOLOGADO, À UNANIMIDADE.**

Feito o balanço do tal Programa, é pertinente revisitar alguns eixos da pesquisa, como forma de contribuir para o papel do Ministério Público na ordem urbanística. Como se viu, à conflituosidade inerente entre os diversos interesses que permeiam a produção das cidades, sobreveio um projeto neoliberal de caráter empreendedorista que busca salvaguardar tão somente os objetivos do mercado, colocando por terra o próprio projeto constitucional. Em tal contexto, o Ministério Público deve se colocar como o defensor do projeto constitucional, que, no caso da ordem urbanística, veio regulamentado, especialmente, pelo Estatuto da Cidade.

Para tanto, o Ministério Público terá de superar a visão reducionista de regularização fundiária, por exemplo, ou de correção dos projetos urbanísticos, para erradicação de favelas. Evidente que tais intervenções são necessárias, mas se inserem num todo maior, que não pode

ser secundarizado, sob pena de não se avançar na escala necessária, ou de se reforçar a política excludente e segregacionista. É preciso apostar em medidas alternativas, que favoreçam a coesão social e a manutenção das pessoas no lugar em que se encontram, quebrando a lógica proprietária, de modo a refundar o valor de uso da terra e garantir a diversidade, tão necessária à vitalidade dos bairros.

O caso de Porto Alegre trazido é emblemático. Todas as tintas do projeto neoliberal foram evidenciadas, o qual não se coaduna com o projeto constitucional de direito à cidade sustentável. Há muito o Ministério Público vinha travando uma batalha para as devidas adequações, em sintonia com os movimentos sociais, a exemplo das trabalhadas recomendações. Em relação ao Programa do Centro Histórico, com a aprovação da Lei casuística, restou a judicialização, bem-sinalizada pela Promotora de Justiça que presidia o respectivo inquérito civil, que indicou o controle difuso. No entanto, o expediente foi encaminhado para o controle concentrado pelo Procurador-Geral de Justiça, que reconheceu o limite estreito de contraste por esta via, concluindo pelo arquivamento no tocante. Assim, o Ministério Público perdeu a oportunidade de fazer um amplo debate com a sociedade, e com o próprio poder público, que poderia perceber uma efetiva fiscalização e recuar no seu propósito de desconhecer o direito à cidade sustentável, o que traria um reequilíbrio das relações e cumpriria o papel resolutivo. O Ministério Público deixou de ser protagonista em tema de alto impacto social. Amplos segmentos sociais, que buscaram neste Órgão uma atuação em favor do direito à cidade, saíram com um documento de arquivamento, sem que fosse realizada qualquer audiência pública, por exemplo, para colocar o tema sob a luz do sol. A efetivação do Estatuto da Cidade depende do esforço do sistema de justiça, para que ganhe concretude suas diretrizes mais significativas, que não podem ser negadas por simples entendimento de que não há regulamentação para o exercício da participação popular.

Ora, o quadro fático apresentado é que terá de ser interpretado em favor do direito à cidade, para se aferir a garantia da democraticidade plena. O jogo ficou mais pesado, a demandar apuração mais sofisticada, gerando precedentes que consolidem práticas democráticas, superando a vetusta discricionariedade dos eleitos, que devem se limitar às garantias fundamentais. Aqui vale o raciocínio de Ferrajoli (2023), para quem restou ultrapassada a clássica tripartição de poderes, pelo que as funções de garantia são legitimadas e se sujeitam aos direitos fundamentais. Em realidade, o Ministério Público tem de encaminhar planejamento estratégico que contemple a participação social, de modo a trazer temas como o presente para o controle social, única forma de reequilibrar relações e interesses tão complexos, em favor do projeto constitucional.

Ainda em relação ao Centro Histórico, cabe mencionar que em 31 de maio de 2023, o Ministério Público do Rio Grande do Sul e a Prefeitura de Porto Alegre, por meio do Procurador-Geral de Justiça e o Prefeito, firmaram termo de cooperação para dar início a uma estratégia conjunta para a elaboração de iniciativas em diversas frentes na luta pela revitalização do Centro Histórico. O acordo tem como objetivo promover ações em conjunto que possibilitem a atuação mais eficaz do poder público na defesa do patrimônio histórico, cultural, artístico, paisagístico, urbanístico, arquitetônico e ambiental no Centro Histórico. A partir da parceria, o MPRS e a Prefeitura, por meio da Secretaria de Planejamento e Assuntos Estratégicos (SMPAE), atuarão integrados em temas como conscientização, orientação e fiscalização, aproximando a comunidade, a imprensa, instituições públicas e entidades da sociedade civil organizada (Rio Grande do Sul, 2023). Tal intenção, como se viu, não encontra respaldo na Lei do Centro Histórico, que, em realidade, desprotege o patrimônio histórico e cultural. Assim, se descartou uma oportunidade de investigação mais ampla para se firmar um acordo na cúpula da Instituição.

Aliás, o irônico é que, após esse acordo, em 29 de agosto de 2023¹¹⁴, veio a público notícia de projeto que literalmente pode fazer sombra em símbolos da arquitetura de Porto Alegre, prevendo a construção, ao lado do Museu Júlio de Castilhos, de uma torre residencial de 41 andares (a contar do nível da Av. Fernando Machado)¹¹⁵ e de uma galeria comercial com 38 espaços comerciais, na altura da Av. Duque de Caxias. De acordo com o estudo de sombreamento apresentado pela construtora, o empreendimento deve fazer sombra na Catedral Metropolitana e no Palácio Piratini durante a manhã, especialmente no final do verão (Gomes, 2023).

Evidente que as intenções do Chefe do Ministério Público foram as melhores, mas se entende que o processo em temas complexos e sensíveis como o presente deve ser construído, de forma resolutiva, a partir da base, com ampla participação social, aliança indispensável para o Ministério Público cumprir o seu mister.

Calha registrar, ainda, que por uma infeliz coincidência, em meio à presente pesquisa, em maio de 2024, Porto Alegre foi assolada por uma catástrofe climática, cujas desastrosas consequências passaram pelo projeto neoliberal em curso na produção da Cidade. Conforme dados históricos, Porto Alegre foi assolada por enchentes em 1941, exatamente em maio, cujas

¹¹⁴ Conforme consta na documentação disponibilizada no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da Prefeitura, o projeto foi deferido em 8 de janeiro de 2021, sendo beneficiado pela chamada “Lei dos Esqueletos” (Lei 11.531/2013), criada para incentivar a conclusão de prédios inacabados do Centro de Porto Alegre. É uma das quatro edificações no Centro beneficiadas pela legislação (Gomes, 2023).

¹¹⁵ Figura 4 localizada no Anexo A.

águas, no seu pico, atingiram a cota de 4,75m, superando a maior cota conhecida de 3,50m, registrada em 1873 e a de 3,22m registrada em 1936, pelo que foi desenvolvido um Sistema de Proteção Contra as Cheias do Guaíba¹¹⁶, iniciado na década de 1970 (com cota de coroamento 6,0m, possibilitando uma margem de segurança de 1,25m em relação àquele pico), a ser integrado com Sistema de Drenagem Urbana (Rauber, 1992).

Ocorre que por falta de manutenção as casas de bomba ficaram em áreas inundadas, restando em operação apenas quatro das 23 instalações, o que resultou na inundações de Regiões como Centro, Zona Norte, Menino Deus e Cidade Baixa. Por sua vez, a água do Guaíba ultrapassou o Muro da Mauá (parte do Sistema de Proteção)¹¹⁷ por frestas das comportas e passou a inundar a área protegida, sendo que uma delas se rompeu, entre outras falhas e descuidos, conforme especialistas consultados (Gonzatto, 2024). O presente trabalho não pretende incursionar neste fatídico acontecimento, mas não se poderia deixar de referi-lo, porquanto uma das áreas mais afetadas foi justamente o Centro Histórico, tão disputado pelo mercado, sem que fossem feitos os estudos pertinentes. Mas o que se viu foi ainda pior, pois nem a manutenção básica era feita, o que também passou pelo sucateamento dos órgãos públicos, conforme a cartilha do projeto neoliberal.

Colhidas essas lições, propõe-se que o Ministério Público continue a se estruturar para o seu mister na tutela coletiva, em sintonia com a sociedade civil. No caso de Porto Alegre, e da ordem urbanística em especial, isto passa pelo preenchimento dos cargos da respectiva Promotoria¹¹⁸, para que prossigam investigações importantes, como aquelas já trabalhadas. Da mesma forma, importante a permanente capacitação dos membros e servidores do Ministério Público, considerando a complexidade dos novos desafios, o que também propicia a sensibilização da Instituição como um todo para a já referida “agenda marrom”, a merecer priorização na atuação.

Entre as lacunas importantes, vale destacar que Porto Alegre não conta com legislação para o combate à retenção especulativa (conforme já consignado, aplicou até 2004 Lei que se tornou incompatível com o Estatuto da Cidade, havendo Recomendação do Ministério Público a respeito), para a recuperação das mais valias e para estudo de impacto de vizinhança, por

¹¹⁶ A proteção das regiões inundáveis é feita através da formação de polders, protegidos por diques, comportas e Casas de Bombas (CBs). Cada polder possui funcionamento independente, permitindo agilidade nas operações. No entanto, seus elementos são integrados, formando um sistema de proteção que circunda Porto Alegre desde a confluência da Assis Brasil com a Autoestrada (Free-Way) até o Morro da Assunção (Rauber, 1992).

¹¹⁷ Figura 5 localizada no Anexo A.

¹¹⁸ A Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística de Porto Alegre (PJHDOU) conta com três cargos de Promotores de Justiça, sendo que um deles estava sem titular desde novembro de 2019 e foi inativado em 07 de janeiro de 2023.

exemplo, o que demanda ampla mobilização a ser impulsionada pelo Ministério Público. A sociedade conta com esta Instituição para reequilibrar as forças, em prol de uma cidade sustentável e menos desigual. Estabelecer a transparência e o controle social são fundamentais para este desiderato, de modo que não se despreze o mercado, mas que se garanta a efetivação do Estatuto da Cidade, fruto do projeto constitucional.

5 CONCLUSÃO

O percurso da presente pesquisa trouxe reflexões sobre o direito à cidade, desde as perspectivas filosóficas e sociológicas, até a jurídica, com a sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro.

Os questionamentos que impulsionaram esta investigação foram os seguintes: a Constituição Federal prevê a função social da cidade e da propriedade, e, por decorrência, o Direito à Cidade, mas também estabelece a livre iniciativa e a liberdade econômica. Ocorre que a cidade de Porto Alegre, notadamente a partir de 2016, elegeu favorecer o mercado como ponto central de sua política urbana, esvaziando o conteúdo do direito fundamental à cidade, ampliando as desigualdades e a hierarquização do espaço urbano. Neste cenário, de mercantilização da terra, a qual perde sua função de uso, para se constituir em ativo financeiro; de omissão na aplicação de instrumentos e diretrizes importantes da Política Urbana preconizada pelo Estatuto das Cidades, tais como a recuperação da mais-valia e a gestão democrática, quais as possibilidades de reconhecimento e efetivação do direito à cidade em uma inflexão ultraliberal da política urbana? E neste contexto, qual o papel esperado do Ministério Público?

Na tentativa de respondê-los, no primeiro capítulo do desenvolvimento foi percorrido o itinerário do direito à cidade até sua incorporação na Constituição Federal de 1988, inspirada que foi no Constitucionalismo Contemporâneo, com amplo catálogo de direitos fundamentais e cláusula de abertura, a exigir sua concretização como a grande tarefa de uma sociedade de modernidade tardia, considerando ainda a sua positivação na legislação infraconstitucional.

Explicitou-se que este processo foi fruto de intensa luta popular do movimento pela reforma urbana, que se ampliou no final da década de 1970, como resposta à grave crise econômica e fiscal que o país enfrentava, com desastrosas consequências para as parcelas vulneráveis da sociedade.

Neste contexto, foi construída a plataforma pela reforma urbana, que resultou numa das chamadas "emendas populares" ao processo constituinte que erigiu a Constituição Federal de 1988, prevendo o reconhecimento dos assentamentos informais e sua integração à cidade, o combate à "especulação imobiliária", com a introdução do conceito de função social da cidade e da propriedade urbana e a "democracia direta".

No mesmo capítulo foi enfrentada a repercussão do neoliberalismo em tal direito, que vem se materializando pela inflexão ultraliberal da política urbana, considerando a sua

financeirização, com nefastas consequências sociais, políticas e econômicas, a exigir visibilidade, o que se procurou atingir com esta pesquisa.

No segundo capítulo abordou-se a vocação do Ministério Público, especialmente, para a tutela dos direitos coletivos, entre os quais o direito à cidade, com a feição conferida pela Constituição Federal de 1988, e sua própria incompatibilidade com o neoliberalismo e o populismo, características político-econômicas que, igualmente, não se harmonizam com o direito à cidade, sendo percorrida a história que resultou na sua formatação.

Já no terceiro capítulo foi tomada a cidade de Porto Alegre como recorte emblemático, considerando o grande movimento pendular que se verificou, especialmente a partir de 2016, pelo qual esta bela Capital do último Estado do Sul do Brasil, de berço do Fórum Social Mundial passou a ser laboratório da política neoliberal. Ainda neste contexto, escrutinou-se o papel esperado em contraste com o comportamento do Ministério Público, tomando por fio condutor a casuística Lei Complementar nº 930, de 29 de dezembro de 2021, que instituiu o Programa de Reabilitação do Centro Histórico.

Assim, por intermédio do exame das fontes, foi possível testar as hipóteses apontadas inicialmente, evidenciando que ambas puderam ser confirmadas.

Comprovadamente, a Cidade de Porto Alegre se afastou dos compromissos do direito à cidade, ao se render aos interesses do mercado. Nessa perspectiva, não aplica instrumentos importantes do Estatuto da Cidade, merecendo destaque que não recupera a mais-valia, sobretudo a decorrente de flexibilizações urbanísticas, sequer contando com legislação específica para definição de contrapartidas, e nem atualizou a legislação de combate à retenção especulativa de imóveis. E se afastou da gestão democrática, também prevista por este Estatuto, dificultando o controle social e a própria transparência dos processos administrativos.

Como um espelho do apagão nacional, literalmente a Cidade de Porto Alegre aderiu ao modelo neoliberal. Conforme se demonstrou no plano nacional, a partir do impeachment da Presidente Dilma Rousseff as leis urbanísticas foram desconfiguradas, a exemplo da Lei nº 13.465/2017, que veio para superar as irregularidades urbanísticas produzidas pelas camadas de alta renda, em burla a Lei nº. 6766/79, como cercamento de praias e construção de mansões e loteamentos irregulares em áreas públicas, a qual foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade. E a rede participativa foi desidratada com a extinção do Ministério das Cidades e, por consequência, do Conselho das Cidades. E Porto Alegre, na mesma lógica, atuou para o mercado, ao produzir leis casuísticas, de forma fragmentada, ao arrepio do plano diretor. No mesmo sentido, a participação popular é sistematicamente desconsiderada, chegando-se ao ponto de se tentar a revisão do plano diretor em plena Pandemia. Já em relação às leis

casuísticas, foram consideradas a esse título formulários por internet e até assistência no Youtube. Outra saga de grande simbolismo se deu no processo de renovação do CMDUA, cujas eleições saíram por conta de decisão em ação popular com três anos de atraso, com notícias de inúmeras irregularidades, inclusive transporte de “eleitores” por parte de segmentos empresariais.

Ainda, percebeu-se a importância da mediação do Ministério Público em tal contexto, o qual, quando interveio, foi decisivo para o reequilíbrio das relações, como na Recomendação que evitou a revisão do plano diretor em plena pandemia, sem a participação popular, e na ACP que anulou a Lei da Fazenda do Arado. E frustrou a sociedade quando partiu para o controle concentrado de Lei, no caso do Centro Histórico, ou ficou na indefinição, como no caso do 4º Distrito, ou nos expedientes envolvendo notícias de irregularidades para as eleições do CMDUA.

Com esta dissertação, assim, buscou-se promover um estudo científico, cruzando as trajetórias do direito à cidade, nos planos filosófico, sociológico e jurídico, do Ministério Público, especialmente neste contexto, e da Cidade de Porto Alegre, demonstrando a incompatibilidade do neoliberalismo com tal direito. Espera-se, portanto, contribuir para o reequilíbrio das relações, contando com o reposicionamento do Ministério Público, cuja vocação, igualmente, é incompatível com o neoliberalismo, visando à concreção do direito à cidade sustentável, a ser pavimentado por todos os atores que sonham com uma cidade para todos, com equidade e justiça social, enxergando neste Órgão um local de escuta e mobilização.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Dia da Favela: Cufa pede reflexão sobre potencial das comunidades. **Uol**, [Rio de Janeiro], 04 de novembro de 2021. Disponível em:

<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2021/11/04/dia-da-favela-cufa-pede-reflexao-sobre-potencial-das-comunidades.htm>. Acesso em: 10 out. 2024.

ALFONSIN, B. M. Direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira: emergência, internacionalização e efetividade em uma perspectiva multicultural. *In*: WOLKMER A. C.; LEITE, J. R. M. (Org.). **Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas, uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2012.

ALFONSIN, B. M. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, 1997.

ALFONSIN, B. M. *et al.* A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 07, n. 14, p. 421-453, 2016. DOI: 10.12957/dep.2016.22951. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/22951>. Acesso em: 10 out. 2024.

ALFONSIN, B. M. *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, p.168-193, 2019. DOI: 10.12957/rdc.2019.37245. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/37245>. Acesso em: 10 out. 2024.

ALFONSIN, B. M. *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 09, n. 3, p. 1214-1246, 2017. DOI: 10.12957/rdc.2017.29236. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/29236>. Acesso em: 10 out. 2024.

ALFONSIN, B. M. *et al.* Do cercamento das terras comuns ao estatuto da cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 01, p. 294-330, 2023. DOI: 10.12957/rdc.2023.64045. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/64045>. Acesso em: 10 out. 2024.

ALFONSIN, B. M. O Plano Diretor de Porto Alegre- Entre alterações e resistências. *In*: MARX, V.; FEDOZZI, L.; CAMPOS, H. A. (Org.). **Reforma urbana e direito à cidade: Porto Alegre**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

ALFONSIN, B. M. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, ano 1, n.1, p.33-49, jul./dez. 2015. DOI: 10.55663/rbdu.v1i1.395. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/395>. Acesso em: 10 out. 2024.

ALFONSIN, B. M.; FERNANDES, E. A construção do Direito Urbanístico Brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores. *In*: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. M. (Coord.).

Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ALFONSIN, J. T. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como Propriedade de funções. *In*: ALFONSIN, B. M.; FERNANDES, E. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade:** diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ALMEIDA, G. A. Direitos fundamentais e os principais fatores de legitimação social do Ministério Público no neoconstitucionalismo. *In*: ALMEIDA, G. A.; SOARES JÚNIOR, J. **Teoria geral do Ministério Público.** Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

ALONSO, A. **Treze:** A política de rua de Lula a Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

ANDERSON, P. **Balanço do neoliberalismo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARANTES, R. B. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 14, n. 39, fev. 1999. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000100005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/8jDHGNxzhXGZ5RJbmBcW3Jm/>. Acesso em: 10 out. 2024.

ARANTES, R. B. **Ministério Público e Política no Brasil.** São Paulo: Sumaré, 2002.

AUGUSTIN, A. C.; FEDOZZI, L. Para quem se governa em Porto Alegre? Uma análise do financiamento de campanha nas eleições municipais de 2020. *In*: MARX, V.; FEDOZZI, L.; CAMPOS, H. A. (Org.). **Reforma urbana e direito à cidade:** Porto Alegre. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

BARCELLOS, A. P. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 240, p. 83–105, 2005. DOI: 10.12660/rda.v240.2005.43620. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43620>. Acesso em: 17 mar. 2024.

BARROS, J. O.; LIMA, P. C. V. O Ministério Público do Porvir: a experiência da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais do Ministério Público de Minas Gerais. *In*: GOULART, M. P. *et al.* (Orgs.). **Ministério Público:** pensamento crítico e práticas transformadoras. Belo Horizonte: Di Plácido, 2016.

BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O Triunfo Tardio do Direito Constitucional do Brasil). *In*: SOUZA NETO, C. P., SARMENTO, D. (Coords). **Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BAUMANN, Z. **Modernidade Líquida.** Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

BECK, U. **Sociedade de Risco-Rumo a uma outra modernidade.** São Paulo: 34, 2011.

BOROWSKI, M. **La Estructura de Los Derechos Fundamentales.** Bogotá: Universidade Externado de Colombia, 2003.

BRASIL, L. F. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Provimento nº 11/2016 – PGJ**. Dispõe sobre a criação do Núcleo Permanente de Autocomposição, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul – MEDIAR-MPRS, e dá outras providências. Porto Alegre: Procurador Geral de Justiça, 2016. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/10593/>. Acesso em: 10 de mar de 2024.

BRASIL. **Recomendação nº 02, de 21 de junho de 2018 (Carta de Aracaju), do Conselho Nacional do Ministério Público**. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. Brasília, DF: Corregedor Nacional do Ministério Público, 2018. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Brasília, DF: Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. **Resolução n.º 147, de 21 de junho de 2016**. Dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-147.pdf>.

BRASIL. **Resolução nº 164, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público**. Brasília, DF: Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, DF: Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 26 de jan. de 2024.

BRASIL. **Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007**. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Brasília, DF: Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público, 2007. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/501>. Acesso em: 26 jan. 2024.

BRASIL. **Resolução nº 82, de 29 de fevereiro de 2012**. Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Brasília, DF: Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público, 2012. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/765>. Acesso em: 26 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 25 de julho de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>. Acesso em: 07 agosto 2023.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**. São Paulo: Politeia, 2021.

BRUNO FILHO, F. G. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Fabris, 2015.

CANOFRE, F. Trabalho por app pode levar pessoas à direita, diz antropóloga: Rosana Pinheiro-Machado recebe um dos financiamentos mais prestigiosos do mundo para coordenar pesquisa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 de mar. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/03/trabalho-por-app-pode-estar-empurrando-pessoas-para-a-direita-diz-antropologa.shtml> . Acesso em: 02 out 2024.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARNEIRO, L. Políticas Públicas Censo Demográfico aponta aumento de domicílios vagos para 11,4 milhões, quase o dobro da falta de moradias no país. **O Globo**, São Paulo, 12 de julho de 2023.

CARTA de Brasília: modernização do controle da atividade extrajudicial pelas corregedorias do ministério público. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf.

CARVALHO FILHO, J. S. **Comentários ao estatuto da cidade**. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTRO, R. **Metrópole à Beira-Mar**: O Rio Moderno dos anos 20. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

CAVALAZZI, R. O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: Possibilidades e Obstáculos na Tutela do Direito à Cidade. In: COUTINHO, R.; BONIZZATO, L. (Orgs.). **Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

CHAUÍ, M. O discurso competente. In: CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: O discurso competente e outras falas**. 3. ed. São Paulo: Moderna, 1982.

CORREA, T. P. O Ministério Público e a sua atuação Ombudsman. In: VITORELLI, E.(org.). **Temas Atuais do Ministério Público Federal**. Salvador: Jus Podivm, 2016.
DARDOT, P.; LAVAL, C. **A Nova Razão do Mundo-Ensaio sobre Sociedade Neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2017.

DENALDI, R. *et al.* A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC). urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [S. l.], v. 9, n. 2, p.172-186, maio/ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.002.AO02>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/53jR6hSRpxT378PTHk7pGbx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2024.

DIDDIER Jr., F.; ZANETI Jr., H. Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada: Autocomposição de Dirreitos Coletivos. In: ZANETI Jr., H.; CABRAL, T. N. X. (Orgs.). **Justiça Multiportas-Mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. São Paulo: Jus Podium, 2017.

DUARTE, M. P. T. **Ministério público resolutivo e acesso à justiça: Fundamentos e instrumentos extrajudiciais de tutela coletiva**. Londrina: Thoth, 2023.

FAINSTEIN, S. S. **The Just City**. Nova York: Cornell University Press, 2010.

FEDERICI, S. **Reencantando o mundo: feminismo e a política dos comuns**. São Paulo: Elefante, 2022.

FEDOZZI, L. Democratizar a democracia para reconstruir a nação: percursos da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade, Questões, Desafios e Caminhos**. Rio de Janeiro: Letras Capital, 2022.

FEDOZZI, L. O retrocesso da participação e a contrareforma urbana. In: MARX, V.; FEDOZZI, L.; CAMPOS, H. A. (Org.). **Reforma urbana e direito à cidade**: Porto Alegre. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

FEDOZZI, L. **Sabatina Parêntese**. Porto Alegre: Matinal, 2024. 1 vídeo (1h47min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uTWsrLtVSKk>. Acesso em: 05 out 2024.

FERRAJOLI, L. **Por Uma Constituição da Terra: A humanidade em uma encruzilhada**. Florianópolis: emails, 2023.

FINCHELSTEIN, F. **Do Fascismo ao Populismo na História**. São Paulo: Almedina, 2019.

FRISCHEISEN, L. C. F. **Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Mistério Público**, São Paulo: Max Limonad, 2000.

GASPAR, M. **A organização: a Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

GAVRONSKI, A. A. A Tutela Coletiva do Século XXI e sua Inserção no Paradigma Jurídico Emergente. In: MILARÉ, E. (Coord.). **A ação civil pública após 25 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GAVRONSKI, A. A. Autocomposição no novo CPC e nas ações coletivas. In: ZANETI JUNIOR, Hermes (Coord.). **Processo coletivo**. Salvador: Jus Podivm, 2016.

GAVRONSKI, A. A.; ALMEIDA, G. A. O movimento do acesso à Justiça no Brasil e o Ministério Público. In: SOARES JÚNIOR, J.; ÁVILA, L. C. (Orgs.). **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2014.

GAVRONSKI, A. A.; MENDONÇA, A. B. **Manual do Procurador da República: teoria e prática**, 4. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, L. Censo 2022: Levantamento aponta que 30% dos imóveis do Centro estavam desocupados. **SUL 21**, Porto Alegre, 01 de abril de 2024. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2024/04/censo-2022-levantamento-aponta-que-30-dos-imoveis-do-centro-estavam-desocupados/>. Acesso em 21 ago 2024.

GOMES, L. Novo empreendimento de 41 andares no Centro fará sombra no Palácio Piratini. **SUL 21**, Porto Alegre, 29 de agosto de 2023. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2023/08/novo-empreendimento-de-41-andares-no-centro-fara-sombra-no-palacio-piratini/>. Acesso em: 21 ago. 2024.

GONZATTO, M. Por que Porto Alegre foi alagada? **ZERO HORA**, Porto Alegre, 13 de maio de 2024.

GOULART, M. P. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

GRIMM, D. **Constitutionalism, Past, Present, and Future**. Nova York: Oxford University Press, 2016.

HAN, B.-C. **Sociedade do Cansaço**. Petrópolis: Vozes, 2017.

HAN, B.-C. **Vita contemplativa: ou sobre a inatividade**. Petrópolis: Vozes, 2023.

HARARI, Y. N. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

HARVEY, D. A liberdade da cidade. In: MARICATO, E. *et al.* **Cidades rebeldes**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 12, n. 12, p. 269-274, 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v12i2.327>. Acesso em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/327/0>. Acesso em: 10 out. 2024.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HESSE, K. **A força normativa da Constituição** Porto Alegre: Fabris, 1991.

IABa. **Nota Técnica, de 13 de abril de 2021, peça inaugural do Inquérito Civil n.º 01629.000.943/2021, da Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística desta Capital**. Porto Alegre: IAB, 2021.

IABb. **Relatório Técnico**: PLCE 023 de 2021, que institui o Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre. Porto Alegre: IAB, 2021. Disponível em: <https://acrobat.adobe.com/link/review?uri=urn%3Aaaid%3Aascds%3AUS%3A4d17ecac-a365-3e9b-8599-bf60bd24f8bc>. Acesso em: 03/07/24.

IBGE: Brasil tem 11.403 favelas, onde vivem cerca de 16 milhões de pessoas. **Estadão**, São Paulo, 17 de março de 2023. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2023/03/17/ibge-brasil-tem-11403-favelas-onde-vivem-cerca-de-16-milhoes-de-pessoas.htm>. Acesso em: 29 jun. 2023.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

JATAY, C. R. C. 20 ano de constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas para o Estado Democrático de Direito. In: CHAVES, C. *et al.* (Coords). **Temas Atuais do Ministério Público**: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

KANT, I. **Crítica da Razão Prática**. Petrópolis: Vozes, 2016.

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1983.

KLEIN, N. **A doutrina do choque**: a ascensão do capitalismo de desastre. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

KLEIN, N. **Não basta dizer não**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2017.

KLEIN, N. **Sem Logo**: A Tirania das Marcas em um Planeta Vendido. Rio de Janeiro: Record, 2004.

LAHORGUE, M. L.; SOARES, P. R. R.; CAMPOS, H. Ávila. (2022). Porto Alegre como máquina de crescimento: a produção habitacional recente na metrópole. **Cadernos Metrôpole**, [S. l.], v. 24, n. 54, p. 739–763, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236->

9996.2022-5413. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cm/a/qYMPVcQLZKt8MNMkjwhFBYj/?lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2024.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LEITE, R. P. **Contra-usos da cidade**: Lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea. Campinas: Unicamp, 2007.

LYNCH, C.; CASSIMIRO, P. H. **O Populismo Reacionário**. São Paulo: Contracorrente, 2022.

MALINOSKI, A. Lugares emblemáticos do Centro Histórico seguem alagados por conta da enchente. **GZH**, Porto Alegre, 12 de maio de 2024. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2024/05/lugares-emblematicos-do-centro-historico-seguem-alagados-por-conta-da-enchente-clw3w5x47017701529uqlotoz.html#:~:text=O%20Mercado%20P%C3%BAblico%20e%20a,da%20cheia%20hist%C3%B3rica%20do%20Gua%C3%ADba>. Acesso em: 10 out. 2024.

MANCUSO, R. C. **A Resolução dos Conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. São Paulo: Jus Podium, 2020.

MARICATO, E. Conhecer para resolver a Cidade Ilegal. In: CASTRIOLA, L. B. (Org.). **Urbanização Brasileira**: Redescobertas. Belo Horizonte: Arte, 2003.

MARICATO, E. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**: Ilegalidade, Desigualdade e Violência. São Paulo: Humanismo, 1996.

MARICATO, E. Terra urbana e a constituinte. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 de agosto de 1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/127581/Agosto%201987%20-%200268.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 jul. 2023.

MARX, V.; FEDOZZI, L.; CAMPOS, H. A. (Org.). **Reforma urbana e direito à cidade**: Porto Alegre. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

MATOS, E. Cinco anos após reintegração de posse, Estado ainda não sabe o destino de imóvel da antiga Ocupação Lanceiros Negros. **GZH**, Porto Alegre, 21 de junho de 2022. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2022/06>. Acesso em: 29 de jun. de 2023.

MAZZUCATO, M. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MAZZUCATO, M. **O valor de tudo**: produção e apropriação na economia global. Campinas: Portfolio-Penguin, 2020.

MELGUIZO, J. Medellín, um laboratório do urbanismo social. **Outras Mídias**, Piauí, 30 de julho de 2024. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/medellin-um-laboratorio-do-urbanismo-social>. Acesso em: 05 set 2024.

MELLO, C. A. Elementos para uma Teoria do Direito à Cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 09, n. 2, p. 437-462, 2017a. DOI: 10.12957/rdc.2017.26883. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/26883>. Acesso em: 10 out. 2024.

MELLO, C. A. Direito à moradia e conciliação judicial de conflitos coletivos possessórios: A experiência de Porto Alegre. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 09, n. 04, p. 2072–2098, 2017b. DOI: 10.12957/rdc.2017.29663. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/29663>. Acesso em: 10 out. 2024.

MELLO, C. A. Ministério Público e proteção da democracia constitucional. In: FLACH, M. S. (Org.). **Ministério Público, sistema de justiça e Constituição Federal: escritos em homenagem aos 35 anos da Carta Magna**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

MELLO, C. A. **Regime Jurídico no Plano Diretor no Direito Urbanístico Brasileiro: questões polêmicas**. Porto Alegre: MP, 2024. Disponível em: https://intra.mp.rs.gov.br/areas/caourb/arquivos/informacao_plano_diretor.pdf. Acesso em: 20 jul. 2024.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Apoio comunitário, inclusão e mobilização sociais**. Belo Horizonte: MPMG, 2023. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/areas-de-atuacao/cidadania/inclusao-e-mobilizacao-sociais/>. Acesso em 11 de mar de 2024.

MINISTRO do Meio Ambiente defende passar 'a boiada' e 'mudar' regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19. G1, São Paulo, 22 de maio de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em: 04 de jul de 2024.

MORAES, P. V. D. **Neurociências e métodos autocompositivos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2023.

MORAES, P. V. D. Noções Preliminares. In: SOARES JÚNIOR, J., ÁVILA, L. C. (Orgs.). **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

MORAES, P. V., MORAES, M. A. C. **A negociação ética para agentes públicos e advogados: mediação, conciliação, arbitragem, princípios, técnicas, fases, estilos e ética da negociação**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia: porque nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

PEREIRA, A.; MILANO, G. B.; GORS DORF, L. F. O Direito Urbanístico vai à cidade: por uma leitura jurídica inserida na produção conflitiva do espaço urbano. In: SOUSA JUNIOR,

J. G. *et al.* (Org.). **O Direito Achado na Rua**: Introdução crítica ao Direito Urbanístico. Brasília: Universidade de Brasília, 2019. v. 9.

PERNAMBUCO. Ministério Público do Estado de Pernambuco. Núcleo de Justiça Comunitária de Casa Amarela atua solucionando pequenos conflitos. **Jusbrasil**, [S. l.], [2010]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/nucleo-de-justica-comunitaria-de-casa-amarela-atua-solucionando-pequenos-conflitos/2537180>. Acesso em: 25 de mar. de 2024.

PINHEIRO-MACHADO R.; SCALCO, L. M. Da Esperança ao Ódio: Juventude, Política e Pobreza do Lulismo ao Bolsonarismo. **Cadernos IHU ideias**, ano 16, n. 278, 2018. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/ideias/278cadernosihuideias.pdf>. Acesso em: 02 out. 2024.

PINHO, H. D. B. Acordos em litígios coletivos: limites e possibilidades do consenso em direitos transindividuais após o advento do CPC/2015 e da Lei de Mediação. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 02, p. 118-148, 2018. DOI: 10.12957/redp.2018.36485. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/36485>. Acesso em: 10 out. 2024.

PLANO Diretor do Rio Aprovado com TTC e Capítulo Sobre Favelas. **BOLETIM RioOnWatch**, [Rio de Janeiro], 2023. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/>. Acesso em: 31 dez 2023.

POCHMANN, M. **O neocolonialismo à espreita**. São Paulo: Sesc, 2021.

PORTO ALEGRE. Carta Mundial do Direito à Cidade. In: FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2., 2001, Porto Alegre. **Atas [...]**. Porto Alegre: Fórum Social Mundial, 2001.

RAUBER, V. J. **Prevenir é o melhor remédio**: sistema de proteção contra inundações e alagamentos de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1992.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RENDUELES, C. **Comuntopía**: Comunes, postcapitalismo y transición ecosocial. Madri: Akal, 2024.

RIBEIRO, D. **O Brasil como Problema**. São Paulo: Global, 2016.

RIBEIRO, D. **O Povo Brasileiro**: A Formação e o Sentido do Brasil. São Paulo: Global, 2015.

RIBEIRO, L. C. **As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópolis, 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/as-metrolopes-e-o-direito-cidade/>. Acesso em: 23 jan. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Rio Grande do Sul. **Porto Alegre**: MPRS e Prefeitura unem esforços para preservação do patrimônio histórico e cultural do Centro.

Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/urbanistico/56667/>. Acesso em: 07 ago. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Informação nº 041/2022 – SPA**. Porto Alegre: TCE, 2022.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROUBINI, N. **Mega-ameaças**: dez perigosas tendências que ameaçam nosso futuro e como sobreviver a elas. São Paulo: Planeta do Brasil, 2023.

SADEK, M. T. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, n. 101, p. 55-66, 2014. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i101p55-66. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814>. Acesso em: 10 out. 2024.

SADEK, M. T. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política. *In*: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K. (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SANDEL, M. J. **Justiça**: O que é fazer a coisa certa. Rio de Janeiro: Civilização, 2023.

SANDEL, M. J. **O Des-Contentamento da Democracia**: Uma nova abordagem para tempos peculiares. Rio de Janeiro: Civilização, 2023.

SANTOS, B. S. (Org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, M. O retorno do território. **OSAL**: Observatorio Social de América Latina, Buenos Aires, ano 6, n. 16, jun. 2005. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>. Acesso em 07 ago 2024.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Cartilha. **Metodologia para identificação de imóveis ociosos**. São Paulo: PEUC, 2021. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/Anexo_8.7_Cartilha_20210810_compressed.pdf. Acesso em: 19 jul. 2023.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SCHIER, P. R. Novos Desafios da Filtragem Constitucional no Momento do Neoconstitucionalismo. *In*: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D. (Coords.). **Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SENNETT, R. **Building and Dwelling**: Ethics for the city. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018.

SEVILLA-BUITRAGO, A. **Contra lo comum**: una história radical de urbanismo. Madrid: Alianza, 2023.

SILVA, M. K. Os donos de Porto Alegre. **GPACE**: grupo de pesquisa associativismo, contestação e engajamento, [Porto Alegre], junh. 2024.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, J. **A Elite do Atraso**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SPYER, J. **Povo de Deus/Quem são os evangélicos e por que eles importam**. São Paulo: Geração, 2020.

STRECK, L. L. **Jurisdição Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Gen Jurídico, 2019.

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S.; TRINDADE, T. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 399-426, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/nmDKVQ4JqcQ573bqX6g53Pm/?lang=pt>. Acesso em: 23 jun 2023.

TILLY, C. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013.

TUSHNET, M. **The New Forth Branch**: Institutions for Protecting Constitutional Democracy. Cambrid-ge: Cambridge University Press, 2021.

UNGER, R. M. **O que a esquerda deve propor**. 2. ed. São Paulo: Leya, 2022.

VELLEDA, L. Parecer do MP diz que prédio de 41 andares terá impactos negativos no Centro de Porto Alegre. **Sul21**, Porto Alegre, 7 de novembro de 2023. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2023/11/parecer-do-mp-diz-que-predio-de-41-andares-tera-impactos-negativos-no-centro-de-porto-alegre/>. Acesso em: 10 out. 2024.

VENTURI, E. Transação de Direitos Indisponíveis? **Revista de Processo**, [S.l.], v. 251, p. 391-426, 2016. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4597236/mod_resource/content/0/TRANSACAO_DIREITOS_INDISPONIVEIS%20-%20Elton%20Venturi.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

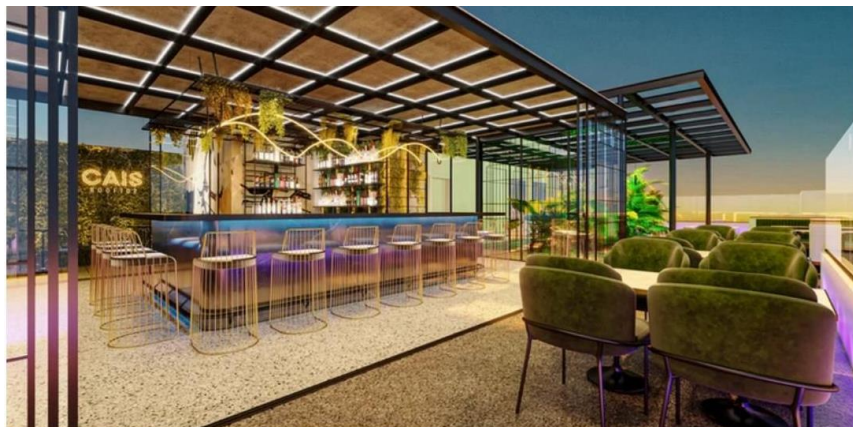
VITORELLI, E.; BARROS, J. O. **Processo coletivo e direito à participação**: técnicas de atuação interativa em litígios complexos. Salvador: Jus Podivm, 2022.

VIVEIROS, L. **Direito à cidade e hegemonia**: movimentos, articulações e disputas no Brasil e no Mundo. Salvador: EDUFBA, 2020.

WEISSHEIMER, M. Da Ocupação Sarai ao Cais Rooftop: vitória do elitismo e da gentrificação, criticam entidades. **SUL 21**, Porto Alegre 28 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2022/01/da-ocupacao-sarai-ao-cais-rooftop-vitoria-do-elitismo-e-da-gentrificacao-criticam-entidades/>. Acesso em: 30 jul. 2024.

ANEXO A - CH EM ZOOM

Figura 1 – Terraço rooftop



Projeto prevê um restaurante no terraço com vista para o Guaíba (Divulgação)

Fonte: Weissheimer (2022).

Figura 2 – Primeira ocupação do prédio em 2005



Fonte: Weissheimer (2022).

Figura 3 – Ocupação Sarai



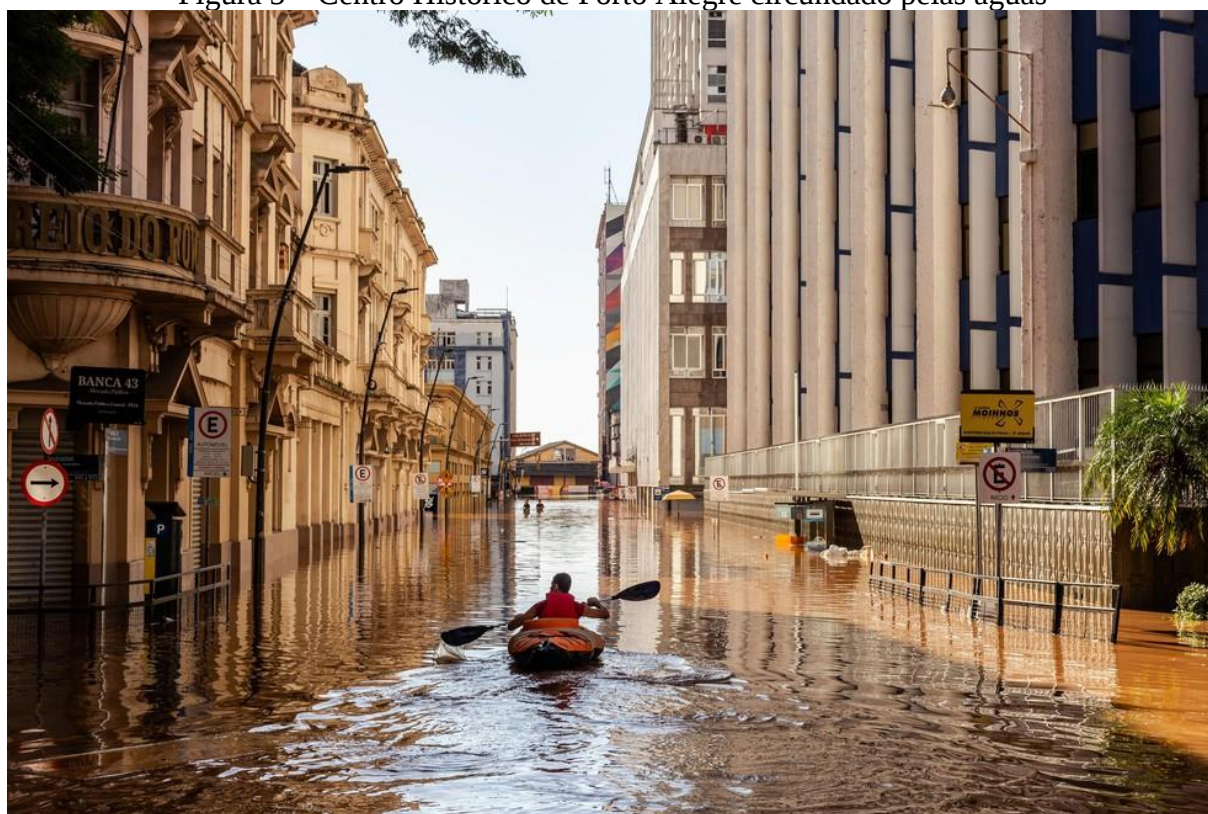
Fonte: Weissheimer (2022).

Figura 4 – Projeto de 41 andares no terreno ao lado do Museu Júlio de Castilhos, no Centro Histórico de Porto Alegre



Fonte: Velleda (2023)

Figura 5 – Centro Histórico de Porto Alegre circundado pelas águas



Fonte: Malinoski (2024).