

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI SALVADOR – BA**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

GIOVANI DA SILVA CORRALO

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-607-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrida na cidade de Salvador/BA, consolida o Direito Urbanístico como área de ampla produção acadêmica em diversos Programas de Pós-Graduação do país, demonstrando uma preocupação da comunidade científica, com a qualidade de vida nos centros urbanos.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas neste evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão.

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são atuais e trazem contribuições significativas para o Direito Urbanístico, dando visibilidade e contribuição significativa aos problemas urbanos que vão desde o direito à moradia, acessibilidade, mobilidade urbana, auxiliando, dessa forma, a construção do instituto jurídico das “Cidades Sustentáveis”.

Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

O trabalho intitulado “A GESTÃO SUSTENTÁVEL DO LIXO DOMÉSTICO NAS CIDADES DEPENDE DOS ATORES ENVOLVIDOS: PODER PÚBLICO, AGENTES RECICLADORES E SOCIEDADE” de autoria de Eduardo José Lima Barbosa aborda a necessidade de que os resíduos produzidos pelas aglomerações urbanas tenham uma destinação ambientalmente adequada, garantindo a sustentabilidade urbana, através do envolvimento de todos os atores: cidadão empreendedor, poder público e sociedade.

Já o trabalho “A MERCANTILIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO AMAZÔNICO: O CASO DO BAR DO PARQUE EM BELÉM-PA” de autoria de Dan rodrigues Levy, analisa a mercantilização do espaço urbano através da gentrificação, instrumento de “revitalização” de áreas degradadas que descaracteriza o uso, a arquitetura, e a memória da cidade, violando as normas urbanísticas e contribuindo para aprofundar o processo de segregação e fragmentação nas cidades.

O autor Pedro Dias de Araújo Júnior trabalha uma discussão sobre o novel instituto da REURB, no artigo intitulado “A REURB COMO METAJUNÇÃO DOS INTERESSES INDIVIDUAIS, COLETIVOS, URBANÍSTICOS E MEIO AMBIENTE – A NOVA POLIS”, onde analisa que, na aplicação da REURB, se tem um verdadeiro feixe de princípios constitucionais, dentre os quais o da dignidade da pessoa humana, do desenvolvimento sustentável e da segurança jurídica.

Já os autores Leonardo de Carvalho Peixoto e Daiana Malheiros de Moura, através do trabalho intitulado “A SUSTENTABILIDADE DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS COMO INSTRUMENTO DE SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL” trabalharam a importância da teoria de sustentabilidade e solidariedade para as comunidades tradicionais, destacando que é urgente e necessário uma maior dedicação para manutenção desses povos e comunidades.

No trabalho intitulado “ABORDAGEM CRÍTICA SOBRE A URBANIZAÇÃO NO BRASIL: SEUS INSTRUMENTOS JURÍDICOS E A ATUAÇÃO DO ESTADO NO MERCADO IMOBILIÁRIO” os autores Diogo De Calasans Melo Andrade e Rita de Cassia Barros de Menezes exploraram, de forma crítica, o processo de urbanização no Brasil e o mercado imobiliário, o controle urbanístico por parte do Estado e a militarização da vida urbana.

Já os autores Cristiane Penning Pauli de Menezes e Francieli Puntel Raminelli, na escrita “ARTE URBANA, GRAFISMO URBANOS E CIDADES SUSTENTÁVEIS: UM OLHAR A PARTIR DOS CONSTRUTOS DE DIREITO À CIDADE”, exploraram a temática relacionada ao grafismo e em que medida eles contribuem para a consolidação de uma Cidade Sustentável.

Na pesquisa intitulada “DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E SUA IMPLEMENTAÇÃO PELO PROGRAMA “ALEGRA CENTRO” NA CIDADE DE SANTOS-SP” os autores Juliana Buck Gianini e Vivian Valverde Corominas analisaram a evolução do conceito da função socioambiental da propriedade à função social da cidade, levando-se em consideração o programa de revitalização na área central de Santos/SP, denominado “Alegra Centro”.

Nessa linha de raciocínio a autora Silvia Elena Barreto Saborita traz uma importante contribuição ao trabalhar a discussão sobre “O DIREITO DE LAJE COMO REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA”, trazida pela novel Lei nº 13.465, de 2017, bem como sobre a regularização desse instituto junto ao Registro Imobiliário.

Já os autores Éverton Gonçalves Moraes e Paulo Henrique Tavares da Silva, através do artigo “O ESPAÇO URBANO E O CAPITAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PRECEITO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE” analisaram a morfologia do espaço urbano, a partir da análise do domínio dos meios de produção e da força do trabalho pelo capital em contraposição ao princípio constitucional da função social da cidade.

Buscando fazer uma análise sobre a mobilidade urbana e a sua importância para a construção de cidades sustentáveis, Bruna Agra de Medeiros e Igor Matheus Gomes Ferreira trazem sua contribuição no artigo intitulado “O FENÔMENO DA CRISE NO BRASIL E NO SISTEMA DE TRANSPORTES: A ASCENSÃO DAS ECONOMIAS DE COMPARTILHAMENTO COMO UMA ALTERNATIVA VIÁVEL À MOBILIDADE URBANA E AO ACESSO À CIDADE”

Seguindo essa linha de raciocínio, os autores Giovani da Silva Corralo e Aline Moura da Silva Boanova trazem sua contribuição com o escrito “O PODER MUNICIPAL E A ACESSIBILIDADE NOS LOGRADOUROS PÚBLICOS”, fazendo uma análise do tema “acessibilidade à cidade” e as transformações e avanços do direito brasileiro sobre esse assunto.

O artigo “O PROCESSO EXCLUDENTE DE FORMAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS E DOS PLANEJAMENTOS URBANOS”, de autoria de Nathalia Assmann Gonçalves avança no entendimento da formação histórica das cidades, que não ocorre de forma imparcial, com múltiplos interesses, muitas vezes não coincidentes com o ideal de justiça.

Já o artigo “O QUE FALTA DE LEGISLAÇÃO? DESAFIOS DO MUNICÍPIO DE LONDRINA/PR PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE”, de autoria Jussara Romero Sanches e Miguel Ettinger de Araujo Junior trabalham a falta de efetividade dos institutos urbanísticos, como é o caso da não aprovação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e da progressividade do IPTU no município de Londrina.

O trabalho “ OS REFLEXOS DA ORIGEM DA PROPRIEDADE PRIVADA E DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO DIREITO SOCIAL À MORADIA”, de Andressa Karina Pfeffer Gallio, reflete sobre a propriedade privada, as políticas habitacionais e o déficit a ser suprido, numa abordagem crítica da urbanização brasileira.

O escrito “POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS PARA CIDADES SUSTENTÁVEIS: A ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA URBANA E SANEAMENTO

BÁSICO”, de Nicholas Arena Paliologo e Daniel Machado Gomes revelam a necessidade de políticas articuladas e intersetoriais a fim de promover o desenvolvimento urbano de forma sustentável.

A pesquisa “REFLEXÕES SOBRE O INSTITUTO DO TOMBAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO – MEMÓRIA OU DESENVOLVIMENTO”, de Irene Celina Brandão Félix, aborda a importância, o impacto e as consequências do instituto do tombamento, refletindo acerca da imutabilidade do bem tombado, de forma a preservar a lembrança do momento histórico artístico e cultural de determinada época

O artigo “REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CIDADE SUSTENTÁVEL: PANORAMA SOBRE TENDÊNCIAS ATUAIS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA”, de Carlos Eduardo de Souza Cruz, busca compreender os impactos do novo marco legal de regularização fundiária, especialmente das ações voltadas à titularização.

O trabalho “SÍNTESE DE JULGADOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA SOBRE O PLANO DIRETOR E O ESTATUTO DAS CIDADES”, de Noemi Lemos Franca, analisa o posicionamento jurisprudencial da corte baiana a fim orientar decisões na espacialidade pública e privada, bem como evitar futuros litígios.

As reflexões acerca da “TRANSOCEÂNICA E DIREITO À CIDADE: ALIENAÇÃO, FETICHISMO E DIREITO COMO INSTRUMENTO DE HEGEMONIA”, de Marcelo dos Santos Garcia Santana e Eraldo Jose Brandão analisa o processo de efetivação desta grande obra, seus impactos e a falta de participação social efetiva.

A pesquisa “VIRTUDES DO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO: CAUSAS OU CONSEQUÊNCIAS DE UM SISTEMA ‘GREEN ECONOMY’”, de Eric Santos Andrade e Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves Patrão, analisa as similitudes das “cidades inteligentes” e do “green economy”, com fundamento nos institutos do Estatuto das Cidades.

O artigo “VISÕES ANTAGÔNICAS NA REGULAMENTAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NAS CIDADES DO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO”, de Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues e Henrique Gaspar Barandier, analisa a aplicação da outorga onerosa do direito de construir e o seu potencial para financiar políticas públicas.

Finalizando, o trabalho “ACESSIBILIDADE E EXCLUSÃO NO TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS POR MEIO DE APLICATIVOS: MOBILIDADE URBANA COMO DIREITO À CIDADE”, de Renato Bernardi e Ana Paula Meda, buscou investigar a existência de facilidades e dificuldades neste tipo de transporte, diretamente ao exercício ou negação do próprio direito à urbe, no tocante à acessibilidade/exclusão” conexo à segregação e estigmatização territoriais derivadas de regiões periféricas e consideradas violentas.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida no meio ambiente urbano, com acesso à moradia e efetivação da dignidade dos cidadãos, em harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço, sendo imprescindível discutir e assegurar direitos, não só do homem mas de todos os seres que habitam esse espaço.

Desejamos, pois, excelente leitura a todos.

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**TRANSOCEÂNICA E DIREITO À CIDADE: ALIENAÇÃO, FETICHISMO E
DIREITO COMO INSTRUMENTO DE HEGEMONIA.**

**“TRANSOCEANIC” AND THE RIGHT TO THE CITY: ALIENATION, FETICHISM
AND LAW AS A HEGEMONY INSTRUMENT.**

**Marcelo Dos Santos Garcia Santana ¹
Eraldo Jose Brandão ²**

Resumo

Utilizando o referencial teórico-metodológico do marxismo, este artigo estabelece um panorama geral da dupla alienação da cidadania, do fetichismo jurídico e o direito como instrumento de hegemonia, a partir do estudo de caso da obra conhecida como Transoceânica, abordando resultados preliminares obtidos por meio da pesquisa realizada pelo grupo de iniciação científica “Transoceânica e Direito à Cidade” integrado por docentes e discentes do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá, campus Niterói II – Oscar Niemeyer, localizado no município de Niterói, Rio de Janeiro. Em termos metodológicos, a pesquisa é empírica, assumindo um perfil jurídico-sociológico.

Palavras-chave: Transoceânica, Direito à cidade, Cidadania ativa, Fetichismo, Hegemonia

Abstract/Resumen/Résumé

Using the theoretical-methodological framework of marxism, this paper provides an overview of the dual alienation of citizenship, legal fetishism and law as an instrument of hegemony, based on the case study of the construction known as Transoceanic, addressing preliminary results obtained through of the research carried out by the "Transoceanic and Right to the City" scientific initiation group, composed of professors and students of the Law Course of Estácio de Sá University, Niterói II - Oscar Niemeyer campus, located in the city of Niterói, Rio de Janeiro. In methodological terms, the research is empirical, assuming a legal-sociological profile.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Transoceanic, Right to the city, Active citizenship, Fetishism, Hegemony

¹ Mestre em Direito Universidade Presidente Antônio Carlos/MG, Doutorando em Direito Universidade Estácio de Sá/RJ, coordenador PIBIC “Transoceânica e Direito à Cidade” - Universidade Estácio de Sá, Niterói, Rio de Janeiro.

² Mestre em Direito Universidade Universidade Gama Filho/RJ, Doutorando em Direito Universidade Estácio de Sá/RJ, colaborador PIBIC “Transoceânica e Direito à Cidade” - Universidade Estácio de Sá, Niterói, Rio de Janeiro.

Introdução

Este texto traz os resultados preliminares obtidos por meio da pesquisa realizada pelo grupo de iniciação científica “Transoceânica e Direito à Cidade” integrado por docentes e discentes do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá, *campus* Niterói II – Oscar Niemeyer, localizado no município de Niterói, Rio de Janeiro.

Sob a nomenclatura *Transoceânica*, o projeto aguardado há mais de 40 anos é considerado o maior plano de mobilidade urbana de Niterói, RJ. Com extensão de 9,3 km, passando por 11 bairros da Região Oceânica, a nova via teve como premissa de projeto a redução em até uma hora no tempo estimado para percorrer o trajeto entre esta região e o Centro da cidade, unindo através de um túnel a Região Oceânica de Niterói e o bairro de Charitas. Estima-se que a nova via atenderá aproximadamente 80 mil pessoas diariamente, com um investimento total da obra que ultrapassou R\$ 300 milhões (R\$ 310.894.585,00)¹.

Analisando dois estudos que foram desenvolvidos para o empreendimento denominado *Transoceânica*, cujos quais têm por principal objetivo promover a mediação de interesses entre os empreendedores urbanos, os gestores públicos e os cidadãos, quais sejam, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), as pesquisas desenvolvidas através da análise documental e pela leitura dos relatórios decorrentes desses estudos, concluiu que, em um primeiro momento, apesar de previstos na ordem jurídica como instrumentos de controle, consubstanciados em estudos prévios, no caso da *Transoceânica*, tanto o EIV, quanto o EIA, foram elaborados e apresentados para o cumprimento de formalidades legais, artifício para escamotear questões dissociadas do interesse público.

O artigo apresenta os espaços de participação popular no processo de tomada de decisões acerca do projeto *Transoceânica*, com objetivos específicos definidos da seguinte forma: (i) analisar a base legal do Estudo de Impacto de Vizinhança e do Estudo de Impacto Ambiental como instrumentos prévios da política urbana e ambiental; (ii) demonstrar as características do EIV e do EIA como instrumento de participação popular; (iii) avaliar, por meio do estudo de caso, os procedimentos de efetivação do EIV e do EIA como instrumento de participação popular; (iv) analisar, a partir do estudo de caso, a dupla alienação da cidadania e o conseqüente fenômeno do fetichismo jurídico; (v) apresentar as categorias gramscianas para o fim de compreender, frente ao caso da *Transoceânica*, como direito pode ser instrumento de hegemonia.

Na primeira etapa do texto, denominada “O projeto *Transoceânica* e os estudos ‘prévios’”, foi realizado um recorte sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança e o Estudo de Impacto Ambiental

¹ Informações disponíveis no sítio da Prefeitura de Niterói. <<http://www.niteroi.rj.gov.br>>. Acesso em 15/05/2017.

elaborados para obra, como elementos formais para cumprimento aos requisitos legais, apresentando uma ausência de legitimidade real nas decisões do Poder Público diante da carência de discussões prévias com a sociedade envolvida sobre os aspectos da construção, principalmente quanto a possibilidade de escolha de alternativas de projeto.

Foi apresentada na segunda etapa, denominada “*Transoceânica e direito à cidade*”, a partir do estudo de caso, a forma como aquele que sofre com a exclusão está evidentemente ausente das iniciativas e políticas de formação da cidade, por questões de segregação social, política e cultural, onde populações quantitativamente expressivas, sem acesso à educação e à políticas públicas que promovam ações de dignificação do indivíduo, vivem sem voz e sem oportunidade de expressão, sem a chance de desenvolver ações cidadãs eficazes e capazes de incluí-los nos processos de decisão política sobre o meio em que vivem.

Já na terceira parte do texto, denominada “*Alienação da cidadania e fetichismo jurídico*”, o texto trabalha o conceito de “*cidadania ampliada*”, que abre espaços de exercício político fora dos processos institucionais, possibilitando a participação direta e comunitária no próprio desenvolvimento.

A quarta parte do texto, “*O Direito como instrumento de hegemonia*” busca trabalhar as categorias gramscianas, que de forma coordenada e subordinada, convergem para o conceito de “*hegemonia*”, para, ao final, demonstrar como o direito pode ser seu instrumento.

A pesquisa é interdisciplinar e tem natureza qualitativa, assume um perfil jurídico-sociológico e tem por característica a busca por pesquisa empírica, por meio de pesquisa de campo. Portanto, a pesquisa adotará como técnicas: revisão bibliográfica, análise documental, observação não participante e estudo de caso. Partindo-se da premissa segundo a qual metodologia e teoria são indissociáveis, adota-se como referencial principal na pesquisa a teoria crítica, a partir dos autores que discutem o direito à cidade, representantes atuais do pensamento marxista, bem como Max, Engels e Gramsci, além de outros referenciais de apoio. Na mesma esteira, o referencial teórico-metodológico do marxismo se coloca como caminho para o atingimento dos objetivos propostos, considerando o método materialista-dialético como projeto universalizável quanto à produção do conhecimento científico.

1. Desenvolvimento

A construção da via em análise, em um primeiro momento, apresenta uma proposta de política de mobilidade urbana que aponta em direção à efetivação do direito à cidade, definido como o direito à apropriação coletiva do espaço da cidade, como lugar de encontro, troca e realização, garantindo a todos a qualidade de vida urbana e suas benesses (LEFEBVRE, 2014, p. 21).

1.1 O projeto *Transoceânica* e os estudos “prévios”

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um instrumento que tem a finalidade de promover a mediação de interesses entre os empreendedores urbanos, os gestores públicos e os cidadãos, com o objetivo de garantir cidades sustentáveis (ROCCO, 2009, p. 32). Considerando que a cidadania é um princípio fundamental, o cidadão é um elemento ativo da democracia brasileira, devendo, através de instrumentos como o EIV, tomar decisões diretamente sobre o seu meio social.

A Constituição da República, de 1988, preconiza que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal conforme diretrizes gerais previstas em lei. A partir do comando constitucional, foi editada a Lei n.º 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, que estabelece em seu art. 36 que lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento.

Nesse passo, ao incumbir ao Município o estabelecimento dos casos que será necessário o Estudo de Impacto de Vizinhança, parte-se da ideia de que desse modo é possível extrair a realidade fática e jurídica de determinada localidade. O EIV deve, ainda, contemplar os aspectos positivos e negativos do empreendimento, apresentando um rol mínimo de questões a serem analisadas e os documentos produzidos devem ser públicos e estar disponíveis a qualquer interessado. A Lei n.º 2.051/03 do município de Niterói lista em seu art. 1º os empreendimentos e as atividades públicas ou privadas que dependerão de elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) e do respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV). O art. 1º da Lei n.º 2051/03 de Niterói prevê, em seu inciso XVIII, a realização de EIV para túneis, viadutos, garagens subterrâneas, vias expressas rodoviárias e metroviárias. Portanto, o EIV é obrigatório para a construção em estudo.

A aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança deve levar em conta impactos ambientais, paisagísticos, econômicos e sociais. A definição das medidas mitigadoras ou compensatórias dos impactos causados pelo empreendimento ou atividade deve obedecer a critérios claros, a fim de que realmente atendam aos interesses daqueles que estão sofrendo os efeitos dos impactos.

Neste cenário, as audiências públicas são fundamentais para que a população, além de avaliar a conveniência e a oportunidade da implementação do empreendimento ou atividade potencialmente causador de significativo impacto na ordem urbanística, considere as propostas relacionadas às medidas mitigadoras e compensatórias, sopesando-as com as reais necessidades daquela comunidade. A audiência Pública no âmbito das discussões do EIV, portanto, é um dos mecanismos de controle e participação social na Administração Pública que franqueia ao particular

a possibilidade de influência nas decisões dos gestores públicos, garantindo o exercício da cidadania pela manifestação democrática. Mostra-se um instrumento para exercício do controle prévio sobre o desenvolvimento local, com ênfase na qualidade de vida urbana e garantia da ordem urbanística.

O EIV do empreendimento *Transoceânica* foi elaborado pela Masterplan Consultoria de Projetos e Meio Ambiente e entregue à Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade de Niterói, no dia 17/08/2016, conforme Portaria 02/2016 da mesma secretaria. Sob o olhar procedimental, verificou-se que o EIV apresentou todas as questões tidas como mínimas pela legislação municipal e solicitadas na Instrução Técnica da Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade.

A obra teve início no dia 07/07/2015, ou seja, o EIV foi entregue mais de um ano após o início da obra, em flagrante desrespeito ao caráter prévio do Estudo. Ainda assim, o Estudo foi discutido em audiência pública. No entanto, seus resultados são desconhecidos, uma vez que as atas estão inacessíveis, já que o endereço eletrônico para acesso aos documentos está sempre indisponível. Em verdade, o EIV do empreendimento em questão mostra-se apenas como um elemento que busca garantir uma pretensa legitimidade dos atos praticados pela Administração Pública. A sua elaboração atende apenas a formalidade prevista em lei, deixando a margem uma efetiva participação popular nos processos decisórios.

O Estudo de Impacto de Vizinhança, exigido na concessão de licenças municipais para construção, ampliação e funcionamento de empreendimentos públicos e privados, apresenta natureza técnica e deve conter diagnóstico da área afetada e análise dos efeitos diretos e indiretos, positivos e negativos, das obras e do funcionamento na vizinhança e no ordenamento urbanístico, além de incluir alternativas de localização e o conjunto de medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos gerados. Trata-se de um instrumento que promove a democratização das decisões proferidas sobre a possibilidade de instalação, ou não, de determinados empreendimentos a serem realizados na cidade, dando “voz” aos bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos dos grandes empreendimentos. Consagra, portanto, o Direito de Vizinhança como parte integrante da política urbana e incentiva a construção de uma cidadania participativa representada pela vizinhança envolvida.

O EIV do empreendimento objeto deste estudo mostrou-se, até esta fase da pesquisa, apenas um elemento formal para cumprimento aos requisitos legais, apresentando uma ausência de legitimidade real nas decisões do Poder Público diante da carência de discussões prévias com a sociedade envolvida sobre os aspectos da construção, principalmente quanto a possibilidade de escolha de alternativas de projeto. Contudo, o fato de não ter alcançado seu objetivo não torna o instrumento dispensável. Um projeto da magnitude da *Transoceânica* (em Niterói, maior que este, somente a construção da Ponte Presidente Costa e Silva) pressupõe a participação dos moradores

nas decisões públicas quanto ao local de construção, eleição das vias de acesso, trajeto percorrido e amenização dos impactos socioambientais. Em paralelo a construção, a avaliação de impacto ambiental, por meio do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) torna a obra mais atraente à sociedade civil e à cidade como um todo. Nele, todas as vantagens e pontos a melhorar são estudados, com ao menos três perspectivas e trajetos de obras, prevendo todos os impactos (os possíveis e os garantidos) com suas medidas mitigadoras e/ou compensatórias.

A busca de meios que promovessem a incorporação de fatores ambientais à tomada de decisão resultou na formulação de políticas específicas e fez surgir uma série de instrumentos para a execução dessas políticas. Fizeram-se reorganizações administrativas e reformas institucionais, criaram-se incentivos econômicos para o controle da poluição, implantaram-se sistemas de gestão ambiental, abriram-se canais para que os cidadãos pudessem participar das decisões. Dos instrumentos gerados, o processo de avaliação de impacto ambiental (AIA) foi aquele que maiores atenções atraiu, tendo sido amplamente discutido e adotado, por sua adaptabilidade a diferentes esquemas institucionais e por suas possibilidades de atender ao mesmo tempo a requisitos técnicos e políticos (MOREIRA, 1985, p.8).

Deve-se entender, portanto, que mesmo tratando-se de instrumento técnico, com pareceres de profissionais afins de áreas exatas, biológicas e humanas, o Estudo de Impacto Ambiental deve ser conjugado com o direito à cidade, pois vai além de um instrumento de auxílio ao gestor; é um instrumento de publicidade à sociedade, com natureza jurídica de instituto constitucional. Assim, situações como as desapropriações da Comunidade do Preventório (88 moradias) e a demolição de mais da metade do Hospital Psiquiátrico de Jurujuba² (58%) devem ser exaustivamente deliberados com a sociedade civil e principalmente com aqueles que irão sofrer impactos diretos destas decisões, por meio da audiência pública a ser realizada. A reconstrução de si através da cidade, com participações nas audiências públicas, é o que tornará todo o trajeto cansativo do empreendimento em algo desejado e com o mínimo de deslocamentos ou injustiças.

O que se pôde verificar a partir dos resultados empíricos preliminares é o descontentamento da população local, não sendo difícil achar qualquer reclamação ou frustração em relação a *Transoceânica*. As irritações dos moradores variam bastante, porém a falta de espaço para participação popular é a mais preocupante. Em todos os meios de busca para as Audiências Públicas, somente uma foi realizada em dia e horário inviáveis para a possibilidade de participação da comunidade. Ainda assim, alguns grupos sociais, como os relacionados aos movimentos ciclistas, enviaram pedidos e projetos para uma nova ciclovia que foi ignorada (o atual projeto prevê somente 3,4 quilômetros de ciclovia), o que foi solenemente ignorado, assim como os questionamentos

² Estudo de Impacto Ambiental. Disponível em <<http://200.20.53.3:8081/Portalcs/groups/public/documents/document/zwew/mdiw/~edisp/inea0020144.pdf>> Acesso em 26/10/2017

formulados pelo Conselho Comunitário da Região Oceânica de Niterói (CCRON), sobre o próprio BHLS e os antigos ônibus.

Nesse passo, torna-se crucial entender o grau de participação popular nas decisões públicas, não só do empreendimento, mas também no projeto de mobilidade como um todo. Em um período onde os direitos humanos estão em primeiro plano nas pautas políticas e sociais, em cada canto se houve algum sussurro sobre o assunto. O que se pode perceber é que a concepção de direitos humanos se baseia em uma ótica que privilegia propriedade privada. Assim, não discutem nem uma vírgula da alma do mercado hegemônico neoliberal, uma vez que a própria propriedade privada e as taxas de lucro se sobrepõem às noções de direitos em que se possa pensar.

1.2. Transoceânica e direito à cidade

A cidade tradicional foi morta pelo desenvolvimento capitalista descontrolado, vitimada por sua interminável necessidade de dispor da acumulação desenfreada do capital capaz de financiar a expansão interminável e desordenada do crescimento urbano, sejam quais forem suas consequências, sociais, ambientais ou políticas (HARVEY, 2014, p. 20).

O movimento anticapitalista, uma revolução, inicia a partir da heterotopia característica dos movimentos sociais, em irrupção de espaços centrais e na criação de novos espaços socializantes, capazes de abrigar suas reivindicações e de franquear a comunicação entre membros desses grupos, num comando de autoproteção e autolegitimação de suas reivindicações. A partir desse prisma, a heterotopia desses movimentos apresenta-se como meio para o atingimento de uma revolução anticapitalista. Esta heterotopia, portanto, não pode ser considerada como objeto, mas como caminho a ser perseguido. Assim, reivindicar o direito à cidade, para Harvey, é uma situação intermediária, na estrada que conduzirá ao objetivo de substituição das estruturas de dominação relacionadas ao poder de exploração de classes e do Estado.

O direito à cidade³ pode ser definido como um direito humano que assume a forma coletiva – e preferencialmente assim se manifesta – de refazer o mundo em que se vive, a cidade, a partir de perspectivas pessoais e coletivas, pautadas nos mais profundos desejos de bem-estar e felicidade. Nesse sentido, ao criar a cidade, o homem recria a si mesmo. Nesse passo, “o direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos

³ O sociólogo francês Henri Lefebvre, marco teórico de David Harvey, foi quem inicialmente determinou o conceito, em seu livro intitulado “O direito à cidade”, de 1968. Lefebvre define o direito à cidade como um postulado de não exclusão da sociedade urbana das qualidades e benefícios da vida urbana. Por meio de um cenário de segregação social e econômica, o direito à cidade se revela como um projeto de recuperação do espaço urbano por coletividades e grupos marginalizados que vivem, em regra, em regiões periféricas das grandes cidades.

desejos (HARVEY, 2014, p. 28)”. Não surge a partir de caprichos intelectuais, mas das ruas, dos bairros, como um grito de socorro em amparo às pessoas oprimidas em tempos de desespero. De construção fática e teórica no campo progressista de esquerda, o direito à cidade assume o status normativo de norma de Direito Internacional, reconhecido, portanto, como direito humano, com a edição pela ONU da Carta Mundial Pelo Direito à Cidade⁴.

Sob a ótica capitalista, a construção da *Transoceânica* se deu pela necessidade de destinação dos excedentes de produção, na medida em que a ligação entre a capital e as novas cidades formadas na periferia viabilizam possibilidades de reinvestimento desses excedentes. A exigência, hoje, permanece. A absorção do excedente de produção por meio da transformação urbana implica em uma grande recorrência de reestruturação urbanística por meio de uma “destruição criativa” que, nas palavras de David Harvey, se reflete em uma dimensão de classe, sendo a mais afetada a dos pobres, desprivilegiados e marginalizados do poder político. Nestes termos:

A violência é necessária para construir um novo mundo urbano sobre os escombros do antigo. Haussmann pôs abaixo os belhos bairros pobres de Paris, usando poderes de expropriação para obter benefícios supostamente públicos, e o fez em nome do desenvolvimento cívico, da recuperação ambiental e da renovação urbana. Deliberadamente, ele conseguiu remover do centro de Paris boa parte da classe trabalhadora e dos elementos indesejáveis, juntamente com indústrias insalubres, onde apresentavam uma ameaça à saúde pública e, sem dúvida, ao poder político (HARVEY, 2014, p. 50).

Os cantos habitados pelos trabalhadores, na lógica de produção capitalista, não são erradicados pela “destruição criativa”, mas sim transferidos.

Protestos e movimentos sociais têm se manifestado no Brasil, ao longo dos últimos anos, apropriando-se do termo “direito à cidade”. Desde moradores resistentes às remoções que se procederam para a preparação da Copa do Mundo e das Olimpíadas em 2016, até populações de favelas e comunidades, se organizam sob o mesmo *slogan*. Mas, o que é o “direito à cidade” e se todos podem exercê-lo, são questões que vêm sendo lentamente construídas pela literatura do Direito brasileiro. Como já visto, o direito à cidade pode ser definido, em linhas gerais, como um direito humano que assume a forma coletiva, de refazer o mundo em que se vive, a cidade, a partir de perspectivas pessoais e coletivas, pautadas nos mais profundos desejos de bem-estar e felicidade, na medida em que, ao criar a cidade, o homem recria a si mesmo. É, portanto, a capacidade de mudar e reinventar a cidade a partir do (e de acordo com) *ethos* que se revela o signo do corpo coletivo.

⁴ Sobre o tema, recomenda-se a leitura da Cartilha de Direitos Humanos produzida pela Plataforma DHESCA BRASIL, com a reprodução integral e comentários sobre a Carta Mundial Pelo Direito à Cidade. Disponível em <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/01/Cartilha-Direito-%C3%A0-Cidade-Plataforma-Dhesca.pdf>>. Acesso em 10/12/2016.

Aquele que sofre com a exclusão está evidentemente ausente das iniciativas e políticas de formação da cidade. Seja por questões de segregação social, política e cultural, populações quantitativamente expressivas, sem acesso à educação e à políticas públicas que promovam ações de dignificação do indivíduo, vivem sem voz e sem oportunidade de expressão. Não têm, portanto, a chance de desenvolver ações cidadãs eficazes e capazes de incluí-los nos processos de decisão política sobre o meio em que vivem. Ao contrário, são postos de lado, encarados pelo próprio poder público como um óbice à expansão urbana de contornos capitalistas. Portanto, a segregação e a exploração dessas pessoas por aqueles que detêm o capital são instrumentos de manutenção dessas classes em um ambiente de inviabilidade emancipatória.

Na perspectiva ocidental capitalista, o direito à cidade é forçado a se manifestar pragmaticamente em um ambiente de luta de classes e grupos. No Brasil, as situações nas quais ele se apresenta como *slogan*, são designadas por manifestações da classe trabalhadora, das pessoas de cor, imigrantes, comunidade LGBT, e de todas aquelas que pertencem a grupos tradicionalmente marginalizados. Tem, diante da nossa realidade, características de luta de classes.

Juridicamente, a cidade é pensada muito mais sob a ótica patrimonialista do que humanista, através da Lei n.º 10.257/01 – Estatuto da Cidade – e com a legislação local (Plano Diretor, Lei Orgânica Municipal, Lei de Zoneamento). O Estatuto da Cidade revela princípios, diretrizes e instrumentos de intervenção no solo urbano, a fim de que este habitat humano seja um espaço que promova dignidade a todos os seus habitantes, conforme preceitua o texto constitucional⁵. Sob uma ótica patrimonialista, o direito de propriedade como um direito real absoluto e não necessariamente como um direito submetido à função social⁶, como deve ser a própria cidade. Nestes termos, a cidade é pensada, sob a perspectiva jurídica, como uma aglomeração de propriedades privadas, não como um espaço que atende à uma função social, qual seja, ambiente fértil para que instâncias políticas possam manifestar seus desejos e interesses comuns; espaço para moradia, produção, circulação e distribuição de riquezas, visando a garantir a vida digna de todos.

A interpretação do fenômeno do urbanismo sob uma perspectiva jurídica foi tradicionalmente orientada a partir de uma visão conservadora resultante de ideários liberais e legalistas. Assim, a cidade foi e ainda é considerada por muitos como uma soma de lotes privados e autônomos. Dessa maneira, o sistema jurídico brasileiro tradicionalmente interpretou o meio urbano sob o viés do direito civil e da propriedade privada, conferindo ao Estado o reduzido papel de regular conflitos de interesses particulares, o que corroborou para a construção da cidade como

⁵ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

⁶ Art. 5º, XXIII; art. 170; art. 182, §2º; art. 184; art. 186 – Constituição da República, 1988.

espaço em que prioritariamente são consagrados os direitos individuais dos proprietários (MOREIRA, 2015, p. 175).

Exatamente por conta desta constatação é que o estudo do direito à cidade se revela como uma atividade de grande relevância para o Direito no Brasil, mormente no campo do Direito Constitucional.

De outra parte, a relevância social do tema se manifesta, em uma perspectiva geral, a partir da consciência de que a evolução do conhecimento dessa categoria do direito à cidade é extremamente importante para a organização da sociedade, na implementação de práticas cidadãs capazes de criar um ambiente de participação democrática e de construção coletiva do que efetivamente pode ser a sua cidade. Nesse sentido, considerando o estudo de caso – *Transoceânica* -, o tema proposto e a pesquisa que se pretende desenvolver, em campo mais restrito, poderá contribuir para da maior notoriedade à questão social da comunidade local.

A construção da via *Transoceânica*, depende da identificação dos interessados. É o interesse, portanto, que move a organização política em busca de um direito tão abstrato como o direito à cidade, sem dicção constitucional específica. O discurso tecnicista apresentado tecnicista, legitimado pelos instrumentos prévios (EIV e EIA), que se revelaram, como demonstrado, verdadeiro engodo, denota outros interesses, que não o de construir um lugar de felicidade. Em outras palavras:

Nas frases precedentes, o “nós” tem apenas o alcance de uma metáfora. Ela designa os interessados. Nem o arquiteto, nem o urbanista, nem o sociólogo, nem o economista, nem o filósofo ou o político podem tirar do nada, por decreto, novas formas e relações. Se é necessário ser exato, o arquiteto, não mais do que o sociólogo, não tem os poderes de um taumaturgo. Nenhum, nem outro, cria as relações sociais. Em certas condições favoráveis, auxiliam certas tendências a se formular (a tomar forma). Apenas a vida social (a práxis) na sua capacidade global possui tais poderes. Ou não os possui (LEFEBVRE, 2014, p. 117-118).

A divergência de interesses imediatos entre os moradores mais afetados pela obra não diminui a homogeneidade do interesse mais global: a luta pelo direito de ali viver e de construir a cidade a partir dos seus mais profundos desejos. O ideal de construção coletiva do espaço público, através da adoção de políticas públicas que incentivem e viabilizem a participação da comunidade nas decisões políticas que envolvem os problemas por elas enfrentados, parece compor aquilo que se possa entender como o cerne do direito humano à cidade.

É certo que o direito à cidade somente poderá ser compreendido, no caso da *Transoceânica*, a partir do diagnóstico e da identificação das queixas e exigências dos grupos reivindicantes.

A partir das iniciais pesquisas exploratórias, com observação não participante, constatou-se que os moradores do entorno da obra, afetados diretamente pela construção da *Transoceânica*,

não podem exercer o direito à cidade, uma vez não participaram dos processos de decisão pelo poder público, atitude antagônica ao reconhecimento do direito de construir a cidade a partir de suas expectativas.

1.3. Alienação da cidadania e fetichismo jurídico

A democracia deliberativa surge, nas últimas duas décadas do século XX como alternativa às teorias da democracia então predominantes, as quais a reduzem a um processo de agregação de interesses particulares, cujo objetivo seria a escolha de elites dominantes (SCHUMPETER, 1961, p. 154). Hoje, no mundo ocidental, todos se consideram democratas. Esse fato representa uma mudança em relação à situação predominante há mais de um século. Em parte, isso se tornou possível graças a uma drástica redução no elemento de participação popular que havia na concepção original grega de democracia. A disseminação de uma teoria justificando tal redução contribuiu muito, no campo ideológico, para que ela ocorresse (FINLEY, 1988, p. 11).

A partir dessa hipótese segundo a qual os processos de construção da cidade, sejam em termos de mobilidade urbana, sejam no que se refere ao loteamento do solo urbano, partem de uma premissa neoliberal de expansão urbana que visa atender aos interesses do capital, os espaços de participação popular na tomada de decisões são extremamente escassos, inviabilizando o exercício da cidadania. Assim, diante da ausência desses espaços, surge a possibilidade de novos direitos urbanos de cidadania, com a manifestação pública fora dos locais de fala institucionalizados. Em síntese, uma vez que os limites democráticos estão encapsulados⁷ pela ordem jurídica, o quadro apresenta cidadãos, sem instituições intermediárias ou qualquer tipo de apoio público ou privado, em uma participação política direta, que lutam por demandas e interesses, e isso assume a forma de novos direitos urbanos de cidadania; a criação informal de direitos, a partir de processos reivindicantes.

Já que no contexto latino-americano a práxis social reivindicativa dos direitos humanos surge invariavelmente pela ausência e pelas demandas postergadas, essa ressignificação passa pelo exercício ativo da cidadania, com a participação coletiva nos movimentos de luta pela concretização desses direitos (GÁNDARA CARBALLIDO, 2014). Trata-se de subverter o processo neocolonialista de reculturação, por meio da autolegitimação de práticas cidadãs; trata-se de intervenção no processo de (re)construção da realidade, reconhecendo que o campo das práticas

⁷ Sobre o tema, recomenda-se a leitura de SANIN RESTREPO, Ricardo; MÉNDEZ HINCAPIÉ, Gabriel. **La Constitución Encriptada: nuevas formas de emancipación del poder global**. Disponível em <https://www.academia.edu/11955797/LA_CONSTITUCIÓN_ENCRIP_TADA_Nuevas_formas_de_emancipación_del_poder_global>. Acesso em 02/11/2017.

sociais é o terreno fértil para o diálogo “parainstitucional”. A superação da tradição “estadocêntrica” de cidadania, construída a partir do Estado e considerada juridicamente no seu aspecto passivo de titularidade de direitos no plano formal, pode ser verificada em sentido inverso, a partir dos movimentos sociais. A “cidadania ampliada” abre espaços de exercício político fora dos processos institucionais, possibilitando a participação direta e comunitária no próprio desenvolvimento.

A reinvenção da “cidade cidadã” representa o advento de uma nova cultura política, na qual a prática cidadã dos movimentos sociais pode transformar demandas ilegais ou alegais em novos direitos urbanos de cidadania, como por exemplo: ao lugar e à moradia, à identidade coletiva dentro da cidade, à conversão da cidade marginal ou ilegal em cidade de cidadania, à ilegalidade, ao emprego e ao salário cidadão, e o de todos os residentes em uma cidade a ter o mesmo *status* político-jurídico de cidadão” (BELLO, 2013, p. 17).

É na dinâmica da luta por direitos humanos que o cidadão se reinventa, num movimento não só reivindicativo, mas in(ter)ventivo, com novos direitos de cidadania, que superam categorias formais de direitos civis, políticos e sociais. Para que o exercício da cidadania seja o caminho para a ressignificação de direitos humanos, BELLO propõe reencontros: (i) entre o homem e a política; (ii) entre teoria e prática; (iii) entre norma jurídica e práxis social (2013, p. 17).

Esses reencontros somente serão possíveis quando houver o reconhecimento, pela sociedade civil, dos novos atores, espaços e práticas cidadãs. O reencontro entre o homem e a política pressupõe o abandono da categoria abstrata “cidadania”, movendo-se, por outro lado, para uma efetiva interação social, prática cidadã, reconhecida pela sociedade civil, realisticamente, e pelo Estado, normativamente.

O debate acerca da emancipação humana, estabelecido a partir da crítica feita por Karl Marx aos escritos de Bruno Bauer em *Sobre a questão judaica*. O objeto central do texto é a crítica à sociedade burguesa e ao capitalismo, ao Estado Alemão cristão e aos direitos humanos liberais (crítica à revolução burguesa e à retórica dos direitos humanos). Para tanto, Marx utiliza como pano de fundo a crítica ao texto de Bruno Bauer “A questão judaica”. A crítica ao texto de Bauer é, na verdade, uma crítica também aos Jovens Hegelianos, que consideravam que a ação intelectual poderia modificar a realidade. Para Marx, a ação sobre a realidade é que é capaz de modifica-la.

Os judeus eram proibidos de ocupar cargos públicos na Alemanha, de participar do Estado. Bruno Bauer analisou a questão judaica na Alemanha sob o prisma da religião. Em síntese, a religião judaica tem uma série de características que são incompatíveis com a cultura alemã. Portanto, Bauer propõe o abando (emancipação) ao judaísmo para inserção do judeu na vida política.

Os judeus se convertiam ao cristianismo para participarem politicamente do Estado. Os “cristãos novos” professavam a fé judaica internamente, mas fora de casa eram católicos. Mas conversão não é emancipação política. Para Marx, os judeus devem lutar pela emancipação geral,

pela emancipação do Estado; separação entre Estado e religião. A emancipação do Estado em relação à religião não garante a emancipação real. A crítica de Marx não é teológica, mas sim social e política.

O Estado laico não resolve a desigualdade social. A transferência da religião do público para o privado pode garantir a igualdade política, mas não garante a igualdade na sociedade civil, a igualdade material. A igualdade política é irreal. “É a sofística do próprio Estado político” (MARX, 2010, p. 41). Para Marx, o problema não é o judaísmo, mas a religião, que é uma forma de alienação que inviabiliza a cognição da realidade; impede que os homens se concentrem no mundo real. Afinal a religião impedia a própria cidadania.

Por outro lado, é importante que se diga que a preocupação de Marx já é social e política e não religiosa. Marx pretende superar a sociedade burguesa, evidenciando que a questão da relação entre emancipação política e religião transforma-se questão entre emancipação política e emancipação humana. A emancipação humana é mais que o direito e a política. É a desalienação, o reconhecimento da indissociabilidade entre homem político e homem social. Em síntese, tornar real o cidadão abstrato (MARX, 2010, p. 54).

Marx não visava a negar a validade dos direitos civis e/ou propor a supressão da dimensão privada das pessoas, mas criticar a cidadania civil pelo seu caráter restrito quanto à abrangência de sujeitos e insuficiente para a promoção da “cidadania plena”, por ele denominada “emancipação humana”. Para a meta histórica de superação do capitalismo, Marx estabeleceu como pauta um necessário processo de ampliação da cidadania, com a expansão dos direitos civis – inclusive com uma resignificação da propriedade dos meios de produção em termos coletivos e verdadeiramente universais –, a adoção do sufrágio universal e a incorporação das demandas dos trabalhadores no espaço político em termos de direitos (BELLO, 2009).

Pautado na análise dos conceitos de “alienação” de Marx, Bello conclui que a partir crítica marxiana à diferenciação entre “direitos do homem” e “direitos do cidadão”, é possível estabelecer uma relação direta entre a alienação política-jurídica e a concepção moderna do conceito de cidadania. Nesse sentido, Bello identifica um processo de dupla alienação da cidadania, no qual é transferida do homem político concreto para a figura abstrata do “cidadão”, projetado nas instituições do estado, e do âmbito da prática político-social para o espaço do direito, simbolizado pela constituição. Essa dupla alienação da cidadania se desdobra no que denomina “alienação constitucional”, que, por sua vez, possui dois sentidos. O primeiro é representado pela ignorância/desconhecimento dos cidadãos em relação ao que representa a constituição e quais as suas reais limitações. Já o segundo, identificado a partir da teoria da alienação em Marx, simboliza a separação do cidadão em relação à cidadania, que é transferida para a normatividade dos direitos e da constituição, caracterizando-se num modelo estadocêntrico. A emancipação humana consiste,

portanto, em não se contentar com o reconhecimento normativo de direitos, como se isso, por si, fosse o objetivo final. Mais que isso, consiste em libertação política, em atribuir um novo significado à cidadania, que se revela por meio da ação política.

Retomando a ideia de que, no caso da construção da via denominada *Transoceânica*, os espaços para a participação popular foram extremamente reduzidos, inviabilizando o exercício da cidadania ativa no processo, desde a tomada de decisão sobre o que fazer na cidade, até a discussão acerca dos impactos demonstrados pelos estudos “prévios” realizados, verifica-se que tratar-se de um exemplo concreto inserido no conceito de fetichismo jurídico. Como se viu, tanto o Estudo de Impacto de Vizinhança quanto o Estudo de Impacto Ambiental são instrumentos previstos na ordem jurídica que, além de outros objetivos, visam estabelecer um canal dialógico com a sociedade civil no processo decisório. No caso concreto tratado neste texto, além de terem sido realizados posteriormente ao início da obra, os instrumentos de participação da sociedade civil se demonstraram insuficientes – para não dizer inócuos – em vista das finalidades pretendidas.

O modelo de cidadania fetichista, estadocêntrica, encapsula os procedimentos de participação popular na ordem jurídica, afigurando-se o Direito, não como instrumento de emancipação humana, de cidadania ativa, mas como artifício para inviabilizar a efetiva participação do corpo coletivo no ambiente público. A concepção do Direito dentro do campo teórico tradicional – europeu, estadunidense – limita conceitos como “estado de direito”, “constitucionalismo”, “povo” e “cidadania” em categorias abstratas, desprovidas de qualquer *approche* material, realisticamente posto, impondo a ilusão de que os espaços são abertos e de que a democracia é participativa. Em sentido diametralmente oposto, o caso da *Transoceânica*, por meio da análise dos instrumentos utilizados, apresentou cenas mais um episódio da série “*Ripey’s Believe It or Not!*”.

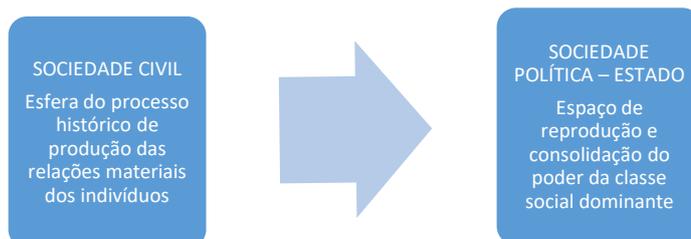
1.4. O Direito como instrumento de hegemonia

Não é raro que as mudanças na cidade cheguem ao conhecimento da grande massa quando a decisão já está tomada pelo Estado, ou mesmo quando a obra já está concluída. A título de ilustração, cito a recente construção do primeiro cemitério municipal de Duque de Caxias, Rio de Janeiro. Ao amanhecer, a placa estava fixada e as máquinas trabalhando, à beira de uma das mais movimentadas rodovias que cortam o município. O caso da *Transoceânica* foi semelhante.

Como já visto, os canais de participação da sociedade civil, encapsulados na ordem jurídica, além de inviabilizarem o exercício da cidadania ativa, criam a ilusão de que as decisões que se dão no ambiente público são legitimadas pela democracia procedimental. Por isso, as mudanças na cidade atendem a um movimento de cima para baixo, num processo tecnicista estranho à maioria dos cidadãos. Este estranhamento cria uma dupla alienação da cidadania, onde o “cidadão

não cidadão” é projetado nas instituições do Estado, materialmente afastado da prática política pela própria norma jurídica. O pensamento liberal-burguês estabeleceu regras jurídicas caracterizando o cidadão como “homem abstrato”. Nesse sentido, de acordo essa categoria “cidadão”, a igualdade jurídica gera a falsa impressão de igualdade de direitos, que se revelam apenas na perspectiva passiva. Em síntese, escamoteada à noção de cidadão, está a separação material entre o homem social e o homem político.

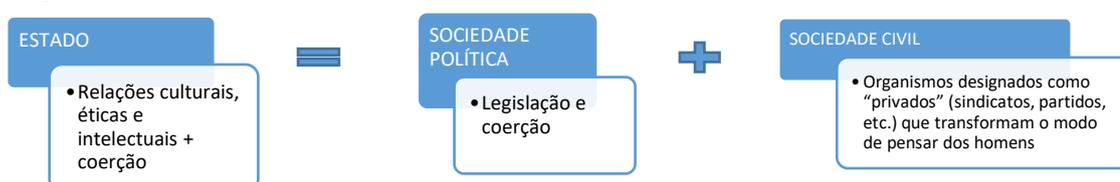
Seguindo uma coerência teórico e partindo das mesmas matrizes epistemológicas, a categoria “hegemonia” aprimorada por Antonio Gramsci – um dos mais importantes pós-marxistas do século XX -, se coloca agora como objeto de análise para explicar, doravante, os motivos pelos quais é importante, para garantia dos interesses de determinada categoria de pessoas, que este estado de coisas seja mantido nesse nível. A análise das categorias gramscianas partem do se conceito de sociedade civil. É importante que se diga de antemão que o pensador sardo trabalha com a lógica “conservação/superação; em outras palavras, não abandona as construções anteriores, mas, ao contrário, as conserva e supera. Partindo de Hegel, para o qual a sociedade civil é a esfera das relações econômicas, Marx e Engels rompem com a estruturação jusnaturalista de mera concepção resumida à formas jurídicas, utilizando-se da dicotomia “sociedade civil/Estado” na seguinte relação dialética:



Entre outros textos (*A sagrada família* e *Crítica à Filosofia do Direito de Hegel*) é em *Sobre a questão judaica* que Marx, ao tratar da categoria “emancipação humana” trata da necessidade de fusão entre homem político e homem social: a igualdade política é irreal. “é a sofística do próprio Estado político”.

A emancipação humana é mais que o direito e a política. É a desalienação, o reconhecimento da indissociabilidade entre homem político e homem social. Em suma, tornar real o cidadão abstrato.

Gramsci considera que a sociedade civil não faz parte do momento estrutural, mas pertence ao da superestrutura. Em apertada síntese, superando as linhas marxianas, a sociedade civil pode ser assim representada:

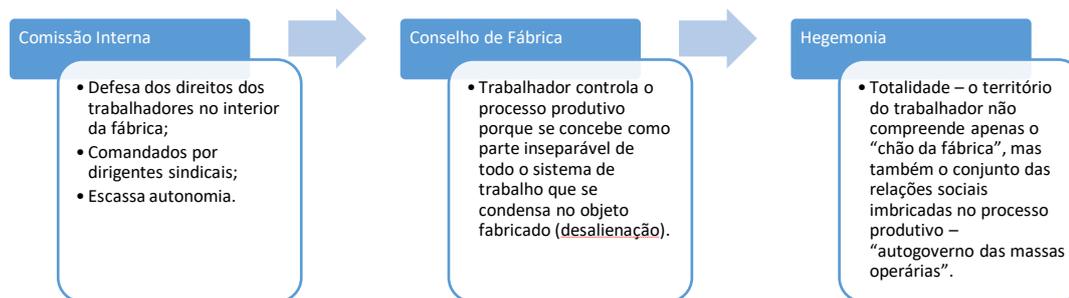


A categoria “bloco histórico” desenvolvida por Gramsci é importante para que se possa entender a relação dialética entre as formas (ideologias) e conteúdos (forças materiais), que se tencionam e se relacionam em um determinado momento histórico, seja ele nacional, continental ou mundial. Portanto, a sociedade civil é o ambiente para a formação do “bloco histórico”, edificando a hegemonia de uma classe dominante. O *locus* desse processo é justamente a sociedade civil.

Nos termos de Gramsci, “as forças materiais são o conteúdo e as ideologias são a forma, distinção entre forma e conteúdo puramente didática, já que as forças materiais não seriam historicamente concebíveis sem forma e as ideologias seriam fantasias individuais sem as forças materiais” (GRAMSCI, CC, 1, 238). Uma vez que a distinção entre “sociedade civil” (organismos privados) e “sociedade política” (Estado) é puramente metódica, a categoria gramsciana de “Estado ampliado” ou “Estado Integral” surge.

“Para Gramsci, a sociedade civil é algo intermediário entre a estrutura econômica e o Estado. É o conjunto das instituições que difundem as ideologias e ‘cimentam’ o bloco histórico e a hegemonia da classe dominante: jornais, revistas, rádio, TV, cinema, igrejas, partidos, sindicatos, publicidade etc. O Estado ampliado abrange a sociedade política e a sociedade civil” (BELLO, 2013, *apud* SECCO, p. 104-105).

A noção de hegemonia em Gramsci pode ser exemplificada a partir da análise por ele realizada da necessária transição das “Comissões Internas” das fábricas para os “Conselhos de Fábrica”, apresentada de acordo com o seguinte fluxo (COUTINHO, 1982, p. 16-19):



Para que se concretize a hegemonia, uma classe deve ser “dominante” de duas formas (LIGUORI, 20147, p. 366): (i) dirigente – das classes aliadas; (ii) dominante - das classes adversárias. Assim, uma classe, antes de chegar ao poder deve ser “dirigente”; quando está no poder, é “dominante”, mas deve continuar a ser “dirigente”. Nos termos de GRAMSCI (CC, 19, 62-63):

“Um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante, mas deve continuar a ser também dirigente”.

Diferentemente de Lênin (conservação/superação), para quem a hegemonia tem um sentido de *direção política* (aliança pelo poder), a noção de hegemonia gramsciana está para além disso.

Uma vez que a sociedade civil está no campo da superestrutura, a hegemonia está englobada pela *direção cultural e ideológica*.

Conforme enfatiza BELLO (2013, p. 49) “a conquista da hegemonia ocorre no espaço da sociedade civil – formador de cultura, tradição e ideologia – e precede a conquista do poder, situado na esfera da ação política”. Sintetizando a noção gramsciana de hegemonia:

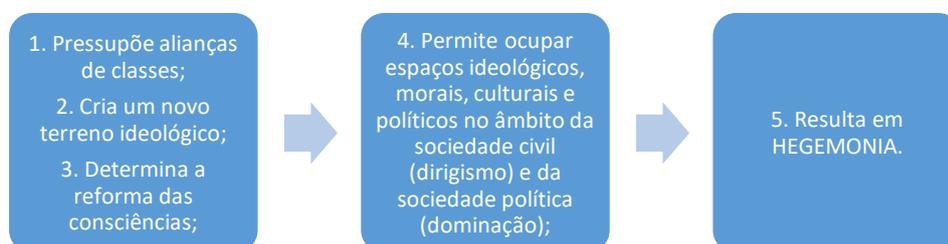
Esse conceito (distinção entre "sociedade civil" e "sociedade política" em Gramsci) serve igualmente para explicar a relação dialética entre coerção e consenso, ditadura e hegemonia, que serve de base e expressão ao poder de uma classe. Esse sistema ideológico envolve o cidadão por todos os lados, integra-o desde a infância no universo escolar e mais tarde no da igreja, do exército, da justiça, da cultura, das diversões, inclusive do sindicato, e assim até a morte, sem a menor trégua; essa prisão de mil janelas simboliza o reino de uma hegemonia, cuja força reside menos na coerção que no fato de que suas grades são tanto mais eficazes, quanto menos visíveis se tornam (MACCIOCHI, 1977, p. 31).

Nesse sentido, a experiência dos Conselhos de Fábrica revelou que a classe operária não pode triunfar se limitar sua luta ao território da fábrica: o “território nacional” dessa classe é *todo* o território social e político (COUTINHO, 1982, p. 19).

Criticando o maximalismo de Bordiga, Gramsci começa e delinear a sua teoria de "guerra de posição", partindo da premissa que a batalha frontal (guerra de movimento) será inútil sem a desconstituição, em fases, de partes do seu inimigo. A crítica ao maximalismo fatalista e mecanicista o leva a um método dialético positivo, voltado para análise materialista. De acordo com Gramsci, para vencermos nosso inimigo de classe, que é poderoso, que tem muitos meios e reservas à sua disposição, devemos aproveitar qualquer rusga em seu seio e devemos utilizar todo aliado possível, ainda que incerto, vacilante e provisório.

Na guerra dos exércitos, não se pode atingir um fim estratégico, que é a destruição do inimigo e a ocupação de seu território, sem ter atingido antes uma série de objetivos táticos (conquista da hegemonia) tendentes a desagregar o inimigo antes de enfrenta-lo em campo aberto (COUTINHO, 1982, p. 31).

A “guerra de posição” é a estratégia para a conquista da hegemonia em sociedades ocidentais. Assim, de acordo com COUTINHO (1982, p. 36) e LIGUORI (2017, p. 358), a guerra de posição:



Essa estratégia mais complexa e de longo alcance tem seu centro na questão da hegemonia, na questão das alianças de classes. A compreensão da necessidade de fazer política, já capacita Gramsci, nesse período, a compreender a importância central da política de alianças. Para se tornar classe dirigente, para triunfar naquela estratégia mais complexa e de longo alcance, o proletariado não pode se limitar a controlar a produção econômica, mas deve também exercer sua direção político-cultural sobre o conjunto das forças sociais que se opõem ao capitalismo (COUTINHO, 1982, p. 36).

O conceito de “revolução passiva”, “revolução-restauração” ou “transformismo” é categoria fundamental que Gramsci utiliza para compreender a formação do Estado burguês moderno na Itália (partindo dos fatos do *Risorgimento*, que culminaram na unificação nacional), para definir os traços fundamentais da passagem do capitalismo italiano para a etapa de capitalismo monopolista e para apontar o fascismo como forma de “revolução passiva”.

De acordo com BELLO (2013) “o paradoxo da expressão ‘revolução passiva’ pode ser explicado em razão de o vocábulo ‘passiva’ conferir uma conotação mais suave ao conceito de revolução, sem lhe despir da sua representação de transformações e ações políticas concretas, porém atribuindo-lhe uma carga de prolongamento temporal e capilaridade espacial”.

Na análise gramsciana, a fraqueza do grupo dos democráticos residia no Partido de Ação que não tinha sequer um programa de governo que despertasse credibilidade da população. Chamou, porém, a atenção de Gramsci o fato de o Partido de Ação ter como bandeira a categoria histórica de “jacobinos” (grupo urbano organizado que na França revolucionária conquistou os camponeses para a sua causa), porém os democráticos não foram capazes de se opor aos moderados e organizar o movimento popular de massas, especificamente, o movimento dos camponeses do sul da Itália, alijando assim a revolução burguesa na Itália.

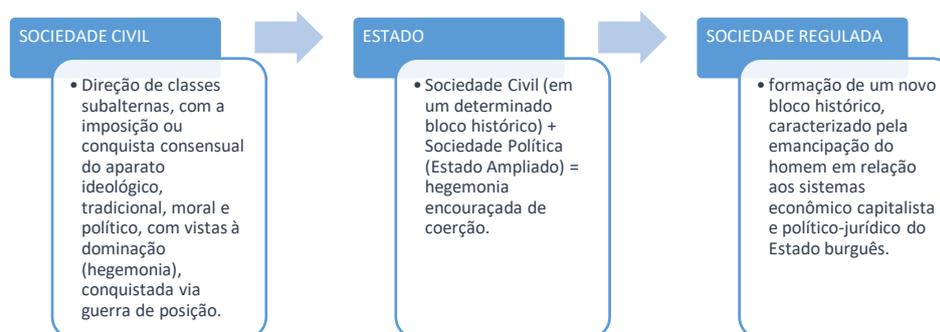
No *Risorgimento*, o novo governo do Piemonte assumiu o comando de uma Itália unificada, sem um verdadeiro consenso nacional (exclusão das massas populares – transformismo), em uma revolução “de cima para baixo”.

Para BELLO a tese do fim do Estado aparece nos Cadernos do Cárcere como uma “*reabsorção da sociedade política na sociedade civil*” (BOBBIO, 1999, p. 70-71), o que Gramsci denomina de “sociedade regulada”.

Constituída no processo histórico de conquista de hegemonia pela classe trabalhadora e norteada pelos ideários da igualdade material e da primazia das necessidades sobre as capacidades humanas, a sociedade regulada representa a formação de um novo bloco histórico, caracterizado pela emancipação do homem em relação aos sistemas econômico capitalista e político-jurídico do Estado burguês (BELLO, 2013).

Em síntese, se o Estado ampliado é a sociedade civil + sociedade política, a “sociedade regulada” é a “sociedade civil-política”, ou, em outras palavras, o “Estado sem Estado” (LIGUORI, p. 736).

Em sequência às categorias entrelaçadas, para entendermos a análise gramsciana do papel do Direito, é importante, primeiramente, sistematizarmos as categorias:



A partir da sistematização das categorias estudadas, que se encontram em uma relação de coordenação/subordinação, o Direito para Gramsci se encontra na “esfera de reprodução ideológica e consolidação formal da estrutura material”, não deixando, dialeticamente, de ser o local onde possam grupos políticos influenciar nas transformações sociais.

Inicialmente, esta concepção de Direito o coloca na posição de possível instrumento de hegemonia, posto que, a partir de uma determinada direção política, é capaz de moldar o cidadão (Estado ético) em conjunto com outras instituições sociais (escola, sindicatos, igreja, etc.).

Se o papel do Estado é adequar a moralidade da sociedade (compostas pelas mais amplas massas populares) ao desenvolvimento do aparelho econômico, seria possível cada indivíduo singular conseguir incorporar-se no “homem coletivo”? Como ocorrerá a pressão “educativa” sobre cada um para obter consenso? Para BELLO (2013), Gramsci propõe, diante da questão do “homem coletivo” e do “Direito” um avanço no sentido de se ter um Direito formado a partir da sociedade civil. E arremata:

“A partir da sociedade civil, por ele considerada um espaço político não estatal, seria possível produzir “costumes, modos de pensar e de atuar”, ou seja, criar novas demandas a se tornarem normas jurídicas. Em seu cerne, esta concepção gramsciana permite a abertura de mais um *front* na disputa por hegemonia, além do campo tradicional da sociedade política”.

Nestes termos, a produção do Direito e o seu papel na sociedade dependerá, além dos interesses que regem os agentes econômicos prevaletentes, de outros grupos e sujeitos que não participam da classe hegemônica. Por outro lado, para que se obtenha um determinado consenso das massas sobre o Direito, política, cultura, etc., a batalha de ideias, por meio do diálogo e do confronto cultural, é mediatizada pelos “intelectuais”, que têm o papel de agregar (ou desagregar) uma relação

de hegemonia na formação/conservação de um determinado bloco histórico. Contribuem, assim, para a constituição de uma nova cultura, de novos valores sociais e de uma nova concepção de mundo (COUTINHO, 1982, p. 42).

Por fim, na relação de coordenação/subordinação entre as categorias “sociedade regulada” e “direito”, para Gramsci:



Conclusão

A construção da cidade é neoliberal, de forma que a expansão urbana visa atender aos interesses do capital, restringindo os espaços de participação popular na tomada de decisões e inviabilizando o exercício da cidadania. Pela ausência desses espaços, surge a possibilidade de novos direitos urbanos de cidadania, com a manifestação pública fora dos locais de fala institucionalizados. Em síntese, uma vez que os limites democráticos estão encapsulados pela ordem jurídica, o quadro apresenta cidadãos, sem instituições intermediárias ou qualquer tipo de apoio público ou privado, em uma participação política direta, que lutam por demandas e interesses, e isso assume a forma de novos direitos urbanos de cidadania; a criação informal de direitos, a partir de processos reivindicantes.

No caso da construção da via denominada *Transoceânica*, os espaços para a participação popular foram extremamente reduzidos, inviabilizando o exercício da cidadania ativa no processo, desde a tomada de decisão sobre o que fazer na cidade, até a discussão acerca dos impactos demonstrados pelos estudos “prévios” realizados, verifica-se que tratar-se de um exemplo concreto inserido no conceito de fetichismo jurídico.

Tanto o Estudo de Impacto de Vizinhança quanto o Estudo de Impacto Ambiental são instrumentos previstos na ordem jurídica que. Apesar disso, no caso concreto tratado neste texto, além de terem sido realizados posteriormente ao início da obra, os instrumentos de participação da sociedade civil se demonstraram insuficientes – para não dizer inócuos – em vista das finalidades pretendidas.

O modelo de cidadania fetichista, estadocêntrica, encapsula os procedimentos de participação popular na ordem jurídica, afigurando-se o direito, não como instrumento de emancipação humana, de cidadania ativa, mas como artifício para inviabilizar a efetiva participação do corpo coletivo no ambiente público. Esta concepção de direito o coloca na posição de possível

instrumento de hegemonia, posto que, a partir de uma determinada direção política, é capaz de moldar o cidadão em conjunto com outras instituições sociais.

Nestes termos, a produção do direito e o seu papel na sociedade dependerá, além dos interesses que regem os agentes econômicos prevaletentes, de outros grupos e sujeitos que não participam da classe hegemônica.

Referências

BELLO, Enzo. **A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos**. Caxias do Sul: Educ, 2013

_____. **Cidadania, alienação e fetichismo constitucional**. CONPEDI, São Paulo, 2009.

_____. **O pensamento descolonial e o novo modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano**. RECHTD – Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, São Leopoldo, Núm. 7, 2015.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de Sociedade Civil**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 3a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

FINLEY, Moses I. **Democracia antiga e moderna**. Tradução de Waldéa Barcellos, Sandra Bedran. Rio de Janeiro, Graal.

GÁNDARA CARBALLIDO, Manuel Eugénio. **Repensando os direitos humanos a partir das lutas**. RCJ – Revista Culturas Jurídicas, Niterói, Vol. 1, Núm. 2, 2014.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 5. O Risorgimento. Notas sobre a história da Itália. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Cristina C. Oliveira. São Paulo: Nebli, 2014.

LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (org.). **Dicionário Gramsciano (1926 – 1937)**. Tradução: Ana Maria Chiarini e outros. São Paulo: Boitempo, 2017.

MACCIOCCHI, Maria-Antonietta. **A favor de Gramsci**. São Paulo: Paz Terra, 1977.

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

MOREIRA, Iara Verocai Dias. **Avaliação de Impacto Ambiental**. Rio de Janeiro: FEEMA, 1985.

SANIN RESTREPO, Ricardo; MÉNDEZ HINCAPÍE, Gabriel. **La Constitución Encriptada: nuevas formas de emancipación del poder global**. Disponível em <https://www.academia.edu/11957498/LA_CONSTITUCIÓN_ENCRIP_TADA_Nuevas_formas_de_emancipación_del_poder_global>. Acesso em 02/11/2017.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

ROCCO, Rogério. **Estudo de Impacto de Vizinhança: Instrumento de Garantia do Direito às Cidades Sustentáveis**. 1 ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris.