

Criando direitos: os desafios da Defensoria Pública no fomento à produção legislativa de iniciativa popular em tempos de desdemocratização.

Jairo Salvador de Souza

Introdução

Nos últimos tempos, assiste-se no Brasil, a uma vigorosa retomada da agenda neoliberal em sua versão mais ortodoxa e desdemocratizante, apontando uma tendência à ampliação do déficit social e democrático, considerando que as “leis do mercado” são, muitas vezes, indiferentes ou mesmo incompatíveis com as exigências da democracia (CHAUI, 2012, p. 153).

Desde a precursora experiência chilena, na década de 1970, constata-se que, a despeito da retórica neoliberal exaltar os direitos e as liberdades individuais, a implementação de seu ideário de reorganização do capitalismo internacional como um “projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas” (HARVEY, 2008, p.27) resultou, em diversas partes do globo, em menoscabo e vilipêndio à democracia e aos direitos humanos.

Neste contexto, a Defensoria Pública - instituição tida “*como expressão e instrumento do regime democrático*” (art. 134, caput, da CF), a quem incumbe “*a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados [...]*” (Idem) -, enfrenta, dentre tantos desafios, o de fomentar a integração das camadas mais vulneráveis da população aos espaços políticos de decisão.

Sabe-se que a simples previsão normativa abstrata não assegura a efetivação de um direito, entretanto, a ausência de institucionalização tende a dificultar, ou mesmo

inviabilizar por completo, o exercício de direitos, daí a relevância de inclusão na pauta dos programas de educação em direitos, da luta por criação de direitos.

De acordo com Chauí (2012) a criação de direitos é o cerne da democracia, estando sujeito aos conflitos e às disputas, sendo a “única forma política na qual o conflito é considerado legítimo” (2012, p. 150).

A luta por criação, manutenção ou efetivação de direitos, dentro de uma perspectiva crítica, não pode desconsiderar a utilização de instrumentos hegemônicos para fins contra-hegemônicos, com a apropriação, tradução e ressignificação da legalidade pelas classes populares, utilizando a contradição do direito em seu favor (SANTOS, 2011, p. 36).

Verifica-se, por outro lado, que a matriz autoritária da formação social brasileira (CHAUÍ, 2001) vem produzindo níveis de representatividade nem sempre compatíveis com a expressão de diferentes grupos ou segmentos sociais, populacionais ou étnicos. Basta ver a composição das casas legislativas em todos os níveis da federação, onde mulheres, pobres e pretos são sempre sub-representados.

Da mesma forma, sabe-se que a participação popular em organismos, comitês, conselhos ou instituições nem sempre significa a possibilidade de efetivação de seus direitos, considerados os mecanismos de controle institucionalizados que por vezes transformam a participação popular em mero endosso às decisões já tomadas, legitimando todo o processo de pseudoparticipação.

A efetivação de direitos de participação e controle social, tais como enunciados na Constituição Federal (1988) e no Estatuto da Cidade (2001) - com a superação do modelo autoritário-tecnocrático de planejamento, predominante no período

do governo militar nas décadas de 1960/1980 -, não prescinde de mecanismos eficazes de integração das camadas pobres da população aos espaços políticos de decisão.

Neste sentido, a prática a seguir exposta destaca a importância do apoio institucional da Defensoria Pública à produção legislativa de iniciativa popular, através do fomento à intervenção organizada da população em instâncias de decisão, no exercício da democracia direta, tanto nos espaços convidados, quanto em espaços inventados (MIRAFTAB, 2016).

Justificativa

A unidade da Defensoria Pública do Estado de São Paulo de São José dos Campos vem desenvolvendo, com apoio da Escola da Defensoria Pública – EDEPE, atividades voltadas à educação em direitos, tendo por público preferencial os moradores dos bairros não regularizados da cidade, elegendo como tema central o Direito à Cidade.

A escolha do eixo temático não foi aleatória, mas lastreada na principal demanda de tutela coletiva identificada no município: a regularização fundiária e o acesso à moradia digna. Isto porque o município conta com cerca de duas centenas de núcleos urbanos não regularizados, que enfrentam uma política pública de eliminação física de favelas localizadas em áreas centrais; de criminalização da pobreza e dos movimentos sociais; e com histórico de soluções violentas em conflitos fundiários urbanos, como verificado no caso da comunidade do Pinheirinho.

A definição legal de direito à cidade é encontrada no Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/01 que estabelece, no artigo 2º, incisos I e II, como sendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, e a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos

vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A efetivação do direito à cidade, em seus três eixos principais (exercício pleno da cidadania, gestão democrática e função social da cidade), pressupõe a concretização de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento urbano, além da apropriação, pelos destinatários, do conteúdo, do alcance e dos sentidos de tais direitos. Ao mesmo tempo, pressupõe uma mudança de racionalidade na construção do espaço urbano, onde a prevalência da lógica hegemônica tem produzido impactos no território e a ampliação das desigualdades sociais.

Desvelar o plexo de direitos e posições jurídicas enfeixados no denominado direito à cidade, em linguagem de fácil acesso à população hipossuficiente, oportunizando uma intervenção qualificada da população dos bairros irregulares no processo de definição de seus destinos constituiu o mote desta prática.

Descrição da Prática

A presente prática consistiu basicamente na implementação de um programa de educação em direitos, em abordagem multidisciplinar e colaborativa, objetivando a criação de instrumentos jurídicos, através de produção legislativa de iniciativa popular, permitindo a participação qualificada da população hipossuficiente nas arenas de decisão, onde se discutem e se definem as políticas públicas relacionadas às áreas de habitação de interesse social, mobilidade urbana, regularização fundiária e gestão democrática.

A prática surge a partir da constituição de um Fórum de Discussão Urbana, coletivo composto por movimentos sociais, membros de instituições de ensino e pesquisa, representantes das associações de moradores dos bairros irregulares, sindicatos e Defensoria Pública, que passaram a se reunir regularmente, para promover uma leitura

crítica e problematizadora das questões relacionadas ao tema do Direito à Cidade, com ênfase na regularização fundiária e na regulamentação da função social da propriedade.

A constituição do Fórum antecedeu ao processo de revisão obrigatória do Plano Diretor Municipal, ocasião em que se vislumbrou a possibilidade de influência concreta no referido processo de produção legislativa.

A prática contou com o apoio do Núcleo de Estudos Urbanos-Metropolitanos e Urbano-Regionais do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Vale do Paraíba, do Programa Espaço e Sociedade do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, docentes do Centro de Estudos Latino Americanos sobre Cultura e Comunicação - CELACC /USP, além de outros técnicos convidados, que participaram das atividades de educação em direitos para leitura comunitária e colaborativa da cidade de São José dos Campos.

A prática seguiu as seguintes etapas:

(i) Reuniões preparatórias (pré-oficinas) nos bairros não regularizados, com o objetivo de mobilizar a população para participação nos espaços políticos de decisão;



Fotos: Arquivo pessoal do autor

(ii) Realização de cursos de formação para as lideranças comunitárias, em conjunto com a Universidade do Vale do Paraíba, USP-Leste e INPE, com apoio da

Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - EDEPE (I e II Jornadas de Discussão Urbana);



Fotos: Arquivo pessoal do autor

(iii) Fomento à participação das lideranças no Comitê Gestor do Plano Diretor;

(iv) Apoio técnico à participação qualificada nas oficinas, fornecendo subsídios técnicos para formulação de uma política pública voltada à população de baixa renda;



Figura 1: Cartografia resultante do processo de leitura técnico-comunitária. Elaborada pela equipe do PLUR/UNIVAP, com base em imagem do Google Earth ®.

(v) Formulação conjunta de diretrizes para um plano democrático e popular (oficinas e pós-oficinas do plano diretor);

(vi) Elaboração de minuta de projeto de lei de iniciativa popular;

(vii) Discussão da minuta do projeto com as comunidades;

(viii) Mobilização e coleta de assinaturas;

(ix) Apresentação do projeto popular;

Projeto de lei de iniciativa popular que inclui ou modifica, no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São José dos Campos, os capítulos, seções e subseções que menciona.

Seção xx - Da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)

Subseção xx - Dos Conceitos e Classificação da ZEIS

Art. xx. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), demarcadas nos Mapas xxxxx, são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de núcleos urbanos informais, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social - HIS, a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.

§ 1º Para efeito da disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo, as disposições relativas às ZEIS prevalecem sobre aquelas referentes a qualquer outra zona de uso incidente sobre o lote ou gleba.

§ 2º Novas ZEIS podem ser demarcadas na revisão da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, sendo vedada a supressão de ZEIS instituída pelo Plano Diretor.

Seção xx - Da Política Municipal de Regularização Fundiária

Subseção I - Das Diretrizes Gerais da regularização

Art. xx Com o objetivo de cumprir o determinado no art. 346 da Lei Orgânica Municipal, articulando medidas preventivas, mitigatórias e corretivas para enfrentamento da situação de irregularidade fundiária e urbanística de assentamentos núcleos habitacionais localizados em ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, fica Instituída a Política Municipal de Regularização Fundiária que visa a adoção de um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à regularização de núcleos urbanos informais existentes no município e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito à cidade, à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, observadas, além das diretrizes gerais de política urbana e habitacional constantes nas Leis Federais nº 10.257/2001 e nº 13.465/2017, as seguintes diretrizes específicas:

I. **Indissociabilidade** entre a política de regularização fundiária e as políticas públicas de habitação de interesse social, uso e ocupação do solo, macrodrenagem, mobilidade urbana e de prevenção e redução de riscos;

II. Completa integração urbanística e social dos assentamentos núcleos urbanos informais não regularizados à cidade, possibilitando aos seus habitantes o acesso à infraestrutura, aos equipamentos e serviços públicos, assegurando um nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada;

Figura 2- Trecho do projeto de lei de iniciativa popular

(x) Acompanhamento do trâmite do projeto legislativo;



Fotos: Arquivo pessoal do autor

(xi) Acompanhamento da implementação (em andamento).

Resultados

Dentre os resultados mais significativos alcançados com a implementação da prática aqui descrita, destacamos o ganho incomensurável do processo educativo de participação popular na formulação de leis e criação de direitos, resgatando o sentido forte da definição do Direito à Cidade, associado ao potencial emancipatório do direito e ao exercício da utopia experimental (LEFEBVRE, 2011, p. 110), que passa pela criação de mecanismos de fortalecimento de democracia direta, participação em espaços convidados oficiais e fomento à criação de espaços inventados.

Como já era esperado, o projeto de iniciativa popular não foi aprovado na íntegra pela casa legislativa municipal, sendo incorporado ao Plano Diretor revisado apenas alguns trechos do projeto apresentado pelo Fórum Popular. Entretanto, foram visíveis os avanços na conscientização da população afetada, a começar pela apropriação do complexo conteúdo que envolve os planos diretores, o que lhes permitiu promover uma discussão qualificada e em base de igualdade com os técnicos municipais.

Neste sentido, a metodologia adotada no processo de construção do plano popular, que envolveu técnicas de leitura comunitária, cartografia colaborativa e desvelamento dos termos técnicos, revelou-se fundamental para o êxito da prática, observando-se desdobramentos que vêm se protraindo até os dias atuais.

Outro ponto a ser destacado, relaciona-se à mudança na dinâmica e na metodologia utilizada no processo de revisão do Plano Diretor, a partir da intervenção dos representantes do Fórum, que passaram a pautar os eixos temáticos de discussão (HIS, Regularização Fundiária, Mobilidade e Gestão Democrática), deslocando a lógica de produção da cidade do viés inicialmente proposto, relacionado exclusivamente ao

atendimento dos interesses do mercado, para o da efetivação da justiça socioespacial e reafirmação da primazia dos direitos humanos.

A prática oportunizou a mobilização dos moradores dos bairros não regularizados em torno da discussão de um projeto de cidade, permitindo uma reflexão sobre a produção de injustiça socioterritorial, a partir da leitura comunitária do território.

Por fim, destaca-se que a parceria interinstitucional, conquistada neste processo, teve continuidade e vem sendo ampliada, o que tem viabilizado uma atuação multidisciplinar (Arquitetura & Urbanismo, Comunicação Social/Jornalismo, Direito, Engenharia Civil, Geografia, História e Serviço Social) no atendimento da população hipossuficiente da cidade em outros projetos, especialmente em temas relacionados à regularização fundiária e HIS, como é o caso do recente plano popular de regularização fundiária sustentável para o Jardim Nova Esperança (Comunidade do Banhado), elaborado em parceria pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP/São Carlos e UNIVAP, com apoio financeiro do Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU/SP, oferecido como subsídio técnico para utilização em ação civil pública que a Defensoria move em face do Município para regularização daquele núcleo urbano.

Conclusão

Em tempos de acelerada perda de direitos e de visíveis retrocessos legislativos, especialmente em nossa sociedade, já extremamente injusta e desigual, a luta de resistência não pode desconsiderar a multiplicidade de formas de produção de direito.

Da mesma forma, as atividades da Defensoria em educação em direitos, em especial aquelas relacionadas à garantia do Direito à Cidade, devem contribuir para a desconstrução da retórica domesticadora de tal direito fundamental, evitando a promoção de incentivo ao participacionismo ingênuo e acrítico nos espaços de decisão política.

A experiência aqui sucintamente descrita aponta a necessidade de incentivo à radicalização democrática, do fomento à real participação popular, com foco na solidariedade e justiça sociais, e, ainda, da necessidade de parcerias interinstitucionais multidisciplinares, considerada a insuficiência do Direito para a resolução das complexas questões que envolvem a defesa dos direitos humanos, em todas as suas dimensões.

Referências

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. In: PELUSO, Antonio Cezar. (2011). As constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. Barueri: Manole.

_____. Estatuto da Cidade. 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. Publicado no DOU de 11.7.2001 e retificado em 17.7.2001.

CHAUÍ, Marilena. Brasil, Mito Fundador e Sociedade Autoritária. 4. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

_____. Democracia e sociedade autoritária. Comunicação & Informação, v. 15, n. 2, p. 149-161, 2012.

HARVEY, David. O Neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2011.

MIRAFETAB, Faranak. Insurgent planning: situating radical planning in the global south. Planning Theory. Vol 8(1): 32–50, 2009.

_____. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. RBEUR – Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Recife, v.18, n.3, p.363-377, set.-dez. 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Sociología jurídica crítica. Para um nuevo sentido común em el derecho*. Bogotá: Trotta, 2009.

_____. Para uma revolução democrática da justiça. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.