UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

MARCO AURELIO PURINI BELEM

Cosendo e cozendo a política urbana – as estratégias jurídicas do setor empresarial na produção do espaço urbano no município de São Paulo

Ribeirão Preto

2018

MARCO AURÉLIO PURINI BELEM

Cosendo e cozendo a política urbana – as estratégias jurídicas do setor empresarial na produção do espaço urbano no município de São Paulo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientador: Prof. Dr. Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua

Ribeirão Preto

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho por qualquer meio convencional ou eletroônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

B428c

Belem, Marco Aurélio Purini
Cosendo e cozendo a política urbana : as estratégias jurídicas do setor empresarial na produção do espaço urbano no município de São Paulo / Marco Aurélio Purini Belem; orientador Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua. -- Ribeirão Preto, 2018.
120 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2018.

1. DIREITO URBANÍSTICO. 2. SOCIOLOGIA JURÍDICA. 3. POLÍTICA URBANA. 4. POLÍTICAS PÚBLICAS. 5. PLANEJAMENTO TERRITORIAL URBANO. I. Ponzilacqua, Marcio Henrique Pereira , orient. II. Título

BELEM, Marco Aurélio Purini. *Cosendo e cozendo a política urbana* – as estratégias jurídicas do setor empresarial na produção do espaço urbano no município de São Paulo Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências - Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Como me ensinou Paulo Freire, dedico este trabalho “Aos esfarrapados do mundo e aos que neles se descobrem e, assim descobrindo-se, com eles sofrem, mas, sobretudo, com eles lutam.”

AGRADECIMENTOS

Aos setores dominados, que custearam meus estudos para o desenvolvimento desta pesquisa.

“Faz escuro mas eu canto,
porque a manhã vai chegar.
Vem ver comigo, companheiro,
a cor do mundo mudar.
Vale a pena não dormir para esperar
a cor do mundo mudar.
Já é madrugada,
vem o sol, quero alegria,
que é para esquecer o que eu sofria
Quem sofre fica acordado
defendendo o coração.
Vamos juntos, multidão,
trabalhar pela alegria,
amanhã é um novo dia”

Thiago de Mello

RESUMO

Belem, Marco Aurelio Purini. **Cosendo e cozendo a política urbana** – as estratégias jurídicas do setor empresarial na produção do espaço urbano no município de São Paulo 2018. 120f. . Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

O presente trabalho visa analisar as estratégias jurídicas utilizadas pelo do setor empresarial no campo do poder na condução das políticas urbanas no município de São Paulo. Para isso, apresenta-se uma introdução sobre os conflitos urbanos, que operam em uma disjuntiva que tem por um lado a busca pela efetivação de direitos; e, por outro, a busca por lucro a partir do espaço urbano. Entender este conflito passa por compreender as estratégias dos agentes dominantes na condução desta política. O trabalho divide-se em duas partes: na primeira, realiza-se uma análise sobre o papel do Direito e do Estado na definição dessas políticas urbanas; na segunda, apresentam estratégias utilizadas para conduzir as normas urbanísticas de acordo com os interesses dos agentes dominantes. A perspectiva adotada vale-se de diversos conceitos desenvolvidos a partir dos estudos de Pierre Bourdieu, que vão se entrelaçando com noções da Filosofia e Teoria Geral do Direito, da Teoria do Estado e do Direito Urbanístico. Na primeira parte da dissertação, apresenta- se a discussão teórica referente ao tema; já na segunda, são apresentados exemplos práticos sobre como se dá o processo de costura normativa ("coser") destes interesses empresariais e de estratégias temporais nas alterações legais (o "cozer") utilizadas por esses agentes. Ao fim é apresentada uma conclusão explicitando que esse conjunto de iniciativas configura uma estratégia forte e perene, mas não imutável, apresentando possibilidades para alteração de correlação de forças no campo do poder e indicando agendas de pesquisas sobre o tema.

Palavras-chave: Campo do Poder; Campo do Direito; Agentes Dominantes; Política Urbana; Direito Urbanístico

ABSTRACT

BELEM, Marco Aurelio Purini. **Sewing and cooking the urban policy -** the legal strategies of corporate sector on urban production at São Paulo municipality. 2018. 120f. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

The present work aims to analyze the legal strategies used by the business sector in the field of power in the conduct of urban policies in the city of São Paulo. For that, an introduction to urban conflicts is presented, operating in a disjunctive that on the one hand, the search for the realization of rights; and, on the other hand, the search for profit from the urban space. Understanding this conflict involves understanding the strategies of the agentes dominant in the conduct of this policy. The work is divided into two parts: in the first, an analysis is carried out on the role of Law and the State in the definition of these policies urban; in the second, they present strategies used to guide urban norms according to the interests of the dominant agents. The adopted perspective is based on several concepts developed from the studies of Pierre Bourdieu, which will be intertwining with notions of Philosophy and General Theory of Law, State Theory and Urban Law. In the first part of the dissertation, the theoretical discussion is presented related to the theme; in the second, practical examples are presented on how the normative sewing process ("sewing") of these business interests and strategies temporal changes in the legal changes (the "baking") used by these agents. At the end it is presented a conclusion explaining that this set of initiatives configures a strong and perennial, but not immutable, presenting possibilities for changing the correlation of forces in the field of power and indicating research agendas on the subject.

Keywords: Field of Power; Field of Law; Dominant Agents; Urban Policy; Urban Law

RÉSUMÉ

Belem, Marco Aurelio Purini **Coutur et Cuisson la politique urbaine:**: les stratégies légales du secteur des entreprises sur la production de l'espace urbain dans la municipalité de São Paulo 2018. 120 p. Mémoire de Master - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

Cette étude a pour but d'analyser les stratégies juridiques mises en œuvre par le secteur des entreprises dans le champ de pouvoir à fin de mener les politiques urbaines dans la ville de São Paulo. Pour ce faire, nous présentons une introduction des conflits urbains qui opèrent une disjonction entre, d'un côté, la quête de la concretisation des droits, et d'autre côté, l'obtention de profit auprès de l'espace urbain. Comprendre ce conflit d'intérêts concerne la compréhension des stratégies des agents dominants conduisant cette politique. La recherche se concentre sur deux étapes : la première se déroule sur l'analyse du rôle du Droit et de l'État dans la définition de ces politiques urbaines ; la seconde étape comprend les stratégies utilisées pour mener les normes urbanistiques selon les intérêts des agents dominants. L'approche théorique employée dans cette étude se sert de plusieurs concepts parus dans les études de Pierre Bourdieu, et qui s'entremêlent avec des notions communes à la Philosophie et à la Théorie Générale du Droit, en plus, avec des notions de la Théorie de l'État et du Droit de l'Urbanisme. La première part de ce texte est consacrée au débat théorique faisant référence au thème ; à la suite, dans la seconde part, nous exposons des exemples pratiques à fin de démontrer le déroulement du processus des « coûtures normatives » - ce qui définit une façon de coudre - les intérêts des entreprises et les stratégies temporelles, employées par les agents, dans les modifications legales - ce qui se dénomine cuire. Pour conclure, nous abordons l'ensemble d'initiatives configurant une stratégie forte et pérenne, pourtant ce qui n'est pas immuable. C'est-à-dire, ces initiatives sont aussi constituées de possibilités d'alternance de la corrélation de forces dans le champ du pouvoir, en indiquant les futurs agendas de recherches autour de ce sujet.

Mots-clés : Champ du pouvoir; Champ juridique; Politique urbaine; Droit de l'urbanisme ; agents dominants.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Tabela 1 – Financiamento de campanhas pela AIB (2002- 2008) 86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIB - Associação Imobiliária Brasileira

CMPU - Conselho Municipal de Política Urbana

CTLU - Câmara Técnica de Legislação Urbanística

DEM – Democratas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

PDT – Partido Democratico Trabalhista

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Popular

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

SECOVI-SP - Sindicato das Empresas de Compra,Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo

TJ – Tribunal de Justiça

TJ-SP - Tribunal de Justiça de São Paulo

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 25

O papel do Direito na construção das cidades 26

Um brevíssimo histórico das lutas contemporâneas pelo direito à cidade 28

METODOLOGIA DA PESQUISA 33

2.1. Percurso metodológico 33

2.2. Hipótese 34

2.3. Objetivos da dissertação 35

2.5. Apresentação do trabalho 35

PRIMEIRA PARTE – O DIREITO, O ESTADO E A POLÍTICA 38

1. O ESTUDO DO DIREITO 39

1.1. Introdução 39

1.2. O Campo do Direito em Bourdieu 40

1.2.1. A neutralização do Direito 43

1.2.2. Direito como instrumento de legitimação do Estado 45

2. UMA ANÁLISE CRÍTICA DO ESTADO 47

2.1. Em busca do conceito de Estado 47

2.2.O Estado como criador de política 48

2.3. Objetivo do Estado: 50

2.4.Neutralidade do Direito e do Estado? 51

2.5. Algumas considerações finais sobre o Estado 53

PARTE 2 – COSENDO E COZENDO A POLÍTICA URBANA 56

3. DOIS MODELOS DE CONTROLE DO CAMPO: COSER E COZER 58

3.1.O coser 58

3.2.O cozer 59

4.BONECAS RUSSAS 60

5. AS COMISSÕES DE NOTÁVEIS 64

5.1.As Comissões de Notáveis no Planejamento Urbano Paulistano 64

5.2.Um histórico sobre as Comissões de Notáveis 65

5.3.Algumas questões sobre as competências da CTLU 68

5.4.Sobre a designação 69

5.5.Os agentes públicos 70

5.6.Além do que se vê 72

DIREITO DE PROTOCOLO 74

5.1.Direito de Protocolo: Um instrumento a serviço do setor empresarial 75

5.2.Os mecanismos de Corrupção Associados ao Direito de Protocolo 76

5.3.As Disputas pelo fim do Direito de Protocolo 78

5.4.Novas agendas de pesquisa decorrentes do Direito de protocolo 80

6. O PODER LEGISLATIVO 82

6.1.Quem paga a banda escolhe a música: um estudo de caso das doações da associação imobiliária brasileira, especialmente nas eleições municipais de 2008 84

6.2.Fim do financiamento empresarial de campanha – Um novo paradigma 95

7.A PARTICIPAÇÃO POPULAR 97

7.1.Planejamento urbano: Do paradigma tecnocrático à gestão democrática das cidades 97

7.2.O paradoxo da participação 98

7.3.Para além das narrativas, uma construção perversa 100

8. O SISTEMA DE JUSTIÇA - JUÍZES, PROMOTORES E SOCIEDADE CIVIL: UM CONFLITO? 102

8.1.Cumpra-se 103

8.2.A hora e a vez dos dominados? 104

CONCLUSÃO: O CERCO ESTÁ FECHADO? DISPUTAS NO CAMPO DO PODER PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA 106

BIBLIOGRAFIA 109

ANEXO 1 – CARTA DO EMBU 117

INTRODUÇÃO

A questão urbana é um tema cada vez mais discutido no ambiente acadêmico brasileiro. Entre outros motivos, isso se dá porque cerca de 84% da população brasileira reside em áreas urbanas (IBGE, 2010). Em sua constituição, cidades compreendem complexas teias de relações políticas, sociais, econômicas e culturais, no interior das quais cidadãos e as empresas apresentam os mais diversos interesses.

São Paulo, o maior município do país, é um exemplo importante dessa diversidade. São cerca de doze milhões de pessoas convivendo em um território comum. Considerando a região metropolitana, tratam-se de cerca de vinte milhões de pessoas. Uma multidão de agentes com buscando fazer valer os mais distintos interesses em um mesmo espaço urbano. Entretanto, esses interesses não são necessariamente convergentes e disputas sobre como deve ser ordenado este território ocorrem o tempo todo.

Isso gera uma série de conflitos urbanos, que geralmente tem uma dupla ordem: econômica e política. Do ponto de vista dos cidadãos, a questão econômica se materializa na busca pela efetivação dos direitos, que implica em custos econômicos; já a questão política tem relação com o cerco democrático. Para o poder político, a questão passa a ser: como garantir a efetivação de direitos – econômicos e sociais – nesta ordem política? Contudo, esse mesmo poder político "é cerceado", isto é, não possui plena autonomia de ação; e, portanto, a capacidade dos cidadãos de garantirem suas demandas também o é (ZIZEK, 2013).

Esses conflitos têm na cidade a sua maior expressão dos problemas urbanos, porque "as cidades são o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho" (MARICATO, E. et al, 2013). Essa reprodução não se dá apenas em relação aos salários, mas também na busca por melhores condições de vida, que são representadas por adequadas políticas urbanas – na área do transporte, da moradia, do saneamento, da educação, da saúde, da iluminação pública, da coleta de lixo ou da segurança.

Além de ser um palco de conflitos a partir de tais demandas de cidadãos, do ponto de vista de setores empresariais, a cidade também é um grande negócio, ao viabilizar e impulsionar das mais diferentes formas exploração, lucros, juros e rendas. Os rumos da cidade se dão a partir desta disjuntiva conflituosa, com direitos, de um

lado, e negócios, do outro. A esse conflito foi denominado o termo “questão urbana”, que retrata dilemas existentes desde o surgimento das cidades, mas objeto de estudos sobretudo a partir da segunda metade do século XX.

A questão urbana engendra disputas: disputas sobre como dever ser a cidade, a partir dos agentes no campo do poder, entre dominantes (setor empresarial) e dominados (setores populares), ambos buscando influir o processo de produção do espaço urbano.

“Campo do poder”, vale ressaltar, conceito aqui utilizado, é apresentado por Pierre Bourdieu (1989; 2007), que o define como “uma estrutura resultante da concentração de capital social de distintas origens, realizada especialmente *em torno do e pelo* Estado”. Isso porque “as entidades sociais, as instituições, são constantemente campos de luta entre os próprios agentes que participam dessas instituições”, onde há agentes dominantes e dominados, num processo de síntese construído a partir dessa correlação de forças. (BOURDIEU, 2014, p. 421).

O papel do Direito na construção das cidades

Segundo Edésio Fernandes (2006) a regulação da política urbana é o objetivo do Direito Urbanístico. Este autor explica que o Direito Urbanístico “tem um objeto claramente definido e da maior importância, qual seja, promover o controle jurídico dos processos de desenvolvimento, uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo urbano” (p. 26).

Entretanto, o estudo desse ramo jurídico é recente no Brasil. Isso porque, devido a uma forte tradição civilista no direito brasileiro, os operadores do direito têm dificuldade em reconhecer o Direito urbanístico enquanto ramo do Direito, com regras próprias e pensado a partir de uma lógica específica.

Aliás, as Academias de Direito não tiveram historicamente muita preocupação com o papel do Direito na construção de políticas públicas de uma maneira geral. Esse é um diagnóstico feito por muitos autores, entre eles Coutinho (2015). Este autor indica um curioso paradoxo em que, de um lado, juristas possuem grande proximidade com a prática das políticas públicas, atuando como gestores públicos; mas, por outro, não

tematizam e refletem academicamente sobre o papel do direito na construção dessas políticas. Em sua visão, isso contribui para o cenário de escassa reflexão jurídica sobre o papel decisivo do direito na conformação institucional dessas políticas. Em suas palavras:

> Particularmente negligenciado pelas faculdades de direito, nesse cenário, é o papel coordenador e articulador desempenhado pelo direito público e pelos juristas na modelagem institucional necessária à implementação de políticas.

Políticas urbanas não se configuram exceção. Isso não significa, contudo, que a produção de normas urbanísticas seja uma atividade recente. Muito embora essas normas fossem elaboradas por juristas, o distanciamento dos profissionais e das escolas de Direito com essa área fez com que o estudo desse setor fosse tarefa historicamente incumbida aos urbanistas, geógrafos e cientistas sociais, a quem cabia principalmente a tarefa de discutir o impacto das normas que versam sobre a cidade. Aliás, foram esses profissionais os que sempre lutaram por uma maior valorização do direito urbanístico nas Faculdades de Direito, em virtude do potencial transformador que, em teoria, determinados arranjos jurídicos poderiam gerar nas cidades.

A compreensão da arquitetura jurídica deste processo é essencial para que as próprias disputas presentes no campo do poder sejam compreendidas. Isso porque juristas produzem o discurso justificador sobre o Estado e, assim, o campo jurídico ganha relativa autonomia ao produzir uma espécie própria de capital simbólico – o capital jurídico.

Este capital jurídico é ainda mais importante nas sociedades contemporâneas, devido a burocratização das sociedades modernas e as divisões de tarefas nas sociedades ocidentais avançadas (Kronman, 2009), pois posicionam os juristas – e seus interesses – como partícipes centrais na função de dominação, de maneira relativamente imune às lutas travadas em outros domínios, pois estas discussões só adentram ao "universo jurídico" em seus próprios termos.

Assim entende-se a centralidade dos debates sobre o direito, o ensino jurídico e a organização judiciária no Estado brasileiro: porque o direito está intimamente relacionado à organização política do país (LIMA LOPES, 2001; ADORNO, 1988; WOLKMER, 2001).

Um brevíssimo histórico das lutas contemporâneas pelo direito à cidade

O movimento pela Reforma Urbana, na construção do que hoje chamamos de cidades justas, democráticas e sustentáveis, se iniciou nos anos de 1960, mas teve um protagonismo grande ao longo dos anos de 1970, com os movimentos sociais urbanos, com uma forte integração com as universidades (VILLAÇA, 199, 2005).

Um marco na introdução dos juristas neste debate foi a "Carta do Embu", documento resultante de um seminário realizado na cidade homônima do Estado de São Paulo em meados dos anos de 1970, onde juristas, urbanistas, arquitetos, sociólogos e outros profissionais se reuniram para discutir a questão urbana no Brasil. Neste seminário foi estabelecida uma série de diretrizes, entre as quais pode-se destacar o princípio do "solo criado" e da "outorga onerosa do direito de construir", ambos convergindo para o pagamento de contrapartidas econômicas quando o proprietário de um terreno for beneficiado com direitos adicionais de construção, isto é, com direitos que fossem além dos dispositivos de zoneamento existentes (ANEXO 1).

Esse processo ganha ainda mais força nos anos de 1980, com o surgimento do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (ALFONSIN,1997; SAULE JUNIOR, 2007; BASSUL, 2005) e tem o seu clímax ao apresentar a Emenda da Reforma Urbana, (SAULE JUNIOR, 2007), que gerou um Capítulo na Carta Magna.

> CAPÍTULO II
> DA POLÍTICA URBANA
>
> 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.
>
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
>
> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
>
> § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

> § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
>
> I - parcelamento ou edificação compulsórios;
>
> II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
>
> III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.
>
> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
>
> § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
>
> § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
>
> § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Este capítulo de dois artigos em nossa Constituição (arts. 182 e 183) foi regulamentado apenas no ano de 2001, com a edição do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que instituiu um conjunto de regras para a elaboração de normas urbanísticas. Essa legislação foi muito comemorada pelos setores que lutaram pela inclusão da Emenda da Reforma Urbana, pois se imaginava que, dessa maneira, o processo de elaboração da política urbana seria democratizado e diferentes agentes poderiam contribuir na elaboração de normas urbanísticas, tendo seus anseios atendidos e rompendo a tradição civilista da propriedade privada como um direito absoluto. Estes setores acreditavam que este seria o caminho para a construção das almejadas cidades justas, democráticas e sustentáveis.

Nas palavras de Raquel Rolnik (2009):

> O Estatuto abarca um conjunto de princípios que expressam um conceito de cidade e de planejamento e gestão urbana - e uma série de instrumentos que, como o próprio nome define, são meios para atingir

> os fins desejados. No entanto, delega - como deve ser - para cada município, com base em um processo democrático e público, a definição precisa de tais fins. Neste sentido, o Estatuto funciona como um tipo de "caixa de ferramentas" para a política urbana local. É a definição da "cidade que queremos" nos Planos Diretores de cada cidade, que irá determinar a mobilização (ou não) dos instrumentos e a sua forma de aplicação . A natureza e o sentido da intervenção e o uso dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto dependerá, portanto, do processo político do engajamento amplo (ou não) da sociedade civil (ROLNIK, 2009, p. 34).

A edição do Estatuto da Cidade se configurou, portanto, como uma demanda importante porque garantiu, em tese, "a pluralização de atores e a diversificação de lugares de exercício da representação na elaboração e implementação da política urbana" (ROLNIK, 2009, p. 36), com o objetivo de "dar voz" a agentes que sempre sofreram as consequências das escolhas regulatórias, mas nunca puderam opinar sobre qual cidade queriam.

No entanto, Flávio VILLAÇA (2005) aponta, em seu texto "As ilusões do Plano Diretor", que os diversos agentes que disputam os rumos da política urbana não estão em igualdade de condições. Alguns – e, no caso em questão, pode-se colocar o setor empresarial neste grupo – detêm mais instrumentos de pressão e persuasão que outros. Em suas palavras:

> A 'Participação Popular' conferiria um toque de democracia, igualdade e justiça às decisões políticas. Ela passou a ser divulgada como uma espécie de vacina contra a arbitrariedade, a prepotência e a injustiça. Com ela, todos tornar-se-iam iguais perante o poder público. É essa ilusão que a recente ênfase em Plano Diretor Participativo – querendo ou não – procura inculcar na opinião pública. O que raramente aparece é que os grupos e classes sociais têm não só poderes político e econômico muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente – algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses. Evidentemente num país desigual como o Brasil, com uma abismal diferença de poder político entre as classes sociais, conseguir uma participação popular democrática – que pressuporia um mínimo de igualdade – é difícil (VILLAÇA, 2005, p. 50).

Isso ocorre porque a cidade é repleta de interesses que estão em disputas. A produção do espaço urbano no município é algo com estreita relação com o Campo do Poder (BOURDIEU, 1989). Nessas disputas o Estado tem um papel central sobre quais

interesses serão atendidos e quais não (FIX, 2007). E essas definições se dão a partir dos regramentos urbanísticos.

Como afirma Bassul (2011):

> De um lado, sobretudo no aspecto institucional, avançamos. Em lugar do deserto administrativo (...) o tema urbano passou a merecer, a partir de 2003, um ministério específico, o das Cidades; foi constituído o Conselho das Cidades, de natureza consultiva e deliberativa, integrado por representantes do poder público e de entidades sociais e empresariais; e fomentou-se um enorme acervo participativo nos processos de elaboração de planos diretores. (...) Entretanto, do ponto de vista da efetividade, os resultados não são ainda tão meritórios. Malgrado as notáveis melhorias que o Brasil vem experimentando nos últimos anos, a verdade é que ainda somos um país profundamente desigual, e a concentração física, própria das ocupações urbanas, expõe mais claramente a tragédia da concentração da renda nacional. (BASSUL, 2011, p.5).

A erupção de conflitos urbanos que ocorre no período atual guarda estreita relação com essa avaliação e é objeto de discussão deste trabalho. Durante muito tempo a luta dos setores populares foi a "luta institucional", que visava garantir direitos. Esses direitos foram positivados, transformaram-se em leis e dispositivos constitucionais. Entretanto, apesar do potencial avanço representado pela criação de novos regramentos jurídicos, não foram efetivados.

Como concluiu Campilongo, em estudo anterior, por meio dessa luta não se conseguiu garantir a moradia digna, apenas o "direito à moradia" no texto constitucional; não se conseguiu efetivar a função social da propriedade, tão somente inscrever nos textos jurídicos que a propriedade urbana deve cumprir a sua função social. Ou seja, as reivindicações não conseguiram efetivar direitos, mas apenas os inscrever nos textos legais (CAMPILONGO, 2012). Nesse mesmo sentido que Bourdieu (2014) realiza a distinção entre o que seria o "Estado de papel" e o "Estado real". O Estado de papel apresenta direitos. O Estado real materializa (ou não) esses direitos.

O problema para agentes dominantes deste campo, como os setores empresariais, é que os setores populares dão mostras de que não reconhecem mais apenas a luta no campo institucional, a luta para positivar direitos. Como afirma Bourdieu, "os dominados também são perigosos porque se mobilizam, porque

protestam, porque fazem motins da fome, porque ameaçam não só a saúde pública como a segurança coletiva e a ordem pública" (BOURDIEU, 2014, p. 468)

O autor afirma ainda que:

> O problema [destas estruturas] é fazer de modo que o povo entre no jogo e se deixe encantar pelo jogo, deixe-se encantar pela ilusão política – mas para se encantar com o jogo político é preciso ter um mínimo de chances no jogo. (...) É uma lei fundamental da teoria dos campos: se você não tem um mínimo de chances no jogo, não joga. É preciso um mínimo de chances no jogo para ter vontade de jogar (BOURDIEU, 2014, p. 465).

E, ao final, a pergunta dos que controlam o jogo é sempre a mesma: "como dar o suficiente para que eles nos deixem em paz? O suficiente para que participem mas não demais, para que nos deixem em paz?" (BOURDIEU, p. 465). Do ponto de vista dos setores dominantes, é preciso fazer com que os dominados sintam que atingiram conquistas. Contudo, como não querem perder seu espaço, esses mesmos setores dominantes criam situações cada vez mais complexas de manejar: "a cada vez pode-se dizer uma coisa e seu contrário, sem que seja contraditório: vai-se fazer o Estado com o povo, mas também contra o povo." (BOURDIEU, 2014, p. 466).

O objetivo deste trabalho é o de entender como isso acontece. Este trabalho apresenta a hipótese de que isso ocorre porque o setor empresarial se utiliza de uma série de estratégias jurídicas para controlar o "campo do poder" e, assim, não permitir que outros agentes influenciem a condução da política urbana.

METODOLOGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa se insere no âmbito dos estudos recentes sobre “a questão urbana”. Como este é um problema amplo que relaciona múltiplos enfoques em diversas áreas do conhecimento, sua contribuição está relacionada ao campo mais específico de estudos sobre a utilização de estratégias jurídicas utilizadas pelo setor empresarial na produção de normas urbanísticas.

2.1. Percurso metodológico

Inicialmente, a presente pesquisa se apresentava como uma análise sobre o “Direito de Protocolo” e seu impacto na política urbana do município de São Paulo após a edição do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). O Direito de Protocolo é um instituto jurídico muito controverso no âmbito do Direito Urbanístico, que permite a utilização dos potenciais construtivos presentes em uma lei revogada desde que o projeto tenha sido apresentado antes do início da vigência da lei atual. Ou, nas palavras do Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Humberto Martins, “o 'direito de protocolo' permite ao seu titular que extraia os efeitos jurídicos relacionados na norma vigente à época da apresentação do pedido, mesmo que surja nova lei que contrarie a primeira.” (RMS 27.641 – SP).

Este instituto jurídico– presente historicamente nas legislações urbanísticas de São Paulo – dificulta o planejamento urbano por parte da Administração Pública. Em nome da “segurança jurídica”, da ”previsibilidade” e “calculabilidade” do construtor, há uma dificuldade de controle da expansão urbana por parte da Administração, pois às vésperas das revisões das leis urbanísticas pode haver uma enxurrada de projetos protocolados em determinada região e, assim, adensar ainda mais áreas já saturadas em termos de infraestrutura urbana.

O estudo do instituto jurídico e de seu impacto no período recente no município de São Paulo é, portanto, essencial para entender as desigualdades urbanas presentes no território paulistano – principalmente a partir da edição do Estatuto da Cidade, que

“prometia” um processo plural, com novos agentes pautando a regulação urbanística nas cidades brasileiras.

Com o desenrolar dos estudos, percebi que o “direito de protocolo” era apenas uma das estratégias utilizadas pelo setor empresarial para aumentar seus ganhos a partir da regulação urbanística. Isso porque possibilitava, por exemplo, a utilização de coeficientes de aproveitamento dos terrenos superiores aos impostos pela nova legislação e de usos não mais permitidos no território em decorrência de novas legislações de parcelamento, uso e ocupação do solo. Nesse sentido, seria necessário um passo anterior à sua investigação mais detalhada, e explicar como institutos e regras jurídicas se inserem dentro do repertório de estratégia dos setores empresariais para aumentar seus ganhos, sendo o “direito de protoloco” apenas um caso específico.

A partir dessa avaliação incluí os capítulos que tratavam do Estado e do Direito sob o ponto de vista teórico, encontrando em Pierre Bourdieu um referencial que contemplava esse exercício inicial para se desenhar uma abordagem para estudos sobre estratégias jurídicas de setores empresariais para influenciar a regulação urbanística.

Diante do fato de que articular a abordagem seria em si um exercício trabalhoso em face do curto tempo para realização dessa dissertação, fiz uma opção relativa ao recorte da pesquisa. Escolhi suprimir as pesquisas empíricas e manter as análises sobre as diferentes estratégias jurídicas utilizadas pelo setor empresarial, que culminou neste trabalho final, permitindo que novas agendas de pesquisa se abram como resultado deste trabalho.

2.2. Hipótese

A hipótese que fomentou o desenvolvimento deste projeto é a de que o setor empresarial utiliza diferentes estratégias no “Campo do Direito”, de dois distintos modelos – chamados no trabalho de i) “costura” ou “coser” e ii) “manipulação temporal” ou “cozer” – para promover disputas sobre a condução da política urbana e, assim, perpetuar sua condição de agente dominante no “campo do poder” nos temas que tratam sobre a normatização da política urbana no município de São Paulo.

2.3. Objetivos da dissertação

O objetivo central deste trabalho é compreender as estratégias do agente dominante, setor empresarial, que se relacionam ao campo do direito na produção da política urbana no município de São Paulo. Para explorar essa dimensão, o trabalho procura compreender também: o papel do Direito na produção de justificativas neutras e universais; o papel do Direito na formulação das políticas estatais; o papel do Estado na produção de políticas e normas urbanísticas –, bem como suas consequências. Além disso, procura-se discutir contradições e impactos da produção das normas urbanísticas, a partir da identificação de estratégias do setor empresarial na formulação da política urbana. Esse tipo de exercício pode ser útil para reflexões que se dediquem a apresentar alternativas para alterações na política urbana, especialmente visando construir uma formulação a partir de uma pluralidade de interesses. Espero que esta pesquisa seja capaz de apontar caminhos de pesquisas e apresentar futuras agendas de investigação na interface entre Direito, Estado e Política Urbana.

2.5. Apresentação do trabalho

A presente dissertação está dividida em duas partes. A primeira parte, denominada "O Direito, o Estado e a Política", irá apresentar, utilizando como marco teórico os estudos de Pierre Bourdieu, o papel do Direito e do Estado na formulação das normas que organizam a política urbana.

Para isso, divido a primeira parte do trabalho em dois capítulos: o primeiro, sobre o papel do Direito na construção de políticas estatais – e, em especial, na política urbana –; o segundo, sobre o papel do Estado e dos agentes dominantes na construção das políticas públicas.

A segunda parte, denominada "Cosendo e Cozendo a Política Urbana", apresentará, a partir dos conceitos desenvolvidos na primeira parte, as estratégias jurídicas utilizadas pelo setor empresarial na produção das normas urbanísticas no município de São Paulo, relacionando os conceitos da primeira parte da pesquisa com mecanismos práticos de controle sobre o campo de poder. Estas estratégias se

apresentam sob dois modelos diferentes, simultâneos e não exclusivos, que podem coexistir em determinadas ações. São eles: a estratégia da i) costura (o "coser") e ii) a estratégia da manipulação temporal (o "cozer").

Ao apresentar esta segunda parte – das estratégias – opto por não realizar análises empíricas, mas sim descrever estratégias que poderão ser comprovadas (ou eventualmente refutadas) em futuras pesquisas empíricas. A descrição de estratégias em maior nível de abstração, argumento, poderá guiar futuras investigações aplicadas sobre a interação entre direito e campo do poder e, nesse sentido, não está desconectada da dimensão empírica que implica esse tipo de estudo. Essa escolha representa um passo inicial de uma agenda de pesquisa empírica mais ampla a que pretendo me dedicar em projetos futuros.

Ressalto, portanto, que este trabalho transita entre a Teoria do Estado e a Sociologia do Direito, guiado pelos estudos de Pierre Bourdieu, também nesses campos. Bourdieu não é, por certo, o único autor utilizado nesta pesquisa, mas muito deste trabalho foi idealizado a partir de uma análise do conjunto de sua obra e, em especial, dos cursos "Sobre o Estado" ministrado no *Collège de France*, entre os anos de 1989 e 1992.

Da Teoria do Estado, há uma utilização da sua ideia de Estado e do Direito, que é muito particular em relação aos demais pensadores. A este respeito, Sergio Miceli (2014) afirma que:

> [Bourdieu] mostra a ingenuidade das teorias liberais sobre o governo como bem do povo. (...) Retém de Weber a centelha sobre o sequestro da autoridade, de Marx a ênfase na apropriação do Estado pelos grupos dominantes, e de Durkheim a ideia de que os conflitos fazem avançar o Estado do Bem-Estar" e "esquadrinha os vestígios de lutas sociais perceptíveis em noções-chaves do léxico-estatal – a ideia de oficial, de público, de universal (MICELI, 2014, p. 20).

Já no campo da sociologia do Direito, estão praticamente todos os elementos de construção do trabalho. Como ficará mais evidente adiante, neste trabalho, descrevo como o agente dominante neste campo, setor empresarial, vale-se de inúmeros instrumentos jurídicos para desenvolver uma política urbana específica a partir de seus interesses, valores e visões de mundo.

Entretanto, diferentemente do que se poderia esperar de trabalhos científicos comumente desenvolvidos nesta temática, não há uma separação estanque, capaz de demarcar de modo unívoco cada uma das áreas do conhecimento. Em Bourdieu, essas "áreas" estão analiticamente integradas. O argumento central que justifica tão opção relaciona-se ao fato de que a dinâmica social é integrada, de que a questão urbana é integrada, e nesse sentido separar dimensões intrincadas na realidade poderia implicar em perdas para o analista.

Nesse sentido, o trabalho é construído a partir de uma tentativa de explicar a realidade social em sua totalidade complexa, que não se adequa a modelos herméticos da pesquisa tradicional da Academia, dos conhecimentos especializados, compartimentados. Analisa-se, assim, a realidade social por completo antes de se pensar em áreas do conhecimento específicas. Em suma, almeja-se apresentar as complexas redes de relações sociais, de modo distinto de como é comumente apresentado.

Sobre esse ponto, o próprio Bourdieu (2014) argumenta:

> Não pensei nas perguntas tradicionais do tipo: O que é o Estado? Será que a grande banca se serviu do Estado para impor uma política favorável ao desenvolvimento de certo tipo de propriedade permitindo vender a crédito e pedindo que o crédito se desenvolvesse? Quem serve a quem? Indaguei, ao contrário, quais eram os agentes que agiam, a fim de compreender a gênese dessas regras que são operantes até mesmo por meio do vendedor comum. (BOURDIEU, 2014, p. 47).

Além das revisões bibliográficas em diferentes áreas (Direito Urbanístico; Planejamento Urbano; Direito de Construir; Sociologia Urbana; Escritos de Pierre Bourdieu), a presente dissertação apresenta um estudo normativo que permite organizar detalhadamente os capítulos que tratam das relações com o Poder Executivo e o Poder Legislativo e os estudos sobre o Direito de Protocolo. A análise normativa se refere principalmente ao estudo de leis, decretos e portarias, desde que seu objeto esteja ligado à produção de normas urbanísticas ou à composição dos órgãos colegiados estatais.

Apesar de o referencial teórico bourdiesiano ser tradicionalmente associado a pesquisas empíricas – o que não ocorre propriamente neste caso –, proponho uma reflexão sobre a temática que busca oferecer uma nova perspectiva, abrindo caminho a uma agenda ampla para futuras pesquisas, muitas delas empíricas. A utilização do autor, neste caso, poderá demonstrar sua grande utilidade para estudar problemas desta natureza.

PRIMEIRA PARTE – O DIREITO, O ESTADO E A POLÍTICA

Não se pode falar das estratégias jurídicas utilizadas pelo setor empresarial na condução da política urbana sem uma compreensão adequada sobre como o Direito e o Estado se configuram como parte deste processo, resultantes das lutas institucionais presentes na sociedade.

Isso porque, sobretudo nas Faculdades de Direito - mesmo nas disciplinas de Teoria do Estado e de Sociologia do Direito -, há uma compreensão de que o Direito e o Estado são institutos neutros.

Compreender estes institutos em todas as suas dimensões, principalmente na construção ideológica do modo como se apresentam, é essencial para compreender o processo como agentes dominantes se apropriam desses instrumentos.

Por isso, nesta primeira parte é realizada a discussão teórica sobre essas questões – o Direito e o Estado -, já introduzindo os pontos de contato com os assuntos referentes aos temas das estratégias jurídicas utilizadas na formulação da política urbana.

Estes capítulos iniciais de arcabouço teórico, apresentados nesta primeira parte, serão essenciais para o entendimento integral das estratégias que serão descritas na segunda parte.

1. O ESTUDO DO DIREITO

1.1. Introdução

Ao menos desde a Constituição Federal de 1988, não se pode falar que o estudo das cidades esteja dissociado do estudo do Direito. Com a constitucionalização do Capítulo sobre a política urbana, a política urbanística passou a ser um tema não apenas de urbanistas, geógrafos e sociólogos, mas também – e principalmente – de juristas.[1] Ao fazê-lo, juristas passaram a imprimir a especificidade de seu campo ao objeto pesquisado, em que seu manejo, interpretação e operação começam a ser percebido como elementos centrais nesse tema. Digo isso, principalmente, porque o sistema jurídico opera em uma lógica própria – a partir de textos normativos –, que se configuram como elemento justificador das políticas estatais, exercendo influência determinante no campo do poder.

Como os juristas produzem o "discurso oficial" do Estado – a lei –, o campo jurídico detém relativa autonomia, constituindo uma espécie própria de capital simbólico – o capital jurídico. Isso significa admitir uma importante premissa para a exata compreensão sobre o papel do Direito e dos juristas na formulação das políticas urbanas, que é: a formulação de normas jurídicas, na prática, não tem, necessariamente, relação com o estudo das cidades formulados por urbanistas, geógrafos, demógrafos e sociólogos.

Esta avaliação, apesar de bastante polêmica, é essencial para não fazermos análises equivocadas. Se é verdade que esses outros ramos dos conhecimentos são os que mais estudam o impacto das políticas urbanas, deve-se também admitir que a formulação da política urbana é definida a partir das regras impostas por normas urbanísticas desenhadas por juristas, "operadores do Direito", que nem sempre se atentam a seus eventuais impactos e consequências, nos termos explorados pela ampla literatura das ciências sociais na área. Em poucas palavras, o direito tem uma contribuição específica em políticas urbanas, seguindo uma lógica própria, e cabe aos juristas explorá-la e, assim, contribuir com o que já é produzido no tema.

[1] Utilizo aqui o termo jurista como apresentado nos estudos de Bourdieu, referindo-se aos profissionais que utilizam o Direito em suas atividades, os operadores do Direito. Não faço a utilização aqui do conceito comumente utilizado no universo jurídico, dos *notáveis*.

1.2. O Campo do Direito em Bourdieu

É por esse motivo que o Campo do Direito adquire centralidade (BOURDIEU, 1989), inclusive nos debates sobre a produção do espaço urbano. Nas palavras de deste autor:

> O campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (nomos) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de interpretar (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um corpus de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social. É com esta condição que se podem dar razões quer da autonomia relativa do direito, quer do efeito propriamente simbólico de desconhecimento, que resulta da ilusão da sua autonomia absoluta em relação às pressões externas.
>
> A concorrência pelo monopólio do acesso aos meios jurídicos herdados do passado contribui para fundamentar a cisão social entre os profanos e os profissionais favorecendo um trabalho contínuo de racionalização próprio para aumentar cada vez mais o desvio entre os veredictos armados do direito e as intuições ingênuas da equidade e para fazer com que o sistema das normas jurídicas apareça aos que o impõe e mesmo, em maior ou menor medida, aos que a ele estão sujeitos, como totalmente independente das relações de força que ele sanciona e consagra. (BOURDIEU, 1989, p. 212).

Sobre seu papel de garantir previsibilidade, continua (1989, p. 250):

> Embora o trabalho de codificação não possa ser assimilado a uma axiomatização por o direito encerrar zonas de obscuridade que dão a sua razão de ser ao comentário jurídico, a homologação torna possível uma forma de racionalização, entendida, segundo Max Weber, como previsibilidade e calculabilidade: de modo diferente do de dois jogadores, que, por não terem discutido a regra do jogo, estão condenados a acusarem-se reciprocamente de batota sempre que uma discordância surgir na ideia que dela fazem, os agentes envolvidos num trabalho codificado sabem que podem contar com uma norma coerente e sem escapatória, logo que podem calcular e prever tanto as consequências da obediência à regra como os efeitos da transgressão.

É por este motivo, segundo Bourdieu, que os juristas têm um papel destacado na sociedade. Porque eles formatam a construção de políticas estatais. Essa formatação – a construção da linguagem jurídica – é essencial na elaboração de regras ditas universais, essencial para ditar a produção de efeitos na vida social. Ainda segundo o

autor, juristas assumem um duplo papel estabelecer os fins a que se destinam as normas jurídicas ("pensamento teleológico") e garantir sua aplicação universal a partir de um método dedutivo de subsunção de normas a casos particulares ("pensamento lógico"). A partir das duas operações é que conformam relações sociais e políticas estatais. Em suas palavras:

> Pertence aos juristas, pelo menos na tradição dita romano-germânica, não o descrever das práticas existentes ou das condições de aplicação prática das regras declaradas conformes, mas sim o pôr-em-forma dos princípios e das regras declaradas envolvidas nessas práticas, elaborando um corpo sistemático de regras assente em princípios racionais e destinado a ter uma aplicação universal. Participando ao mesmo tempo de um modo de pensamento teológico – pois procuram a revelação do justo na letra da lei, e do modo de pensamento lógico pois pretendem pôr em prática o método dedutivo para produzirem as aplicações da lei ao caso particular (BOURDIEU, 1989, p. 212).

Percebe-se, assim, como o Direito gera impactos na produção de normas urbanísticas que, por sua vez, geram reflexos importantes na vida das pessoas. Compreender esse processo, isto é, como ele é organizado e quais são as disputas dos agentes neste campo, é uma importante agenda de trabalho para as pesquisas jurídicas. Ao compreender a produção do direito, a partir dessas lentes, é possível se jogar luz a outras dimensões relevantes para além regras escritas, em si.

Essa posição central do Direito na produção normatiza da sociedade, situa os juristas em uma posição de poder, que se impõe a partir de sua técnica própria. Miceli argumenta nesse sentido, ao dizer que juristas, "[n]a condição de mestres do discurso, (...)dispõem de um trunfo formidável de poder: fazer crer naquilo que dizem." Com isso quer dizer que "[s]ua autoridade lhes permite dizer e fazer como verdadeiro aquilo que lhes interessa. Ao fazer crer que é verdade para os que têm o poder de fazer existir o verdadeiro (os poderosos), os juristas podem tornar real aquilo que dizem". (MICELI 2014, p. 24).

Pode-se afirmar, a partir dessas considerações, que ainda que juristas construam seu discurso a partir da ideia de que o direito é um instrumento neutro, que independente do contexto social de sua vigência; na verdade, sua construção é produto das disputas sociais em torno de sua criação e implementação e, na maior parte dos casos, é o produto da vontade dos agentes dominantes do campo jurídico.

Bourdieu argumenta sobre isso da seguinte forma:

> Para explicar o que é o direito, na sua estrutura e no seu efeito social, será preciso retomar, além do estado da procura social, atual ou potencial, e das condições sociais de possibilidade – essencialmente negativas – que ela oferece à "criação jurídica", a lógica própria do trabalho jurídico no que ele tem de mais específico, quer dizer, a atividade de formalização, e os interesses sociais dos agentes formalizadores, tal como se definem na concorrência no seio do campo jurídico e na relação entre esse campo e o campo do poder no seu conjunto.
>
> É certo que a prática dos agentes encarregados de produzir o direito ou de o aplicar deve muito às afinidades que unem os detentores por excelência da forma do poder simbólico aos detentores do poder temporal, político ou econômico, e isto não obstante os conflitos de competência que os podem opor. (BOURDIEU, 1989, p. 241).

Isso explica porque em temas como o direito à moradia salta aos olhos a diferença entre os critérios para a proteção jurídica das habitações, estabelecidos dentro do regramento jurídico nacional, e a realidade social, em que a população pobre está excluída da segurança jurídica na posse. O descompasso se verifica na medida em que a segurança na posse não tem relação com a situação fática, com a habitação, mas sim com a situação jurídica, com as regras estabelecidas. Isso explica as cidades construídas "fora da lei" (ROLNIK, 1997).

Os agentes dominantes constroem o direito a partir de seus interesses, ainda que o regramento não guarde qualquer semelhança com o que ocorre na realidade fática. Ao fazê-lo, esses agentes conduzem todas as práticas e relações sociais que não se adequam aos novos textos normativos à ilegalidade. Nesse sentido, criam duas cidades: a cidade legal e a cidade ilegal (MARICATO, 1996; 2001; 2011) e o Direito trata apenas de uma delas: a cidade legal.

Com essa dinâmica, apagam da regulação urbanística e da política urbana parte considerável dos setores populares, que não está alijada da cidade legal por escolha, mas simplesmente porque não consegue alcançar os critérios estabelecidos pelo Estado, a partir dessa dinâmica de poder específica envolvida na construção do direito, para ser passível de proteção jurídica.

É por isso que, nas palavras de Bourdieu (2014, p. 93), "O jurista é um profissional oficialmente mandatado para criar ex officio ficções oficiais". Em outras

palavras, isso provoca um enorme conflito com os setores excluídos, ou seja, todos aqueles que não atendem a essas ditas "ficções oficiais", que são as positivadas no Direito. Como não atendem os critérios definidos pela lei, eles são excluídos de qualquer espécie de proteção jurídica: são ilegais.

E é por isso que uma reflexão crítica sobre o impacto do Direito se faz tão importante, pois são os institutos jurídicos que sedimentam o primeiro critério de exclusão de uma parcela numericamente relevante, mas convenientemente alijada da regulação estatal. Nos dizeres de Bourdieu (2014):

> (...) tentarei refletir sobre esses agentes sociais que falam em nome do todo social, o que Max Weber chama em algum lugar de 'profetas éticos' ou 'profetas jurídicos', isto é, os fundadores de um discurso destinado a ser unanimemente [sic] reconhecido como a expressão unânime do grupo unânime. (BOURDIEU, 2014, p. 81).

1.2.1. A neutralização do Direito

Parte-se de premissas de que a lei é *válida*; se é válida, ela é *justa*; e se é justa os cidadãos lhe *devem obediência*. Esse é um processo de neutralização da lei. Isto é, lei constrói esse lugar neutro, de onde, em teoria, se expressa "o bom e o justo". Isso ocorre, obviamente, porque a lei tem legitimidade perante os cidadãos como expressão legítima da normatização social.

Como destaca o autor (1989):

> Se não há dúvida que o direito exerce uma eficácia específica, imputável sobretudo ao trabalho de codificação, de pôr em forma e em fórmula, de neutralização e de sistematização, que os profissionais do trabalho simbólico realizam segundo as leis próprias do seu universo, também não há dúvida de que esta eficácia, definida pela oposição à inaplicação pura e simples ou à aplicação firmada no constrangimento puro, se exerce na medida e só na medida em que o direito é socialmente reconhecido e se depara com um acordo, mesmo tácito e parcial, porque responde, pelo menos na aparência, a necessidades e interesses reais. (BOURDIEU, 1989, pp. 239-40).

O Direito se transforma, assim, no universal. Diante disso, a ação estatal é orientada a partir do mundo jurídico. E o mundo jurídico, fictamente, escolhe o que será

incluído e o que não será incluído no âmbito das ações estatais. Em outras palavras, “os juristas fizeram, pois, o universal avançar: inventaram determinadas formas sociais de representações explicitamente constituídas como universais.” (BOURDIEU, 2014, p. 446).

Dominar o campo do direito, portanto, é dominar parcela significativa do campo do poder. É controlar os interlocutores legítimos e os ilegítimos, respaldados pela proteção legal (e estatal) ou à margem das regras estabelecidas.

Melhor dito nas palavras do autor:

> (...) o direito do ponto de vista dessas lutas internas no campo do poder, dessa competição para o exercício da dominação: o direito é muito poderoso porque fornece uma espécie de reserva de técnicas de pensamento e de técnicas de ação. Os detentores do capital jurídico são detentores de um recurso social constituído essencialmente de palavras ou conceitos- mas as palavras e os conceitos são instrumento de construção da realidade e, em particular, da realidade social. (BOURDIEU, 2014, p. 431).

E essa construção ideológica de um direito neutro, autônomo, desideologizado, é artifício importante na garantia de um determinado tipo de forma jurídica: aquela que serve aos interesses dos agentes dominantes do campo.

> Essa retórica da autonomia, da neutralidade e da universalidade, que pode ser o princípio de uma autonomia real dos pensamentos e das práticas, está longe de ser uma simples máscara ideológica. Ela é a própria expressão de todo o funcionamento do campo jurídico e, em especial, do trabalho de racionalização, no duplo sentido de Freud e de Weber, a que o sistema das normas jurídicas está continuamente sujeito, e isto desde há séculos. (BOURDIEU, 1989, p. 215).

Esse processo, apesar de não ser determinado aprioristicamente e estar aberto a lutas, é condicionado pelas hierarquias e posições sociais desigualmente distribuídas na sociedade. Nesse sentido, certos grupos possuem influência no direcionamento da construção da realidade social. Ou, em suas palavras:: “o trabalho de construção da realidade social é um trabalho coletivo, mas nem todos contribuem para ele no mesmo grau. Há pessoas que têm mais peso que outras nas lutas simbólicas pelo poder de se construir a realidade social” (BOURDIEU, 1989, p. 432).

Entretanto, a construção ideológica deste modo de dizer o direito, de fazer o direito, numa retórica da universalização e da procedimentalização, para usar um trocadilho esclarecedor, “ideologicamente desideologiza” os conflitos no campo e a

construção do direito como de fato se deu. Vai-se, assim, criando a retórica do "normal", de que o Direito é "naturalmente" dessa maneira, que ele está aberto. Nesse sentido que argumenta que ao , efeito da universalização "se poderia também chamar efeito de normalização" (1989, p. 246).

1.2.2. Direito como instrumento de legitimação do Estado

Tudo isso acontece porque o Direito é o instrumento garantidor da legitimidade da formulação das políticas estatais. Isso justifica também, inclusive, as razões da simples desconsideração das vivências, dos estudos e apontamentos dos demais agentes – sejam cientistas, gestores públicos, movimentos sociais organizados ou qualquer cidadão – a política urbana é definida e está protegida somente e apenas quando ela é respaldada legalmente.

Esse caráter universalizante da lei, da construção do *justo* a partir do *legal*, do válido para todos, é um dos mais poderosos mecanismos pelo qual se exerce a dominação simbólica, ou, em outras palavras, a imposição da legitimidade de uma determinada ordem social formulada por determinado agente.

Aliás, isso vai além: o sistema jurídico cria mecanismos para a perpetuação dos interesses dos agentes dominantes do campo. A partir do princípio da legalidade estrita – imperativo a ser observado pelo Estado –, este só pode tomar suas decisões quando respaldado pelo arcabouço legal. O que não está, portanto, positivado enquanto norma jurídica não poderá ser objeto de ação estatal, não apenas em virtude de uma falta de prioridade, mas pela imposição do Direito, que afirma a impossibilidade de se efetuar qualquer ação quando não respaldado por lei.

O mesmo ocorre com o sistema de precedentes, utilizado no campo do direito, que representa "a garantia do passado". Ao afirmar que o sistema jurídico é também orientado por precedentes, os agentes dominantes criam mais um mecanismo de salvaguarda de que seus interesses serão preservados, pois as próximas decisões devem ser baseadas nas decisões passadas. Nessa toada, o autor argumenta que:

> O trabalho jurídico exerce efeitos múltiplos: pela própria força da codificação, que subtrai as normas à contingência de uma ocasião

> particular, ao fixar uma decisão exemplar (um decreto, por exemplo) numa forma destinada, ela própria, a servir de modelo a decisões ulteriores, e que autoriza e favorece ao mesmo tempo a lógica do precedente, fundamento do modo de pensamento e de ação propriamente jurídico, ele liga continuamente o presente ao passado e dá a garantia de que, salvo revolução capaz de pôr em causa os próprios fundamentos da ordem jurídica, o porvir será à imagem do passado e de que as transformações e as adaptações inevitáveis serão pensadas e ditas na linguagem da conformidade com o passado. (BOURDIEU, 1989, p. 245)

É por isso que Bourdieu é muito feliz ao concluir que "o que os profetas jurídicos ensinam é que, para funcionar, a profecia jurídica precisa ser autolegitimadora". Nesse sentido, se esforçam para mostrar que "o Estado é 'fictio juris' que fundamenta todos os atos da criação jurídica" (BOURDIEU, 2014, p. 96).A conclusão deixa evidente que dominar o Estado e o Direito é, portanto, tarefa essencial para se controlar o próprio campo do poder.

2. UMA ANÁLISE CRÍTICA DO ESTADO

Neste trabalho busca-se compreender o papel do Direito na formulação da política urbana. Isso se relaciona, necessariamente, ao Estado, pois a partir do momento em que existe o que se chama de uma "política urbana", há o que se chama de Estado, alguém que formula essa política. Afinal, a política pública nada mais é que as regras produzidas pelo Estado.

2.1. Em busca do conceito de Estado

> Se eu tivesse de dar uma definição provisória do que se chama "o Estado", diria que o setor do campo do poder, que se pode chamar de "campo administrativo" ou "campo da função pública", esse setor em que se pensa particularmente quando se fala de estado sem outra precisão, define-se pela possessão do monopólio da violência física e simbólica legítima. (BOURDIEU,2014, p.30)

Pierre Bourdieu parte da tradição weberiana para a sua análise sobre o Estado. Weber afirma o Estado como detentor do monopólio da violência física legítima. Bourdieu alarga essa utilização, explicitando que não é necessariamente através da utilização da violência física que se constrói essa dominação, mas, também a partir da operacionalização de um Poder Simbólico, que exerce autoridade e coação pela crença - sem ter que, necessariamente, utilizar a ameaça explícita da violência física. Em "O Poder simbólico", Bourdieu define este como:

> O Poder simbólico como poder de construir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e deste modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário. Isto significa que o poder simbólico não reside nos "sistemas simbólicos" em forma de uma "illocutionary force", mas que se define numa relação determinada – e por meio desta – entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos, quer dizer, isto é, na própria estrutura do campo em que se produz e se reproduz a crença. O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência dessas palavras" (BOURDIEU, 1989. p.14-15).

É, portanto, a própria crença no papel do Estado o que confere grande parte de sua legitimidade. E a crença (muitas vezes ingênua) de que as disputas podem ser

realizadas no âmbito do Estado reforçam a sua legitimidade. A disputa pelo Estado o posiciona historicamente de maneira ainda mais importante no simbólico dos distintos agentes.

Nos dizeres de Sergio Miceli:

> Bourdieu reitera a dimensão simbólica do Estado, espaço de relações de força e de sentido, como produtor de princípios de classificação suscetíveis de serem aplicados ao mundo social. Tais categorias são formas entranhadas em condições históricas de produção, ou melhor, estruturas mentais em conexão com estruturas sociais, como que retraduzindo as tensões entre os grupos em oposições lógicas. (MICELI, 2014. p. 22)

E, dessa forma, utiliza-se de um instituto criado, uma ficção, como o espaço legítimo para a produção de uma determinada política, para a construção das regras universais. Na política urbana, para dizer *quem está incluído e quem está excluído.* O *legal* e o *ilegal.*

E, novamente, Bourdieu é o autor que consegue traduzir o que ocorre na formulação da política urbana e na construção e legitimação do Estado, das políticas e do Direito.

> "O Estado, como se disse muitas vezes, é uma 'fictio juris'. É verdade, mas é uma ficção de juristas, dando a 'fictio' o sentido forte do termo, de 'fingere' [construir, fabricar]: é uma fabricação, uma construção, uma concepção, uma invenção. Quero, portanto, descrever hoje a contribuição extraordinária que os juristas deram coletivamente ao trabalho de construção do Estado, em especial graças a esse recurso constituído pelo capital de palavras". (BOURDIEU, 2014, p.431).

2.2.O Estado como criador de política

O Estado é o *locus* de onde se diz o oficial. Devido ao seu Poder Simbólico, a crença de sua legitimidade, tem a prerrogativa de conduzir as políticas públicas. Nos dizeres de Bourdieu (2014).

> O Estado é essa instituição que tem o poder extraordinário de produzir um mundo social ordenado sem necessariamente dar ordens, sem exercer coerção permanente. (BOURDIEU, 2014, p.229).

É essa a dimensão simbólica do Estado. Há a construção de um discurso mágico capaz de afirmar o que é o legal, de orientar a condução das políticas e o comportamento dos agentes. Reitero que essa construção passa, necessariamente, pelo direito.

A construção do sistema jurídico como um sistema "fechado" e sem lacunas (pois todas as incompletudes podem ser preenchidas por outros mecanismos jurídicos) configura-se como elemento fundamental na organização do oficial, em especial por dar-lhe este caráter universal. Os juristas e o Direito tem, portanto, uma posição de destaque nas políticas estatais.

É por este motivo que a política urbana não guarda necessariamente nenhuma relação com os estudos formulados pelas outras áreas do conhecimento. A formulação desta política setorial não necessita necessariamente de subsídios produzidos por outras áreas do conhecimento que têm o urbano como objeto central de análise, como os urbanistas. Para ser formulada uma política urbana, basta que a legislação seja "juridicamente perfeita", ou seja, que o sistema jurídico esteja fechado. Obviamente essas decisões serão mais ou menos legítimas quando detiverem maior ou menor lastro na realidade social e quando contemplarem as demandas dos múltiplos agentes que atuam no campo. Entretanto, a sua popularidade e sua legitimidade não são requisito para a construção da legalidade. Esta é a compreensão necessária na análise das políticas estatais.

Nos dizeres de Miceli :

> Descrever a ascensão dos magistrados [juristas] é, pois, descrever a constituição progressiva de um novo poder e de um novo fundamento de poder – um poder fundado no direito, na escola, no mérito, na competência, e capaz de se opor a poderes fundados no nascimento, na natureza, etc. (...) O nascimento do moderno Estado do bem-estar, pontuado pelo protagonismo estratégico dos juristas, dando a ver os rumos da diferenciação de poderes e da concorrência entre os corpos de especialistas indispensáveis ao exercício do mando na emergente divisão do trabalho de dominação (2014, p. 19)Miceli, p. 19)

Esse processo é descrito com profundidade no último capítulo de "La Noblesse d'État" (2006), em que Bourdieu apresenta a constituição, dentro do campo do poder, de uma categoria de agentes sociais cujo poder repousa na detenção do capital cultural, e, mais especificamente, dessa forma particular de capital cultural que é o capital jurídico. Este capital jurídico constrói a autonomia do campo político, constrói a neutralidade do Estado, e neste processo, constrói ambas as legitimidades sociais – do Estado e do capital jurídico.

A validade do Direito é representada pelo *legal*; e o que não está no texto normativo está excluído. Deve-se ter em conta que esse processo é baseado em ficções e crenças, respaldado a partir do poder simbólico do Estado. A validade das políticas públicas, a construção do universal é feita a partir do que o Direito diz que é válido. Desta maneira, para formular *o* legal, inicia-se um processo de disputa não apenas na sociedade, mas também uma disputa na formulação de normas, uma importante disputa sobre como se organiza o direito. Este conflito é central nas disputas do campo do poder. Como diz Bourdieu:

> (...) se inventa a ideia de uma autonomia do político, isto é, de uma ordem política específica: ainda aí, são os juristas que, com suas lutas dentro do campo jurídico, constituem uma espécie de metáfora prática do que se tornará o campo político, isto é, o universo relativamente autônomo dentro do qual se luta somente com armas políticas a respeito do mundo social. (BOURDIEU, 2014. p. 437).

2.3. Objetivo do Estado:

A partir desses instrumentos, o Estado vai atingindo assim seus objetivos: gerir o mundo social, construindo "consensos" sobre o que é válido para direcionar os conflitos. É o local onde devem ocorrer as disputas e de onde se formulam as políticas.

> O Estado é o que fundamenta a integração lógica e a integração moral do mundo social, e por conseguinte, o consenso fundamental sobre o sentido do mundo social que é a condição mesma dos conflitos a propósito do mundo social. Em outras palavras, para que o próprio conflito sobre o mundo social seja possível, é preciso haver uma

> espécie de acordo sobre os terrenos de desacordo e sobre os modos de expressão do desacordo. (BOURDIEU, 2014, p.30)

Dessa forma, o Estado se constrói como a "verdadeira" ideologia do bem público, da síntese dos interesses da sociedade. E isso é fundamental para a sua continuidade, até porque o Estado é uma entidade teológica, ou seja, uma entidade que existe pela crença (Bourdieu, 1989). E é essa crença que legitima o Estado a tomar decisões que orientam o mundo social, a partir dos ditos "atos de Estado". É dessa forma que os agentes dominantes controlam o campo do poder e atingem seus objetivos almejados. Direciona-se, assim, o rumo das políticas a partir da justificação construída pelo instrumento legítimo – o Estado.

> Atos de estado – (...) isto é, atos políticos com pretensões a ter efeitos no mundo social. (...) São atos autorizados, dotados de uma autoridade que, gradualmente, por uma série de delegações em cadeia, remete a um lugar último, como é o deus de Aristóteles: o Estado (Bourdieu, 1989. p. 39-40)

2.4.Neutralidade do Direito e do Estado?

Agora que foi compreendido como o Direito e o Estado operam - em nome de uma ideologia do serviço público e do bem público-, deve-se entender como este processo se dá. A construção desse processo pressupõe a apresentação do Estado como um "campo aberto", polissêmico, permeável aos interesses dos diversos agentes; e do Direito – a forma exclusiva pela qual o Estado organiza sua política-, também ideologicamente "vendida" como apenas um modelo neutro, que simplesmente "organiza" os atos de Estado.

Os atos de Estado não se apresentam como as escolhas políticas que são, que beneficiam determinados agentes na condução do campo do poder (e, assim, prejudicam outros), mas sim como o único procedimento de "organização" da política estatal. Um instrumento como outro qualquer, que tem em sua gênese outros tantos procedimentos jurídicos "neutros", como o preenchimento de lacunas a partir da jurisprudência, a análise histórica. Mascaram, assim, sob o pretenso "lugar neutro" que a ideologia do Estado constrói, o papel de representante dos interesses dos agentes dominantes no campo do poder.

> Os juristas se aferram à elaboração de justificativas em favor de uma única jurisdição, operando como advogados dessa junção que lhes toca de perto como arautos do "desinteresse" e da universalização. (...) Contam com o direito como discurso de hálito universal e dispõem da capacidade profissional de fornecer razões, ou melhor, de converter evidências em arrazoados, pelo apelo a princípios universais, pelo recurso à história, aos precedentes, aos arquivos, à casuística e às demais fontes da jurisprudência. A construção do Estado se revela, portanto, indissociável da emergência de corporações que nele se enraízam. (MICELI, 2014, p. 23- 24)

Entretanto, quando afirmamos que o Estado não é neutro, isso significa que ele serve a determinados interesses. No caso específico das políticas urbanas, estes interesses são os interesses do setor empresarial.

Na introdução deste trabalho apresentei uma disjuntiva formada, de um lado, pelos setores populares, que buscam políticas urbanas inclusivas; de outro, o setor empresarial, que tem como objetivo principal o lucro, transformando a cidade em um palco de negócios para auferir renda, juros e negócios. Esses dois setores não são assim tão delineados e nem se separam de maneira tão maniqueísta, mas são apresentados dessa forma para se entender quem são os agentes dominantes nesse campo, os que manipulam o Direito e o Estado na formulação de políticas urbanas. E, de fato, existem os setores que buscam aumentar lucros com a ordenação da política urbana e os que não buscam. Os agentes dominantes do campo são os empresários, não o outro setor (denominado de popular).

Diversas são as razões para explicar porque os setores empresariais são os agentes dominantes no controle do Estado. Poderia utilizar apenas argumentos históricos (revoluções burguesas); trazer estudiosos que dedicaram parte importante da sua trajetória intelectual para debater essa questão. Entretanto, não é este o objetivo deste trabalho. O objetivo é compreender como este Estado existente, que tem o setor empresarial na posição de agente dominante no campo do poder, opera na formulação de políticas urbanas.

2.5. Algumas considerações finais sobre o Estado

Agora que explicitado que o Estado não é um "lugar neutro" e que o Direito também não é um instrumento neutro para a realização dos "Atos de Estado", que por sua vez também não são neutros, podemos avançar no desenvolvimento dessa pesquisa, caminhando para adentrar com maior profundidade ao objetivo geral, que é o de "compreender as estratégias do agente dominante (no caso, o setor empresarial) que se relacionam ao campo do direito na produção da política urbana no município de São Paulo."

Para isso, é preciso retomar alguns elementos do conceito de campo de Bourdieu. Para o autor, os campos são espaços sociais diferenciados, que gozam de relativa autonomia em relação aos demais campos, e onde se disputa a posição de dominância, o poder. Onde se disputa o direito de dizer como ele deve funcionar e operar. O interior de cada de campo é, assim, um espaço de luta concorrencial. Dentro de cada campo há posições dominantes e dominadas, dentro das quais se adotam diferentes estratégias de ação.

Nas palavras de Bourdieu, em Questões de Sociologia (1983):

> Os campos se apresentam à apreensão como espaço estruturado de posições (ou de postos) cujas propriedades dependem das posições nestes espaços, podendo ser analisadas independentemente das características de seus ocupantes (em parte determinada por eles). Há leis gerais dos campos, (...) sabe-se que em cada campo se encontrará uma luta, da qual se deve, cada vez, procurar as formas específicas entre o novo que está entrando e que tenta forçar o direito de entrada, e o dominante, que tenta manter o monopólio e excluir a concorrência. (BOURDIEU, 1983. p. 89)

Bourdieu descreve o Estado como um campo. E como tal, tem posições dos agentes dominantes, estratégias utilizadas por ele, em um processo que não é estático, porque há a movimentação dos agentes dominados e novas estratégias precisam ser desenvolvidas.

> Estado não é um bloco, é um campo. O campo administrativo, como setor particular do campo do poder, é um campo, isto é, um espaço estruturado segundo oposições ligadas a formas de capital específicas, interesses diferentes (Bourdieu, 2014, p.50).

A utilização do referencial teórico bourdiesiano auxilia na compreensão dessas estratégias utilizadas. Isso porque o autor retira de diversas tradições teóricas elementos importantes que auxiliam na compreensão dos agentes dominantes. Abre-se, portanto, uma possibilidade de diálogo com diversas análises da teoria do Estado, mas guiado por um instrumental teórico que auxilia o desenvolvimento de pesquisas quando da análise da atividade cotidiana estatal.

Entretanto, nem todas as análises do Estado podem ser contempladas. Elas devem partir de um princípio que afirma que *"O Estado não é um aparelho orientado para o bem comum, é um aparelho de coerção, de manutenção da ordem pública, mas em proveito dos dominantes"* (BOURDIEU, 2014, p.32).

Para a compreensão desse papel do estado, é importante compreender sua forma de funcionamento. Como o Estado é um instrumento que se legitima pela crença e no exercício de seu poder simbólico, diversas regras de funcionamento agem implicitamente. É por isso que parte das suas estratégias, tidas como neutras, na verdade são estratégias utilizadas implicitamente para a continuidade do controle pelos dominantes. Ou, nas palavras do autor:

> "Num campo, as regras são regularidades implícitas, e só uma pequeníssima parte das regularidades é levada ao estado explícito. (...)Uma parte das regularidades rege as sanções a serem aplicadas às práticas; as sanções são imanentes ao jogo: é uma das propriedades dos campos, que consiste, justamente, em que ali se luta para triunfar segundo as regras imanentes do jogo. É o que dizia Weber: quem não se dobra às regras do cosmos capitalista [por exemplo], se é patrão vai à falência, e se é trabalhador é mandado para fora do jogo." (BOURDIEU, 2014. p. 141)

Isso não significa que estas regras são imutáveis. Como ambiente de disputas, pode haver alterações na correlação de forças que provoquem mudanças, reformas ou revoluções, que reorienta a posição de dominância do campo.

> "Mas pode haver uma luta para mudar as regras do jogo (pela revolução ou por uma política reformista), que consiste em trapacear no jogo e em instaurar uma regularidade tácita que se tornará a regra." (BOURDIEU, 2014. p. 141).

Compreender as estratégias jurídicas deste trabalho significa compreender "como o jogo é jogado" e, ao mesmo tempo, permite que se possa alterar a correlação de forças presente no campo. Isso porque o estudo do Estado está relacionado as formas

de dominação. O Estado não é um espaço neutro de reabsorção dos conflitos, o Estado é mais que um aparelho de poder a serviço dos dominantes, o Estado constitui uma crença coletiva que estrutura e produz efeitos na vida social.

Para encerrar com as palavras do autor que orientou boa parte deste capítulo:

> (...)a propósito do que se pode chamar de campo burocrático, isto é, de espaço dos agentes e das instituições que têm essa espécie de metapoder, de poder sobre todos os poderes: o campo burocrático é um campo que está sobrelevado em relação a todos os campos, um campo no qual se decretam intervenções que podem ser econômicas como as subvenções, que podem ser jurídicas como a instauração do regulamento sobre a aposentadoria, etc. O campo burocrático, como campo no qual se editam normas referentes aos outros campos, é ele mesmo um campo de luta, em que se encontra o vestígio de todas as lutas anteriores (BOURDIEU, 2014, p.477).

PARTE 2 – COSENDO E COZENDO A POLÍTICA URBANA

Entre os estudiosos da área das políticas urbanas há um consenso sobre o caráter tecnocrático que permeou a história do planejamento urbano brasileiro, e, mais especificamente, paulistano. Entretanto, por trás desse caráter pretensamente neutro da formulação da política urbana sempre estiveram presentes os representantes do setor empresarial (quer a Associação Comercial; a Federação do Comércio; ou o SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo). Desta maneira, o setor empresarial se configurou como principal ator nas disputas de legitimidade sobre como deve se dar a produção do espaço urbano no município de São Paulo, desde muito antes de sua primeira Lei de Zoneamento, em 1972. (FELDMAN, 2005).

Utilizou-se, entre outras estratégias, de um mecanismo importante de validação de suas posições: a legitimação no campo jurídico. Inicialmente articulando-se a partir de reuniões fechadas com o Poder Público para editar leis e decretos de acordo com os seus interesses, este agente foi, à medida que a legislação ia se modificando e a correlação de forças no campo ia se alterando, organizando estratégias refinadas para a construção de políticas públicas que reflitam seus interesses. Isso permitiu que mesmo com as diversas alterações legislativas permanecesse com a condição de agente dominante no campo.

Com a aprovação da Emenda da Reforma Urbana e da promulgação da Constituição Federal de 1988 existia uma expectativa sobre a mudança nessa perspectiva, em virtude da inclusão do Capítulo da Política Urbana. Este tinha por objetivo "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes". Além disso, o texto previu que os planos diretores estabeleceriam os critérios para atendimento da função social da propriedade urbana, e que eram obrigatórios para municípios com mais de vinte mil habitantes. Apresentou a possibilidade de parcelamento, edificação e utilização compulsórios dos imóveis que não atendessem a sua função social, com desapropriação através de títulos da dívida pública resgatáveis em cinco anos. Não bastassem essas mudanças, introduziu ainda a usucapião constitucional, que flexibilizou os requisitos para aquisição de propriedade e prometia regularizar o problema jurídico das habitações no Brasil.

Havia, portanto, inúmeros avanços. Esses avanços, entretanto, não refletiram uma mudança na política urbana, nem dos agentes que conseguiam influenciá-la. Apesar da euforia inicial, passou-se a discussão sobre a necessidade de regulamentar os dispositivos constitucionais para que pudessem produzir efeitos. A disputa atingiu novo patamar, portanto, em 2001, com a edição do Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo da política urbana.

Os avanços legislativos, entretanto, não foram suficientes para alterar a correlação de forças na condução da política urbana. Nesta parte do trabalho buscarei apresentar as estratégias jurídicas utilizadas pelos agentes dominantes no campo do poder – o setor empresarial – para continuarem a conduzir a política urbana no município de São Paulo.

Muito embora este trabalho utilize exemplos do município de São Paulo, estas estratégias podem ser transpostas para outros locais do Brasil, em maior ou menor intensidade. O fato de o conflito socioespacial naquele município ser muito acirrado permite a análise de estratégias com um alto grau de sofisticação, o que as tornam adequados exemplos de análise. Em outros municípios nem todas essas estratégias estarão necessariamente presentes, mas a lógica se reproduz em virtude dos conflitos pela apropriação de lucros, rendas e juros a partir das áreas urbana, ou seja, essa realidade pode ser encontrada em maior ou menor grau em diversas localidades do território nacional.

3. DOIS MODELOS DE CONTROLE DO CAMPO: COSER E COZER

Este trabalho parte de uma análise da situação fática: apesar do avanço legislativo ocorrido, que visava democratizar a formulação das políticas urbanas – e, portanto, alterar a correlação de forças no campo do poder, especificamente no que se refere à formulação das políticas urbanas – isso não ocorreu. Não há uma predominância dos interesses dos setores populares na formulação das políticas urbanas, mesmo estes constituindo uma esmagadora maioria numérica.

Isto ocorre pois há uma série de "mecanismos de contenção" que evitam a alteração da correlação de forças no campo. O controle do Direito e do Estado fazem parte deste processo.

Apresentaremos a seguir algumas dessas estratégias identificadas com o campo do Direito. Ressalto que não se deve concebê-las de maneira individualizada, pois fazem parte de uma lógica integrada, que dialoga entre dois modelos.

São eles:

i) o processo de costura normativa ("coser") dos interesses empresariais nas legislações que vão sendo editadas; e

ii) as estratégias de manipulação temporal nas alterações legais (o "cozer").

Os modelos coexistem e podem estar presentes conjuntamente nas diversas estratégias e estão ligadas aos requisitos procedimentais do Direito.

3.1.O coser

O coser, no sentido de costurar, é uma metáfora sobre a costura normativa, a produção legislativa realizada pelos agentes dominantes. Pode se dar de três maneiras: a partir de:

a) formulação de leis novas ;
b) revisão de leis antigas; ou
c) adição de emendas ou exceções na legislação vigente

Tem relação com a *produção* legislativa, prioritariamente.

3.2.O cozer

O cozer, no sentido de cozinhar, tem relação com a expressão popularmente utilizada de “cozinhar em banho-maria”, que trata de um processo de cocção lento. São as estratégias de manipulação temporal que ocorrem quando se consolida uma legislação que contraria seus interesses ou quando há a simples ameaça disso ocorrer.

São estratégias utilizadas para:

a) *prolongar* os procedimentos ou a vigência de legislações que atendam seus interesses;
b) *protelar* o início da vigência de uma nova norma que contrarie seus interesses; ou
c) *protelar* procedimentos que possam culminar numa alteração de correlação de forças no campo.

São medidas que tem relação com a *implementação* legislativa, prioritariamente.

A seguir encontram-se descritas seis estratégias jurídicas que dialogam com esses modelos e permitem a compreensão da utilização do direito no campo do poder nos temas afetos ao planejamento urbano.

4.BONECAS RUSSAS

Matrioshka, Matryoshka, Matrioska, Matryona, Mamuska, Babushka ou até mesmo Dyedushka – este último referente ao nome dado à versão masculina do artefato na Sérvia - a "boneca russa" é um brinquedo tradicional dos países do leste europeu É constituído por uma série de bonecas, geralmente feitas de madeira, de formato simples, cilíndrico e arredondada na base e mais estreito na parte superior, onde se desenha a cabeça da boneca. São colocadas umas dentro das outras, da maior (exterior) até a menor, a única que não é oca.

As bonecas russas guardam um importante paralelo com a legislação urbanística brasileira. Assim como a boneca que surpreende seus observadores, porque em seu interior há outra, similar e com tamanho reduzido, na política urbana qualquer alteração legislativa exige um outro instrumento normativo para que se possa produzir efeitos, mesmo que ele seja muito similar ao texto anterior.

Essa é a história da política urbana contemporânea no Brasil. A busca por uma nova ordem jurídico-urbanística inaugurada com a Constituição de 1988 foi muito comemorada pelos setores populares, que acreditavam que sua inclusão no texto constitucional seria o suficiente para alterar a dinâmica da produção do espaço urbano. (ALFONSIN, 2008; FERNANDES, 2006; FELDMAN, 2005; ROLNIK, ; SAULE JÚNIOR, 2007).

Entretanto, tão logo foi aprovada, os juristas afirmaram que estas normas constitucionais, em tese hierarquicamente superiores a todas as outras normas legais (KELSEN, 1998), não produziriam efeito imediato, ou seja, não seriam *auto-aplicáveis*, para usar a linguagem jurídica. Trata-se de um debate longo, realizado na Teoria do Direito e no Direito Constitucional, sobre a *Aplicabilidade das Normas Constitucionais* (SILVA, 2004). Neste debate, os dispositivos constitucionais podem ter i) *eficácia plena;* ii) *eficácia* contida; ou iii) *eficácia limitada.* Isso significa que alguns dispositivos são auto-aplicáveis enquanto outros necessitam de regulamentação, ou seja, de novas leis para só então produzirem efeitos.

Esta última foi a interpretação dada aos dispositivos presentes no Capítulo da Política Urbana presentes no texto constitucional. Muito embora estejam expressos na

Carta Magna, só produziriam efeitos no mundo jurídico quando regulamentados por nova lei. Passou-se, então, à busca pela regulamentação deste Capítulo, que culminou na edição do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01).

O Estatuto da Cidade foi sancionado apenas em 10 de julho de 2001, treze anos após o processo de constitucionalização do Capítulo sobre a política urbana. Muito embora o tempo decorrido até a sua edição tenha sido bastante longo em comparação com a data de promulgação do texto constitucional, o Estatuto não teve vigência a partir da data de sua publicação. O art. 58, o último artigo da Lei Federal, afirmava que ela só entraria em vigor decorridos noventa dias da data de sua publicação. Mas, afinal, o que eram noventa dias perto dos treze anos de aguardo (e de luta institucional, e de negociação) para sua aprovação?

Esperava-se, assim, que após os treze anos de espera desde a vitória da Emenda da Reforma Urbana seria possível construir uma nova política urbana. Mas, novamente, não foi essa a interpretação que prevaleceu. A interpretação majoritária é a de que o Estatuto da Cidade seria um instrumental que permitiria aos municípios utilizar as ferramentas que julgassem adequadas na formulação de suas políticas urbanas. Para isso, portanto, seria necessário incorporar esses instrumentos previstos na legislação federal no âmbito das legislações municipais para que, assim, finalmente, ela pudesse produzir efeitos.

Naquele momento esse discurso encontrou respaldo inclusive entre os urbanistas, os profissionais que atuavam mais diretamente com o planejamento urbano. Acreditavam que no âmbito local se definiria melhor as particularidades do território.

Como afirma ROLNIK (2009) :

> O Estatuto abarca um conjunto de princípios que expressam um conceito de cidade e de planejamento e gestão urbana - e uma série de instrumentos que, como o próprio nome define, são meios para atingir os fins desejados. No entanto, delega - como deve ser - para cada município, com base em um processo democrático e público, a definição precisa de tais fins. Neste sentido, o Estatuto funciona como um tipo de "caixa de ferramentas" para a política urbana local. É a definição da "cidade que queremos" nos Planos Diretores de cada cidade, que irá determinar a mobilização (ou não) dos instrumentos e a sua forma de aplicação . A natureza e o sentido da intervenção e o uso dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto dependerá, portanto, do

> processo político do engajamento amplo (ou não) da sociedade civil (ROLNIK, 2009, p. 34). (grifos nossos).

Ao setor empresarial também interessava que esses critérios fossem definidos no âmbito local, quer porque isso significaria mais tempo para a mudança na política urbana ("cozer"), quer porque no âmbito municipal os agentes dominantes detêm ainda mais mecanismos de pressão e influência na formulação das leis ("coser").

E, novamente, vários dos instrumentos inovadores, que poderiam construir uma política urbana diferenciada, foram protelados aguardando as legislações municipais.

Reconheço que o próprio texto constitucional poderia colocar entraves nessa questão, visto que o Art. 182 §2º da Carta Magna afirma que "*A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*" Entretanto, existem inúmeros parâmetros que poderiam ser estabelecidos na própria legislação federal, que serviriam de orientação para os municípios, inclusive para auxiliar na formulação dos planos diretores municipais.

Esse não seria um mecanismo inédito. Independentemente das críticas das mais diversas ordens, é isso que ocorre no âmbito rural. Os processos de desapropriação para fins de reforma agrária são realizados a partir de índices de produtividade determinados pelo INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-, ou seja, por uma estrutural nacional. Esse processo definido em âmbito federal garante que a questão esteja mais presente na esfera pública e que os interesses populares sejam atingidos, pois a capacidade de pressão do setor empresarial nas cidades é ainda mais direta que no âmbito nacional e, por sua vez, a capacidade de se contrapor a estes interesses é mais reduzida quando necessita ser feita município a município.

O modelo impõe desafios aos setores populares. Ainda que consigam estabelecer critérios definidores do conceito de função social da propriedade, novamente isso não significa a consecução de uma nova política urbana. Grande parte dos debates sobre a minúcia desta política são objetos de regulamentação específica nas leis municipais de zoneamento (leis de parcelamento, uso e ocupação do solo) e vários desses dispositivos – para não dizer a sua totalidade – também não produzem efeitos imediatamente, necessitando de decretos regulamentadores, expedidos pelo Chefe do Poder Executivo

Municipal. Somente após esse emaranhado de instrumentos normativos as controvérsias de *alguns* instrumentos jurídicos estariam sanadas e, então, poderiam produzir efeitos.

Outrossim, não se pode ignorar uma característica essencial da legislação urbanística: o seu processo de revisão periódica. Em virtude da configuração socioespacial do território ser dinâmica, é importante para o planejamento territorial que o Poder Público avalie, de tempos em tempos, a situação fática para assim conseguir planejar novas políticas. Em caso de sucesso ou insucesso dos objetivos pretendidos altera-se o modo de intervenção no território. Obviamente este não é um processo pacífico. Permeado por muitas tensões, sobretudo dos setores empresariais, que buscam continuar a exercer sua posição de agente dominante no campo, e assim, controlar a condução deste processo para preservar ou ampliar seus lucros com o território. Este processo de revisão periódica será discutido adiante. O que ressalto nesta seção é que a cada alteração na legislação, que *necessariamente* ocorre de maneira periÓdica, há a necessidade de outras novas leis, de novos decretos regulamentadores, ou seja, novos mecanismos normativos para que só assim os instrumentos urbanísticos produzam efeitos.

Não há, portanto, definição melhor de que a de "bonecas russas" para apresentar as dificuldades na implementação desta agenda de novas políticas urbanas, dessa "nova ordem jurídico-urbanística". A analogia só não é mais adequada porque a realidade social é o brinquedo *ad eternum*: nas bonecas russas, em algum momento encontra-se a última boneca, aquela que não é oca; já na legislação urbanística isso não é necessariamente verdade. Com a mandatória revisão periódica da legislação urbanística é possível que se troque a boneca eternamente. Jogando o jogo da mesma maneira é possível que nunca seja o momento de que as demandas dos setores populares sejam efetivadas.

5. AS COMISSÕES DE NOTÁVEIS

5.1.As Comissões de Notáveis no Planejamento Urbano Paulistano

Outro importante mecanismo de formulação da política urbana é a designação das "Comissões de Notáveis", que tem entre suas atribuições a de dirimir eventuais dúvidas ou lacunas na aplicação da legislação urbanística.

Atualmente, existe na legislação paulistana a "CTLU – Câmara Técnica de Legislação Urbanística". No Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo há uma Seção para tratar exclusivamente sobre esta Comissão. Diz ele:

> Seção III
> Da Câmara Técnica de Legislação Urbanística
> Art. 330. Cabem à Câmara Técnica de Legislação Urbanística - CTLU as seguintes atribuições:
> I - analisar casos não previstos e dirimir dúvidas na aplicação desta lei e da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo;
> II - debater e apresentar sugestões às propostas de alteração do Plano Diretor e da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, quando solicitado pelo Presidente;
> III - debater e apresentar sugestões aos projetos de lei de interesse urbanístico e ambiental;
> IV - aprovar as propostas de participação dos interessados nas Operações Urbanas Consorciadas, quando assim dispuser a lei específica;
> V - responder consultas e deliberar nas hipóteses previstas na legislação municipal;
> VI - apoiar tecnicamente o CMPU, no que se refere às questões urbanísticas e ambientais;
> VII - encaminhar suas propostas para manifestação do CMPU;
> VIII - elaborar proposta de seu regimento interno.
> § 1º Dos membros que compõem a Câmara Técnica de Legislação Urbanística - CTLU, 50% (cinquenta por cento) são representantes do Executivo e 50% (cinquenta por cento) são representantes da sociedade civil, indicados no Conselho Municipal de Política Urbana - CMPU.
> § 2º Os membros da CTLU deverão ter experiência compatível com o planejamento e a gestão urbana, notadamente nos campos do urbanismo, paisagismo e meio ambiente

Esta Câmara foi criada na Lei Municipal 13.430/2002 o primeiro Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo após a edição do Estatuto da Cidade. Substituiu a Comissão Normativa do Plano Diretor, que, por sua vez, substituiu outras Comissões anteriormente existentes desde o início do planejamento urbano paulistano (FEDLMAN, 2005).

Esta ideia da “Comissão de especialistas” que decide sobre os meandros da política urbana foi inserida no debate do planejamento urbano a partir dos textos escritos por Anhaia Mello, entre 1928 e 1947 – e tem em sua origem modelos estrangeiras (dos Estados Unidos, da Inglaterra e e, em menor grau, da França). A formulação da política urbana pelas Comissões de notáveis é uma ideia fortemente presente no planejamento urbano estadunidense.

O destaque de Anhaia Mello no campo científico promove esse instrumento, potencializado durante os anos 1950, quando ele se tornou Diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), difundindo este debate e dialogando com as ideias que vinham sendo implementadas na política urbana novaiorquina (FELDMAN, 2005).

Como pontua Florestan FERNANDES (1984), deve-se ter em conta a importância da Universidade de São Paulo como um dos principais centros de excelência acadêmica brasileira, o que é verdade também para sua Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Isso significa que a Universidade é capaz de irradiar ideias, sobretudo no município de São Paulo, onde está localizada.

Desta forma, o poder simbólico da Universidade induz o processo de reprodução da lógica das comissões, que não demorou para ser compreendido como o modo de se formular a política urbana .

Assim, foi sendo criada mais uma estratégia que permitiria que os setores empresariais costurassem a legislação urbanística, que formulassem as “interpretações corretas” da lei e que opinassem sobre alterações na política urbana. Além disso, há uma lógica de precedentes a serem usados na CTLU. Ou seja, cada alteração dos precedentes demanda justificação. Trata-se, portanto, de um mecanismo de conservação do *status quo*, de, ao mesmo tempo, “coser e cozer” a política urbana, garantindo que os interesses dos dominantes se perpetuem.

5.2.Um histórico sobre as Comissões de Notáveis

A Comissão

> (...) é uma invenção histórica, uma invenção inglesa cuja genealogia é possível retraçar. Chamava-se, na origem, 'comissão real': um conjunto de pessoas mandatadas pelo rei, comissionadas para desempenhar uma missão socialmente reconhecida, importante, em geral a respeito de um problema também considerado importante. Havia dois atos subjacentes à constituição – a palavra é importante e a ser tomada no sentido forte – de uma comissão: primeiro, a designação, a nomeação – se há um ato estatal, é justamente a nomeação – de um conjunto de pessoas reconhecidas como habilitadas, socialmente designadas para cumprirem certa função; em seguida, a designação de um problema digno de ser tratado por pessoas dignas de administrar os problemas públicos (Bourdieu, 2014, p.56)

Para isso é necessário que, ao menos publicamente, que a Comissão seja composta por pessoas que se configurem na qualidade de notáveis. É por isso que a indicação dos membros da sociedade civil que compõem a CTLU é realizado em conjunto com o envio de seus currículos, demonstrando o "notório saber" do membro no tema.

Estas pessoas, a partir do momento que fazem parte de Comissões, produzem normas jurídicas. No caso da CTLU são consultadas para todas as possíveis alterações na legislação da política urbana. Precisam, portanto, estarem legitimadas, serem consideradas como interlocutores legítimos para que terceiros possam crer que está sendo formulado o "melhor Direito". Assim, respaldados sob uma suposta capacidade técnica, acima da capacidade "das pessoas comuns", os notáveis desideologizam os interesses que representam na Comissão e passam , magicamente, sob a força da crença, a representar "o bem público", o "universal".

> Há uma espécie de processo de fetichização que está inscrito na lógica da comissão, verdadeiro passe de mágica. (...) Os membros da comissão, tais como os vi nesse quadro particular, são de fato agentes particulares portadores de interesses particulares em graus de universalização absolutamente desiguais: promotores que querem obter uma legislação favorável na venda de certos tipos de produtos, banqueiros, altos funcionários que querem defender os interesses associados a um corpo ou a uma tradição burocrática, etc. Esses interesses particulares trabalham numa lógica tal que vão conseguir essa espécie de alquimia que transformará o particular em universal. (Bourdieu, 2014, p.67)

Tal como a alquimia descrita por Bourdieu transforma o particular em universal, comissões como a CTLU constróem argumentos de que seus representantes estão preocupados com o "bem público". Seriam os "oráculos" capazes de dar as respostas

corretas, portanto "neutras" (visto que só há uma resposta correta) e, assim, sanar as lacunas presentes no ordenamento jurídico. O poder simbólico do Estado e a força do Direito se transfiguram nestes mecanismos, que produzem efeitos pela crença - afinal, é apenas a crença que permite definir que, por exemplo, o setor da construção civil oferecerá pareceres numa Comissão que dirime os conflitos na legislação urbanística por mero altruísmo na busca da interpretação correta da lei, e de que esta resposta será qualificada em virtude do currículo de que dispõe o seu representante.

> Essas comissões públicas são encenações, operações que consistem em encenar um conjunto de pessoas destinadas a desempenhar uma espécie de drama público, o drama da reflexão sobre os problemas públicos. (Bourdieu, 2014, p.56)

Há, portanto, a construção de uma narrativa: a de que a Comissão não é instrumento de influência dos agentes dominantes, mas sim um *locus* de debate e formulação dos especialistas, buscando resolver questões tão complexas que sequer a imensa teia de legislações editadas foi capaz de resolver.

> Poderíamos dizer que o Estado, no caso, reforça um ponto de vista entre outros sobre o mundo social, que é o lugar de luta entre os pontos de vista. E, para isso, ele deve fazer crer que ele mesmo não é um ponto de vista. Para isso, é capital que ele faça crer que é o ponto de vista sem ponto de vista. Portanto, é preciso que a comissão apareça como uma comissão de sábios, isto é, acima das contingências, dos interesses, dos conflitos, fora do espaço social". (BOURDIEU, 2014, p.61)

É só a partir desta construção alicerçada no poder simbólico do Estado que se pode, portanto, legitimar a construção de instrumentos normativos formulados por notáveis destituídos de qualquer legitimidade. Afinal, eles não detêm legitimidade popular, mas suas decisões produzem efeitos no mundo social. Deliberam sobre as questões mais controversas, os *"hard cases"*, aqueles em que a simples leitura do texto legal não encontra respostas e, assim, suas decisões adquirem um caráter oficial.

> (...)admite-se, portanto, que o problema existe e diz-se: essa comissão trata publicamente desse problema público e atribui-se como missão trazer uma solução publicável. Haverá um relatório oficial que será entregue oficialmente, com uma autoridade quase oficial. Um relatório não é um discurso ordinário, mas um discurso performativo, relatado àquele que o pediu e que, ao pedi-lo, deu-lhe de antemão uma autoridade (Bourdieu, 2014, p.58).

Independentemente das críticas que se possa fazer à composição das Comissões e até mesmo a sua existência, o dado de realidade é que elas existem e que produzem efeitos. E isso ocorre desde que a Administração Pública iniciou os debates sobre a necessidade de realizar planejamento urbano.

> Não é porque o oficial nunca é mais que o oficial, não é porque a comissão não é o que quer fazer crer que é, que ela não produz, ainda assim, um efeito, pois apesar de tudo consegue fazer crer que é aquilo que quer fazer crer. É importante que o oficial, embora não seja aquilo que faz crer, seja, porém, eficaz. (Bourdieu, 2014, P.60)

Como afirma BOURDIEU (2014, p.58), "uma instituição constantemente utilizada a longo prazo merece que se levante a hipótese de que tem alguma função, de que faz alguma coisa". No caso, as Comissões de notáveis para dirimir as controvérsias da política urbana produzem efeitos importantes na correlação de forças do campo do poder.

5.3.Algumas questões sobre as competências da CTLU

Como visto acima, a CTLU é uma Comissão com importantes competências na formulação da política urbana no município de São Paulo, entre as quais é importante destacar as de :

a) analisar casos não previstos e dirimir dúvidas na aplicação do Plano Diretor Estratégico e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo;

b) debater e apresentar sugestões às propostas de alteração do Plano Diretor Estratégico e da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, quando solicitado por seu Presidente;

c) debater e apresentar sugestões aos projetos de lei de interesse urbanístico e ambiental;

d) responder consultas e deliberar nas hipóteses previstas na legislação municipal;

Estas atribuições transferem para particulares destituídos de legitimidade popular (afinal eles não são eleitos) atribuições do legislador ou do poder executivo. Qual a legitimidade de alguns "notáveis", representantes de determinados segmentos, para dirimir dúvidas jurídicas sobre a aplicação das leis? Porque esses interlocutores seriam mais legítimos que o Poder Público (este sim eleito)? Por que esses

interlocutores, que representam determinados segmentos da sociedade (visto que para ser designado membro da CTLU é necessário, além das competências pessoais que o legitimam como "notável", uma "carta de aceite" da entidade que representará) tem espaço privilegiado na formulação da política urbana? Por que determinados segmentos são mais escutados que outros? Por que alguns segmentos detêm espaço privilegiado para opinar sobre a atual e as futuras normas urbanísticas?

> Quando se diz 'Há um vazio jurídico' (expressão extraordinária) a propósito da eutanásia ou dos bebês de proveta, convocam-se pessoas, que vão trabalhar, (...) que têm como objetivo transformar uma soma de idioletos éticos em discurso universal que preencherá um vazio jurídico, isto é, que vai dar uma solução oficial a um problema difícil que sacode a sociedade (Bourdieu, 2014, p. 102).

Faz-se, portanto, indispensável entender quem são estes interlocutores privilegiados, pois, somente assim, conseguiremos compreender o papel destacado que estes setores adquirem na formulação da política urbana. Como afirma BOURDIEU (2014, P.361) "A nomeação é justamente um desses atos que supõe a concentração de um capital simbólico e a capacidade de distribui-o segundo vias determinadas" .

5.4.Sobre a designação

> Na designação dos membros de uma comissão, a escolha das pessoas é extremamente importante: a escolha deve se fixar em pessoas respeitáveis, respeitosas das formas, sabendo impor as formas, fazer as coisas segundo as formas, respeitar as regras, a regra do jogo, jogar o jogo; sabendo também pôr o direito de seu lado – e é uma fórmula magnífica que não quer dizer 'respeitar o direito'. (BOURDIEU, 2014, P.69)

Comissões com a importância da CTLU exigem que seus membros sejam muito habilidosos - politica e juridicamente. Tão ou mais importante que o conhecimento técnico, é preciso uma profunda compreensão política para entender quais interesses serão atendidos e quais serão prejudicados a cada decisão. Como tratam dos casos em que não há um posicionamento cristalino que se possa extrair do texto legal, compreender "qual direito" será defendido, quais interesses serão contemplados, é tarefa que exige uma profunda capacidade de análise da conjuntura política.

> Um dos critérios tácitos mais importantes na seleção dos membros da comissão, em especial de seu presidente, é a intuição que têm as pessoas encarregadas da composição da comissão de que a pessoa considerada conheça as regras tácitas do universo burocrático e as reconheça: em outras palavras, alguém que saiba jogar o jogo da

> comissão de maneira legítima, esta que vai além das regras do jogo, que legitima o jogo (Bourdieu, 2014, p.101)

Paradoxalmente, os membros dessa Comissão, ao fazerem suas escolhas políticas e definirem quais interesses serão atendidos, produzem novas normas jurídicas, pretensamente vendidas como técnicas e neutras. É a transformação mágica do discurso jurídico. De uma decisão eminentemente política para a sua apresentação "neutralizada", como se dissociada de um conteúdo político. Compreender estes processos é tarefa das mais importantes para compreender as decisões destes órgãos e, assim, compreender a manutenção dos agentes dominantes na condução da política urbana.

Não é por outro motivo que BOURDIEU (2000) avaliou boa parte destes problemas ao estudar as Comissões responsáveis pelo mercado de habitações na França, em "Les Structures sociales de l'économie".

5.5.Os agentes públicos

A CTLU é uma Comissão composta por metade dos membros do Poder Público e metade da sociedade civil. De acordo com o Art. 330 §1º do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (Lei Municipal 16.050/2014) *"Dos membros que compõem a Câmara Técnica deLegislação Urbanística - CTLU, 50% (cinquenta por cento) são representantes do Executivo e 50% (cinquenta por cento) são representantes da sociedade civil".*

Existem diversas agendas de pesquisa que poderiam partir apenas da análise dos membros indicados pelo Poder Público.

Tratamos aqui usualmente dos questionamentos acerca dos representantes da "sociedade civil". Mas, além deles, há uma possível agenda de estudos sobre os representantes do Poder Público. Qual órgão os indicou? Quais as suas trajetórias anteriores? Há um alinhamento entre todos os membros designados pelo Poder Público? Há uma mudança de orientação nas suas decisões? Quando eles foram designados?

Essas perguntas são importantes porque, ainda que seja contraintuitivo, alguns membros podem permanecer nessas Comissões ao longo de diversas gestões, independente da mudança de orientação do Projeto político vitorioso nas urnas. Isso pode ocorrer porque são membros indicados para cargos públicos por partidos que permanecem em ambas as gestões (alguns partidos sempre são base de sustentação governamental, como destacou, Marcos NOBRE, 2013) ou também porque alguns funcionários conhecem todas as regras da Comissão – as expressas e as tácitas – e entendem o qual deve ser sua função naquele espaço.

Há também que se estudar o que em francês se denomina "pantouflage". Trata-se da transição de um servidor de um emprego estatal para um emprego no setor privado. A busca por essa transição pode incentivar agentes públicos a "jogarem o jogo" dos setores empresariais, independente deste não ser o objetivo inicialmente traçado.

Enfim, há uma série de capitais – políticos, econômicos, jurídicos, culturais – que fazem com que interesses dos agentes dominantes – o setor empresarial – prevaleçam nestes espaços. Isso está ligado ao conceito de *habitus* apresentado por BOURDIEU (2007), que o define como

> [Um] sistema de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionarem como estruturas estruturantes, isto é, como princípio que gera e estrutura as práticas e representações que podem ser objetivamente 'regulamentadas' e 'reguladas' sem que por isso sejam produtos de obediência de regras, objetivamente adaptadas a um fim, sem que se tenha necessidade da projeção consciente deste fim, ou do domínio das operações para atingi-lo, mas sendo, ao mesmo tempo, coletivamente orquestradas sem serem o produto da ação organizadora de um maestro (BOURDIEU, 2007b, p. 175).

Talvez seja este conjunto de capitais que explique decisões controversas tomadas pelo órgão. Há diversos exemplos, alguns absolutamente grosseiros. Podemos falar da construção do "Templo de Salomão", santuário construído em absoluto desacordo com a legislação urbanística, desconsiderando o zoneamento da região (que contemplava uma zona especial de interesse social), que tinha em um trecho de seu terreno uma área ambientalmente contaminada e que foi construído apenas com alvarás de reforma. Nunca saberemos o que realmente ocorreu quando daquela decisão, mas não é razoável supor que todos os membros da Comissão que aprovaram o

empreendimento estivessem sendo diretamente favorecidos para votar pela aprovação do projeto. Parte deste processo deve-se, simplesmente, ao *habitus* daquela Comissão, do comportamento esperado de seus membros, da tentativa de evitar indisposição com setores importantes.

Casos como esse servem para ilustrar que diversas agendas se abrem para estudar apenas o comportamento dos agentes públicos.

5.6.Além do que se vê

Desde sua gênese a Composição apresenta raízes antidemocráticas e desprovidas de legitimidade. De toda forma, apenas a análise das estruturas poderia indicar um olhar limitado sobre a complexa possibilidade de análises gerada pelas Comissões.

Como afirma Bourdieu :

> É dever do sociólogo [dos cientistas] saber como era composta a comissão: quem escolheu quem e por quê? Por que pedir a fulano para ser presidente? Que propriedade ele tinha? Como se fez a cooptação? Será que o jogo já não estava decidido pelo simples fato de definir seus membros? (2014,p.57)

Levar em conta esses outros elementos nos permite compreender uma importante agenda de estudo nas ciências sociais: uma análise das *interações*, não apenas das *estruturas.* Entretanto, é preciso muito cuidado no desenvolvimento de pesquisas, sob pena de se fazer generalizações apressadas. Uma precaução necessária na análise do deliberado nas Comissões é compreender nas múltiplas formas possíveis as decisões que estão sendo tomadas. Em *As estruturas sociais da economia"*, Pierre Bourdieu analisa , especialmente em seu capítulo 4, "un contrat sous contrainte" ["um contrato sob coação"] a necessidade de cuidado ao trabalhar a análise do discurso como sintoma do real. O discurso é socialmente construído e reproduz o espaço social em que estão inseridos. Portanto, mais que analisar o que dizem, é preciso entender *o que fazem, como decidem, por que decidem* os designados.

De toda forma, a Comissão, desde sua gênese, indica uma estratégia dos agentes dominantes para continuar exercendo maior influência no campo. "Há casos em que a

lógica da comissão denuncia a si mesma, em que tudo é óbvio demais para enganar alguém" (BOURDIEU, 2014, p.67.)

Esse poderia ser um caso desses? Há indícios de que, sim, poderia. Por que razão a definição dos contornos da legislação urbanística não é definida pelo poder público, mas sim por uma comissão em que estão presentes também representantes do setor empresarial? Porque este órgão trabalha – ainda que não seja obrigatório – com a lógica de precedentes, se, ao final, vai produzir um ato discricionário? Qual a trajetória de seus membros? Como decidem? Diversas agendas de pesquisa podem ser abertas em decorrência destas indagações. Uma análise delas é capaz de provar "quem ganha e quem perde" com a lógica da Comissão.

DIREITO DE PROTOCOLO

O Direito de Protocolo é um instituto jurídico que permite a análise de projetos protocolados na vigência de lei urbanística nova com as regras da lei revogada, desde que o projeto tenha sido apresentado antes do início da vigência da lei atual. Ou, nas palavras do Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Humberto Martins, "*o 'direito de protocolo' permite ao seu titular que extraia os efeitos jurídicos relacionados na norma vigente à época da apresentação do pedido, mesmo que surja nova lei que contrarie a primeira.*" (RMS 27.641 – SP).

Inserido na legislação paulistana a partir dos Códigos de Obras, o instituto é introduzido pela primeira vez na legislação municipal no Código de Obras de 1955 (Lei Municipal 4.615/55) , que previa expressamente, em seu Art. 5º

> "Art. 5º -Não serão atingidos pela presente lei os processos que tenham dado entrada na Prefeitura Municipal de São Paulo até a data que entrar em vigor a presente lei"

Previa-se, assim, que se utilizassem os parâmetros construtivos da Lei 3427/1929. Argumentavam que essas medidas garantiriam "segurança jurídica", ou seja, "previsibilidade" e "calculabilidade" sobre o direito de construir e, assim, poderiam obter as licenças necessárias das obras em andamento.

Esse dispositivo controverso do Direito de Construir se justifica ainda que se possa questionar a expedição de licenças em desacordos com novos regramentos do Código de Obras que, ao menos em tese, garantem mais segurança à população. De toda forma, este não é o objeto de discussão deste trabalho. A presente pesquisa discute apenas como este instrumento do "direito de construir", que trata das regras a serem obedecidas nas obras, foi transposto para todo o "direito urbanístico", que trata do planejamento das cidades de modo geral. Isso porque tal transposição gera uma série de distorções sobre controle da expansão urbana.

5.1.Direito de Protocolo: Um instrumento a serviço do setor empresarial

A explicação do instituto jurídico do Direito de Protocolo realizada acima não demonstra como ele pode se configurar em uma estratégia jurídica dos agentes dominantes para o controle da política urbana. Não é o instrumento *per se* que o condiciona enquanto instrumento de controle da política urbana, mas sim o modo como ele é operacionalizado.

Vimos que a Constituição de 1988 altera a legislação urbanística. Busca construir um processo participativo, com vistas ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e com a definição de regras da função social da propriedade urbana. Também vimos que esses instrumentos não são auto-aplicáveis. Que dependem de uma série de outras legislações para produzir efeitos. É a partir dessa estrutura complexa que o direito de protocolo opera.

Antes da elaboração de novas leis no município – leis mais democráticas, inspiradas no texto constitucional e no Estatuto da cidade – há uma ação coordenada para dar entrada em projetos sob a vigência da lei antiga. Dessa forma, quando da mudança legislativa, caso ela prejudique interesses econômicos do setor empresarial, eles podem preservar os parâmetros urbanísticos da legislação revogada. E o mais impactante é que durante muito tempo não era necessário sequer saber a destinação final que existiria no terreno, pois era possível protocolar projetos simples e padronizados e, no momento que desejado realizar qualquer construção naquela área, de acordo com os interesses especulativos que a região oferecesse, pois poderia ser protocolado um "projeto modificativo" e, assim, transformar um projeto simples e padronizado em um empreendimento de qualquer natureza, podendo inclusive alterar o seu uso – ou seja protocolar inicialmente um projeto de um imóvel residencial, como uma casa plana, e alterar para um prédio comercial, inclusive se a nova legislação vedasse a construção de imóveis comerciais na região. O mesmo também ocorre com o potencial construtivo: se a nova legislação impõe que o coeficiente máximo de aproveitamento do terreno é igual a 2 (ou seja, que se pode ter, no máximo, o dobro de área construída em relação ao tamanho do terreno) e a legislação anterior previsse o coeficiente máximo de aproveitamento igual a 4 (ou seja, que o terreno pudesse ter o quádruplo de área construída em relação ao terreno), naquela área se poderia construir com coeficiente 4,

independente do projeto em curso não prever um empreendimento que utilizasse o coeficiente de aproveitamento 4. Ou seja, é possível protocolar processos simples (de casas térreas, por exemplo) no estoque de terra disponível pelos agentes dominantes para criar um "direito adquirido" sobre a legislação anterior, com parâmetros urbanísticos geralmente mais favoráveis que os contemporâneos, visto que a agenda da democratização das cidades e da busca de construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis era mais incipiente ou até inexistente quando da elaboração da legislação antiga.

Percebe-se, portanto, que essa é uma estratégia que cabe apenas ao setor empresarial, pois são estes agentes que dispõem de estoque de terras para preservar os parâmetros da legislação anterior. O cidadão comum possui apenas a propriedade da sua residência, quando possui, salvo poucas exceções. O setor empresarial, por sua vez, manipula o estoque de terras de que dispõe para criar um mecanismo que retarda (ou, melhor dizendo, inviabiliza) a aplicação da nova legislação urbanística. Tem, portanto, no direito de protocolo mais uma estratégia jurídica para coser e cozer a política urbana.

5.2.Os mecanismos de Corrupção Associados ao Direito de Protocolo

O direito de protocolo pode se configurar como o principal aliado da especulação imobiliária. Com ele preservam-se legislações que não existem mais nos territórios e permitem-se ganhos inimagináveis com o comércio da cidade, porque se pode comercializar empreendimentos à margem da lei (ao menos da lei atual). Quanto se pode lucrar, por exemplo, com um novo edifício na região do aeroporto de Congonhas, que tem restrições construtivas desde há muito? E com um empreendimento comercial em frente ao Parque do Ibirapuera? Esses e tantos outros exemplos demonstram o potencial especulativo que se esconde por trás desse instituto, que se apresenta como um "instituto neutro", criado para garantir "segurança jurídica" para a emissão de licenças quando da conclusão de obras já iniciadas pelos cidadãos.

Percebe-se, portanto, que há um enorme potencial lucrativo com estes projetos protocolados. Os agentes dominantes sabem disso – e organizam estratégias importantes para criar um banco de protocolos em seu estoque de terras –, mas há também o risco de alguma "oportunidade" se perder com a mudança legislativa.

Isso significa um risco de existirem mecanismos de corrupção junto à Administração Pública. Afinal, o direito de protocolo garante a volta ao passado, à legislação antiga – e isso inclui o zoneamento antigo, o potencial construtivo antigo – em áreas de interesse da especulação imobiliária, muitas vezes saturadas, em que o poder público tenta criar mecanismos de contenção da expansão urbana nas novas legislações.

Pode ocorrer, portanto, um "comércio de protocolos". Como o requisito único para a utilização dos parâmetros urbanísticos antigos é o simples protocolo de projetos junto à Administração Pública na data de vigência da legislação anterior, e esses protocolos são sequenciais, é possível que os responsáveis pelo controle do procedimento dentro da Administração Pública criem vazios na numeração de projetos apresentados, com vistas a uma futura comercialização, visto que pode haver uma alta demanda em virtude do potencial especulativo da antiga legislação.

De modo a elucidar melhor a questão do comércio de protocolos, explicarei através de um exemplo hipotético: A Administração recebe, em virtude de suas atividades cotidianas, projetos de empreendimentos, que são oficializados mediante um número de protocolo. Na data de 13 de janeiro do ano de 2001 o sistema de recebimento de projetos do Poder público está recebendo o projeto de número 1000 (um mil). O próximo projeto é o 1001, seguido pelo 1002, pelo 1003 e assim sucessivamente. Mas o funcionário responsável pelo protocolo, ao receber os projetos seguintes, protocola primeiramente o de número 1001, depois o de 1002, e, em seguida, o de 1004. O protocolo de número 1003 não está associado a nenhum projeto e fica "guardado". No ano seguinte, há uma alteração legislativa, que promove restrições no potencial construtivo e nos usos permitidos em determinada região. Um agente econômico, desejando realizar a construção de uma atividade que não é mais permitida naquele local, "compra" o protocolo de número 1003, o protocolo "vazio", e, passa a ter direito de utilização dos parâmetros urbanísticos <u>da data</u> do protocolo 1003, ou seja, de janeiro de 2001, antes da revisão legislativa. A fiscalização deste mecanismo, entretanto, não é simples. Por mais que pareça trivial verificar o sequenciamento de projetos protocolados, na prática é uma tarefa árdua, pois não são todos os protocolos que produzem efeitos jurídicos e, portanto, que tem "conclusão". Ou seja, mesmo que todos os procedimentos sejam feitos regularmente, não se encontrará o encerramento dos

projetos de toda a sequencia de protocolos, pois alguns projetos podem ficar em andamento por anos e outros podem não serem concluídos porque tem irregularidades, mas não serem extintos porque são passíveis de correção. Isso sem falar na diferença de tempo que cada um dos diversos procedimentos da Administração necessita, ou seja, não é porque os projetos foram iniciados sequencialmente que serão encerrados também sequencialmente, dificultando ainda mais o seu controle. Um mecanismo que auxiliaria o controle desses processos seria a informatização do procedimento

Realizar planejamento urbano é, pela própria natureza das medidas que contempla, tarefa de médio e longo prazo. A tarefa perpassa os procedimentos burocráticos das construções, que exigem um alto investimento espalhado ao longo do tempo,seus efeitos demoram para serem absorvidos na dinâmica da cidade e só após então o Poder Público poderá analisar o impacto desses efeitos; aí então iniciam-se estudos do território, que culminarão em proposições legislativas referentes à política urbana, que reiniciarão o ciclo de outra maneira e, assim, poderão organizar a expansão urbana de outro modo. Ou seja, o Planejamento é um processo que exige uma ação dinâmica e com revisões periódicas, em virtude das alterações que vão sendo processadas no espaço urbano. Mecanismos como o direito de protocolo distorcem todo o planejamento urbano, porque não fazem as novas leis produzirem efeitos. O comércio ilegal envolvendo este instituto agrava ainda mais a situação, pois fomenta uma especulação imobiliária que as novas legislações visavam conter.

5.3.As Disputas pelo fim do Direito de Protocolo

No plano Diretor Estratégico do ano de 2002 do município de São Paulo – o primeiro após a edição do Estatuto da Cidade – a Lei Municipal 13.430/2002 – o Direito de Protocolo estava presente. Sem posição de destaque, encontra- se ao final do texto, em seu Título V – Das disposições gerais e transitórias – o artigo 302, que previa que *"os projetos regularmente protocolizados anteriormente a data de publicação desta lei serão analisados de acordo com a legislação vigente à época do seu protocolo".* Estava, portanto, garantido no primeiro diploma legal municipal construído sob a nova ordem jurídico-urbanística, o Direito de Protocolo, positivando assim uma regra de ultratividade de lei urbanística (ou seja, de aplicação de legislação revogada) no âmbito municipal.

O dispositivo genérico não previu parâmetros em que a regra poderia e, principalmente, situações em que não poderia ser aplicada. Logo, toda a legislação urbanística anterior estaria vigente desde que seu projeto tenha sido protocolizado antes da sanção da nova lei.

Para o setor empresarial, uma grande vitória. Com um mínimo de planejamento no protocolo de projetos, todos os parâmetros antes admitidos - bastante mais permissivos que os formulados após a edição do Estatuto da Cidade - permaneceriam vigentes. A alteração de usos, as taxas de ocupação do solo, tudo isso poderia ser utilizado indiscriminadamente nos parâmetros anteriores, bastava a apresentação de "Projetos Modificativos" nos "Alvarás de Reforma" ou "de Edificação Nova" nos "banco de projetos" protocolados pelo setor empresarial e, assim, era possível desconsiderar todo o planejamento urbano previsto no Plano Diretor e na Lei de Zoneamento (Lei Municipal 13.885/2004) vigente à época, utilizando os parâmetros do Zoneamento de 1972, bem mais permissivos, como se pode imaginar.

Estas ações provocam inúmeras distorções no planejamento urbano e, portanto, quando da revisão do Plano Diretor Estratégico - que culminou na Lei 16.050/2014- buscou-se alterar ou ao menos disciplinar este quadro.

A partir de estudos quantitativos que analisavam o enorme aumento de projetos protocolizados às vésperas das mudanças legislativas, discutia-se no âmbito da Administração Municipal que o "Direito de Protocolo" estava sendo utilizado apenas para não serem aplicadas as regras estabelecidas pelas legislações urbanísticas vigentes. Por sua vez, os defensores do direito de protocolo – representantes do setor empresarial, sobretudo – afirmavam, no âmbito dessas discussões que permeavam a revisão do Plano Diretor, que o instituto apenas garantia "segurança jurídica" aos empreendimentos imobiliários, visto que a atividade construtiva é uma atividade de médio e longo prazo que envolve vultosos recursos.

O resultado obtido na lei aprovada não contemplou inteiramente nenhuma das posições. Foram estabelecidas algumas regras para garantir que este instituto não continuasse a ser utilizado apenas para burlar novos parâmetros urbanísticos, mas muitas de suas características foram preservadas. O Plano Diretor de 2014, atualmente vigente, estabeleceu em seu artigo 380 §2º regras impedindo o "direito de procolo" nos

casos de *"alteração de uso, categoria de uso ou subcategoria de uso"* (ou seja, se o projeto aprovado era para uso residencial e o projeto modificativo alterar o uso para não-residencial, por exemplo); também não está garantido o direito de protocolo para projetos que tenham *"acréscimo superior a 5% (cinco por cento) nas áreas computáveis ou não computáveis"* e *"alteração de mais de 5% (cinco por cento) na taxa de ocupação"*.

Houve, portanto, uma alteração da correlação de forças no campo de modo a limitar a extensão do instituto jurídico. Para reforçar esta disputa e a nova configuração da correlação de forças, os órgãos do Poder Público iniciaram a construção de uma narrativa que afirmava que o "Direito de Protocolo" estava revogado na legislação municipal e que estava sendo criado um novo instituto jurídico, o "Direito de Projeto", ou seja, que o proprietário teria direito apenas ao projeto protocolado na vigência da lei antiga e não a todos os parâmetros da legislação urbanística revogada.

5.4.Novas agendas de pesquisa decorrentes do Direito de protocolo

Apesar do seu alto potencial de impacto na produção do espaço urbano, o Direito de Protocolo é um instituto ignorado nas pesquisas de Direito Urbanístico e de Planejamento Urbano. Compreender a sua utilização auxiliaria fortemente na compreensão da estratégia de cozer a política urbana utilizada pelos agentes dominantes do campo do poder.

Diversas agendas de pesquisa podem ser abertas em decorrência do estudo apenas desse instituto. Ao lado da necessidade de um estudo histórico detalhado, apresentando a transposição do instituto do processo de construção para todos os âmbitos da legislação urbanística, é necessário analisar o impacto resultante desta decisão. Além disso, é preciso demonstrar que há a formação de um banco de projetos às vésperas das alterações legislativas e estudos de caso sobre as distorções provocadas pelo instituto.

Por fim, é importante estudar as alterações advindas da instauração do chamado "Direito de Projeto". Ele foi eficaz? Produziu efeitos? Alterou a dinâmica estabelecida

anteriormente? Será mantido na próxima revisão da legislação urbanística (visto que os grupos que estão a frente do Poder Executivo se alteraram e essa foi uma iniciativa protagonizada pelo Poder Público)?

Como demonstrado, as estratégias relacionadas ao "cozer", à manipulação temporal, são instrumentos importantes para auxiliar em outras frentes de batalha na construção da legislação urbanística, como as revisões legislativas. Com o estoque de projetos eventualmente organizado pelo setor empresarial antes das alterações nas legislações urbanísticas, pode-se ganhar tempo para proceder a novas alterações legislativas e, portanto, transformar o "direito de projeto" em lei natimorta, não tendo produzido efeito nenhum após a próxima revisão legislativa, quando pode, inclusive, ser restaurado o direito de protocolo. Como essa história irá se desenrolar? Todas essas questões devem ser monitoradas e precisam ser documentadas pela Academia, sob pena de desconhecimento da aplicação do Direito no planejamento urbano.

6. O PODER LEGISLATIVO

No Estado Moderno, o Poder Legislativo surge como espaço de representação das diversos interesses existentes na sociedade. Se esse é o objetivo do Parlamento em sua teoria, na prática a representação é outra. A composição do parlamento brasileiro não é, de maneira alguma, representativa da sociedade brasileira.

Como pontua MACUSO (2015) :

> Em primeiro lugar, salta à vista a ausência de estudos sobre eventuais vínculos entre financiamento de campanha e comportamento parlamentar de representantes eleitos. Essa lacuna contrasta, por exemplo, com a vasta literatura internacional – principalmente dos Estados Unidos – sobre a relação entre contribuições de campanha e votos de congressistas em plenário. (MANCUSO, 2015, p. 158)

A despeito dessa disparidade entre a realidade social e sua representação institucional, não se pode negar que o Parlamento é o locus do dissenso, em que diversos interesses, muitas vezes antagônicos, podem ser expressos e que estes conflitos desenrolados no âmbito legislativo podem ecoar para a sociedade brasileira. Isto é particularmente verdadeiro no Brasil contemporâneo, que elegeu neste ano de 2018 um parlamentar para o cargo de Presidente, e que difundiu suas ideias a partir da projeção obtida no Legislativo.

Como afirma Bourdieu:

> "O Parlamento é, pois, essa instituição, esse espaço jurídico constituído e juridicamente controlado, dentro do qual os conflitos são regulados" (Bourdieu, 2014, p.463)

Ciente dessas potencialidades, os agentes dominantes no campo do poder não hesitam na elaboração de estratégias para o controle da agenda do parlamento, de modo a satisfazer seus interesses e diminuir a possibilidade de ação dos agentes que os antagonizam, independente do setor em que atuam.

Ao sofisticar a análise, o autor afirma que:

> "O parlamento é, de fato, esse lugar de consenso regulado ou de dissenso em certos limites, que pode excluir simultaneamente objetos de dissenso" (Bourdieu, 2014, p.462)

É, portanto, necessário estudar as estratégias jurídicas dos agentes dominantes nos debates legislativos nos temas afetos à política urbana, compreendendo como atuam junto a este Poder, especialmente porque este é um campo em que há, periodicamente, revisão legislativa – por obrigatoriedade da Lei e pela própria dinâmica da produção do espaço urbano.

Primeiramente, é mister salientar que os Plano Diretore Estratégico e a Lei de Zoneamento (lei de parcelamento, uso e ocupação do solo) são de iniciativa do Poder Executivo. Ou seja, devem ser propostas pelo Chefe do Executivo, que envia estes projetos de lei ao Poder Legislativo para que as discuta. Dessa forma, incidir junto ao Poder Executivo é tarefa importante no processo de controle da agenda legislativa.

Vimos anteriormente que a CTLU, Comissão formada junto ao Poder Executivo, tem entre suas atribuições a de opinar sobre alterações na legislação urbanística. Dessa forma, há mecanismos importantes que permitem aos agentes dominantes expressarem suas posições e organizarem parte da agenda pública referente à formulação da política urbana.

Entretanto, depois de enviadas as proposições ao Poder Legislativo, o texto legal pode ser rediscutido. Muito embora a estrutura do Projeto de Lei enviado pelo Executivo e sua organização geral comumente se mantenha, as disputas que podem envolver determinados trechos da legislação urbanística são capazes de alterar profundamente a correlação de forças dentro deste campo, como ocorreu na citada mudança entre o "direito de protocolo" e o "direito de projeto" expresso no Planos Diretores municipais (Leis municipais 13.430/2002 e 16.050/2014).

Por esta razão, o controle da agenda legislativa é tarefa de fundamental importância para os agentes dominantes na garantia de seus interesses – e pode envolver preservar institutos jurídicos ou modificá-los, garantir uma maior agilidade nas alterações legislativas ou um retardamento destas, a depender dos interesses presentes no território em determinado momento.

Historicamente, o mecanismo mais eficaz de controle da agenda legislativa foi o financiamento de campanhas eleitorais, que constituía um importante mecanismo de pressão da classe política na preservação dos interesses de seus financiadores durante as revisões normativas.

Destaco neste trabalho um caso que ganhou notoriedade nas eleições municipais de 2008, em virtude de questionamentos judiciais importante sobre eventual financiamento do SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – para campanhas eleitorais, por intermédio de pessoa jurídica interposta, a AIB – Associação Imobiliária Brasileira – visto que a legislação brasileira proibia o financiamento de campanha por meio de sindicatos.

Sobre este tema, Ermínia MARICATO (1987, p. 83) afirma que o SECOVI é a principal entidade que atua na defesa dos interesses dos grandes empresários da construção civil. Além disso, é fundamental ressaltar que estava previsto o processo de Revisão do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo durante a legislatura 2009-2012.

6.1.Quem paga a banda escolhe a música: um estudo de caso das doações da associação imobiliária brasileira, especialmente nas eleições municipais de 2008

Dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mostram que a AIB - Associação Imobiliária Brasileira - financiou 87 (oitenta e sete) candidatos e 11 (onze) comitês eleitorais nas eleições de 2002, 2004, 2006 e 2008, em um total de R$ 9.694.760,00 (nove milhões seiscentos e noventa e quatro mil setecentos e sessenta reais). As doações foram realizadas para 12 diferentes Partidos políticos (DEM, PDT,PMDB,PP, PPS, PR,PSB, PSC, PSDB, PT, PTB E PV), e, ocorreram em quatro estados da federação (Minas Gerais, Rio de Janeiro, Sergipe e São Paulo), entretanto, vale a observação que 90,8% dos candidatos são do Estado de São Paulos e destes 82,7% da capital. A lista completa dos candidatos, incluindo cidade, partido, ano da doação, valor da doação e porcentagem que esta representa no total arrecadado pelo candidato pode ser observada na tabela abaixo:

Tabela 1 – Financiamento de campanhas pela AIB (2002 – 2008)

CANDIDATO	PART.	UF	CIDADE	ELEIÇÃO	CARGO	DOAÇÃO$	% do Total
Antonio Salim Curiati	PP	SP	São Paulo	2002	Deputado Estadual	R$ 15.000,00	21%
Wadih Hellu	PP	SP	São Paulo	2002	Deputado Estadual	R$ 15.000,00	51%
Orlando Fantazzini Neto	PT	SP	São Paulo	2002	Deputado Federal	R$ 5.000,00	3,83%
Jose Mentor Guilherme de Mello Neto	PT	SP	São Paulo	2002	Deputado Federal	R$ 5.000,00	1,28%
Emerson Kapaz	PPS	SP	São Paulo	2002	Deputado Federal	R$ 25.000,00	2,20%
Moacir Micheçetto	PMDB	SP	São Paulo	2002	Deputado Federal	R$ 15.000,00	5,40%
Regis Fernandes de Oliveira	PDT	SP	São Paulo	2002	Deputado Federal	R$ 15.000,00	9,40%
Aloysio Nunes Ferreira Filho	PSDB	SP	São Paulo	2002	Deputado Federal	R$ 2.000,00	0,28%
João Alves Filho	DEM	SE	Sergipe	2002	Gov.	R$ 50.000,00	2,24%
Luiz Inacio Lula da Silva	PT	SP	São Paulo	2002	Presidente	R$ 50.000,00	0,24%
Romeu Tuma	PTB	SP	São Paulo	2002	Senador	R$ 30.000,00	1,70%
Domingos Adone Dissei	DEM	SP	São Paulo	2002 2004 2006	Vereador Deputado Estadual	R$ 187.000,00	22,43%
Walter Meyer Feldman	PSDB	SP	São Paulo	2002 e 2006	Deputado Federal	R$ 430.000,00	12,16%
Antonio de Sousa Ramalho	PDT	SP	São Paulo	2002 e 2006	Deputado Estadual	R$ 40.000,00	5,81%
Livio Antonio Giosa	PSDB	SP	São Paulo	2002 e 2006	Deputado Estadual	R$ 17.050,00	7,00%
Arnaldo Calil Pereira Jardim	PPS	SP	São Paulo	2002 e 2006	Deputado Estadual e Federal	R$ 45.000,00	3,10%
Ricardo Nagib Izar	PTB	SP	São Paulo	2002 e 2006	Deputado Federal	R$ 198.520,00	21,07%

José Eduardo Martins Cardozo	PT	SP	São Paulo	2002 e 2006	Deputado Federal	R$ 75.000,00	4,98%
Railda Alves Ferreira	PDT	SP	EMBU	2004	Vereador	R$ 6.000,00	18,68%
Joaldo Alves Aquino	PT	SP	São Paulo	2004	Vereador	R$ 60.000,00	26,34%
João Antonio da Silva Filho	PT	SP	São Paulo	2004	Vereador	R$ 60.000,00	26,34%
Eduardo Anastasi	PP	SP	São Paulo	2004	Vereador	R$ 10.000,00	14,90%
Lucila Pizani Gonçalves	PT	SP	São Paulo	2004	Vereador	R$ 10.000,00	7,40%
João Gonçalves da Silva Martins	PPS	SP	São Paulo	2004	Vereador	R$ 6.000,00	5,90%
Ricardo Augusto de Oliveira Mesquita	PPS	SP	São Paulo	2004	Vereador	R$ 6.000,00	9,92%
Comite Financeiro Municipal Único - PT - SP	PT	SP	São Paulo	2004	Vereador e Prefeito	R$ 5.000,00	0,03%
Jose Ricardo Franco Montoro	PSDB	SP	São Paulo	2004 e 2006	Vereador Deputado Estadual	R$ 40.000,00	4,35%
Luiz Paulo Teixeira Ferreira	PT	SP	São Paulo	2004 e 2006	Vereador Deputado Federal	R$ 180.190,00	8,94%
Dalton Silvano do Amaral	PSDB	SP	São Paulo	2004 e 2008	Vereador	R$ 110.000,00	19,31%
Gilberto Tanos Natalini	PSDB	SP	São Paulo	2004 e 2008	Vereador	R$ 110.000,00	18,18%
Nabil Georges Bonduki	PT	SP	São Paulo	2004 e 2008	Vereador	R$ 80.000,00	8,44%
Arselino Roque Tatto	PT	SP	São Paulo	2004 e 2008	Vereador	R$ 40.000,00	3,20%
José Rogerio Shkair Farhat	PTB	SP	São Paulo	2004 e 2008	Vereador	R$ 50.000,00	14,50%
Gerson Bergher	PSDB	RJ	Rio de Janeiro	2006	Deputado Estadual	R$ 50.000,00	19,15%
Marco Antonio Zerbini	PSDB	SP	São Paulo	2006	Deputado Estadual	R$ 50.000,00	11,10%
Rodrigo Garcia	DEM	SP	São Paulo	2006	Deputado	R$ 21.000,00	1,52%

					Estadual		
Juvenil Alves Ferreira Filho	PT	MG	Minas Gerais	2006	Deputado Federal	R$ 100.000,00	24,07%
Rodrigo Maia	DEM	RJ	Rio de Janeiro	2006	Deputado Federal	R$ 100.000,00	10,17%
Marcelo Zaturansky Nogueira Itagiba	PMDB	RJ	Rio de Janeiro	2006	Deputado Federal	R$ 100.000,00	5,79%
Adriano Diogo	PT	SP	São Paulo	2006	Deputado Federal	R$ 100.000,00	23,32%
Antonio Palocci Filho	PT	SP	São Paulo	2006	Deputado Federal	R$ 75.000,00	3,14%
Rui Goethe da Costa Falcão	PT	SP	São Paulo	2006	Deputado Federal	R$ 75.000,00	5,12%
Michel Miguel Elias TemerLulia	PMDB	SP	São Paulo	2006	Deputado Federal	R$ 30.000,00	4,25%
Denise Frossard Loschi	PPS	RJ	Rio de Janeiro	2006	Gov.	R$ 375.000,00	15,99%
Comitê Financei. Estadual Gov (PSDB-SP)	PSDB	SP	São Paulo	2006	Gov.	R$ 100.000,00	0,37%
Comitê Financei Nac. Presidente da República	PSDB	SP	São Paulo	2006	Presi-dente	R$ 5.000,00	0,01%
Alfredo Helio Sirkis	PV	RJ	Rio de Janeiro	2006	Senador	R$ 400.000,00	46,08%
Francisco Antonio Sardelli	PV	SP	Americana	2008	Prefeito	R$ 400.000,00	38,36%
Comitê Financei. Munic. Prefeito	DEM	SP	Guarulhos	2008	Prefeito	R$ 150.000,00	34,88%
Carlos Roberto Rodrigues	PT	MG	Nova Lima	2008	Prefeito	R$ 20.000,00	1,10%
Welson Gasparini	PSDB	SP	Ribeirão Preto	2008	Prefeito	R$ 20.000,00	2%
Luiz Marinho	PT	SP	S. Bernardo do Campo	2008	Prefeito	R$ 20.000,00	0,20%
Comitê Financei. Municipal Prefeito (PT- SP)	PT	SP	São Paulo	2008	Prefeito	R$ 300.000,00	1,81%
Comitê Financei. Munic.Prefeito	PSDB	SP	São Paulo	2008	Prefeito	R$ 200.000,00	1,18%

(PSDB-SP)							
Comitê Financei. Municipal Único - PT Nova Lima	PT	MG	Nova Lima	2008	Prefeito e Vereador	R$ 30.000,00	4,43%
Comitê Financei.Munc. PSDB Piracicaba	PSDB	SP	Piracicaba	2008	Prefeito e Vereador	R$ 40.000,00	7,32%
Adriana Sanches Galdeano Borgo	PDT	SP	Campinhas	2008	Vereador	R$ 2.000,00	20,42%
Comite Financei. Vereador	DEM	SP	S. José dos Campos	2008	Vereador	R$ 2.000,00	0,61%
Comitê Financei.Munic Vereadores (PV)	PV	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 750.000,00	33,13%
Comitê Financeir Munic. Vereador (PSC)	PSC	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 400.000,00	29,08%
José Police Neto	PSDB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 270.000,00	27,17%
Fernando Ricardo Galbiati Estima	DEM	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 250.000,00	45,14%
Antonio Carlos Rodrigues	PR	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 240.000,00	13,60%
Adilson Armando Carvalho Amadeu	PTB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 200.000,00	50,90%
Carlos A Eugenio Apolinário	DEM	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 200.000,00	47,70%
Eliseu Gabriel de Pieri	PSB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 200.000,00	19,30%
Paulo Jesus Frange	PTB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 200.000,00	35,90%
Marta Maria Freire da Costa	DEM	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 180.000,00	62,80%
Ricardo Teixeira	PSDB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 150.000,00	26,20%
Ushitaro Kamia	DEM	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 130.000,00	49%
Adolfo Quintas Gonçalves Neto	PSDB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 100.000,00	40,20%
Afanasio Jazadji	PMDB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 100.000,00	19,56%
Arthur Xavier	PSDB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 100.000,00	33,36%

Aurélio Nomura	PV	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 100.000,00	28,10%
Carlos Alberto de Quadros Bezerra Júnior	PSDB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 100.000,00	28%
Claudio Roberto Barbosa de Souza	PSDB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 100.000,00	28%
Francisco Leudo Gomes	PSDB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 100.000,00	55,10%
Gilson Almeida Barreto	PSDB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 100.000,00	31,50%
Jooji Hato	PMDB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 100.000,00	18,50%
Jorge Aguedo de Jesus Peres Oliveira Filho	DEM	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 100.000,00	33,11%
Paulo Sergio Abou anni	PV	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 100.000,00	44%
Anibal de Freitas Filho	PSDB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 50.000,00	33,50%
Antonio de Paiva Monteiro Filho	PR	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 50.000,00	12,21%
Antonio Goulart dos Reis	PMDB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 50.000,00	5,10%
José Américo Ascencio Dias	PT	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 50.000,00	6,40%
Marcus Vinicius de Almeida Ferreira	PR	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 50.000,00	29,10%
Milton Vieira Pinto	DEM	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 50.000,00	53,03%
Paulo Eugenio Machado Barboza	DEM	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 50.000,00	30,71%
Wadih Jorge Mutran	PP	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 50.000,00	20,90%
Antonio Floriano Pereira Pesaro	PSDB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 40.000,00	5,70%
Juliana Cardos	PT	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 40.000,00	5,70%
Mara Cristin Gabrilli	PSDB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 40.000,00	4,50%
Italo Cardoso Araujo	PT	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 30.000,00	4,50%

Jose Carlos Oliveira	DEM	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 30.000,00	10,20%
Noemi Pereira Nonato Cavalcante	PSB	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 30.000,00	7,50%
Sandra Regina Carbone Tadeu Mudalen	DEM	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 30.000,00	10,30%
Ronaldo Koloszuk Rodrigues	PPS	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 25.000,00	7,50%
Adnaldo Ferreira de Oliveira	PDT	SP	São Paulo	2008	Vereador	R$ 2.000,00	0,64%

Entre os beneficiários, há dois candidatos à Presidência, dois ao governo de estado, dois ao Senado, 15 à Câmara Federal, 12 a Assembleias Legislativas, 8 candidatos a prefeito e 60 candidatos a vereador. Entretanto, além dessa enorme quantidade de políticos financiados pela Associação, é necessário ressaltar que nesses repasses a AIB nunca escolheu políticos desconhecidos, conforme mostram registros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A elite da política nacional recebeu doações da Associação nas campanhas de 2002, 2004 e 2006. Nomes como Antonio Palocci, Aloysio Nunes Ferreira Filho, Romeu Tuma, Michel Temer, José Serra, Rodrigo Garcia, Mara Gabrilli, Marta Suplicy e Denise Frossard receberam dinheiro da AIB

No ano de 2008, durante o processo de prestações finais de contas de campanha a Associação Imobiliária Brasileira ganha notoriedade por figurar entre os maiores doadores do pleito eleitoral, foi a segunda maior financiadora individual do país, direcionando R$ 6.500.000,00 (seis milhões e meio de reais) a 48 (quarenta e oito) candidatos e 8 (oito) Comitês eleitorais (atrás apenas da construtora OAS no ranking do financiamento eleitoral). Somente na capital paulista, a AIB, "investiu" cerca de R$5.000.000,00 (cinco milhões de reais) em 45 (quarenta e cinco) candidatos à vereador e tornou-se alvo da investida do Ministério Público Eleitoral contra doações irregulares nas eleições de 2008, com base no art. 24, VI da Lei nº. 9.504/97; foi ré em ação sustentava que a AIB seria pessoa jurídica interposta do SECOVI e posteriormente se tornou pivô de múltiplas ações da 1.ª Zona Eleitoral de São Paulo, quando o Ministério Público Eleitoral do Estado de São Paulo, por seu Promotor de Justiça Eleitoral Maurício Antonio Ribeiro Lopes, ingressou com representações com vistas à revisão da

prestação de contas de 29 (vinte e nove) vereadores eleitos para a Câmara Municipal de São Paulo nas eleições de 2008. Todas as representações eram fundamentadas no recebimento direto pelos candidatos eleitos de doações feitas pela AIB, este foi o primeiro grupo de representações e considerava apenas as doações direta aos candidatos – qualquer que tenha sido o valor da doação.

Em abril de 2009 uma reportagem do jornal Folha de São Paulo (SELIGMAN e BRAGON, 2009a) apontava que a AIB - Associação Imobiliária Brasileira - era utilizada pelo setor imobiliário paulista - controlado pelo Secovi-SP (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo), para realização de financiamento eleitoral. A Lei nº. 9.504/97 art. 24, VI, proíbe que partidos e candidatos, recebam, direta ou indiretamente doações em dinheiro - ou estimável em dinheiro - de sindicatos.

> "A Folha conversou com sete candidatos beneficiados pela AIB. Quase todos afirmaram que as doações ocorreram em negociação não com a associação, mas com o Secovi-SP, que se autodenomina "o maior sindicato do setor imobiliário da América Latina". A lei proíbe que sindicatos ou entidades de classe façam doações eleitorais.
>
> Segundo os políticos, o setor tem um dos lobbies mais organizados do país e, por isso, centraliza a decisão sobre quem serão os beneficiados pelas empresas do ramo, informação confirmada pela AIB. Ferrador diz que o objetivo é apoiar "quem está governando" para defender interesses do setor."(SELIGMAN e BRAGON, 2009a)

Também em reportagem da Folha de São Paulo os presidentes da AIB, Sergio Ferrador, e do SECOVI, João Batista Crestana, defenderam a atuação conjunta do setor como forma de fortalecer o lobby da categoria, mas negaram qualquer atividade ilegal. Crestana afirmava que a AIB nunca visou infringir a legislação eleitoral.

> (...)Empresas têm pleito semelhante. Chegaram à conclusão que poderiam se associar, juntar os seus tamanhos e faturamentos e pleitear junto à representatividade executiva, legislativa, judiciária, de uma maneira mais estruturada, mais profissional (SELIGMAN e BRAGON, 2009b)

Uma semana após a reportagem do jornal Folha de São Paulo, o presidente do SECOVI, João Crestana, divulgou nota para negar a existência de irregularidades:

O SECOVI-SP (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo), cumprindo de maneira plena a legislação que coíbe o financiamento de campanhas eleitorais por instituições de classe de sua natureza jurídica, não fez doação alguma a partidos ou candidatos nas eleições de 2008 ou em quaisquer outras. Tampouco, intermediou ou repassou recursos para que doações fossem feitas de maneira indireta. Burlar normas vigentes não é vocação da entidade, que sempre se pautou pela mais absoluta transparência, respeito ao arcabouço legal e parâmetros éticos na legítima defesa da habitação.

Desse modo, é improcedente a ilação, contida em noticiário da *Folha de S. Paulo* veiculado ao longo desta semana, de que o Secovi-SP teria usado a Associação Imobiliária Brasileira (AIB) para doar dinheiro a políticos e partidos. A série de matérias, com todo o respeito que merece esse grande jornal brasileiro, não corresponde à verdade.

Em primeiro lugar, não há repasses sub-reptícios de recursos, ao arrepio da lei, como sugerem as matérias. Tal postura, definitivamente, não é prática do Secovi-SP, entidade historicamente reconhecida por sua seriedade e interação transparente com seus associados, a sociedade e o setor público. Sua diretoria estatutária é ocupada por empresários, eleitos pelo voto soberano dos associados, que dedicam muito tempo e trabalho voluntário à atuação associativista. Essas pessoas não estão no Secovi-SP para desrespeitar a lei. São as primeiras interessadas em primar pela imagem do setor e a lisura de sua conduta individual, bem como de suas empresas.

Em segundo lugar, a AIB, como declarado pelo seu respectivo presidente, é uma instituição juridicamente constituída e legalmente qualificada para, no escopo de sua representatividade e objetivos, promover estudos, projetos e pesquisas de caráter técnico que visem a aperfeiçoar o setor. Conforme a própria associação também já esclareceu, os recursos alocados à contribuição para campanhas políticas advêm de empresas privadas, também autorizadas pela lei a esse escopo de financiamento. Para que não pairem dúvidas sobre todo esse processo, as doações na campanha de 2008, citadas na série de matérias da Folha de S. Paulo, estão todas contabilizadas na Justiça Eleitoral. Tudo feito com muita clareza! Não há o que esconder!

As matérias também tentam estabelecer ligações nebulosas entre o Secovi-SP e a AIB, como se as duas instituições tivessem intencionalmente o propósito de esconder sua sinergia. Não têm! O fato de vereadores ouvidos pela Folha terem dito, segundo o jornal, que trataram das doações eleitorais com diretores do Secovi-SP significa, apenas, haver algumas congruências nas diretorias de ambas as entidades. É simples assim. As duas atuam no mesmo setor de atividade, mas cumprindo missões específicas e trabalhando no âmbito do que a lei estabelece para cada uma delas. O Secovi-SP, de

> sua parte, cumpre tudo o que cabe a um sindicato, desde as negociações dos dissídios coletivos com as representações dos trabalhadores, até a melhoria técnica do setor, por meio de cursos, intercâmbios, palestras, seminários e congressos.
>
> Esclarecidos esses pontos, é fundamental deixar nítida a relevância das entidades e associações — patronais e dos trabalhadores — no contexto da democracia. Elas integram os principais pilares da sociedade civil organizada. Como tal, e conforme o mais contemporâneo conceito de representatividade democrática, devem propugnar pela presença de políticos alinhados com as suas causas nos poderes constituídos, em especial no Legislativo, representante institucional das pessoas físicas e jurídicas. A defesa dos interesses dos respectivos setores é legítima.
>
> Nesse sentido, o ramo imobiliário, por meio de suas entidades e associações, defende e apoia idéias e conceitos voltados ao direito de propriedade e ao ordenamento dos ambientes urbanos. Há décadas, dedica-se a contribuir com os poderes constituídos para a formulação de políticas públicas eficazes. Assim, se há vereadores que receberam doações legais de empresas do setor, tenham absoluta certeza: se, de fato, forem sensíveis ao que defendem o Secovi e todas as demais entidades que se interessam pelo relevante tema, legislarão em prol de uma metrópole com habitações dignas para todos, saneada ambientalmente, muito bem urbanizada e na qual a habitação, direito essencial da cidadania, será um grande alicerce de qualidade da vida e justiça social." (SECOVI, 2009)

Esse caso gerou problemas judiciais sobre a legalidade das doações. Em primeira instância, o juiz Aloísio Sérgio Rezende Silveira, da primeira zona eleitoral de São Paulo, multou a Associação Imobiliária Brasileira em R$30.800.000,00 (trinta milhões e oitocentos mil reais) por doações ilegais a candidatos e partidos na campanha eleitoral de 2008. Trata-se, segundo o Ministério Público, de uma das maiores multas aplicadas na história da justiça eleitoral e corresponde a cinco vezes o valor das doações da Associação.

> A Associação Imobiliária Brasileira (AIB) parece que existe com a única finalidade de arrecadar recursos de seus associados, e doá-los aos candidatos nas eleições proporcionais e majoritárias."

E continua citando a declaração do representante legal da associação.

> AIB não tem funcionários (não tem folha de pagamento) e suas receitas são provenientes de doações voluntárias das empresas do setor imobiliário

> empreender. A AIB doou na eleição municipal de 2008 nada mais nada menos do que um total de R$ 10.672.000,00 (dez milhões e seiscentos e setenta e dois mil reais) em quantias diretamente a candidatos, comitês de campanha e diretórios municipais e estaduais de inúmeros partidos.
>
> A Associação, segundo o seu representante legal, não exige ficha de inscrição, carteiras para identificação, contribuição mensal ou anual de seus associados. Chega a afirmar textualmente que "na verdade sequer associados há na AIB" e que age como gestora dos interesses das empresas colaboradoras todas elas ligadas ao setor imobiliário.
>
> Partindo da premissa de que os seus associados ou colaboradores poderiam, cada qual, fazer doação aos candidatos, no limite percentual de 2% do faturamento bruto do ano anterior (art. 81, § 1º da Lei nº 9.504/97), qual a razão de ser da Associação Imobiliária Brasileira (AIB), já que não existe senão formalmente? Não é necessário nenhum esforço de intelecção para divisar na existência da Associação Imobiliária Brasileira (AIB) uma verdadeira fraude à lei, justamente para encobrir doações de eventuais fontes vedadas, dentre elas entidadede classe ou sindical (art. 24, inc. VI da Lei nº 9.504/97).
>
> É um simulacro de associação, que não tem atividade própria, funcionários e nem mesmo associados há, o que foi confessado pelo seu representante legal. Por isso, reconhece-se a figura da fraude à lei, por presunção, adotando-se a tese esposada em voto proferido pelo Ministro Cezar Peluso na sessão de 12.12.2006 (Pet. nº 2.594/DF) "

No de 2009, o Ministério Público do Estado de São Paulo, por seu Promotor de Justiça Eleitoral da 1ª Zona da Capital Maurício Antonio Ribeiro Lopes, ingressou com Representações para o fim de revisão da prestação de contas de 29 (vinte e nove) vereadores eleitos para a Câmara Municipal de São Paulo nas eleições de 2008. Destes 22 (vinte e dois) foram cassados em primeira instância e as doações da AIB integraram também o processo de cassação do então prefeito de São Paulo Gilberto Kassab. Todas as cassações foram revertidas pelo TRE, assim como a cassação do prefeito.

No ano seguinte as *"ligações nebulosas entre o Secovi-SP e a AIB"* viraram caso de polícia em fevereiro de 2010 quando o Setor de Investigações Gerais da 1ª Delegacia Seccional de polícia da Capital (Centro de São Paulo) abriu inquérito para apurar suposta formação de quadrilha, fraudes, crimes contra a fé pública e manutenção de "caixa dois" contra os representantes legais de algumas das maiores construtoras do País, todas elas associadas à AIB. O inquérito visava a relação completa das empresas associadas à AIB entre 2006 e 2008 e quem são seus responsáveis. Solicitou-se também cópia da ata da assembléia constitutiva e a verificação de seus objetivos sociais - para

observar se entre este está o de destinar recursos a campanhas eleitorais. Os investigadores visavam verificar quais são as fontes de recursos e como são feitas as contribuições, além de quanto cada sócio colaborou e se há recibo das contribuições buscando identificar quanto cada empresa contribuiu e para qual candidato e partido. A reação da AIB foi imediata, com um pedido de *habeas-corpus* impetrado no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) solicitando que o inquérito fosse encerrado. Em julho do mesmo ano Tribunal de Justiça de São Paulo mandou trancar este inquérito policial. A decisão Unânime da 3ª Câmara Criminal beneficiou a entidade e seu presidente. A defesa sustentou que seus clientes sofriam de constrangimento ilegal, por parte da autoridade policial. O principal argumento dos advogados foi o de que o inquérito foi aberto com base em delação anônima, feita por meio de carta apócrifa. Para a defesa, a investigação violava o Estado democrático de direito. Em seu voto, o relator do recurso, desembargador Moreira Silva, advertiu que a Constituição veda o anonimato.

6.2.Fim do financiamento empresarial de campanha – Um novo paradigma

Em setembro de 2015 o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650, ajuizada em 05 de setembro de 2011 (ADI 4650/DF)

Por oito votos a três, os Ministros do Supremo Tribunal Federal acolheram a tese apresentada pelo Conselho Federal da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) de inconstitucionalidade das doações empresariais. No voto do relator Luiz Fux a afirmação de que *"uma mesma empresa contribui para a campanha dos principais candidatos em disputa e para mais de um partido político, razão pela qual a doação por pessoas jurídicas não pode ser concebida, ao menos em termos gerais, como um corolário da liberdade de expressão"*. Foi o que ocorreu no caso analisado, das doações realizadas pela AIB.

Essa medida reposiciona as estratégias legislativas dos agentes dominantes e sua correlação de forças no campo. Novos mecanismos de diálogo e de influência junto ao Poder Legislativo podem ter sido (e provavelmente foram) desenvolvidos. Uma agenda importante de pesquisa junto ao Poder Legislativo é a identificação e análise

destas novas estratégias que foram desenvolvidas a partir da proibição do financiamento empresarial de campanhas eleitorais.

7.A PARTICIPAÇÃO POPULAR

7.1.Planejamento urbano: Do paradigma tecnocrático à gestão democrática das cidades

A história do planejamento urbano brasileiro é uma história que se inicia com técnicos, em gabinetes. Ainda que representassem interesses políticos dos setores que visavam obter ganhos com a construção do espaço urbano, o planejamento urbano tem em sua gênese o ideal de uma atividade técnica, formulada por especialistas, no caso, os arquitetos. (FELDMAN, 2005).

Esse paradigma se altera a partir das lutas protagonizadas por setores da academia em conjunto com os movimentos sociais, que iniciaram um processo de disputa sobre como deveria ser a formulação da política urbana, em busca da construção de cidades que contemplassem as demandas dos setores populares. Passaram então a fazer uma disputa institucional sobre outra maneira de se conceber a política urbana.

Esta luta tem em seu ápice a edição do Estatuto da Cidade. Entre as diretrizes estabelecidas no documento legal consta:

> 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:
>
> (...)
>
> II – 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;

Buscava-se a partir da gestão democrática das cidades, diretriz para todas as etapas da política urbana (formulação, execução e monitoramento) que novas vozes fossem ouvidas para que novos interesses fossem contemplados. Assim, de acordo com a vontade da maioria, acreditava-se que as demandas dos setores populares fossem garantidas na formulação das políticas urbanas, dando vez e voz aos dominados e alterando a correlação de forças no campo.

Com o novo texto legal, enterrava-se, assim, o paradigma da política formulada nos gabinetes.

Entretanto, diferentemente do que se poderia imaginar, este mecanismo foi apropriado pelos agentes dominantes, que o utilizam para satisfazer seus interesses na formulação da política urbana.

7.2.O paradoxo da participação

Se a diretriz da gestão democrática das cidades impôs a necessidade de participação popular na formulação de toda a política urbana e criou espaços para os setores populares apresentarem suas demandas, também serviu de instrumento de legitimação para justificar os espaços que os dominantes já detinham na formulação das políticas urbanas.

A partir do estabelecimento da diretriz, Comissões como a CTLU não mais poderiam ser compreendidas como órgãos destituídos de legitimidade, criados para expressar o interesse dos agentes dominantes. Passaram a ser considerados instrumentos de participação popular, respaldados pela diretriz estabelecida no Estatuto da Cidade, da gestão democrática em todas as suas etapas.

Diversos instrumentos de participação foram criados, mas a mudança na política urbana, a alteração na desigualdade socioespacial do território, esta não ocorreu. Conforme afirma Bassul (2011):

> De um lado, sobretudo no aspecto institucional, avançamos. Em lugar do deserto administrativo (...) o tema urbano passou a merecer, a partir de 2003, um ministério específico, o das Cidades; foi constituído o Conselho das Cidades, de natureza consultiva e deliberativa, integrado por representantes do poder público e de entidades sociais e empresariais; e fomentou-se um enorme acervo participativo nos processos de elaboração de planos diretores. (...)Entretanto, do ponto de vista da efetividade, os resultados não são ainda tão meritórios. Malgrado as notáveis melhorias que o Brasil vem experimentando nos últimos anos, a verdade é que ainda somos um país profundamente desigual (BASSUL, 2011, p.5)

Estes instrumentos garantiram uma pretensa legitimidade da política urbana formulada junto aos setores populares, pois foram criados canais institucionais para apresentarem suas demandas. No entanto, estes agentes não conseguiram efetivá-las. A participação popular, portanto, funciona apenas como um mecanismo de garantia de legitimidade na formulação da legislação urbanística. As novas legislações podem se apresentar como "mais legítimas" que as anteriores, porque agora foram construídas a partir do diálogo com os determinados setores da sociedade.

Como afirma Bourdieu :

> O problema [destas estruturas] é fazer de modo que o povo entre no jogo e se deixe encantar pelo jogo, deixe-se encantar pela ilusão política – mas para se encantar com o jogo político é preciso ter um mínimo de chances no jogo. (...) É uma lei fundamental da teoria dos campos: se você não tem um mínimo de chances no jogo, não joga. É preciso um mínimo de chances no jogo para ter vontade de jogar (Bourdieu, 2014, p.465).

Os mecanismos de participação popular são estes instrumentos que fornecem aos dominados a vontade de permanecer no jogo, que disputem os rumos dessa política e que reconheçam seus resultados como legítimos, ainda que nunca consigam satisfazer suas necessidades.

Desta maneira, por trás de um interesse legítimo – dar voz aos setores populares, os agentes dominados no campo do poder – foi criado o instrumento jurídico perfeito, capaz de justificar o resultado da política urbana, ainda que não atenda os interesses da imensa maioria da população.

A partir da demanda dos agentes dominados, conseguiram atingir os objetivos últimos dos agentes dominantes. Como afirrma Bourdieu:

> (...) como dar o suficiente para que eles nos deixem em paz? O suficiente para que participem mas não demais, para que nos deixem em paz? (Bourdieu, 2014, p. 465).

7.3.Para além das narrativas, uma construção perversa

Dissertar sobre a participação popular não é apenas discutir a construção de narrativas. Há implicações práticas que fortalecem a posição dos dominantes durante os processos de participação popular.

Vimos acima que o processo de participação é diretriz que acompanha toda a política urbana. Portanto, os processos de revisão da legislação urbanístico devem ser acompanhados de fóruns participativos.

Conforme foi previamente apresentado neste trabalho, no momento da revisão da legislação urbanística ocorre com mais intensidade o processo de protocolizar empreendimentos para preservar os parâmetros urbanísticos da legislação anterior. Esta é uma das principais críticas ao "direito de protocolo": a formação de "bancos de projetos" às vésperas das revisões legislativas.

Pois bem, isso cria uma lógica perversa no procedimento participativo. Enquanto os setores populares creem que estão apresentando suas demandas para serem contempladas na revisão legislativa das normas urbanísticas, o setor empresarial está organizando seu estoque de projetos para preservar os parâmetros urbanísticos da lei "moribunda".

Ou seja, quanto mais duradouro for o processo participativo, maior é o prazo para os agentes dominantes organizarem o seu próprio planejamento sobre a expansão urbana, porque tem capacidade de planejarem intervenções de longo prazo, que possam inclusive superar o prazo de vigência da nova lei que ainda está sendo gestada, até a sua futura revisão.

Isso tende a se agravar ainda mais com o "direito de projeto". Como a atual legislação urbanística (o Plano Diretor vigente, Lei Municipal 16.050/2014) não permite mais que os protocolos garantam todos os parâmetros urbanísticos da legislação anterior, mas apenas os que dizem respeito ao projeto apresentado, isso significa que é necessário um maior planejamento de cada uma das áreas prioritárias de que dispõe o setor empresarial em seu estoque de terras. Dessa forma, interessa ao setor empresarial incentivar que as revisões legislativas contenham processos participativos mais longos,

para que possam realizar seu planejamento próprio, montar seu “banco de projetos” e, justamente, não se submeter aos efeitos da legislação que está sendo formulada em conjunto com os setores populares e será aprovada.

Trata-se de um dilema que ainda não tem solução. Como garantir que os interesses representados pelos setores populares possam ser contemplados (ou, no mínimo, apresentados) sem que isso prejudique a condução da política urbana pelo Poder Público?

Definitivamente esta é uma agenda de pesquisa que precisa ser pensada no âmbito dos estudos urbanos, sob pena deste processo se configurar somente como instrumento de legitimação dos dominados para satisfazer os interesses especulativos dos dominantes.

8. O SISTEMA DE JUSTIÇA - JUÍZES, PROMOTORES E SOCIEDADE CIVIL: UM CONFLITO?

Apesar de se apresentar como neutro, o Direito carrega conteúdos que refletem a correlação de forças no campo do poder. Esse processo é construído ideologicamente e se reproduz em todas as suas dimensões - desde o modo como é ensinado nas Faculdades ao modo como apresenta suas decisões judiciais (BOURDIEU, 1989; MACHADO, 2009).

Por esta razão o Poder Judiciário reflete a correlação de forças presentes no campo do poder e, via de regra, os juízes decidem em favor dos interesses dos agentes dominantes. Esta afirmação é questionada por estudiosos de outras áreas do conhecimento – como os economistas -, que muitas vezes afirmam que os juízes tendem a favorecer a "parte mais fraca" (ARIDA et. AL, 2005). De toda forma, esta hipótese não encontrou guarida em trabalhos que analisam as decisões judiciais (FERRÃO & RIBEIRO, 2006), muito embora estes trabalhos não tenham analisado, especificamente, as decisões referentes ao Direito Urbanístico.

Estudos sobre ensino jurídico fornecem pistas sobre as causas deste judiciário que joga com as elites: os cursos tem formação excessivamente dogmática, com pouca ou nenhuma análise empírica, salvo os poucos núcleos de prática jurídica. Esta tradição reforça o caráter sacralizado da propriedade privada e um direito quase absoluto sobre ela (SOUSA JÚNIOR., 1984; 1996a; 1996b). Além disso, são raríssimos os cursos de direito que tem a disciplina de direito urbanístico em seu quadro, mesmo como matéria optativa. Dessa forma, os juristas, ao exercerem suas profissões, reproduzem a lógica ensinada nas escolas jurídicas.

Dessa maneira, o Poder Judiciário historicamente se apresenta como uma espécie de "guarda pretoriana" dos interesses dos agentes dominantes na política urbana, o último bastião para a sua defesa de seus interesses. Pior, são chamados a decidir sobre as questões mais controversas, aquelas que a legislação não restou clara, que a CTLU não conseguiu emitir uma posição satisfatória.

8.1.Cumpra-se

Independente de maior ou menor familiaridade dos juízes com os temas relacionados ao direito urbanístico, quando encontram decisões que versem sobre a temática devem apontar alguma solução. Isto porque o texto constitucional é expresso ao afirmar , em seu Art. 5º, XXXV, que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

Entretanto, o judiciário é um local onde esses temas são considerados "exóticos". O desconhecimento dos temas relativos à política urbana, a formação orientada em sentido diverso e a falta de sanções bem definidas nos casos de descumprimento da legislação urbanística (seguramente planejado dessa forma pelos agentes dominantes durante o processo de elaboração legislativa) os mecanismos de "previsibilidade" e "calculabilidade", tão propagados no mundo jurídico.

Diversos casos poderiam ser utilizados como exemplo para ilustrar essa confusão jurídica advinda desta falta de critérios referentes a estes temas no judiciário. Um deles é o que versa sobre as irregularidades na construção do "Templo de Salomão". A obra, de 74.000 m² (setenta e quatro mil metros quadrados), foi construída unicamente a partir de alvarás de reforma, com o objetivo de burlar os requisitos de zoneamento que deveriam ser atendidos naquela Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), além de tantas outras irregularidades. Quais deveriam ser as sanções para esta construção irregular? A demolição da obra, que custou R$680.000.000,00 (seiscentos e oitenta milhões de reais) (PAGNAN & GERAQUE, 2014)?

O Ministério Público Estadual, em negociação com a Prefeitura Municipal de São Paulo, apresentou a proposta de construção de três mil e quinhentas casas populares para regularizar o terreno, número calculado por analogia de critérios que deveriam ser observados naquele zoneamento. Entretanto, não existem regramentos definidos sobre as sanções que devem ser aplicadas a partir da simples "subsunção do fato à norma" nos casos de descumprimento da legislação urbanística. Todos estes debates merecem uma reflexão mais aprofundada dos operadores do direito.

8.2.A hora e a vez dos dominados?

Ainda que existam dominantes e dominados, o campo do poder é um espaço em disputa. Não fosse assim, seria um bloco, não um campo (BOURDIEU, 2014). Dessa forma, ainda que haja dominantes e dominados, ele é permeável às disputas que podem resultar em deliberações diferentes da imaginada antes do jogo começar a ser jogado.

Os setores populares compreenderam que o judiciário pode ser um desses espaços. A partir de ações de litígio estratégico, também chamado de "advocacy", organizações da sociedade civil decidiram questionar o processo de revisão do Plano Diretor do município de São Paulo no ano de 2009.

Para isso, ajuizaram ação civil pública questionando a diminuta participação popular do processo. Nele, a população tinha apenas dois minutos de fala em um processo com restritas audiências públicas, em comparação com as mais de trezentas que haviam sido realizadas na elaboração do Plano Diretor vigente à época (Lei Municipal 13.430/2002). O Ministério Público de São Paulo, por meio de sua Procuradoria Judicial de Habitação e Urbanismo, ajuizou outra ação civil pública no mesmo sentido, que posteriormente se fundiram. A partir dessas ações, o Poder Judiciário decidiu que o processo deveria ser paralisado e teria de ser reiniciado, com mecanismos que garantissem a efetiva participação popular, respaldado na diretriz da gestão democrática das cidades presente no Estatuto da Cidade (SAULE Jr. et. al, 2010)

Casos como esse abrem uma diversificada agenda de pesquisas nos temas relativos à judicialização da política urbana: O judiciário pode servir de espaço para garantia dos interesses dos setores populares na política urbana? Quanto dessa estratégia tem relação com a edição do Estatuto da Cidade? Quais os parâmetros que devem ser observados pelos juízes no momento da decisão? Como quantificar a participação popular, ou seja, a partir de quais critérios ela poderia ser considerada suficiente? A criação de promotorias especializadas leva a uma maior qualidade nos procedimentos relativos à política urbana? Isso poderia ocorrer também nas Varas do Poder Judiciário (isto é, separado das Varas Cíveis ou das Varas da Fazenda Pública, criando então, varas de "direito urbanístico")? Há brechas para a garantia dos interesses dos setores

populares nas disputas judiciais? O judiciário ainda se configura como um espaço de garantia dos interesses dos setores dominantes?

Cada uma dessas questões poderia ser uma pesquisa isolada e, especialmente neste tema do Judiciário, as Faculdades de Direito não podem se eximir destas discussões.

CONCLUSÃO: O CERCO ESTÁ FECHADO? DISPUTAS NO CAMPO DO PODER PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA

Este trabalho teve como objetivo apresentar as estratégias jurídicas do setor empresarial – os agentes dominantes no campo do poder – na formulação da política urbana. Mais que apresentar respostas, o trabalho apresenta alguns caminhos e muitas perguntas, que podem abrir uma agenda de pesquisa nas interfaces entre a sociologia do direito, a teoria do estado, o direito urbanístico e o planejamento urbano.

Como afirma BOURDIEU :

> Os documentos históricos, como todos os documentos, como uma entrevista, um quadro estatístico, etc. – isto é uma banalidade epistemológica que, mesmo assim, cumpre relembrar – só falam se tivermos perguntas [a lhes fazer] (BOURDIEU, 2014, p.94).

A construção de um trabalho que dialogue com múltiplas áreas do conhecimento constituiu uma escolha metodológica definida a partir da compreensão que as separações estanques entre cada uma dessas áreas do conhecimento não vem produzindo resultados adequados, porque não permitem uma completa compreensão da questão urbana, que é multidisciplinar.

A análise da utilização do direito na formulação de estratégias de influência no campo do poder auxilia a compreensão das lutas que estão por trás desse instrumento. Para isso foi necessário desnudar o papel do Estado e do Direito como instrumentos de afirmação das posições dos agentes dominantes e como produto de lutas sociais que construíram as instituições dos modos que as conhecemos atualmente, independente de se apresentarem como neutras, universais e dissociadas de um tempo histórico.

> As entidades sociais, as instituições, são constantemente campos de luta entre os próprios agentes que participam dessas instituições, quanto ao sentido, quanto ao uso, etc (Bourdieu, 2014, p. 421).

A construção de dois modelos que estruturam as estratégias jurídicas – o “coser” e o “cozer” auxilia na compreensão de cada uma das “estratégias em espécie” apresentadas na segunda parte do trabalho. Ressalto que desde que foram apresentados estes modelos foram descritos apenas como instrumentos analíticos, para facilitar a compreensão dos modos de atuação dos agentes dominantes no campo. Ao longo de todo o trabalho busquei demonstrar como estas estratégias não eram estanques e nem estavam separadas: os mecanismos foram sendo moldados a partir de alterações

ocorridas no campo, se apropriando destas novas tensões surgidas e atuando, no mais das vezes, de maneira interrelacionada.

Quanto a cada uma das seis estratégias jurídicas apresentadas, que chamei acima de "estratégias em espécie", a saber: i) Bonecas russas, ii) Comissão de Notáveis; iii)Direito de Protocolo; iv) Legislativo; v) Participação Popular; e vi) Poder Judiciário, ressalto que seus mecanismos de funcionamento não operam da mesma maneira ao longo do tempo. Não faria sentido afirmar isto a partir das referências teóricas que embasaram este trabalho, visto que ele parte da premissa de que o campo é um espaço em disputa; de toda maneira, busquei apresentar alguns exemplos que demonstrassem as lutas que ocorriam no campo ao longo do tempo e as alterações nas estratégias.

Como afirma BOURDIEU:

> Os agentes que estão envolvidos nesse universo estão em luta dentro do Estado, no qual encontramos todas as divisões da sociedade. (...) O essencial das lutas políticas envolve agentes externos ao campo burocrático, mas que estão numa relação de homologia com os agentes inscritos no campo burocrático e nas lutas inerentes ao campo burocrático (Bourdieu, 2014, p. 477).

Cabe ressaltar também que esta pesquisa optou por analisar as estratégias jurídicas utilizadas sob a ótica dos agentes dominantes. O mesmo poderia ter sido feito sob a ótica dos agentes dominados – chamado neste trabalho de "setores populares". Devido ao fato do campo do poder ser um espaço de disputas, um novo trabalho poderá ser feito sob esta outra ótica, de outros agentes. Em alguns trechos desta dissertação tangencio estas possibilidades, que não foram desenvolvidas apenas pela escolha metodológica de se concentrar nas estratégias dos agentes dominantes.

Uma reflexão que pode ser feita a partir da leitura deste trabalho é se estamos diante de uma perspectiva fatalista na formulação das políticas urbanas, se o cerco está fechado. Muito embora esta pesquisa tenha apresentado estratégias com elevado grau de sofisticação para a manutenção dos interesses dos agentes dominantes no campo do poder, vimos que este é um espaço de disputa, sujeito a mudanças. Ao invés de afirmar que estas estratégias garantirão a perpetuação dos mesmos agentes em sua posição de dominância, prefiro entender que a compreensão de cada uma delas é o que possibilitará

a construção de mecanismos de luta passíveis de alterar a correlação de forças do campo do poder.

Por fim, é importante ressaltar que muitas agendas são abertas neste trabalho e aqui as apresento para que outras pesquisadoras e outros pesquisadores, se tiverem interesse, possam desenvolvê-las. Como disse Bourdieu, no prefácio à edição brasileira de *Razões Práticas*

> Se posso fazer um voto, é o de que meus leitores, especialmente os mais jovens, que começam a se envolver em pesquisas, não leiam este livro como um simples instrumento de reflexão, um simples suporte de especulação teórica e da discussão abstrata, mas como uma espécie de manual de ginástica intelectual, um guia prático que é preciso aplicar a uma prática, isto é, uma pesquisa prazenteira, liberta de proibições e de divisões e desejosa de trazer a todos a compreensão rigorosa do mundo que, estou convencido, é um dos instrumentos de liberação mais poderosos que contamos (BOURDIEU, 2007, p.8).

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. Entre Deus e o diabo mercados e interação humana nas ciências sociais**. Revista Tempo Social**, São Paulo, vol 16 n.2. 2004.

ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder.** o bacharelismo liberal na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**: nota sobre aparelhos ideológicos de Estado. Rio de janeiro: Graal, 1985.

ALFONSIN, Betânia M. **Direito à Moradia**: instrumentos e experiência de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997.

_____. **A Política Urbana em disputa**: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colômbia e Espanha). Tese (Doutorado) - Instituto de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008

ANITUA, Gabriel Ignacio. Notas sobre la metodología de investigaciones empíricas en derecho. In COURTIS, Christian. Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica. Madrid: Trotta, 2006, p. 299/319.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 5 ª. Ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

ARIDA, Persio; BACHA, Edmar Lisboa; LARA, André. ROBIN HOOD versus KING JOHN: Como os Juízes locais decidem casos no Brasil São Paulo: Aduaneiras, 2005.

BASSUL, José Roberto. (2005). Estatuto da Cidade: Quem Ganhou? Quem Perdeu? Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. 260 p.

_____. A constitucionalização da questão urbana. In: DANTA, Bruno et al . Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Vol. IV. Estado e Economia em vinte anos de mudanças. Brasília: Senado Federal . 2008.

_____. Avanços e obstáculos para a implementação do Estatuto da Cidade. Congresso 10 anos do Estatuto da Cidade, Porto Alegre. 2011.

BELEM, Marco Aurélio Purini; SILVA, Renata Gomes da; SILVA, Stacy Torres da . Desafios do serviço legal em ações de usucapião coletivo no judiciário paulista: experiências de extensão universitária na comunidade do Paraisópolis. In: V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2008, Manaus. O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectivas. Porto Alegre: Magister, 2008.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato edifusão da casa própria. 4ª Ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Homo Academicus.** Trad. Ione Ribeiro Valle; Nilton Valle. Rev. Téc Maria Tereza Queiroz Piacentini. Florianópolis: 1ª Ed. UFSC, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Trad. Miguel Serras Pereira. 1ª Ed. Rio de Janeiro. Marco Zero. 1983

_____. La delegation et Le fetichisme politique", *Actes de La echerche em sciences sociales*, Paris. 52-3,p. 49-55, 1984.

_____. O poder simbólico. Trad. de Fernando Tomaz. 1ª Ed.Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

_____. Structures, Habitus, Pratices, In**: The logic of Pratice**. Stanford: Stanford University Press, pp 52-65, 1990.

_____. Les structures sociales de l'économie. 1ª Ed. Paris: Éditions du Seuil, 2000.

_____. **A produção da crença:** contribuição para uma economia dos bens simbólicos. São Paulo: Zouk, 2004

_____. O campo econômico. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, v.6, p. 15-57, 2005.

_____. Da casa do rei à razão de Estado: um modelo da gênese do campo burocrático. In: WACQUANT, L. (org). **O Ministério do Ministério –** Pierre Bourdieu e a política democrática. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

_____ **La Noblesse d'Etat:** Grandes Ecoles et espitrit de corps. 2ª Ed. Paris, Minuit. 2006.

_____. **Razões práticas:** sobre a teoria da ação. 8ª Ed. Campinas: Papirus, 2007.

_____. **A distinção** – crítica social do julgamento. 1 ªEd. São Paulo/Porto Alegre: EDUSP/Zouk, 2008.

_____. **A economia das trocas simbólicas.** 6ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

_____. **Sobre o Estado.** 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRUNO, Fernando. **Princípios de Direito Urbanístico**. São Paulo, Sergio Fabris Editor, 2015

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O direito na sociedade complexa.** 2ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2011.

_____. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. v. 1. 196p

COUTINHO, Diogo R. **O Direito nas Políticas Públicas** *in* SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (orgs.). Contratos Públicos e Direito Administrativo. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros-SBDP, 2015.

CRESTANA, João. Secovi-SP e AIB: duas entidades, uma causa! Disponível em <http://old.secovi.com.br/noticias/secovi-sp-e-aib-duas-entidades-uma-causa/757/> acesso 10 novembro 2018

CYMBALISTA, Renato (Org.). **The challenges of the democratic management in Brazil:** the right to the city. São Paulo: Instituto Polis: Fundação Ford, 2008.

DAHL, Robert A.. **Who governs** ? Democracy and Power in an American City. New Haven: Iale Un. Press, 1961

DAVIS, Mike. **O planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DOAÇÕES Irregulares da AIB envolvem 92 candidatos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 out. 2009. Poder. < disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2009/10/640707-doacoes-irregulares-da-aib-envolvem-92-candidatos.shtml>. Acesso em 10 de novembro 2018.

ENGELMANN, Fabiano. **Sociologia do campo jurídico.** São Paulo: Ensaios, 1991.

FARIA, José Eduardo; LIMA LOPES, José Reinaldo. Pela democratização do Judiciário. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e Justiça:** a função social do Judiciário. São Paulo. Ática. 1989.

FARIA, José Eduardo. **Justiça e conflito:** os juízes em face dos novos movimentos sociais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

_____ . O sistema de justiça brasileiro: experiência recente e futuros desafios. **Estudos Avançados,** v.18, n-51, p. 125- 133, 2004.

FALCÃO, Joaquim. **Os advogados:** o ensino jurídico e mercado de trabalho. Recife: Ed. Massangana, 1984.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento.** São Paulo: 1947- 1972. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo – EDUSP/Fapesp, 2005.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. Apresentação. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana:** Novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 7-14.

_____. Constructing the `Right To the City' in Brazil. **Social & Legal Studies,** Los Angeles, London, New Delhi And Singapore, v. 16, n. 2, p.201-219, 2007.

FERNANDES, Florestam. **A Questão da USP.** São Paulo. Brasiliense, 1984.

FERRÃO, Brisa Lopez de Melo; RIBEIRO, Ivan César Ribeiro. Os Juízes Brasileiros Favorecem a Parte Mais Fraca?. 2006. Disponível em SSRN: https://ssrn.com/abstract=938176 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.938176

FIX, Mariana. **Parceiros da Exclusão:** duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. 2ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2007

_____.**São Paulo Cidade Global –** fundamentos financeiros de uma miragem.1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

FERRAZ, Adriana e ZANCHETA, Diego. Prefeitura quer 3,5 mil casas populares por Templo de Salomão. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 12 Set. 2014. Disponível em : <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-quer-3-5-mil-casas-populares-por-templo-de-salomao,1558775>.Acesso em 10 de novembro.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO et al. **Déficit Habitacional no Brasil**. Municípios selecionados e microrregiões geográficas. 2004. Disponível em: www.cidades.gov.br

JUSTIÇA Eleitoral de SP cassa 13 vereadores. **Valor Econômico**, São Paulo. 20 out. 2009. Política, p. A7.

GOTTIDIENER, Mark: **A Produção Social do Espaço Urbano**. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo – EDUSP, 1993.

GRÜN, Roberto. Modelos de Empresa, Modelos de Mundo: sobre algumas características culturais da nova ordem econômica e da resistência a ela. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, outubro. 1999.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes:* Do direito a cidade à revolução urbana. Tradução Jeferson Camargo. 1.ed.São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente.** Disjunções da demoracia e da modernidade no Brasil. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBGE - INSTITUTOS BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA .**Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro. IBGE, 2010.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** Tradução João Baptista Machado. 6ª Ed. - São Paulo : Martins Fontes, 1998.

KRONMAN, Anthony. *Max Weber.* Tradução John Milton. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LEBARON, F. L'enquête quantitative en sciences sociales. Paris: Dunod. 2006.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** 4. ed. São Paulo: Centauro, 2013. Tradução de Rubens Eduardo Frias.

LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. **Opin. Publica**, Campinas , v. 16, n. 2, p. 366-393, Nov. 2010 . Disponível <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-

62762010000200004&lng=en&nrm=iso>. access on 15 Nov. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762010000200004> acesso em: 10 novembro 2018

LENIN, Vladímir Ilitch. **O Estado e a Revolução:** A doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução. Trad. Paula Almeida. São Paulo: Boitempo. 2017.

LIMA LOPES; José Reinaldo de. Uma introdução à história social e política do processo. In: WOLKMER, Antônio C. (Org.). **Fundamentos da História do Direito.** 2. Ed. Belo Horizonte: Del Hey, 2001.

_____. **As palavras e a Lei:** direito, ordem e justiça na história do pensamento jurídico moderno. São Paulo: Ed.34/EDESP, 2004.

MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001–2012) e agenda de pesquisa. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 23, n. 54, p. 155-183, June 2015. Disponível em. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000200155&lng=en&nrm=iso>. accesso em 10o Nov. 2018.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ensino jurídico e mudança social.** 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009)

MARICATO, E. et al. **Cidades Rebeldes:** Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo : Carta Maior, 2013.

MARICATO, Erminia. **Metrópole Na Periferia do Capitalismo**. São Paulo: HUCITEC, 1996

_____. **Brasil, cidades.** Alternativas para a Crise Urbana. 1ª Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

_____. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis, Vozes, 2011.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. São Paulo: além do plano diretor. **Estudos. Avançados**, São Paulo, v.17, n47, p. 167-186, Abril. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. **Direito Municipal Brasileiro.** 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MICELI, Sergio. I**ntelectuais e classe dirigente no Brasil** (1920-1945). São Paulo: DIFEL, 1979.

_____. Materialismo Simbólico - Prefácio. In: BOURDIEU, PIERRE. **Sobre o Estado.** 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

MINISTÉRIO Público negocia acordo com Universal para regularizar templo.**Folha de S.Paulo**, São Paulo, 13 set. 2014. Poder, p. P2.

NOBRE, Marcos. O que é pesquisa em direiro. In: NOBRE, M. et al. **O que é pesquisa em direito.** São Paulo: Quartier Latin, 2005.

_____. **Imobilismo em movimento:** Da abertura democrática ao governo Dilma. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

OLIVEIRA, Luciano. Não fale do Código de Hamurabi! A pesquisa sociojurídica na pós-graduação em Direito. In: **Sua Excelência o Comissário e outros ensaios de Sociologia jurídica.**.Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

PAGNAN, Rogério e GERAQUE, Eduardo. Universal Burlou licença de templo, diz parecer. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 30 jul. 2014. Poder, p. P2.

_____ Igreja afirma que construção seguiu todas as exigências legais.**Folha de S.Paulo**, São Paulo, 30 jul. 2014. Poder, p. P6.

PROMOTOR diz que AIB beneficiou a 'nata da política',**Estado de S. Paulo,** São Paulo. 14 mai. 2010. Política. < disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,promotor-diz-que-aib-beneficiou-a-nata-da-politica,370709> . Acesso em 10 de novembro

PROMOTORIA apresenta exigências para regularizar Templo de Salomão. 17 SET. 2014. Disponícel em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/09/promotoria-apresenta-exigencias-para-regularizar-templo-de-salomao.html>. Acesso em 10 de novembro.

REVERBEL, Paula. Ministério Público envia à Universal proposta para regularizar templo. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 17 set. 2014. Poder, p. P2.

RODRÍGUEZ, Alfredo; SUGRANYES, Ana (org.). **Los com Techo** – Um desafío para la política de vivienda social. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2005.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei:** legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

_____ Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais,** Rio de Janeiro, v. 2, n. 11, p.31-50, nov. 2009.

_____. O que é a cidade. São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. A lógica da desordem. Le Monde Diplomatique Brasil, ano 2, n. 13, 2008.

_____.Guerra dos Lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças.1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SÁ E SILVA, Fabio Costa Morais de. **Ensino jurídico:** a descoberta de novos saberes para a democratização do direito e da sociedade. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. A universidade no século XXI.1ª Ed. São Paulo: Cortez, 2004

_____. A gramática do tempo: para uma nova cultura política" São Paulo: Cortez Editora, 2006.

_____. **Pela mão de Alice.** O social e o Político na Pós-Modernidade 9ª Ed. Revista e Aumentada. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2013.

SAULE JÚNIOR., Nelson (org.). **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora, 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson ; UZZO, K.arina; BEDESCHI, Luciana; KOETZ, Vanessa; SILVA, Stacy Torres da ; GINTERS, Isabel . Plano Diretor e a efetiva participação popular: a "revisão" do Plano Estratégico de São Paulo. In: Terra de Direitos. (Org.). Justiça e direitos humanos: experiências de assessoria jurídica popular. 1°ed.Curitiba: Terra de Direitos, 2010, v. , p.

SELIGMAN, Felipe e BRAGON, Raniere. Setor imobiliário de SP dribla a lei para ocultar doadores. **Folha de S. Paulo,** Brasília. 14 abril. 2009. Brasil, p.B2.

_____ Para entidades, ação conjunta do setor é legal. **Folha de S. Paulo,** Brasília. 14 abril. 2009. Brasil, p. B3.

_____AIB doou para 92 candidatos desde 2002. **Folha de S. Paulo,** Brasília. 22 out.. 2009. Brasil, p. B1.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanistico Brasileiro.** 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1982.

_____. Aplicabilidade das normas constitucionais. 1ª Ed. 3. tir. rev. amp. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

SINGER, Paul. **Um governo de esquerda para todos.** 1ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.

SOUZA JÚNIOR. José Geraldo. **Para uma Crítica da Eficácia do Direito**. 1ª Ed. Porto Alegre, RS: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1984. v. 1. 163p .

_____.. OAB Ensino Jurídico: Diagnóstico, Perspectivas e Propostas. 2ª Ed. Brasília, DF: Conselho Federal da OAB, 1996. v. 1. 316p .

SOUSA JUNIOR, J. G.. OAB Ensino Jurídico: Parâmetros para elevação da qualidade e avaliação. 2ª Ed. Brasília, DF: Conselho Federal da OAB, 1996. v. 1. 146p .

TJ TRANCA inquérito que investigava doações de campanha da Associação Imobiliária Brasileira. .. - Veja mais em https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2010/07/13/tj-tranca-inquerito-que-investigava-doacoes-de-campanha-da-associacao-imobiliaria-brasileira.htm?cmpid=copiaecola

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil.* São Paulo, Edusp/ Fupam, 1999. p. 169-244.

_____ **As ilusões do plano diretor.** São Paulo. 2005. Disponível em: < http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf .> acesso em 18 de novembro de 2018.

WACQUANT, Löic. (Org.). **O Mistério do Ministério –** Pierre Bourdieu e a política democrática. Rio de Janeiro. Revan, 2005.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** São Paulo: Pioneira. 5ª Ed., 1987.

_____. **Metodologia das Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez Editora 2001.

WOLKMER, Antônio C. (Org.). **Fundamentos da História do Direito.** 2. Ed. Belo Horizonte: Del Hey, 2001.

ZIZEK, Slavoj. Problemas no paraíso. In: MARICATO, E. et al. *Cidades Rebeldes:* Passe Livre e as manifestações que tomaram as do Brasil. São Paulo: Editora Boitempo: Carta Maior, 2013. p.101 -107.

ANEXO 1 – CARTA DO EMBU

Embu, 11 e 12 de dezembro de 1976

CARTA DO EMBU

"Considerando que, no território de uma cidade, certos locais são mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades urbanas;

Considerando que a competição por esses locais tende a elevar o preço dos terrenos e a aumentar a densidade das áreas construídas;

Considerando que a moderna tecnologia da construção civil permite intensificar a utilização dos terrenos, multiplicando o número de pavimentos pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo;

Considerando que esta intensificação sobrecarrega toda a infra-estrutura urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia elétrica, bem assim a dos equipamentos sociais, tais como, escolas, áreas verdes etc.;

Considerando que essa tecnologia vem ao encontro dos desejos de multiplicar a utilização dos locais de maior demanda, e, por assim dizer, permite a criação de solo novo, ou seja, de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre solo natural;

Considerando que a legislação de uso do solo procura limitar este adensamento, diferenciadamente para cada zona, no interesse da comunidade;

Considerando que um dos efeitos colaterais dessa legislação é o de valorizar diferentemente os imóveis, em conseqüência de sua capacidade legal de comportar área edificada, gerando situações de injustiça;

Considerando que o direito de propriedade, assegurado na Constituição, é condicionado pelo princípio da função social da propriedade, não devendo, assim, exceder

determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social;

Admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao poder público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao requilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional, e conclui-se que:

1. É constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.

1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao poder público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não utilizável do direito de construir.

2.2 No caso do imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação".

Álvaro Villaça Azevedo

Celso Antônio Bandeira de Mello

Dalmo do Valle Nogueira Filho

Eros Roberto Grau

Eurico de Andrade Azevedo

Fábio Fanucchi

José Afonso da Silva

Mária de Lourdes Cesarino Costa

Mário Pazzaglini Filho

Miguel Seabra Fagundes

Jorge Hori

Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira

Clementina De Ambrosis

Domingos Theodoro de Azevedo Netto

Luiz Carlos Costa

Norberto Amorim