



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição
Doutorado em Direito

LAURO GURGEL DE BRITO

CIDADE E DEMOCRACIA: agenda das novas arenas de luta urbana a partir do
Movimento Pau de Arara

Brasília/DF – 2018

LAURO GURGEL DE BRITO

CIDADE E DEMOCRACIA: agenda das novas arenas de luta urbana a partir do Movimento Pau de Arara

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição, da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, sob a orientação do Professor Doutor Alexandre Bernardino Costa.

Brasília/DF – 2018

LAURO GURGEL DE BRITO

CIDADE E DEMOCRACIA: agenda das novas arenas de luta urbana a partir do
Movimento Pau de Arara

Tese de Doutorado em Direito apresentada
perante a seguinte Banca Examinadora:

Professor Doutor Alexandre Bernardino Costa – Orientador
(FD/UnB)

Professor Doutor José Geraldo de Sousa Junior
(FD/UnB)

Professor Doutor Menelick de Carvalho Netto – Membro
(FD/UnB)

Professor Doutor Enzo Bello – Membro
(Universidade Federal Fluminense)

Professor Doutor Daniel Araújo Valença – Membro
(Universidade Federal Rural do Semi-Árido)

A Banca Examinadora decidiu pela APROVAÇÃO da Tese.

Brasília/DF, 06 de dezembro de 2018.

Dedicatória

Aos meus pais, Edmilson (*in memoriam*) e Francisca, a quem, abaixo de Deus, tudo devo. Da agricultura no sertão de Caraúbas eles me deram mais do que o sustento e a oportunidade de estudar: proporcionaram-me exemplos de honestidade e perseverança.

A Adriana e Letícia, sem as quais a minha vida pouco sentido teria. Elas compreenderam as minhas ausências em função de um sonho.

AGRADECIMENTOS

À Universidade de Brasília e à Universidade Federal Rural do Semi-Árido, pela realização do Doutorado Interinstitucional, oportunizando a qualificação docente verticalizada no interior nordestino. Essa gratidão se estende aos colegas da UFERSA, pelo acolhimento durante as atividades do curso.

À Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, minha segunda casa, pela formação em Direito e hoje pela oportunidade de poder exercer a apaixonante função docente na formação jurídica.

Aos colaboradores da pesquisa empírica, sem os quais os aportes teóricos não passariam da infértil compilação, sem avançarem no sentido de uma transformação pessoal, profissional e social. Em especial, agradeço a João Paulo, Artur e Max, pelos constantes diálogos livres (informais), tão importantes na condução da pesquisa.

Aos colegas Olavo e Tullius, pelos debates, e a Carmem, pela ajuda no manejo das tecnologias utilizadas durante a coleta e a sistematização dos dados empíricos.

Ao professor Alexandre Bernardino Costa, pela orientação e apoio na pesquisa. Aos professores Enzo Bello e Menelick de Carvalho Netto pelas contribuições no processo de qualificação. A eles e a José Geraldo de Sousa Junior e Daniel de Araújo Valença pelo debate promovido na sessão de defesa.

RESUMO

Esta tese apresenta a agenda das novas arenas de luta urbana, cujas demandas convergem para o direito de usufruir de bens, serviços e estruturas da cidade e de participar, de modo mais efetivo, daquelas decisões de governo que afetam a coletividade local. A partir do Movimento Pau de Arara, conectando-o a outros eventos de semelhante perfil, aproxima os temas “cidade” e “democracia” no campo da mobilidade urbana, alinhando a empiria aos aportes teóricos e normativos pertinentes. As duas temáticas têm exigido constantes análises porque, a depender das posições político-ideológicas, elas podem ser lidas de diversas maneiras. Na concepção capitalista, cidade é apenas uma mercadoria. Para os movimentos sociais urbanos, é espaço de ação política organizada e democrática. Pela lei, tem a função de garantir o bem-estar humano. Mas, a precarização das estruturas e dos serviços urbanos, somada à escassez de participação, parecem distanciá-la de algumas dessas leituras. Por isso é importante refletir sobre qual tipo de cidade deve ser prioritário e, por conseguinte, qual o direito a norteá-la. Em paralelo, a democracia tem sido objeto de intenso debate, sobretudo quanto ao exaurimento da forma liberal-representativa e à necessidade de alternativas. Os déficits de legitimidade da representação e as limitações do modelo de participação institucionalizada demandam paradigmas democráticos que viabilizem maior interferência das pessoas nas decisões políticas que lhes afetam. De sorte que a abordagem aqui segue a teoria jurídica crítica e o materialismo histórico-dialético para afirmar, em hipótese central, que o Movimento Pau de Arara se constituiu numa nova arena de luta urbana, com potencial para construir o direito à cidade e reinventar a democracia. Essa afirmação tem ancoragem em pesquisa empírica, mediante estudo de caso, além de base teórica e normativa, cujos dados resultam de formulários, entrevistas, análise documental e bibliográfica, além de visitas a órgãos públicos e dos diálogos livres. Mediante a técnica da replicação, a pesquisa lança o argumento de que essas novas arenas assumem o papel de viabilizar o reconhecimento e a criação de direitos, além de formatar instâncias de atuação dentro e fora da institucionalidade estatal, a exemplo de movimentos sociais, fóruns permanentes de discussão e assembleias populares. E que, ao fazê-lo, elas constroem o direito à cidade e reinventam a democracia.

PALAVRAS-CHAVE: Movimento Pau de Arara. Lutas urbanas. Novas arenas. Direito à cidade. Reinvenção da democracia.

ABSTRACT

This thesis presents the agenda of the new arenas of urban struggle, whose demands converge for the right to enjoy goods, services and structures of the city and to participate, more effectively, in those government decisions that affect the local Community. From the Movimento Pau de Arara, connecting it to other events of similar profile, approaches the "city" and "democracy" themes in the field of urban mobility, aligning the empiria with relevant theoretical and normative contributions. The two themes have required constant analysis because, depending on political-ideological positions, they can be read in various ways. In the capitalist conception, city is just a merchandise. For urban social movements, it is an organized and democratic political space for action. By law, it has the function of guaranteeing human well-being. But the precariousness of urban structures and services, coupled with a lack of participation, seem to distance it from some of these readings. Therefore, it is important to reflect on what kind of city should be a priority and, therefore, what is the right to govern it. At the same time, democracy has been the subject of intense debate, especially regarding the exhaustion of the liberal-representative form and the need for alternatives. The deficits of legitimacy of representation and the limitations of the model of institutionalized participation demand democratic paradigms that allow greater interference of the people in the political decisions that affect them. So the approach here follows critical legal theory and historical-dialectical materialism to state, in a central hypothesis, that the Movimento Pau de Arara has constituted a new arena of urban struggle, with the potential to build the right to the city and reinvent the democracy. This statement is anchored in empirical research, through a case study, in addition to a theoretical and normative basis, whose data result from forms, interviews, documentary and bibliographic analysis, as well as visits to public agencies and free dialogues. Through the replication technique, the research launches the argument that these new arenas assume the role of enabling the recognition and creation of rights, as well as to form instances of action within and outside state institutions such as social movements, permanent discussion forums and popular assemblies. And that, in doing so, they build the right to the city and reinvent democracy.

KEY-WORDS: Movimento Pau de Arara. Urban struggles. New arenas. Right to the city. Reinventing democracy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 NÃO É SOMENTE UMA QUESTÃO DE TRANSPORTE: O MOVIMENTO PAU DE ARARA REIVINDICA ALGO MAIS	41
1.1 ATORES, PAUTAS E PROCEDIMENTOS: O OLHAR DOS SUJEITOS	47
1.2 NATUREZA DO MOVIMENTO PAU DE ARARA: UMA PROPOSTA DE ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	66
1.3 O MOVIMENTO PAU DE ARARA NO UNIVERSO DAS LUTAS URBANAS: AGORA A MOBILIDADE É CENTRAL.....	75
1.3.1 Movimento e Fórum Nacional pela Reforma Urbana.....	76
1.3.2 Revolva do Buzu	78
1.3.3 Revolta da Catraca	82
1.4 EM SÍNTESE.....	86
2 VOZES QUE ECOAM DAS RUAS: A CIDADE E O DIREITO FORJADOS NAS NOVAS ARENAS	89
2.1 A CIDADE A PARTIR DAS RESPECTIVAS FUNÇÕES: REVOLVENDO CONCEITOS.....	92
2.2 PARADOXOS DA CIDADE NA MODERNIDADE “ACOLHEDORA”	101
2.3 DIREITO À CIDADE: ORIGEM E ATUALIDADE DO DEBATE – SERVIR AO CAPITAL OU ÀS PESSOAS?	108
2.4 DIREITO À CIDADE ENTRE PARADIGMAS: O DESAFIO DE SERVIR ÀS PESSOAS	118
2.5 EM SÍNTESE.....	127
3 A DEMOCRACIA GARANTE AS NOVAS ARENAS E DELAS SE BENEFICIA: AS LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE REUNIÃO INSTRUMENTALIZAM A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	130
3.1 DEMOCRACIA: ASPECTOS CONCEITUAIS, TIPOLOGIA E ARTICULAÇÃO COM O DIREITO À CIDADE.....	132
3.2 DÉFICITS DE REPRESENTAÇÃO DA DEMOCRACIA NEOLIBERAL	140
3.3 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PRETENDE OFERECER RESPOSTAS... ..	148
3.4 LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE REUNIÃO: O SUJEITO MULTIDÃO SE MANIFESTA NAS ARENAS DEMOCRÁTICAS	158
3.5 EM SÍNTESE.....	165
4 MAIS DO QUE TRANSPORTE COLETIVO: O DIREITO À CIDADE E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ARENA DE MOSSORÓ	167
4.1 DIRETRIZES NORMATIVAS, CONCEITOS E DIAGNÓSTICOS	168

4.2 QUALIDADE DE VIDA NO MEIO URBANO: APORTES JURÍDICO-NORMATIVOS, BASE TEÓRICA E AÇÃO POLÍTICA	178
4.3 INTERVENÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: POR UMA MOBILIDADE URBANA PARTICIPATIVA	185
4.4 CENÁRIO LOCAL E POTENCIALIDADES DO MOVIMENTO PAU DE ARARA	191
4.4.1 Produzir uma agenda em torno da mobilidade urbana.....	192
4.4.2 Constituir um movimento social urbano.....	197
4.4.3 Somar-se à luta anticapitalista.....	202
4.4.4 Reinventar a democracia mediante formação de arenas não estatais, mais ativas e menos reativas	206
4.5 EM SÍNTESE.....	210
CONCLUSÃO	215
REFERÊNCIAS.....	218

INTRODUÇÃO

Ano 2013. Cidade de Mossoró, Rio Grande do Norte. Contexto das Jornadas de Junho no Brasil. Influência do Movimento Passe Livre. Padrão semelhante a Salvador e a Florianópolis. Lema: “se não tem ônibus, a gente para”. A rua é onde se manifesta. A denominação é Movimento Pau de Arara.

Esse é o evento a partir do qual desenvolvo a tese de que um conjunto articulado de circunstâncias, a exemplo das deficiências na mobilidade urbana e da escassez de participação popular na definição de políticas públicas, tem levado à formação daquilo que irei chamar aqui de “arenas contemporâneas de luta pelo direito à cidade”, dotadas de potencial para a reinvenção da democracia.

Conduzidas pelo sujeito multidão e instigadas por fatores locais, elas se constituem em verdadeiros ringues de disputa entre diversos segmentos sociais em torno do modelo de cidade que melhor garanta a qualidade de vida no meio urbanizado, tendo centralidade na questão do transporte coletivo e na mobilidade urbana.

Ao protestar, a arena de Mossoró conseguiu de imediato chamar a atenção da opinião pública e da sociedade em geral para o debate sobre transporte, mobilidade, participação, democracia, autoritarismo e outros temas. Todavia, um olhar mais aguçado em direção ao seu interior vai lhe revelar algo mais instigante: as suas potencialidades, ainda que não afloradas à época, e os indícios deixados de que poderá renascer a qualquer tempo e em qualquer lugar, com novos atores, pautas e procedimentos, tudo a depender das circunstâncias histórico-materiais.

Assim, motivado em lhe avaliar os significados e essas potencialidades, promovo a leitura desse movimento de Mossoró. Procuro não reduzi-lo a um protesto de estudantes insatisfeitos diante da má qualidade e até mesmo da falta de transporte urbano. Busco extrair-lhe outra perspectiva.

Determinadas questões me proponho a enfrentar: teria sido ele uma experiência histórica relevante no processo de afirmação do direito à cidade? Quem eram os atores, quais eram as pautas e os procedimentos desse movimento? Qual sua natureza? Em termos políticos, do que ele seria capaz? Como articulá-lo a outras experiências semelhantes? De que modo é possível teorizá-lo no quadro da ação

coletiva dos sujeitos, em relação ao direito à cidade e à linha teórica de reinvenção da democracia?

Essas são algumas das indagações a me conduzirem daqui em diante, na empreitada de analisar o significado e as potencialidades do Movimento Pau de Arara, organizado em torno da luta por melhorias no sistema de transporte e de mobilidade urbana. Investigo se no interior desse movimento havia outros sentidos, ainda que nunca externados em público. E, em concomitância, procuro inseri-lo na linha histórica que apresenta outras revoltas urbanas contemporâneas de objetivos e estratégias semelhantes.

O meu objetivo principal neste trabalho consiste, então, em identificar qual seria a contribuição desse movimento para o Direito e, de modo mais imediato, para o direito à cidade, no seu elemento mobilidade urbana. A minha hipótese central é que os atores desse movimento não queriam apenas protestar. Pretendiam ir além disso. De sorte que busco categorizá-lo segundo uma nova arena democrática, constituída fora da instância estatal, com vistas a reivindicar e lutar por direitos e, quiçá, reinventar a própria democracia em termos de relações e circunstâncias locais.

No desenvolvimento do texto, mostrarei que o direito à cidade tem se consolidado no Brasil a partir da atuação dos movimentos populares urbanos. Antes e hoje ele tem sido conquistado a partir da base. Nunca foi concedido e presenteado de cima a baixo. É produto da histórica disputa de classes e daquela verificada entre as forças capitalistas, de um lado, e os tradicionais movimentos sociais e hodiernos coletivos de sujeitos, do outro. Um litígio permanente pela ocupação e pelo domínio do espaço urbano, em que cada parte defende os respectivos interesses, dentro dos limites de suas forças.

Em dado momento se sobressai o apetite pelos projetos capitalistas, mediante a criação de processos de decisão e de estruturas físicas mais voltadas à absorção/reprodução do capital, como a especulação imobiliária, o sacrificante financiamento habitacional e a equivocada opção pelos veículos motorizados, em detrimento da qualidade de vida das pessoas. Nesse último aspecto, o espraiamento territorial, a construção de pontes e viadutos, o alargamento das vias públicas, e a criação de vagas para estacionamento simbolizam a opção pelo projeto capitalista.

Em resistência a tudo isso, formam-se, em contrapartida, os movimentos e coletivos de defesa do acesso à cidade, construindo narrativas e práticas fundadas no direito constitucional de usufruir do bem-estar (qualidade de vida), no espaço urbano.

Nesse caso, a exigência de função social da propriedade, criação de ciclovias, o melhoramento das calçadas e a definição de áreas livres e verdes para a convivência humana revelam esse desiderato.

Em regra, o primeiro modelo tem sido apoiado e viabilizado pelas estruturas administrativas e legislativas do Estado, aliadas de primeira hora em relação às forças capitalistas. Já o segundo tem motivado a constituição de movimentos e coletivos sociais com a finalidade de se contraporem a essa aliança.

No que se refere à mobilidade urbana, o conflito entre os interesses das camadas populares e os propósitos do capital tem ensejado diversas revoltas populares vinculadas à questão do transporte coletivo, com destaque para as lutas contra o aumento de tarifas e por melhorias na qualidade e na disponibilidade desse sistema, a exemplo do Movimento Pau de Arara e do Movimento Passe Livre (2013). E, bem antes, a Revolta do Buzu (1993) e a Revolta da Catraca (1994)¹.

Em verdade, as mobilizações pelo direito à cidade se acentuam já na década de 1980, período de grandes manifestações populares em defesa da redemocratização do país, com destaque para a necessidade de eleições diretas para o cargo de Presidente da República e de elaboração de uma nova Constituição, de modo a superar o regime de ditadura militar. Os principais atos políticos nesse sentido conseguiam arregimentar milhões de pessoas, várias instituições e movimentos sociais, numa espécie de mobilização nacional.

Nessa conjuntura, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi de grande importância para a consolidação do direito à cidade, em função até da subsequente constituição do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, que, nas palavras de Betânia Alfonsin, foi o “[...] principal sujeito coletivo a advogar a inclusão expressa do direito à cidade na legislação brasileira”².

Algumas questões postas, lá em 1986, e que conduziram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana ainda me parecem atuais: a cidade deve continuar sendo fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos? O acesso à cidade deve ser um direito a todos os seus moradores ou apenas aos mais ricos?³.

¹ O primeiro é central neste trabalho e os três últimos são abordados aqui de modo tangencial.

² ALFONSIN, Betânia et al. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - Habitat III. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 9, nº 3, p. 1214-1246, 2017. Disponível em: < <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>> Acesso: 15 jun. 2018.

³ SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. 2009. Disponível em: < <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>> Acesso: 16 fev. 2018.

Essas instituições conseguiram atuar de modo decisivo no processo de elaboração da Constituição de 1988, ao canalizarem as pretensões de diversos segmentos sociais que lutavam pela inserção da temática urbana no texto constitucional. E as articulações saíram vitoriosas, haja vista a definição de um capítulo dedicado à política de desenvolvimento urbano, enaltecendo a necessidade de atender ao paradigma do bem-estar urbano (qualidade de vida) e da participação democrática.

Eis que essa influência não se limitaria ao processo constituinte. Promulgada a Constituição, a luta continuou até se incorporarem esses elementos na legislação infraconstitucional. Foi isso que ocorreu com o advento do Estatuto da Cidade (2001), do Ministério das Cidades (2003) e da Lei de Mobilidade Urbana (2012), quando restou institucionalizado no Brasil o princípio da gestão democrática da cidade, a demandar meios ou instrumentos de participação social, na forma de conselhos, conferências, consultas, audiências públicas e ouvidorias. O mérito dessa institucionalização foi incorporar o programa constitucional da soberania popular e do exercício democrático do poder político à esfera urbana.

Essa construção histórica criou a expectativa de que as lutas pela universalização do direito à cidade iriam se concretizar, no próprio instante em que as políticas locais (diretrizes, objetivos e metas) seriam, a partir de então, mais representativas e próximas da realidade social. Em cumprimento à legislação, as políticas locais teriam que contemplar tanto a dimensão humana da cidade (qualidade de vida urbana) quanto o regime democrático participativo, potencializando o debate público plural nas instâncias democráticas.

Assim, parecia perder força o modelo tradicional de priorização do econômico sobre o social e das decisões emanadas dos gabinetes burocráticos e implementadas segundo a clássica abordagem da superioridade das estruturas administrativas sobre as pessoas (*top-down approach*), características marcantes do sistema representativo-eleitoral.

Todavia, uma porção de ceticismo sempre me levou a refletir sobre o verdadeiro alcance dessa institucionalização. Ela seria capaz de cumprir, na prática, o desiderato constitucional do bem-estar urbano, da soberania popular e do regime participativo ou não passaria de mais uma quimera na história político-normativo do país? Esse meu estado de hesitação vinha se confirmando à medida que observava

a continuidade dos problemas urbanos e das manifestações populares de indignação contra os problemas cotidianos da cidade, inclusive na seara da mobilidade urbana.

O meu sentimento era de que a criação das instâncias participativas, acima referidas, não seria suficiente, por si só, para atender ao anseio social de interagir, participar, contribuir e interferir nas decisões de governo sobre as questões urbanas de habitação, serviços públicos, circulação e sistema de transporte coletivo. E sem essa interferência social não há como construir uma cidade mais humana e democrática.

Passados alguns anos da edição dessas duas leis e da criação das estruturas administrativas, continuei a observar comportamentos omissivos em seguidos governos, que não conseguiam enfrentar e resolver, nem ao menos reduzir, déficit habitacional, proliferação das favelas, poluição em variadas formas, congestionamentos, violência e estresse no trânsito. Um conjunto de problemas muito prejudiciais à população urbana.

E até em função dessa realidade, ocorrem as manifestações populares de rua em diferentes localidades, tendo como foco os protestos contra esse estado de coisas. Isso me levou à percepção de que aquela lacuna no processo de democratização da cidade, mesmo presentes as estruturas participativas criadas pelo Estatuto da Cidade e pela Lei de Mobilidade Urbana, tem sido preenchida com a atuação espontânea e coletiva dos sujeitos afetados, pressionando os governos a resolverem, de modo mais rápido e eficiente, os problemas cotidianos que lhes afligiam. Todavia, nessa hipótese, o espaço de atuação se materializa nas ruas, para além das instâncias oficiais, abrindo novos horizontes de exercício da soberania popular.

Nesta pesquisa, proponho, então, a tese de que as arenas contemporâneas, de ação local, trazem o tema da mobilidade urbana para o tabuleiro do debate político da cidade, porque são formadas em torno do transporte coletivo e demais fatores a ele vinculados. Elas representam, pois, novos espaços de reivindicação e luta por direitos, com aptidão para desabrochar a reinvenção da democracia e incrementar o exercício da cidadania para além da fronteira eleitoral.

Para comprovar essa assertiva, tomo, como ponto de partida, a pesquisa empírica, com centralidade no Movimento Pau de Arara. Nessa investigação, não parto do nada. Outras pessoas já se debruçaram sobre o referido evento. Destaco os trabalhos monográficos de Cíntia Simão e de Ana Livia. A primeira analisou o Movimento Pau de Arara numa perspectiva ampla, dentro de uma relação entre o

serviço social e os movimentos sociais em Mossoró⁴. Ana Livia trabalhou a percepção dos ativistas do movimento sobre os partidos políticos na atualidade e a esperança de transformação social, realizando uma detalhada pesquisa de campo em pleno calor dos acontecimentos⁵.

Em reforço a tais pesquisas, a proposta aqui é analisar atores, pautas (demandas) e estratégias de ação (procedimento ou *modus operandi*), procurando: a) demonstrar a natureza desse evento, a fim de enquadrá-lo entre movimento social, sujeito coletivo de direitos e sujeito multidão; b) refletir sobre as suas pautas, a fim de entender se ele era apenas uma revolta contra o sistema de transporte coletivo ou se reivindicava algo mais; c) investigar os procedimentos de atuação, de sorte traçar uma série de características, que vão me auxiliar na definição quanto à capacidade de se tornar uma nova arena democrática de construção do direito à cidade.

Portanto, com base em novas investigações, quero avaliá-lo para além dos resultados alcançados. Não me limito a vê-lo por aquilo que conquistou. Perscruto-lhe capacidades não afloradas até hoje, a sua potencialidade em promover rupturas ou transformações sociais, ainda que em nível local. Nesse sentido, procuro oportunizar o debate sobre a necessidade de se ampliarem os espaços onde os sujeitos afetados possam atuar, de preferência na forma coletiva, na defesa de direitos, sobretudo diante dos déficits do modelo representativo e das deficiências e riscos do sistema institucionalizado de participação, materializado em conselhos, conferências, consultas, audiências públicas e ouvidorias.

Ainda que nas mobilizações dessa natureza as ações ocorram de modo descontínuo e apresentem pautas heterogêneas, creio ser relevante entender até que ponto elas se traduzem em arenas democráticas alternativas e, como tal, devem ser merecedoras da atenção acadêmica e do registro histórico.

Parto da concepção de que os sujeitos afetados pelas decisões de governo delas sejam partícipes em todo o processo, desde a inserção na agenda oficial até a efetiva implementação prática, quando ocorre a execução e a avaliação das políticas públicas. Ocorre que essa participação tem sido negligenciada nos modelos

⁴ SOUZA, Cíntia Simão de. A nossa luta é todo dia: serviço social e movimentos sociais em Mossoró – Rio Grande do Norte. 2013. Monografia (Graduação em Serviço Social). 93f. Mossoró, 2013.

⁵ SILVA, Ana Livia Fontes da. Partidos Políticos: uma análise da percepção de ativistas do Movimento Pau de Arara em relação aos partidos políticos na atualidade. 2014. Monografia (Graduação em Serviço Social). 115f. Mossoró, 2014.

democráticos representativos, cuja presença dos sujeitos na esfera política se restringe, quando muito, ao curto período eleitoral.

Todavia, é importante salientar que a discussão que trago neste trabalho não passa pela proposta de eliminação do modelo representativo-eleitoral ou do arquétipo da participação institucionalizada, substituindo-os por um figurino baseado apenas na atuação espontânea, difusa e descontínua dos afetados. Pelo contrário. Propugno a concomitância dos variados tipos democráticos e da mobilização popular organizada em movimentos sociais e atuação do sujeito multidão nas novas arenas.

Se o paradigma representativo cumpre o papel específico de legitimar o acesso aos cargos políticos, o modelo participativo institucionalizado existe para, em certa medida, aperfeiçoá-lo. Já a ação coletiva dos sujeitos afetados, atuando nas arenas de rua, fora das estruturas estatais, sempre a pretexto de lhes exigir direitos, parece-me que consegue aprimorar o regime democrático como um todo, ao lhe ampliar os espaços de realização.

Acredito que o sentido da participação popular se fortalece a partir da ação coletiva dos sujeitos, pela conquista da qualidade de vida urbana e pela democratização no processo de construção do direito à cidade. Esses são valores expressos nos protestos e nos movimentos sociais, nos fóruns e nos documentos internacionais. Também estão muito presentes na ordem jurídica nacional (no dever ser).

Tendo em vista trabalhar a ideia de que os movimentos de reivindicação e luta complementam o sistema democrático, opto por destacar sujeitos, pautas, estratégias e potencialidades da atuação popular fora das instâncias governamentais, mas sempre a pretexto de afirmar (e não retirar) direitos. Em síntese, procuro associar as temáticas da cidade e da democracia, averiguando atores, estratégias, instrumentos, meios ou formas de reivindicação e luta pela afirmação desses valores, enfatizando a relevância da atuação coletiva e espontânea dos sujeitos afetados em arenas de rua, reveladoras de potencialidade democráticas.

Todavia, em função da amplitude dessas temáticas, decidi restringir a investigação-aplicação teórico-prática ao campo da luta por melhorias na área da mobilidade urbana. Guiando-me por lições extraídas de uma experiência concreta, real, alinho estudos da fenomenologia urbana (em especial a mobilidade no ambiente da cidade) e o regime democrático, com o foco na estratégia de ampliação dos seus espaços e formas de exercício.

Defendo que essa ampliação permitirá a correção das imperfeições do tradicional modelo representativo e do sistema participativo-institucionalizado, em geral capturados por interesses do sistema capitalista e das classes dominantes e menos habituados a intercederem em favor da coletividade.

Com essa aproximação, vislumbro constatar a hipótese de que a manifestação popular coletiva (sujeito) em mobilizações espontâneas de rua (arenas) pode interferir nas decisões políticas sobre a mobilidade urbana, reforçando o exercício da democracia. Enfatizo a ideia da necessária ação coletiva dos afetados a fim de que eles possam ser ouvidos e exercerem o direito de opinar em questões que lhe atingem no próprio modo de vida.

Face a isso, preferi iniciar o trabalho pelo empírico, analisando o Movimento Pau de Arara, mediante a estratégia de estudo de caso, associando-lhe outros eventos de natureza semelhante, a fim de traçar uma linha que os conecte. Por que começar pelo empírico? Pelos seguintes motivos.

Em primeiro lugar, pela filiação à teoria jurídica crítica, que desmistifica a dogmática tradicional, de cunho liberal-individualista, formal e positivista, e introduz análises sociopolíticas e interdisciplinares do fenômeno jurídico, descortinando os saberes, os processos de formação e os discursos no Direito: quem o faz, a que ele se destina e a quem ele serve? Ela possibilita esclarecer, despertar e emancipar o sujeito histórico submerso no preceito normativo, além de discutir e redefinir o discurso legal dominante, conforme as palavras de Wolkmer, ao explicar a “crítica” aplicada ao Direito⁶.

Em segundo lugar, porque o direito à cidade vem da Sociologia Urbana, cujo objeto, desde os pioneiros trabalhos de Robert Park e de Ernest Burgess, vincula-se ao urbanismo, como modo de vida (*as a way of life*), e à urbanização, como processo formatado a partir da interação entre o ser humano e o meio ocupado⁷. O direito à cidade tem sido produzido mediante intensas e sucessivas articulações, lutas e resistências populares⁸, em particular no Brasil, país onde o acelerado processo de

⁶ Sobre teoria jurídica crítica, crítica jurídica ou pensamento crítico no Direito, cf. WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução ao pensamento crítico. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

⁷ CASTELLS, Manuel. Problemas de investigação em sociologia urbana. Tradução: Lemos de Azevedo. Lisboa: Presença; São Paulo: Martins Fontes, 1975.

⁸ SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória Movimento Nacional pela Reforma Urbana. 2009. Disponível em: < <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html> > Acesso: 16 fev. 2018.

urbanização⁹ gerou várias externalidades negativas ao meio urbano, exortando os segmentos sociais a se articularem em torno dessa questão. Foi assim que o direito à cidade se tornou uma das mais importantes demandas dos movimentos sociais nos anos que sucederam a ditadura militar¹⁰.

Em terceiro lugar, porque, consoante afirma Castells, a teoria, na produção de conhecimentos, depende da prática político-ideológica. É esta prática quem põe em questão a relação de classes estabelecida na sociedade, afastando o mito da ciência universal e neutra: “não há, historicamente, nenhum produto puramente teórico”, mas sim formas ideológico-teóricas. Conclusão, no entanto, que não anula por completo a influência da teoria em relação à prática política. Elas se retroalimentam¹¹.

Considerado, então, tais fatores, analiso o direito à cidade com substrato nas narrativas reais (concretas, existenciais, históricas) de atuação popular em luta por direitos no âmbito do transporte coletivo e da mobilidade urbana, mas que redundam na busca pelo acesso aos bens, estruturas e serviços da cidade. Depois desse exame empírico, a minha análise se vale das diretivas jurídico-normativas vigentes, bem assim da opinião de estudiosos sobre a matéria, procurando assim trilhar percursos argumentativos fundamentados no sistema normativo, sem descuidar da necessária interdisciplinaridade.

Enfim, a estratégia metodológica reflete a interação prática-teoria-prática. O agir político influencia na construção teórica, que, por sua vez, pode contribuir para a mudança social. As revoltas populares em torno da problemática do transporte coletivo e da mobilidade urbana deixam lições que precisam ser exploradas pelo saber teórico, a fim de colocá-las a serviço da transformação da realidade. Volto a essa discussão no último capítulo, ao abordar as potencialidades do Movimento Pau de Arara, a arena de Mossoró.

⁹ Entre os anos de 1940 e 1980 a população total do Brasil triplica, mas a população urbana se multiplica por sete vezes e meia. Cf. SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

¹⁰ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

¹¹ CASTELLS, Manuel. *Problemas de investigação em sociologia urbana*. Tradução: Lemos de Azevedo. Lisboa: Presença; São Paulo: Martins Fontes, 1975.

O CONTEXTO DA DISCUSSÃO: SOCIEDADE MUNDIAL URBANIZADA E ATUAÇÃO COLETIVA DOS AFETADOS

A discussão que proponho aqui se insere na sociedade mundial em franco processo de urbanização, resultado do aumento populacional urbano em proporção maior do que a expansão demográfica na zona rural. Mais da metade da população mundial vive em cidades. Fato também presente no Brasil. Por isso é importante realçar atores, formas, interesses e territórios envolvidos na produção do espaço urbano e do direito à cidade.

Outro fator relevante nessa pesquisa consiste em problematizar o regime democrático e as diferentes maneiras de exercê-lo, uma vez que algumas delas são criticadas por apresentarem déficits de legitimidade. Em sequência, aponto a necessidade de fomentar a interferência dos sujeitos junto às decisões de governo. Afinal, de que modo a população pode exercer o próprio direito de reivindicar melhorias no sistema de transporte coletivo? Qual a relevância da atuação coletiva dos afetados nesse processo? É possível destacar parâmetros de uma mobilidade urbana participativa? Qual a repercussão dessa ação no que se refere à ampliação dos espaços democráticos?

Não menos relevante é conhecer os procedimentos dos fóruns de discussão, dos movimentos sociais e de outros coletivos que tratam dessa temática. E do ponto de vista jurídico, é fundamental saber o que a normativa constitucional e internacional, bem assim a legislação nacional, oferecem em termos de instrumentos para viabilizar essa luta. E na perspectiva teórica, que aportes podem contribuir para esse debate?

Noutras palavras, busco, com esta pesquisa, averiguar até que ponto o Movimento Pau de Arara, com o respectivo conjunto de pautas e repertório procedimental, poderia se contrapor ao poder público omissivo e à insensibilidade capitalista em relação à questão social. Se ele, considerado o padrão de organização, teve (teria ou terá) potencial de influenciar na construção do direito à cidade e no fortalecimento do regime democrático.

A motivação em caminhar por esse terreno é fruto do acúmulo de experiências vividas na mobilidade urbana de Mossoró. Conheço a forma dos deslocamentos a pé, ocorridos em calçadas irregulares e às vezes disputando com os veículos motorizados, sob sol escaldante. Vejo todos os dias as bicicletas circularem entre os carros porque não há ciclovias e as motocicletas zigzaguearem os automóveis,

gerando frequentes acidentes. De igual forma, sei o quanto é angustiante utilizar o sistema de transporte coletivo, com parques veículos e longas esperas em terminais precários. Essa consciência me levou a participar do Movimento Pau de Arara, pois, assim como centenas de outras pessoas, acreditava que aquele formato coletivo de atuação seria mais eficiente na busca por melhorias para a cidade.

Além do mais, a experiência adquirida ao longo de anos na docência universitária vem me instigando a priorizar as reflexões sobre os problemas do nosso tempo e do nosso espaço de vida, embora sempre fazendo a articulação com o espaço-temporal global. Por isso fiz a opção por tratar aqui de movimentos sociais, cidade, democracia, participação e mobilidade urbana a partir da realidade da local. Essas são categorias que condensam os maiores desafios na sociedade urbanizada de hoje. Em Mossoró não é diferente.

Apono, por exemplo, o desafio de circular com segurança no interior das cidades, em quaisquer dos modos de locomoção. Se a superação das dificuldades é um problema da coletividade, a via de enfrentamento parece ser também uma questão de atuação coletiva. Por isso analiso alguns comportamentos sociais (discursos e práticas) e os avalio quanto ao potencial de constituírem ambientes ou arenas democráticas de reivindicação e de luta pelo direito à cidade.

Algo alternativo ao modelo tradicional de interferência individualizada e nem sempre transparente na formatação das decisões de governo. O produto dessas novas arenas é a democratização das ações sobre mobilidade urbana, legitimando-as, portanto, por melhorarem a qualidade de vida das pessoas. Além disso, analiso documentos normativos (Constituição, convenções internacionais, leis, planos, programas, órgãos e procedimentos) a fim de relacioná-los às demandas pelo direito à cidade.

Com isso, pretendo apresentar um novo ângulo de visão sobre alguns fenômenos existenciais contemporâneos: o direito à cidade (gênero) e à mobilidade urbana (espécie), definidos a partir dos legítimos interesses da coletividade afetada e segundo as circunstâncias da localidade, pressupondo a ampla pressão popular, o empoderamento dos sujeitos envolvidos, a partir da força coletiva. Para isso, procuro coletar elementos empíricos, através de narrativas sobre o Movimento Pau de Arara e outras revoltas urbanas, ensejando a inserção de conceitos e categorias teóricas, amadurecendo a temática com a aproximação entre a realidade e os aportes teóricos e legais.

Entendo ser importante e urgente unir as temáticas da cidade e da atuação coletiva dos afetados em relação às políticas de mobilidade urbana (ou suas ausências) porque o debate que as circunscreve é atual e relevante, do ponto de vista social, jurídico e político. Por certo, as sociedades em geral e a brasileira em particular têm se defrontado com variados problemas urbanos de violência, poluição de diversas formas, congestionamentos no trânsito, além de deslocamentos longos, caros e exaustivos. Essas são, de fato, algumas das questões que mais impactam nos padrões de vida das pessoas.

Para além dessa relevância/atualidade social, jurídica e política, há, outrossim, a minha motivação no sentido de contribuir para a melhoria das condições de vida no espaço citadino. Conectando aspectos teóricos e práticos, a minha fala defende que as políticas públicas de desenvolvimento urbano, em particular no tocante à mobilidade urbana, devem incorporar o elemento participativo. As decisões devem ser direcionadas aos interesses dos próprios sujeitos envolvidos, respeitando-lhes as capacidades, saberes e desejos tão valiosos, mas reprimidos pelo modelo tradicional de democracia representativa. E são as mobilizações espontâneas nas novas arenas que potencializam essa conquista.

MARCO TEÓRICO-EPISTEMOLÓGICO E REFERENCIAL LÓGICO-METODOLÓGICO

Quanto ao referencial teórico-epistemológico, a pesquisa se fundamenta na teoria jurídica crítica, para se contrapor ao dogmatismo formalista, e na proposta teórica de reinvenção da democracia, suscitada por Boaventura de Sousa Santos, no sentido de buscar alternativas democráticas ao atual modelo hegemônico. Passo então a explicar o sentido dessas escolhas.

A teoria jurídica crítica (específica) advém da teoria crítica da sociedade, em sentido geral, no viés da Escola de Frankfurt, fundada nas primeiras décadas do século XX¹². Essa Escola surgiu através da aproximação de autores de origens intelectuais e influências teóricas distintas (Horkheimer, Adorno, Marcuse, Benjamin e

¹² De acordo com Olgária Matos, a denominação Escola de Frankfurt surgiu somente na década de 1950. No momento da criação foi cogitado o nome Instituto para o Marxismo. Mas, em função do anticomunismo reinante nos meios acadêmicos alemães nos anos de 1920-1939, houve a opção por Instituto para Pesquisa Social. Cf. MATOS, Olgária Chain Féres. A escola de Frankfurt: luzes e sombras do iluminismo. 2 ed. São Paulo: Moderna, 2005.

outros), imbuídos do objetivo comum de empreender uma crítica radical daquele tempo. Seus fundadores não concordavam com as explicações dos economistas e dos historiadores do pensamento tradicional, presos à filosofia positivista, que procuravam explicar a ascensão do nazismo pelo descontentamento face ao aumento inflacionário, queda de exportação, humilhação imposta à Alemanha no Primeira Guerra Mundial e até o autoritarismo do Estado alemão. Totalitarismos, guerras e desilusão com as promessas iluministas de racionalismo, aperfeiçoamento moral e emancipação política teriam sido os fatores preponderantes na formação dessa escola¹³.

A teoria crítica busca definir um projeto de mudança social com base em sujeitos emancipados, não alienados, com discurso, cultura e história, por isso Wolkmer a considera um instrumental pedagógico operante capaz de transformar sujeitos inertes em agentes sociais transformadores da realidade. A teoria crítica “[...] não parte de abstrações, de um *a priori* dado, da elaboração mental pura e simples, mas da experiência histórico-concreta, da prática cotidiana insurgente, dos conflitos e das interações sociais”, conclui Wolkmer¹⁴.

Mas, devo salientar que essa visão materialista corresponde à denominada vertente inicial da teoria crítica (anos de 1930), de inspiração marxista e de crença na revolução a partir da prática social humana. É nessa fase que os autores do círculo frankfurtiano recorrem a Marx para explicar a desigualdade social em razão do incremento da livre troca, a transformação da economia livre em monopólio e do trabalho nas condições que sufocavam a produção, bem como a pauperização de nações inteiras devido à forma de reprodução da vida social: “[...] a crítica à razão torna-se a exigência revolucionária para o advento de uma sociedade racional, porque o mundo do homem, até hoje, não é ‘o mundo do homem’, mas o ‘mundo do capital’”¹⁵.

Aplicada ao Direito, a teoria crítica se revela no pensamento insurgente, crítico e interdisciplinar em contraposição à teoria jurídica tradicional dominante, de sorte a contribuir na modificação de valores e posturas e edificar uma visão jurídica mais pluralista, democrática e antidogmática. Trata-se, nos dizeres de Wolkmer, de um exercício reflexivo questionador daquilo que está normatizado e consagrado de modo

¹³ Para um panorama da Escola de Frankfurt, cf. MATOS, Olgária Chain Féres. A escola de Frankfurt: luzes e sombras do iluminismo. 2 ed. São Paulo: Moderna, 2005.

¹⁴ WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução ao pensamento crítico. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.5.

¹⁵ MATOS, Olgária Chain Féres. A escola de Frankfurt: luzes e sombras do iluminismo. 2 ed. São Paulo: Moderna, 2005, p. 9.

oficial, em termos de saberes, discursos e comportamentos, fazendo brotarem novas práticas jurídicas, não alienantes, diferenciadas e pluralistas¹⁶.

O pressuposto em que se ampara o pensamento jurídico crítico é a permuta do já esgotado modelo de discurso liberal-individualista e da cultura normativista técnico-formal por um outro paradigma, agora estruturado em instituições político-jurídicas pluralistas, democráticas e participativas e em práticas legais insurgentes. Com o pensamento jurídico crítico, conclui Wolkmer, é possível romper com a dogmática lógico-formal e propiciar as condições que levem ao esclarecimento, autoconsciência, emancipação e transformação da realidade social¹⁷.

Essas reflexões são fundamentais para a compreensão dos movimentos analisados na pesquisa empírica. Indago se, caso os sujeitos participantes estivessem imersos na dogmática e na cultura formal positivista, eles teriam se insurgido contra o estado das coisas? Atrevo-me a dizer que eles jamais teriam postulado o direito à cidade mediante estratégias de ocupação de ruas e prédios públicos. Temeriam o desabonado verbo “invadir” e nunca ousariam “ocupar” qualquer coisa.

O segundo referencial teórico-epistemológico a nortear esta pesquisa corresponde ao debate proposto por Boaventura de Sousa Santos sobre a necessidade de reinvenção da democracia, mediante a busca de alternativas de sociabilidade que viabilizem novas possibilidades democráticas, diante da crise do contrato social e do avanço do fascismo societal.

De acordo com Boaventura, o contrato social, a narrativa fundante da obrigação política moderna, foi idealizado para garantir legitimidade da governação, bem-estar econômico e social, segurança e identidade coletiva, sendo sua gestão assentada em três princípios metacontratuais: a) o regime geral de valores (bem comum e vontade geral); b) um sistema comum de medidas (espaço e tempo determinados); e c) privilégio ao espaço-tempo estatal (nacional)¹⁸.

Na concepção de Boaventura, no entanto, o contrato social se encontra em crise, revelada tanto nos princípios quanto na operacionalidade. Ao invés do bem comum, há uma fragmentação da sociedade, dividida em múltiplos *apartheids* (econômico, político, social, cultural). Ao contrário da pretensão de medidas comuns,

¹⁶ WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução ao pensamento crítico. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

¹⁷ WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução ao pensamento crítico. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

¹⁸ Para uma análise aprofundada, cf. SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia. Lisboa: Gradiva, 2002.

existe uma verdadeira turbulência no sistema de escalas espaço-temporais, em que fenômenos, conflitos e relações aparentemente localizadas (biodiversidade, pobreza, crise urbana) têm repercussão em contextos diversos. Por fim, tem havido a perda de primazia do espaço-tempo estatal (de escala eleitoral, burocrática), que passa a ter a concorrência do espaço-tempo global e local, bem como do tempo instantâneo do ciberespaço e dos mercados financeiros¹⁹.

Em nível operacional, a crise de contratualização moderna tem se revelado no predomínio dos processos de exclusão, através do confisco de direitos e do bloqueio ao exercício da cidadania, lançando cidadãos apenas “formais” num verdadeiro “estado de natureza”, com precariedade de vida, trabalho clandestino e ansiedade pelo risco de desemprego. Verdadeiras *underclasses*²⁰.

Por tudo isso, ele propõe a reinvenção da democracia, que terá de se nortear por alguns princípios²¹. E o primeiro deles se alicerça na ideia de substituição da epistemologia moderna, que parte de um ponto de ignorância ou caos e vai ao ponto de saber ou ordem (conhecimento-como-regulação), por uma outra epistemologia, cujo ponto de ignorância é o colonialismo e o ponto de saber é a solidariedade (conhecimento-como-emancipação).

O segundo princípio se traduz na distinção entre ação conformista (do *status quo*) e a ação rebelde, que é turbulenta, imprevisível e pouco organizada, capaz de criar as condições para redistribuir socialmente a ansiedade e a insegurança hoje privativas de grandes massas populacionais “excluídas”. A preocupação dos mercados financeiros mundiais com a ingovernabilidade de alguns países ilustra o temor que essa ansiedade e essa insegurança se estendam até os “incluídos”.

E o terceiro princípio a orientar a reinvenção da democracia consiste, na teoria de Boaventura, em resgatar os espaços de deliberação democrática, hoje comprimidos e segmentados pelo fascismo societal (*apartheid* social, estado paralelo, insegurança e o fascismo financeiro).

Enfim, esses cânones, levantados pelo autor português, ensejam, na concepção dele, um novo contrato social, mais inclusivo e conflitual, que atenda a critérios de igualdade e diferença, além de contemplar os espaços-tempos local, regional e global.

¹⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia. Lisboa: Gradiva, 2002.

²⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia. Lisboa: Gradiva, 2002.

²¹ Explicitados em SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia. Lisboa: Gradiva, 2002.

Neste trabalho, suscito a tese de que as revoltas urbanas em torno da questão do transporte e da mobilidade urbana são arenas dotadas de potencial para construir algumas dessas alternativas. Uma vez articuladas em torno da questão do transporte coletivo e atuando de forma coletiva na esfera pública (a rua), elas conseguem propiciar a abertura de espaços de reivindicação e de luta por direitos. Conforme explicarei adiante, essas arenas se assentam na reunião de atores em disputa por interesses matizados e em geral num delicado estado de conflito e tensão.

No que se refere às bases lógico-metodológicas²² a presente investigação se vincula ao materialismo histórico-dialético, por entendê-lo mais adequado aos objetivos de aliar teoria e prática na pesquisa e, ao mesmo tempo, propugnar pela capacidade de retroalimentação entre ambas.

Desenvolvido por Karl Marx e Friedrich Engels, o materialismo histórico-dialético evidencia a fonte dos processos históricos na dimensão do real (material), das relações sociais, dos sujeitos e das instituições²³. A contribuição essencial e inovadora de Marx e Engels, nesse sentido, foi incorporar o aspecto “material” (do mundo real) ao campo do conhecimento crítico, incrementando a verificação dos conteúdos (estrutura e dinâmica da sociedade burguesa do século XIX) a partir dos processos históricos reais, servindo aos trabalhadores e à revolução socialista²⁴.

Conforme Marx e Engels, as premissas do materialismo histórico não têm bases arbitrárias ou dogmáticas, mas sim indivíduos reais, que agem, que existem segundo determinadas condições materiais, inclusive aquelas engendradas a partir da ação. Eles afirmam:

[...] não partimos do que os homens dizem, imaginam e representam, tampouco do que são nas palavras dos outros, para depois se chegar aos homens de carne e osso; mas partimos dos homens em sua atividade real, é a partir de seu processo de vida real que representamos também o desenvolvimento dos reflexos e das representações ideológicas desse processo vital²⁵.

²² Para uma compreensão dos métodos como bases lógicas da investigação, cf. GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

²³ Para uma descrição detalhada do materialismo histórico-dialético, inclusive com amplo referencial teórico, cf. BELLO, Enzo. Teoria dialética da cidadania: política e direito na atuação dos movimentos sociais urbanos de ocupação na cidade do Rio de Janeiro. 2011. 445 f. Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito. Rio de Janeiro, 2011.

²⁴ PAULO NETTO, José. Introdução ao estudo do método de Marx. São Paulo: Expresso Popular, 2011.

²⁵ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. A ideologia alemã. Tradução: Luis Cláudio de Castro e Costa. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 19.

No momento em que me proponho a refletir acerca da ação prática dos sujeitos em defesa de direitos e constituindo arenas capazes de apontar alternativas democráticas não teria outro caminho a não ser me apoiar no materialismo histórico-dialético. Afinal, na concepção dessa teoria social, são os seres humanos (reais, históricos, não idealizados) que desenvolvem a produção material, as relações materiais, transformam a própria realidade e o pensamento, “[...] é na vida real que começa [...] a ciência real, positiva, a análise da atividade prática, do processo, do desenvolvimento prático dos homens”²⁶.

Aliás, Marx e Engels são críticos do idealismo humano de Feuerbach porque, na visão deles, essa postura se contenta com a teoria e não considera os homens no respectivo contexto social, de acordo com as reais condições de vida, aquilo que deles fizeram o que hoje são. Assim, acusam-no de nunca chegar aos homens que existem e agem na realidade, ficando na abstração, no homem idealizado. Desse modo, continuam, Feuerbach não consegue criticar as condições de vida, separando a história e o materialismo, incorrendo em equívoco, pois “[...] a história não é senão a sucessão das diferentes gerações, cada uma das quais explora os materiais, os capitais, as forças produtivas que lhes são transmitidas pelas gerações precedentes”²⁷.

A dialética desse pensamento se organiza em torno da ideia de totalidade e contradição. Sobre o primeiro aspecto, Leandro Konder explica que qualquer objeto percebido ou criado pelo ser humano faz parte de um todo e em todas as ações humanas há interligação de problemas, cuja solução passa pela visão de conjunto, pela compreensão da realidade numa situação determinada. Na prática, diz ele, isso significa que se alguém se dispuser a analisar as questões políticas do Brasil, precisa ver a sociedade brasileira de forma mais ampla, abrangendo os aspectos econômicos e históricos, além das contradições atuais, uma vez que eles são elementos de uma mesma realidade global²⁸.

Já o aspecto da contradição é explicado pela lei da interpenetração dos contrários: “[...] tudo tem a ver com tudo, os diversos aspectos da realidade se

²⁶ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. A ideologia alemã. Tradução: Luis Cláudio de Castro e Costa. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 20.

²⁷ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. A ideologia alemã. Tradução: Luis Cláudio de Castro e Costa. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 47.

²⁸ KONDER, Leandro. O que é dialética. São Paulo: Brasiliense, 2008.

entrelaçam e, em diferentes níveis, dependem uns dos outros, de modo que as coisas não podem ser compreendidas isoladamente”, arremata Konder²⁹.

Enfim, é através da dialética que se torna possível a interpretação dinâmica e totalizante da realidade, no próprio instante em que, pelo pensamento dialético, “[...] os fatos sociais são podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais...”³⁰.

Essa é a perspectiva de abordagem que adoto para analisar o Movimento Pau de Arara e sua articulação com outras revoltas urbanas contemporâneas, a fim de lhes extrair uma teoria acerca das potencialidades das novas arenas para conquistarem o direito à cidade e, ao fazê-lo, reinventarem a democracia.

A presença, neste trabalho, de autores pertencentes a campos epistemológicos distintos se justifica pela opção que fiz em utilizar determinadas categorias e, por conseguinte, referenciá-las a partir das principais autoridades sobre o assunto. De modo que essa estratégia não compromete a coerência interna da pesquisa.

NATUREZA DA PESQUISA, MÉTODOS E TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO

Trata-se de uma pesquisa exploratória e qualitativa, em que procuro aliar a dimensão prática e os aportes teóricos-normativos a partir da análise de fenômenos sociais, quais sejam, revoltas urbanas vinculadas às demandas por transporte coletivo, com foco no Movimento Pau de Arara e as possíveis articulações com outros movimentos.

Nesse aspecto, estou a me utilizar do método indutivo, ao observar fatos e articulá-los com a intenção de projetar uma generalização. Mas, uso também o método dialético, quando trato dos fenômenos a partir da totalidade social, e não de fragmentações políticas, econômicas e culturais³¹.

Aqui ressalto o dever de coerência na abordagem dos dados. Ao optar por me guiar pelo materialismo histórico-dialético, a pesquisa teria que ser de natureza exploratória e qualitativa. Afirmo isso com base em Gil: “[...] como a dialética privilegia

²⁹ KONDER, Leandro. O que é dialética. São Paulo: Brasiliense, 2008, p. 56.

³⁰ GIL, Antônio Calos. Métodos e técnicas de pesquisa. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 14.

³¹ Sobre esses conceitos, cf. GIL, Antônio Calos. Métodos e técnicas de pesquisa. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

as mudanças qualitativas, opõe-se naturalmente a qualquer modo de pensar em que a ordem quantitativa se torne norma”³².

No que se refere às técnicas de pesquisa, adotei múltiplas estratégias. Na parte empírica, empreguei a metodologia do estudo de caso³³, mediante a aplicação de questionários, realização de entrevistas com questões estruturadas, além da análise documental e bibliográfica³⁴. A estratégia metodológica de estudo de caso teve por objeto o Movimento Pau de Arara, uma importante experiência local de atuação coletiva em que as pessoas – eu inclusive – inconformadas com a dura realidade vivenciada no trânsito e imbuídos do espírito de luta coletiva, reivindicavam direitos, sobretudo no campo da mobilidade urbana, idealizando um melhor usufruto da liberdade de circulação na cidade.

Seria o Movimento Pau de Arara apenas uma manifestação da moda, influenciada pelo contexto das Jornadas de Junho? Quais seriam as suas pretensões políticas? Estaria ele a constituir uma espécie de arena democrático-reivindicativa e de luta, comprometida com a construção e garantia de direitos? Teria ele algum papel em dar respostas não encontradas nos outros arranjos de democracia representativa e participativa? Compreendendo que havia sobre ele algo relevante a ser contato e que poderia fazê-lo de variadas formas, lancei-me em direção ao estudo de caso e, em certa medida, à explicação dos dados pela teoria das representações sociais.

De acordo com Robert Yin, a estratégia do estudo de caso consiste numa averiguação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real ou, nas palavras dele, “[...] uma maneira de investigar um tópico empírico seguindo-se um conjunto de procedimentos pré-especificados”³⁵.

Por esse método, o pesquisador identifica o evento e lhe seleciona um aspecto bem definido para analisar³⁶, também denominadas de unidades de análise³⁷. De acordo com Becker, esse método tem origem na pesquisa médica e psicológica,

³² GIL, Antônio Calos. Métodos e técnicas de pesquisa. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008, 14.

³³ YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução: Daniel Grassi. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

³⁴ Sobre essas técnicas, cf. LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2009. Cf. ainda GIL, Antônio Calos. Métodos e técnicas de pesquisa. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

³⁵ YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução: Daniel Grassi. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005, p. 36.

³⁶ GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. Case studies and theory development in the social sciences. Cambridge: MIT Press, 2005.

³⁷ YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução: Daniel Grassi. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

“[...] onde se refere a uma análise detalhada de um caso individual que explica a dinâmica e a patologia de uma doença”, na suposição de que “[...] se pode adquirir conhecimento do fenômeno adequadamente a partir da exploração intensa de um único caso”³⁸.

Mas outras estratégias metodológicas foram necessárias para orientar a análise dos fenômenos trabalhados e das principais categorias utilizadas. Por isso, às narrativas dos participantes do Movimento Pau de Arara, enfatizadas na parte empírica, procuro aliar as teorias de base e os aportes normativos. Com isso, busco projetar olhares críticos sobre a realidade social local a partir de múltiplas fontes de informação.

A pesquisa bibliográfica se evidenciou a técnica adequada para: a) narrar/descrever a manifestação do Movimento Pau de Arara, em complementação aos outros métodos; b) diagnosticar o *locus* (cidade) onde acontecem as mobilizações dessa natureza; c) abordar a democracia como o ambiente político mais apropriado às reivindicações e lutas políticas; d) enfatizar a possibilidade de uma mobilidade urbana participativa.

Em relação à análise jurídico-dogmático, ênfase, através da pesquisa documental, os preceitos da Constituição de 1988, as diretrizes internacionais, inclusive de organismos não estatais, e a legislação infraconstitucional do país. Além disso, procuro identificar o estado da arte dos institutos trabalhados, apresentando-lhes conceitos, contextualização histórica e diagnósticos, sempre que esses dados se mostram relevantes à argumentação.

Na investigação direta, fiz uso de questionários, que eram enviados previamente por e-mail ou via o aplicativo de mensagem WhatsApp aos sujeitos centrais (“fundadores” e “líderes”) do Movimento Pau de Arara, a fim de lhes extrair as concepções acerca dos atores, das pautas, dos procedimentos e das potencialidades desse evento. Também busquei a colaboração de outros sujeitos envolvidos no acontecimento. Cito o caso do então vereador Genivan Vale, que teve significativa atuação, ao vociferar as pautas no próprio *blog* e ao intermediar diálogos junto ao Poder Executivo.

Realizei visitas à Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana, com a finalidade de analisar documentos e conversar com servidores públicos atuantes nessa área.

³⁸ BECKER, Howard S. Métodos de pesquisa em ciências sociais. Tradução: Marco Estevão e Renato Aguiar. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1997, p. 117.

Também entrevistei a Prefeita de Mossoró à época, a fim de lhe ouvir as percepções acerca do Movimento Pau de Arara e confrontá-las com os dados coletados nos questionários aplicados aos participantes.

Pretendia, assim, captar dos participantes e do Poder Público, algo que eu não tivesse percebido à época e que não tivesse sido retratado pela doutrina e nos documentos analisados, em especial naqueles produzidos e disponibilizados em mídias. Noutros termos, a ideia que me conduzia era saber quem, na visão dessas pessoas, eram os atores, quais eram as pautas e os procedimentos do Movimento Pau de Arara. E, de posse dos resultados, explorar-lhe natureza, potencialidades não afloradas e conexões com eventos semelhantes.

Esse conjunto de estratégias, métodos e técnicas de pesquisa me fomentaram a exploração crítica dos aspectos empíricos, teóricos e dogmáticos das temáticas centrais. Os argumentos que enfatizo neste trabalho dizem respeito à atuação coletiva dos sujeitos na reivindicação e na luta por melhorias na mobilidade urbana e, em última instância, pelo direito de acesso a uma cidade que lhe proporcione qualidade de vida, inclusive franqueando alternativas ao tradicional modo de exercer a democracia.

Portanto, procuro ver no Movimento Pau de Arara um estímulo para discutir o direito à cidade e à democracia. Não a qualquer modelo de cidade, mas àquela segundo a expressão transmitida pelas arenas de rua, quanto pelos padrões e desenhos teórico-normativos vigentes. Não a qualquer arquétipo de democracia, mas àquele que promova a aproximação entre as decisões de governo e as legítimas aspirações dos sujeitos históricos (reais).

Ainda em relação ao Movimento Pau de Arara, ressalto que o tratamento das descrições e das análises, bem assim as inferências apontadas sobre esse evento, são iluminados, do ponto de vista metodológico, pela teoria das representações sociais. Segundo Becker, quando as pessoas sabem de algo sobre a sociedade e decidem que vale a pena contá-lo para outros, fazem-no segundo uma variedade de formas. Nas ciências sociais, continua ele, as representações (comunicação de ideias e descobertas) podem se materializar em modelos matemáticos, tabelas estatísticas e gráficos, mapas, prosa etnográfica, narrativa histórica, histórias de vida, reportagens e documentários, entre outras³⁹.

³⁹ BECKER, Howard S. Métodos de pesquisa em ciências sociais. Tradução: Marco Estevão e Renato Aguiar. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

A minha intenção é descobrir e transmitir elementos fundamentais do Pau de Arara, a exemplo da natureza e das potencialidades (afloradas ou não), considerada a desburocratização do agir, a localização na esfera pública e a espontaneidade dos atores, diferenciando-se, portanto, das burocráticas e restritivas instâncias estatais deliberativas indiretas ou mesmo da tímida participação social institucionalizada.

Em vista disso, adoto essa teoria no primeiro capítulo, quando abordo o Movimento Pau de Arara e utilizo múltiplas técnicas de pesquisa, como aplicação de questionários, realização de entrevistas, análise doutrinária e documental, inclusive de matérias jornalísticas. Ressalto, no entanto, a consciência de que qualquer representação da realidade social “[...] é necessariamente parcial, menor do que aquilo que se poderia vivenciar e achar disponível no ambiente real”, como adverte Becker⁴⁰.

Em virtude dessa limitação, optei por explorar dimensões específicas do movimento mossoroense. Quero dizer que o foco está na abordagem acerca dos atores, das pautas e dos procedimentos, que vão apontar-lhe a natureza e as potencialidades. São essas, pois, as unidades de análise selecionadas, embora eu reconheça a existência de uma vastidão de outros elementos suscetíveis à investigação, mas que não são fatores relevantes nesta pesquisa. Cito, por exemplo, os aspectos relativos a faixa etária, formação acadêmica, renda familiar, atividades profissionais, modo de locomoção na cidade, estilo de vida, preferências culturais e engajamento político-partidário dos participantes.

POSIÇÃO DA PESQUISA ENTRE PARADIGMAS CIENTÍFICOS: A TRAVESSIA ENTRE O MODERNO E O PÓS-MODERNO

Definidas as diretrizes teórico-epistemológicas e lógico-metodológicas da pesquisa, meu esforço agora vai no sentido de demarcar a posição deste trabalho em relação aos diferentes paradigmas científicos, segundo o viés analítico apresentado por Boaventura de Sousa Santos, para quem o momento atual é de travessia. De um

⁴⁰ BECKER, Howard S. Métodos de pesquisa em ciências sociais. Tradução: Marco Estevão e Renato Aguiar. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

lado, há uma crise do modelo dominante; de outro, a incerteza quanto aos meandros de um paradigma emergente⁴¹.

Diz ele que existe uma profunda e irreversível crise do paradigma dominante da racionalidade científica, modulado desde o século XVI, de outro ainda não é possível saber que paradigma emergirá para superá-lo. No que se refere à crise, Boaventura explica que o paradigma das ciências modernas (ou da racionalidade científica) se propunha a ser um modelo global e totalitário de conhecimento, negando racionalidade a todas as formas de saberes que não se pautassem nos seus princípios e regras metodológicas. Intencionava assim obter leis irrefutáveis, a partir da objetividade do pesquisador, do rigor técnico e da fundamentação dos resultados. Para isso, precisava se afastar do conhecimento não científico, irracional ou do senso comum, pois o conhecimento científico avançaria pela observação descomprometida e livre, sistemática e tanto quanto possível rigorosa dos fenômenos⁴².

Nessa dimensão, posso afirmar que nesta pesquisa, na busca pela construção de resultados bem fundamentados, faço uso da investigação empírica e da análise de instrumentos normativos e aportes teóricos, segundo procedimentos rigorosos e bem aceitos na comunidade científica. Esse padrão a aproxima, portanto, do modelo da racionalidade científica moderna ou paradigma dominante.

Ocorre que, consoante dito por Boaventura, essa racionalidade tem se comprovado insuficiente sob aspectos teóricos e sociais, haja vista, por exemplo, os limites do rigor científico e os perigos da catástrofe ecológica ou da guerra nuclear. A crise do paradigma das ciências modernas é resultado da interação de diversas condicionantes. Entre eles, estariam o reconhecimento da incompletude das generalizações, a comprovação da interferência humana no objeto pesquisado, questionando a ideia de objetividade, além da constante possibilidade de refutação dos resultados, conclui ele⁴³.

Pois bem. Qual será, então, o modelo que sucederá a cientificidade racional dominante? O próprio Boaventura confessa que se trata ainda de matéria especulativa (da imaginação), embora proponha algumas teses para apresentar esse novo

⁴¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Um discurso sobre as ciências. 15 ed. Porto: Edições Afrontamento, 2007.

⁴² SANTOS, Boaventura de Sousa. Um discurso sobre as ciências. 15 ed. Porto: Edições Afrontamento, 2007.

⁴³ SANTOS, Boaventura de Sousa. Um discurso sobre as ciências. 15 ed. Porto: Edições Afrontamento, 2007.

paradigma, por ele denominado de conhecimento científico pós-moderno. Essas teses são sintetizadas a seguir, como estratégia para contextualizar este trabalho.

Segundo Boaventura, a partir dos próprios sinais da crise do modelo científico atual, é possível afirmar que, no paradigma emergente: a) “todo o conhecimento científico-natural é científico-cultural”, porque não tem mais sentido e utilidade a dicotomia entre ciências naturais e ciências sociais; b) “todo o conhecimento é local e total”, pois sendo universal também é local, ao reconstituir projetos cognitivos locais, como na reconstrução da história de um lugar, na manutenção de um espaço verde, na redução da mortalidade infantil ou na erradicação de uma doença; c) “todo conhecimento é autoconhecimento”, porque não se separam sujeito e objeto. Os pressupostos metafísicos, os sistemas de crenças e os juízos de valor integram a explicação da natureza e da sociedade; d) “todo o conhecimento científico visa constituir-se em senso comum”, precisando estabelecer diálogos com as outras formas de conhecimento, entre elas o chamado conhecimento “vulgar”, porque são elas que, no cotidiano, orientam as ações e dão sentido à vida humana⁴⁴.

A propósito, Boaventura critica a ideia de que a ciência moderna seja a única explicação possível da realidade e pondera que também não há razão científica que a possa considerar melhor do que as explicações da religião, da arte ou da poesia. Conclui ele no seguinte viés: o privilégio concedido ao saber científico já é, em si, um juízo de valor; e, na ciência pós-moderna, a racionalidade se configura com todas as formas de conhecimento⁴⁵.

Com base nessa construção teórica, pretendo seguir também os trilhos do paradigma emergente da pós-modernidade. Na pesquisa empírica isso é mais evidente. Seja porque há continuidade ou indissociabilidade entre o sujeito pesquisador (eu) e o objeto pesquisado (o movimento de Mossoró), denotando uma espécie de fuga à neutralidade; seja porque procuro unir o saber universal ao conhecimento local, mediante a comparação de fenômenos e realidades; seja porque procuro aproximar a racionalidade científica e o conhecimento do senso comum⁴⁶, em

⁴⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. Um discurso sobre as ciências. 15 ed. Porto: Edições Afrontamento, 2007.

⁴⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. Um discurso sobre as ciências. 15 ed. Porto: Edições Afrontamento, 2007.

⁴⁶ De acordo com Boaventura, são características que marcam o senso comum, entre outras: não separa causa e intenção, é pragmático, reproduz-se a partir de trajetórias e experiências de vida de um grupo social, é transparente e evidente, é superficial (não indo além da consciência), é interdisciplinar e imetódico, é retórico e espontâneo, aceita o que existe tal como existe e não ensina, persuade. Cf. a

particular no reconhecimento de que os diálogos informais são também instrumentos metodológicos válidos na coleta dos dados, os quais são aferidos por um conjunto de outras técnicas de investigação.

Em suma, não posso negar a interferência, na pesquisa, do contexto de instabilidade e travessia epistemológica entre os paradigmas da modernidade e da pós-modernidade, no sentido apontado por Boaventura. Como reflexo dessa realidade, ratifico que parte significativa dos dados empíricos foram coletados a partir dos sucessivos diálogos informais, que me nortearam na realização das entrevistas e na aplicação de formulários/questionários.

Já as pesquisas bibliográfica e documental possibilitaram-me que enxergasse o movimento pela perspectiva externa, equilibrando a visão “contaminada” pelo envolvimento natural do partícipe e o rigor necessário da análise científica, de forma a minimizar os riscos dessa “contaminação”. Ao se reportar à pesquisa que realizou sobre o movimento cidadão em Madri, Castells aduz que esse tipo de análise “[...] exige o relativo distanciamento das tarefas imediatas da luta para poder entender os mecanismos não visíveis e as contradições subjacentes”⁴⁷.

Posso afirmar que, no presente caso, esse distanciamento foi possível graças à estratégia por mim adotada no sentido de lançar mão do sincretismo de fontes e técnicas de pesquisa, sem que qualquer delas tivesse, *a priori*, valor superior às demais. No conjunto delas encontrei as respostas que serão aqui trabalhadas.

DIMENSÃO JURÍDICA E CATEGORIAS CENTRAIS DA PESQUISA

Do ponto de vista jurídico, o debate que proponho está conectado ao direito à cidade, que significa aqui tanto o conjunto dos preceitos normativos existentes (direito posto) quanto a reivindicação popular de poder usufruir das estruturas, serviços e equipamentos urbanos. Nessa dupla conotação resta implícita a busca pela efetivação do direito legislado, sem prejuízo da postulação por novos direitos.

Mas, a pesquisa se articula ainda com as propostas de alternativas democráticas, com ênfase no modelo participativo, viabilizadas a partir das garantias

respeito: SANTOS, Boaventura de Sousa. Um discurso sobre as ciências. 15 ed. Porto: Edições Afrontamento, 2007.

⁴⁷ CASTELLS, Manuel. Cidade, democracia e socialismo: experiência das associações de vizinhos de Madri. Tradução: Glória Rodriguez: Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, p. 17.

tuteladas pela Constituição de 1988, em especial a liberdade de expressão e a liberdade de reunião. O direito à cidade e a democracia participativa são indissociáveis, uma vez que a participação social integra o próprio conteúdo do Direito à Cidade.

Por isso, optei por traçar uma linha interligando o Movimento Pau de Arara, o caótico quadro do sistema local de transporte coletivo e a escassez de participação nos processos decisórios relativos a esse segmento urbano. Nessa dimensão, parece-me evidente que os sujeitos estavam a exercer a liberdade de expressão (ou de livre manifestação do pensamento), na forma de protestos, críticas, apresentação de pleitos e de sugestões a respeito da mobilidade urbana. E a estratégia utilizada para tanto foi a ação organizada e coletiva, agasalhada pela cláusula constitucional da liberdade de reunião.

Além do mais, pretendo suscitar reflexões acerca do próprio direito à cidade, considerando a realidade cotidiana e as expectativas das pessoas, bem assim os padrões normativos vigentes. Também discuto a necessidade de democratização dos processos decisórios na área da mobilidade urbana. Nesse caso, recorro aos modos de exercer a democracia delineados na Constituição de 1988, enfatizando o modelo participativo não institucionalizado, incrementável através de estruturas de observação, discussão, reivindicação e luta permanentes fora da institucionalidade estatal. Ouso afirmar que, nesse quadrante, pode vir a se concretizar a própria reinvenção da democracia.

Desse modo, algumas categorias reputo centrais neste trabalho. A primeira delas diz respeito às novas arenas, traduzidas em espaços de reivindicação e luta coletiva por direitos, ocupadas pelo sujeito multidão. A segunda se revela na cidade, tanto no sentido de constituir o território de formação dessas arenas quanto no aspecto de justificar a consolidação do direito ao bem-estar urbano. A terceira é a democracia participativa, como sistema político que viabiliza as mobilizações populares organizadas e, ao mesmo tempo, delas se beneficia, pela retroalimentação, fruto da prática política manifestada nas novas arenas. A seguir, explico melhor cada uma dessas categorias.

A expressão “arena” colho tanto de Betânia Alfonsin quanto de Raquel Rolnik. Ao se reportar ao pioneirismo de Henri Lefebvre em teorizar o direito à cidade, Alfonsin lembra que a obra “*Le droit à la ville*”, publicada em 1968, inspirou os movimentos

sociais a reivindicarem a efetividade desse direito nas “arenas” urbanas⁴⁸. Rolnik se refere a esse termo para explicar o avanço na democratização da gestão urbana no Brasil, produto da ampliação dos espaços de democracia participativa, sobretudo com a institucionalização do Conselho Nacional das Cidades e das Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais.

Segundo Rolnik, o Conselho Nacional das Cidades foi concebido como uma “arena aberta”, em razão da sua forma de constituição, contemplando os principais mandatários da política urbana: sem-teto, sem-casa, moradores de assentamentos precários, classe empresarial e sindical envolvida com o tema, gestores públicos de todos os níveis da federação, ONGs, profissionais e pesquisadores ligados ao setor urbano⁴⁹. Portanto, o termo “arena” aí denota a reunião desses atores, com interesses muito heterogêneos.

Noutra ocasião em que se reporta a esse Conselho, Rolnik pontua que essa “arena” representa um “campo de interações políticas”, onde se incorporaram novos sujeitos e onde múltiplos projetos de cidade passam a se expressar e a disputar a direção e o sentido das políticas⁵⁰.

Em face disso, quando me refiro a uma “nova arena” democrática quero expressar a forma de organização e de comportamento das diversas singularidades com interesses comuns (sujeito multidão). São diversos segmentos, organizados de modo coletivo, sem a tradicional figura da liderança (horizontalidade), de formação espontânea e atuação no chão das ruas, fora da estrutura representativa (parlamento) e das instâncias de participação institucionalizada (conselhos, conferências, consultas e audiências públicas e ouvidorias). Eles constituem, portanto, um fórum aberto e democrático onde são disputadas as narrativas e, quiçá, obtidos os direitos.

Já a cidade se constitui em categoria central porque ela tem se traduzido não apenas no terreno onde essas novas arenas se formam, mas, sobretudo, no objetivo principal (foco) de articulação dos sujeitos embrenhados nessas instâncias de protesto, reivindicação e luta. Integrada por diversos territórios, a cidade precisa

⁴⁸ ALFONSIN, Betânia. Repercussões da Nova Agenda Urbana no direito público e privado no Brasil e na América Latina: o papel do direito à cidade. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (organizadores). Curso de direito à cidade: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 119-132.

⁴⁹ ROLNIK, Raquel. 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, v. 11, n. 2, 2009, p. 31-50.

⁵⁰ ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ser interpretada para que possa ser usufruída de forma universal. Esses “territórios” envolvem, além do espaço físico propriamente dito, alguns componentes de poder e de limites.

O território corresponde, então, o recorte espacial onde atua um poder, que afeta pessoas, posturas e ordenação espacial (regras), estabelecendo aquilo que é permitido e o que é proibido dentro das fronteiras, físicas ou simbólicas. Cada um dos vários territórios da cidade ocupa seus respectivos espaços de atuação, poderes e fronteiras, a exemplo da polícia, do comércio de rua, dos condomínios fechados, dos *shopping centers*, das organizações criminosas, da prostituição, das favelas e do capital imobiliário⁵¹.

Portanto, não se trata de analisá-la apenas no aspecto físico (localidade), integrado pelo conjunto das pessoas e dos equipamentos urbanos. Para além disso, refiro-me à cidade vista por um olhar crítico, constituindo um ambiente ou território político. Esse é o formato definido pela Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que a projeta como sendo o complexo de instituições e atores que lhe intervêm na gestão, quer sejam as autoridades governamentais, quer sejam as instâncias de participação social institucionalizadas, quer sejam os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral⁵².

Reforço a escolha pela compreensão crítica da cidade por acolher, no mesmo sentido, as lições de Vainer, para quem a cidade representa o terreno fundamental da luta econômica, política e cultural. O lugar dos dissensos⁵³. Assim, ela me parece ser a razão das novas arenas.

Em consequência desse traço conceitual, considero a democracia também outra categoria central neste trabalho. Não naquela acepção da longínqua e abstrata cláusula de governo do povo, para o povo e pelo povo, distanciada do contexto experienciado, do cotidiano das pessoas. Trabalho com a ideia de democracia traduzida no processo de participação dos sujeitos governados na formação da

⁵¹ Sobre os territórios na cidade, cf. SILVA, Jean Carlos da. Geografia: território, territorialidade e direito à cidade. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (organizadores). Curso de direito à cidade: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 97-116.

⁵² INSTITUTO POLIS. Carta Mundial pelo Direito à Cidade. 2006. disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>> Acesso: 16 set. 2017.

⁵³ VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 105-119.

vontade governativa⁵⁴, por se revelar o universo político mais apropriado à formação das novas arenas de luta.

Parto da compreensão de que apenas em regimes democráticos é possível as pessoas expressarem com liberdade seus pensamentos e se reunirem para agir e, quem sabe, mexer nas estruturas organizacionais e nos tradicionais modelos de gestão urbana, culminando na transformação da realidade social.

Há ainda outro viés que coloca a democracia como central neste trabalho, consistente no fato de que ela pode se constituir, também, em potencial beneficiária da atuação dos sujeitos coletivos nos movimentos urbanos. Assim, ela seria, ao mesmo tempo, instrumento de efetivação e produto das arenas.

Cito, nesse sentido, a possibilidade real que se apresentou ao Movimento Pau de Arara para construir canais permanentes de participação dos afetados na gestão e execução de políticas públicas locais, potencializando uma mobilidade urbana participativa. Esse foi um fator motivador (legitimador) a levá-los a agir de modo coletivo, fortalecendo o poder de pressão. Destacarei a temática da mobilidade urbana participativa no último capítulo, ao abordar as potencialidades desse evento.

ESTRUTURA DO TRABALHO

No que se refere à organização dos conteúdos, o trabalho está dividido em duas partes. A primeira é resultado da pesquisa empírica. Nela, faço a aproximação entre as temáticas da cidade e da democracia a partir da exploração de uma experiência real de mobilização coletiva de sujeitos. Para essa leitura, desenvolvo o estudo do Movimento Pau de Arara, com ênfase na análise dos atores, das pautas, dos procedimentos, sem prejuízo da referência a outros elementos, inclusive da conexão com outras revoltas urbanas da mesma natureza.

A segunda parte é fruto de pesquisa documental e bibliográfica acerca dos aportes teórico-normativos sobre a temática. Nela, apresento contribuições doutrinárias e conteúdo jurídico-normativo, procurando explicar a relevância das experiências populares de reivindicação e de luta pelo direito à cidade, em especial o núcleo voltado à garantia da mobilidade urbana. Culmino por levantar hipóteses

⁵⁴ BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

acerca das potencialidades (afloradas ou não) do Movimento Pau de Arara, na linha teórica de reinvenção da democracia.

Em ambas as partes, os capítulos estão subdivididos em tópicos, que, no conjunto, são articulados com vistas ao objetivo central de revelar no Movimento Pau de Arara uma experiência histórica que ensejou a formação de uma arena democrática, onde o sujeito multidão reivindicava direitos na esfera pública, a partir da articulação coletiva, potencializando alternativas democráticas.

No primeiro capítulo resgato memórias e narrativas desse movimento, a fim de apresentá-lo na dimensão de uma experiência relevante de atuação popular que, em alguma medida, conseguiu despertar o interesse de diversos segmentos sociais em refletir sobre a importância da mobilidade urbana, especialmente no sentido de garantir direitos aos afetados. Em essência, o que busco com essa análise é evidenciar a composição, a natureza, as estratégias de atuação, dando voz aos participantes e repercutindo o que terceiros afirmaram sobre o evento.

No segundo capítulo abordo a cidade, com vistas a compreendê-la entre dois paradigmas: aquele estabelecido pelos interesses capitalistas, com o fim de reprodução do capital, sem preocupação com as questões sociais; e aquele resultante das mensagens emitidas pelos movimentos urbanos, a exemplo do Movimento Pau de Arara, atento aos problemas urbanos. A cidade compreende o ambiente onde se descortina a disputa entre esses dois projetos.

Se há padrões diferentes de cidade, também existem espectros normativos diferentes do direito à cidade. Afinal, qual o conteúdo desse direito a ser forjado como resposta aos problemas urbanos do tempo atual? Faço essa abordagem por entender que o processo de urbanização no Brasil tem gerado vários problemas sociais, o que tem demandado a construção do direito a um determinado padrão de cidade, em face dos paradoxos e das externalidades existentes no meio urbano advindos do modelo que tem predominado.

É nesse contexto que a atuação coletiva e espontânea dos sujeitos deve ser analisada, mormente quanto à capacidade de contribuir para a consolidação do direito à cidade, reafirmando a história das lutas urbanas a partir das ruas. Com isso, pretendo demonstrar, sobremaneira, a legitimidade do Movimento Pau de Arara.

No terceiro capítulo ocupo-me em abordar a democracia, regime político apto à liberdade de expressão e de reunião, além de amparar a construção do direito à cidade a partir da ação dos cidadãos. A democracia é então explicada a partir dos

conceitos e das formas de exercício, à luz das discussões do momento atual e dos preceitos normativos vigentes, com ênfase no antagonismo entre déficits e vantagens dos diferentes paradigmas.

Nesse caso, a minha intenção é mostrar que o regime democrático é o mais adequado para potencializar as transformações sociais e a superação dos problemas da cidade, inclusive aqueles relacionados à mobilidade urbana, a partir da atuação coletiva das pessoas. Mas, ao mesmo tempo, esse regime se beneficia dos movimentos urbanos, que possibilitam novos arranjos democrático-participativos, incluídos aqueles não institucionalizados, exercidos fora das instâncias administrativas.

No quarto capítulo concentro-me em analisar as potencialidades do Movimento Pau de Arara, vendo-o para além da percepção trivial. Com apoio em elementos conceituais, diretrizes normativas e diagnósticos da mobilidade urbana, a minha intenção é apontar o quanto as manifestações de protesto, de reivindicação e de luta pelo direito à cidade em arenas democráticas têm se tornado imprescindíveis no contexto atual, de sorte a lhes justificar a formação.

Entre tais potencialidades, conjeturo a possibilidade de construção de uma agenda local em torno da mobilidade urbana. Também avalio as condições para formar um movimento social urbano e pondero acerca de um possível somatório à luta anticapitalista. Por fim, examino o potencial de reinventar a democracia, mediante a formação de arenas participativas de reivindicação e de luta urbana.

Em tudo, o horizonte que me conduz é a hipótese de avançar no sentido de uma mobilidade urbana mais participativa, onde os afetados tenham voz e possam ser ouvidos. Com isso, restarão fortalecidos o direito à cidade e o processo democrático.

1 NÃO É SOMENTE UMA QUESTÃO DE TRANSPORTE: O MOVIMENTO PAU DE ARARA REIVINDICA ALGO MAIS

*Se não tem ônibus, a gente para.
É o movimento Pau de Arara.*

Com o lema em epígrafe, milhares de sujeitos anunciavam, nas vias públicas de Mossoró, o desejo de reivindicar melhorias no sistema de mobilidade urbana da cidade e de lutar, até o limite das forças e do poder de articulação, para consegui-lo. Quais os possíveis significados atribuíveis a essa incisiva e instigante mensagem? Esse conjunto de signos linguísticos, aparentemente limitados ao tema do transporte coletivo, poderia ganhar a dimensão mais ampla e se estender até o direito de usufruir da cidade?

O palco para demarcar essa posição tinha mesmo que ser a rua, ambiente adequado para expressar de modo livre o pensamento, articular mentes e materializar uma vontade tão reprimida de mudar a realidade. Avenidas, praças, escolas, movimentos sociais, associações de bairro, sedes de Poder e até as redes sociais da internet foram os veículos de massificação desse querer popular.

O ano era 2013, quando milhões de pessoas país afora saíram às ruas em protesto contra os mais diversos problemas estruturais e, ao mesmo tempo, clamavam por melhorias, sobretudo na área social, com predominância nas questões do transporte e da mobilidade urbana. Em diversas cidades brasileiras ocorrem grandes mobilizações de rua, caminhadas, bloqueios e ocupações de vias públicas, num conjunto de eventos denominado de Jornadas de Junho⁵⁵.

Em Mossoró, cidade localizada na região oeste do Estado do Rio Grande do Norte, a 280 quilômetros da capital, pude vivenciar semelhantes mobilizações populares. Eram sujeitos de diversas categorias, entre estudantes e trabalhadores em geral. Homens e mulheres, na maior parte jovens entre 19 e 23 anos⁵⁶, que tomavam

⁵⁵ Para um panorama das Jornadas de Junho, cf. MARICATO, Hermínia [et. al.]. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Biotempo, Carta Maior, 2013.

⁵⁶ Sobre faixa etária, sexo, cor/etnia, religião e renda familiar dos participantes, cf. SILVA, Ana Lúcia Fontes da. Partidos Políticos: uma análise da percepção de ativistas do Movimento Pau de Arara em

conta de ruas, avenidas e praças do centro, afluindo também à Câmara Municipal e à sede da Prefeitura, o Palácio da Resistência. Refiro-me ao Movimento Pau de Arara (MPA), autor da mensagem que abre este capítulo.

Um jornal local noticiou, à época, que esse nome era uma alusão ao veículo “pau de arara”, um antigo, precário e desconfortável meio de transporte de passageiros, muito comum na região Nordeste do Brasil⁵⁷, em que as pessoas se amontoam nas carrocerias de caminhonetes, sentadas em tábuas de madeira ou mesmo de pé, sob a cobertura de uma lona.

De fato, esse tipo de veículo, segundo a descrição de Barboza Leite, consiste na adaptação da carroceria de caminhão abrigada do sol por uma coberta de lona, na qual as pessoas viajam sentadas em pranchas colocadas transversalmente. E no sentido longitudinal, nos lados e no centro, os passageiros se agarram nas madeiras que servem de suporte à improvisada capota, daí se dizer que ele lembra um “[...] poleiro onde as criaturas humanas desenvolvem prodígios de equilíbrio para manter-se apoiadas”⁵⁸.

Definição semelhante aparece em Câmara Cascudo, que explica a origem do termo, associando-o a um gradeado de madeira usado para transportar araras, papagaios, jandaias e periquitos, acorrentados pelos pés, com destino aos mercados:

[...] improvisado e precário arranjo para acomodar as famílias, a promiscuidade, o desasseio, o rumor incessante das vozes de homens, mulheres e crianças, associou o caminhão à imagem do pau de arara, gradeado de madeira em que os psitacídeos são levados para os mercados citadinos⁵⁹.

Em estilo poético, Barboza Leite relata que as viagens de pau de arara para outras regiões do país tinham um roteiro angustiante para as pessoas, assim como eram originalmente para os psitacídeos:

[...] dez, quinze ou vinte dias encolhidas no tablado sacolejante de um pau~de~arara, sob um tóldo que as encobre como u'a mortalha de brasas, o ar contaminado dos mais diversos odores, as bâtegas de suor escorrendo pelos rostos machucados pelo sono intranquilo dos pernoites interrompidos.

relação aos partidos políticos na atualidade. 2014. Monografia (Graduação em Serviço Social). 115f. Mossoró, 2014.

⁵⁷ ESTUDANTES pedem melhorias no transporte. Gazeta do Oeste, Mossoró, 18 jun. 2013. Mossoró, p.1.

⁵⁸ LEITE, Francisco Barboza. O Pau-de-Arara. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, ano 17, nº 2, p. 105, abr.-jun. 1955. Tipos e aspectos do Brasil.

⁵⁹ CASCUDO, Luís da Câmara. Dicionário do Folclore Brasileiro. 10 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1998.

A viagem vai-se pontilhando de pormenores que inscrevem na memória aflita dos flagelados muitas páginas inenarráveis decorrentes da fome, sede e cansaço. A falta de higiene, a miséria e o desinteresse dos poderes públicos contribuem para a dissolução moral e orgânica das mentes primitivas que as estradas carregam até êstes destinos⁶⁰.

Foi num desses veículos que Luiz Inácio Lula da Silva saiu do Nordeste para trabalhar em São Paulo, onde consolidou a carreira sindical e político-partidária, vindo a se tornar Presidente da República por dois mandatos⁶¹.

A dura realidade dos migrantes nordestinos ficou eternizada também na música de Luiz Gonzaga:

Quando eu vim do sertão,
seu môleço, do meu Bodocó
A malota era um saco
e o cadeado era um nó
Só trazia a coragem e a cara
Viajando num pau-de-arara
Eu penei, mas aqui cheguei (bis)
Trouxe um triângulo, no matolão
Trouxe um gonguê, no matolão
Trouxe um zabumba dentro do matolão
Xóte, maracatu e baião
Tudo isso eu trouxe no meu matolão⁶².

Mas, o pau de arara não ficou só lá no passado. Nos tempos atuais esse tipo de transporte ainda é bastante comum na região Nordeste, em especial na zona rural. A fotografia seguinte ilustra uma matéria jornalística produzida em 2017 para descrever a realidade do transporte escolar “[...] no município de São José de Caiana, Vale do Piancó [Paraíba]”.

⁶⁰ LEITE, Francisco Barboza. O Pau-de-Arara. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, ano 17, nº 2, p. 105, abr.-jun. 1955. Tipos e aspectos do Brasil. Foi mantida a grafia original do texto.

⁶¹ Cf. a respeito, o filme LULA, o filho do Brasil. Direção: Fábio Barreto. Produção: Globo Filmes. Rio de Janeiro, 2009.

⁶² GONZAGA, Luiz. Pau de arara. Disponível em: < <https://www.lettras.mus.br/luiz-gonzaga/261217/> > Acesso: 28 jul. 2018.

Foto 1: veículo pau de arara



Fonte: Sítio na Internet⁶³.

Aliás, de acordo com a reportagem há denúncias de que alunos ainda são conduzidos em pau de arara para escolas do município, num “[...] sistema antigo e perigoso de transportar estudante”, resume. Em verdade, ele é desconfortável e perigoso para todas as pessoas.

Basta olhar com mais atenção para o sistema de transporte coletivo de Mossoró para lhe constatar sérios problemas de estrutura e de funcionamento, comprometendo, por extensão, a qualidade da mobilidade urbana, algo que, de fato, lembra as agruras e os perigos vividos pelos passageiros de um pau de arara.

Entre outras disfuncionalidades, pude constatar, *in loco*, as seguintes: a) alguns veículos sem acessibilidade; b) oferta insuficiente de transporte para algumas localidades; c) abrigos de passageiros sem conforto, muitos inclusive sequer cobertos; d) falta de iluminação e de sinalização em muitos deles; e e) reclamação pelo alto custo das tarifas, considerada a má qualidade do serviço.

Enfim, desconforto, insegurança e carestia nos deslocamentos. Portanto, não poderia haver denominação mais adequada para identificar, de forma simbólica, um movimento que postulava a superação de tais adversidades.

Pude observá-lo em ação e, em parte, dele participar, acompanhando algumas das manifestações públicas ocorridas nas ruas de Mossoró. Constatei que era uma experiência de manifestação popular em que as pessoas, diante das dificuldades enfrentadas todos os dias para se deslocarem até o trabalho ou até os equipamentos e serviços urbanos em geral, decidiram se unir em multidão para

⁶³ GONÇALVES, Alex. Transporte de aluno em pau de arara persiste no Vale do Piancó. Tribuna 10. Disponível em: <<http://www.tribuna10.com.br/2017/02/transporte-de-aluno-em-pau-de-arara.html#>>. Acesso em: 21 out. 2018.

manifestarem, em público, o inconformismo com essa situação e, ao mesmo tempo, reivindicarem medidas adequadas para superá-la.

Uniram-se, portanto, não apenas com o objetivo de protestarem, manifestarem o descontentamento e a indignação com a realidade que os circundava. Para além disso, havia o propósito de reivindicar outros direitos (saúde, educação, trabalho, moradia) e por eles lutar, embora a centralidade das pautas se voltasse para as questões do transporte e da mobilidade urbana.

Assim, pela configuração que o movimento adquiriu, meu esforço aqui é no sentido de apresentá-lo, analisando-lhe algumas unidades que reputo essenciais para compreendê-lo enquanto arena democrática de reivindicação e de luta pelo direito à cidade, alinhada ao padrão contemporâneo de mobilização popular urbana: interesses difusos e fragmentados.

Repito que a opção por analisar esse caso se explica pelo fato de ter dele participado e, passados alguns anos do seu acontecimento, ter percebido a necessidade de resgatá-lo e registrá-lo, inclusive para fins históricos, haja vista o impacto social, administrativo e midiático por ele gerado à época e, mormente, tendo em conta as suas potencialidades relativas ao direito à cidade e ao regime democrático, ainda que não afloradas no calor dos acontecimentos, mas que poderiam ter sido decisivas para gestão da cidade dali em diante.

Esses fatos me instigaram a fazer novas investigações, buscando elementos não percebidos por mim à época, ofuscados na memória pelo transcurso do tempo ou não reproduzidos nos veículos de comunicação e nos trabalhos acadêmicos, de modo que conseguisse demonstrar a relevância desse movimento para o Direito e para a realidade local, ainda que isso não estivesse claro naquele contexto, dando sequência às pesquisas e aos registros anteriores⁶⁴.

Quem eram os participantes do Movimento Pau de Arara? O que eles pretendiam? Qual era o cenário imediato dos acontecimentos? Qual a natureza desse movimento? Como atuavam seus atores: de forma individual ou coletiva? Houve

⁶⁴ O Movimento Pau de Arara já foi explorado no campo do Serviço Social. Cf. SOUZA, Cíntia Simão de. A nossa luta é todo dia: serviço social e movimentos sociais em Mossoró – Rio Grande do Norte. 2013. Monografia (Graduação em Serviço Social). 93f. Mossoró, 2013. Cf. ainda SILVA, Ana Livia Fontes da. Partidos Políticos: uma análise da percepção de ativistas do Movimento Pau de Arara em relação aos partidos políticos na atualidade. 2014. Monografia (Graduação em Serviço Social). 115f. Mossoró, 2014.

conquistas? Havia potencial para ir além daquilo que parecia ser? De que modo ele interferiu no fenômeno jurídico ou poderia tê-lo feito?

Essas questões me conduziam durante as investigações acerca desse evento, tanto na análise documental e bibliográfica quanto na documentação direta, proveniente de diálogos informais, da aplicação de questionários/formulários e da realização de entrevistas.

Em função desses questionamentos, usei variadas estratégias metodológicas com a finalidade de diversificar as fontes de informação. O detalhamento que faço a seguir sobre alguns dos elementos do Movimento Pau de Arara é resultado, pois, de múltiplas origens, incluindo a minha própria, cristalizada pela presença em alguns dos seus atos.

Ademais, assimilei determinados aspectos a partir de diálogos informais estabelecidos com Arthur Vinícius, João Paulo e Max George, como forma de clarear fatos não percebidos e/ou não divulgados pela mídia, bem como identificar sujeitos centrais. Essa técnica foi importante na medida em que me estimulou a prosseguir na pesquisa, pois sentia, a cada diálogo, a necessidade de resgatar novos elementos desse importante episódio histórico de Mossoró.

Recorri à coleta direta de informações, mediante a aplicação de questionários enviados a alguns dos participantes, previamente identificados enquanto pessoas que assumiam postura de modo mais destacado na condução do movimento, a quem denomino aqui de sujeitos centrais. Os *links* de acesso aos questionários (Formulário Google) eram enviados por e-mail ou pelo aplicativo de mensagens WhatsApp, após contato e aceitação prévios. Todas as respostas retornavam via e-mail.

Assim, colaboraram com a pesquisa, respondendo de modo voluntário aos questionários, as seguintes pessoas: Rayane Cristina de Andrade Gomes, Arthur Vinícius da Costa, Euclides Flor da Silva Neto, Camila Paula Silvestre, Maria Clara Correia Dias, Max George do Monte Costa Medeiros, Genivan Vale, Cláudio Cesar Palheta da Costa Junior, Taísa Iara de Almeida Costa, Zélia Cristina Pedrosa do Nascimento, Cíntia Simão de Souza, Maria do Socorro Diógenes Pinto e João Paulo do Vale de Medeiros.

Mas, a fim de proporcionar mais fluidez ao texto, daqui em diante vou me referir a eles, respectivamente, apenas como Rayane, Arthur, Euclides, Camila, Maria Clara, Max, Genivan, Cláudio, Taísa, Zélia, Cíntia, Socorro e João Paulo.

Ademais, para saber qual era a visão do Poder Público sobre o Movimento Pau de Arara, decidi entrevistar Cláudia Regina Freire de Azevedo, Prefeita Municipal de Mossoró à época. Essa estratégia foi usada porque as principais reivindicações eram dirigidas ao Poder Executivo.

Socorri-me, também, da análise documental, em especial do Manifesto do Movimento Pau de Arara⁶⁵ (anexo), das matérias jornalísticas produzidas à época, dos documentários postados em canais do YouTube e dos depoimentos postados na página oficial do Movimento no Facebook.

Em suma, enfatizo aqui os aspectos relacionados aos atores (quem), às pautas (o quê) e aos procedimentos (como). Neste trabalho, esses elementos constituem aquilo que Yin chama de unidades de análise do caso⁶⁶. A verificação deles segue um roteiro estruturado em etapas sucessivas, da seguinte forma.

Primeiro, revelo a minha percepção sobre o evento, fruto da acuidade visual e dos diálogos informais. Em seguida, exponho os dados resultantes da pesquisa empírica, obtidos através de três meios distintos: a) questionário padrão (formulário Google); b) envio e recebimento de questões por e-mail; e c) entrevista gravada em instrumento eletrônico. Na terceira etapa, esse conjunto de informações é alinhado aos documentos disponíveis sobre o evento.

Fiz a opção por essas técnicas de pesquisa por entendê-las como as mais adequadas para obter e revelar aspectos e características que não seriam facilmente traduzidas por intermédio de outras estratégias metodológicas⁶⁷. Esclarecidas as unidades e a metodologia de análise, passo a abordá-las.

1.1 ATORES, PAUTAS E PROCEDIMENTOS: O OLHAR DOS SUJEITOS

Durante as mobilizações, pude observar uma pluralidade de sujeitos (atores), de diferentes idades (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos), com cartazes, faixas e outros adereços, predominando o colorido. Era aparente que tudo acontecia

⁶⁵ MOVIMENTO PAU DE ARARA. Manifesto [do Movimento Pau de Arara]. Mossoró: [s.n.], 2013, 4p.

⁶⁶ YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução: Daniel Grassi. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

⁶⁷ MACHADO, Máira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Máira Rocha. Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 357-389.

guiado pela energia e o desejo da juventude em mudar algumas práticas tradicionais na realidade local.

Mas, na concepção dos outros, quem eram aquelas pessoas? O que queriam? Como agiam? Fui buscar respostas, dando voz aos próprios sujeitos centrais do Movimento Pau de Arara e ao Poder Público, no que busquei complementar com as informações veiculadas pelas mídias.

Começo, então, este item abordando a forma como os próprios sujeitos participantes do Movimento Pau de Arara e o Poder Público o enxergavam. Para lhes resgatar essa percepção, enviei questionário no modelo Formulário do Google (modelo anexo) a um grupo de participantes, considerados sujeitos centrais, indagando-lhes acerca de vários aspectos do MPA, mas cujo foco eram as unidades de análise aqui trabalhadas: atores, pautas e procedimentos.

As questões eram idênticas para todos. Para facilitar o preenchimento e dinamizar a pesquisa, algumas respostas já eram pré-indicadas, ofertando a escolha por uma ou mais alternativas. Em alguns itens, era possível acrescentar informações às opções dadas.

Em relação à primeira unidade de análise (atores), perguntei-lhes a que categorias sociais pertenciam os militantes. A intenção era explicitar os sujeitos do Movimento Pau de Arara. Como já tinha a ideia de quais seriam as respostas, adiantei alguns itens, o que inclusive facilitava o preenchimento. Foram apontados os seguintes campos para marcação: estudantes secundaristas, estudantes universitários, trabalhadores, movimentos sociais e partidos políticos. Havia a possibilidade de marcar todas, nenhuma ou algumas delas. E deixei a opção aos entrevistados para indicarem outras hipóteses.

Nessa questão, todos ratificaram as categorias por mim apontadas, exceto Euclides, que identificou apenas os movimentos sociais. Mas, Camila acrescentou as mulheres protagonistas, Taísa adicionou as Organizações Não Governamentais (ONG's), Zélia citou as Pastorais Sociais ligadas a Igreja Católica. E João Paulo mencionou “[...] pessoas da ala progressista da igreja católica e protestante, além de pessoas que não estavam ligadas, necessariamente, a nenhum grupo político, mas tinham afinidade ideológica com o movimento”.

Para saber se o Movimento tinha um caráter espontâneo, seguindo o padrão então dominante das mobilizações dessa natureza, ou se era produto de algum chamamento institucional, indaguei sobre qual das formas lhe traduziria a origem: se

seria a organização espontânea de um grupo de pessoas ou se teria sido fruto da convocação por uma liderança, partido político ou outra instituição. As respostas se opunham entre si e não havia margem para outro tipo de resposta. Com exceção de Rayane e Arthur, todos responderam que a origem do MPA decorreu da organização espontânea de um grupo de pessoas.

Ainda na linha organizacional, quis investigar acerca dos mecanismos adotados para fortalecer o movimento, considerando que, a cada manifestação pública, aumentava a quantidade de participantes. Perguntei então como as pessoas iam se incorporando ao Pau de Arara. Nesse item, as respostas também eram excludentes entre si: ou era de modo espontâneo (livre) ou mediante convite/autorização via coordenação (reservado). Todos os colaboradores ouvidos responderam no sentido da espontaneidade.

Ainda sobre o caráter do Movimento Pau de Arara, queria saber se era um evento horizontal ou se as decisões eram tomadas por lideranças. Assim, questionei de que modo as questões mais importantes do Movimento Pau de Arara eram decididas: se mediante a deliberação coletiva ou se era por imposição dos líderes. Não havia possibilidade de outra resposta. Com exceção de Rayane, todos os entrevistados afirmaram que era mediante deliberação coletiva.

Para avaliar se havia solidariedade e vínculo interno de subjetividade coletiva entre os sujeitos e o nível de adesão às pautas, questionei se, tomada uma determinada decisão, havia união entre os participantes para implementá-la. Com exceção de Cláudio, Taísa e Cínthia, todos disseram que essa união era real.

Com o propósito de investigar se o Movimento Pau de Arara se articulava com outros coletivos e movimentos sociais, indaguei se isso ocorria, sem indicar qualquer exemplo. Todos responderam que sim. E foram indicados os seguintes: a) Marcha Mundial de Mulheres (Rayane, Artur, Camila, Cláudio, Taísa, Cínthia, Socorro e João Paulo); b) movimento sindical (Rayane, Cláudio e João Paulo); c) movimento estudantil (Rayane, Genivan, Cláudio, Taísa, Zélia, Cínthia); d) MST (Euclides, Cláudio e Cinthia); e) quizomba (Camila); f) levante popular da juventude (Camila, Maria Clara); g) movimentos urbanos (Cláudio); h) movimento cultural (Taísa); i) Grito dos Excluídos (Zélia e João Paulo); j) partidos políticos (Cínthia e João Paulo); k) Pastoral Operária (João Paulo); l) Centro de Estudos Bíblicos (João Paulo); e m) Movimento Mística e Revolução (João Paulo).

A presença dos movimentos sociais já havia sido afirmada por Arthur Vinícius da Costa em entrevista concedida por e-mail em 2016. Na ocasião, Arthur afirmara que o Movimento Pau de Arara integrava um complexo maior, que abrangia a Marcha Mundial das Mulheres, o coletivo de bandeira (luta pelas causas LGBT), o movimento Enegrecer (movimento que luta pelas causas das negras e dos negros), o movimento estudantil secundarista, anarquistas e partidos políticos de esquerda como o PSOL, o PSTU e o PT⁶⁸ e que o maior significado do movimento se traduz em conferir homogeneidade e organicidade a esse amálgama de movimentos que se unem pra lutar por um transporte público de qualidade na cidade de Mossoró⁶⁹.

Com o objetivo de saber por qual lente o Poder Público enxergava o Movimento Pau de Arara e até para comparar essa percepção com a dos próprios sujeitos participantes do movimento, entrevistei Cláudia Regina Freire de Azevedo, Prefeita Municipal de Mossoró à época. Nesse caso, o roteiro e o conteúdo das questões foram pré-definidos, embora no transcurso da entrevista eu os tenha alterado em parte para atender ao dinamismo próprio desse tipo de técnica de pesquisa. A entrevista ocorreu no dia 14 de março de 2018, mediante gravação em áudio, autorizada pela entrevistada⁷⁰.

Com vistas a apreender uma noção ampla do Movimento Pau de Arara a partir do Poder Público, indaguei primeiro à ex-prefeita quem ele era. A essa pergunta, Cláudia Regina respondeu que o Movimento Pau de Arara, a exemplo de vários movimentos que ocorriam pelo país inteiro na época, foi motivado por melhorias do transporte coletivo, tomando por base inicial a tarifa que era cobrada e que causava um certo “desconforto” para o público estudantil. Assim, ela não enfatizou os atores, mas a motivação deles.

A partir da pesquisa documental pertinente ao Movimento Pau de Arara, ressalto que, apesar de predominar a informalidade nas respectivas ações, circulou um documento escrito, ainda que apócrifo, denominado de Manifesto Movimento Pau

⁶⁸ Aliás, essa presença de partidos políticos no movimento é confirmada por Ana Livia, para quem, no caso de Mossoró, não houve rejeição a eles, ao contrário do que ocorreu noutras localidades em eventos semelhantes. Cf. SILVA, Ana Livia Fontes da. Partidos Políticos: uma análise da percepção de ativistas do Movimento Pau de Arara em relação aos partidos políticos na atualidade. 2014. Monografia (Graduação em Serviço Social). 115f. Mossoró, 2014.

⁶⁹ COSTA, Arthur Vinícius da. Entrevista concedida ao autor. Mossoró, 26 abr. 2016. Artur é aluno do Curso de Direito na UERN, em Mossoró, foi um dos sujeitos centrais do MPA, tem experiência em eventos dessa natureza e dialoga bastante com os movimentos sociais.

⁷⁰ A entrevista foi realizada no escritório do Advogado Olavo Hamilton, que de forma gentil me disponibilizou a própria sala de trabalho para o ato, e a quem registro o meu agradecimento.

de Arara (MMPA), no qual é explicado o surgimento, a composição, as estratégias de ação e de organização dos atos, além dos objetivos, sintetizados num conjunto de pautas de caráter reivindicatório.

Extraí desse Manifesto (anexo) que o Movimento Pau de Arara foi resultado de uma articulação popular constituída por estudantes, sindicalistas, militantes sociais, trabalhadores e trabalhadoras. No documento, consta que MPA se constitui num “[...] coletivo organizado de forma suprapartidária, mas não antipartidos”, e cujo objetivo é lutar por melhorias efetivas na mobilidade urbana, ao pressupor que “[...] somente através de pautas concretas e pontuais é que se conquistam melhorias para o povo”⁷¹.

De acordo com Cíntia Simão, esse movimento se tornou protagonista nas lutas urbanas mossoroenses porque atuava de forma organizada, priorizando o caráter de luta popular, horizontal e suprapartidária, o que lhe rendeu aderência de muitas pessoas⁷².

À época, a mídia local noticiou bastante a composição do Movimento Pau de Arara⁷³. Um jornal se referiu aos temas “estudante” e “juventude” e ouviu Rayane Andrade, em cujo depoimento afirmava haver ali estudantes universitários e secundaristas, trabalhadores e representantes da sociedade civil organizada, “[...] todos aqueles que sofrem com a péssima qualidade do transporte público da cidade”⁷⁴. Noutra reportagem foi afirmado que estudantes da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA), juntamente com os Grêmios Estudantis de Escolas públicas e privadas de Mossoró, compunham o chamado Movimento Pau de Arara⁷⁵.

Uma vez que parte significativa da divulgação e das articulações do Movimento Pau de Arara ocorria nas mídias sociais, via internet, pesquisei também no canal YouTube alguns vídeos contendo reportagens e curtos documentários relevantes ao meu objeto de estudo. A intenção foi resgatar o máximo de dados sobre o movimento.

⁷¹ MOVIMENTO PAU DE ARARA. Manifesto. Mossoró: [s.n.], 2013, 4p.

⁷² SOUZA, Cíntia Simão de. A nossa luta é todo dia: serviço social e movimentos sociais em Mossoró – Rio Grande do Norte. 2013. Monografia (Graduação em Serviço Social). 93f. Mossoró, 2013.

⁷³ ESTUDANTES vão às ruas da cidade. De fato, Mossoró, 19 jun. 2013. Mossoró, p. 3. Cf. ainda SEGUNDO ato do “Pau de Arara” leva milhares de jovens ao centro da cidade. Correio da Tarde, Mossoró, 21 jun. 2013. Capa.

⁷⁴ MOVIMENTO “Pau de Arara”. O Mossoroense, Mossoró, 19 jun. 2013. Gerais, p. 2.

⁷⁵ ALBUQUERQUE, Carla. Movimento Pau de Arara - Estudantes reivindicam melhorias no transporte público de Mossoró. 2013. Disponível em: < <http://www.defato.com/noticias/19727/movimento-pau-de-arara-estudantes-reivindicam-melhorias-no-transporte-publico-de-mossoro>> Acesso: 27 mar. 2016.

Há, por exemplo, uma matéria jornalística de televisão em que o repórter e o cinegrafista acompanham e gravam uma das mobilizações ocorridas nas principais ruas do centro da cidade e relatam que centenas de estudantes ganharam as ruas de Mossoró, seguindo um exemplo de outras cidades do sul do país⁷⁶, proferindo palavras de ordem e pedindo melhorias no transporte, na saúde, na educação e na segurança. Ainda na matéria, uma participante entrevistada ressalta a luta pelo plano de mobilidade urbana e a necessidade de pressionar a Câmara de Vereadores para incorporar esse tema no orçamento municipal. A reportagem destaca que a movimentação era “pacífica”⁷⁷.

Outro vídeo mostra uma caminhada em que muitas pessoas conduzem faixas e cartazes, com mensagem de protestos contra a realização da Copa do Mundo de Futebol no Brasil (*2014 FIFA World Cup Brazil*), com demandas por transporte público e convites para outras pessoas se juntarem ao movimento. “Vem pra luta!” constava num desses cartazes⁷⁸.

Há um vídeo evidenciando o lema do movimento: “Se não tem ônibus, a gente para. É o movimento pau de arara”. Ratificando o que a reportagem afirmava, também é possível ouvir a declaração ao microfone de que “a gente não quer desordem. A gente quer reivindicar” e de que a classe política não “me representa não”⁷⁹.

Identifiquei um documentário com a fala de um participante afirmando que “nosso lugar é na rua. É na rua que os direitos são construídos”. Outro participante apresenta o Movimento Pau de Arara, definindo-o como um coletivo criado em Mossoró para lutar por transporte e mobilidade. Em dado momento, aparece um ato de chamamento à então Prefeita do Município para negociar com o Movimento. Num cartaz consta a frase: “protesto não é crime”. Constam depoimentos de pessoas elogiando o Movimento e afirmando que a juventude tem objetivos e metas na vida e sabe como consegui-los. Também são criticados os gastos com a realização da Copa do Mundo de Futebol, por retirar investimentos da área da saúde, educação e segurança⁸⁰.

⁷⁶ Trata-se de uma alusão às Jornadas de Junho.

⁷⁷ TCM10HD. Movimento Pau de Arara vai às ruas do centro de Mossoró. 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ItesQDv0nQE>> Acesso: 24 jan. 2018.

⁷⁸ GAZETA DO OESTE. Movimento Pau de Arara - Mossoró/RN. 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cfUJbXrXU1Q>> Acesso: 24 jan. 2018.

⁷⁹ LUZ, Luiz. Movimento Pau de Arara (Mossoró - RN). 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=PYP-HpUzP5s>> Acesso: 24 jan. 2018.

⁸⁰ CAPITÃO LIXO FILMES. Nosso Lugar é Na Rua - Movimento Pau de Arara. 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=QJSb-djW8IQ>> Acesso: 25 jan. 2018.

No mesmo vídeo, uma das participantes⁸¹ afirma que o direito à cidade tem sido construído a partir de sucessivas lutas populares encampadas pelos movimentos sociais urbanos, assim entendidos os grupos sociais ligados a conflitos e interesses específicos das cidades (em oposição ao campo), com centralidade do espaço urbano, *locus* fundamental das disputas políticas do nosso tempo⁸².

Foto 2: um dos principais motes do movimento



Fonte: Sítio na Internet⁸³.

Posso inferir desse conjunto de dados que o Movimento Pau de Arara estava inserido no contexto histórico das mobilizações que ocorriam no país em 2013, apresentando as características da heterogeneidade e da pluralidade, além do caráter popular, espontâneo e horizontal, em cujo interior havia os sentimentos de solidariedade e de pertencimento entre os integrantes.

Além disso, existia articulação com outros coletivos e movimento sociais, numa espécie de união de vários sujeitos lutando por uma causa comum: melhorias no sistema de mobilidade urbana local, o que, consoante ainda abordarei, redundava, em última instância, no próprio direito à cidade.

⁸¹ Trata-se de Rayane, uma das pessoas que respondeu ao questionário que utilizei nesta pesquisa.

⁸² BELLO, Enzo; FALBO, Ricardo Nery. Questões etnometodológicas para pensar o Direito: um estudo empírico das ocupações dos movimentos sociais de luta pela moradia na cidade do Rio de Janeiro. *Revista Quaestio Iuris*, v. 7, p. 683-709, 2014. No texto, os autores citam, como exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), a Frente Internacionalista dos Sem-Teto (FIST) e o Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD), todos relativos ao direito à moradia.

⁸³ ÔNIBUS RN. Mossoró: Tarifa dos coletivos poderá custar R\$ 2,30 com nova empresa. 2013. Disponível em: <<http://www.unibusrn.com/2013/11/mossoro-tarifa-dos-coletivos-podera.html>> Acesso: 25 jan. 2018.

Foto 3: concentrações do MPA na Praça do Pax, no Centro de Mossoró, local tradicional de manifestações populares (capa do Jornal De Fato, em 21 de junho de 2013).



Fonte: Sítio na Internet⁸⁴.

A segunda unidade de análise do caso consiste na pauta do Movimento Pau de Arara. Durante as mobilizações, pude observar, em relação às demandas, uma série de cartazes, faixas e discursos de protesto e de reivindicação, que, no conjunto, estavam relacionados a diversos problemas da cidade, de saúde a transporte público, passando por educação e moradia.

De modo que perguntei aos entrevistados quais eram os objetivos do Movimento Pau de Arara. Com base em outras fontes, apontei os seguintes itens: redução do valor das passagens no transporte coletivo urbano, ampliação da frota de ônibus urbanos, criação de novas linhas de ônibus, definição de um plano de mobilidade urbana para Mossoró. Mas deixei margem para a indicação de outras demandas.

Todos confirmaram esses itens, exceto Rayane que não apontou a definição de um plano de mobilidade urbana para Mossoró, embora nas entrevistas constantes dos documentários consultados, ela o afirme de modo expresso. Cláudio citou a demanda pelo cumprimento do plano de mobilidade urbana, que, segundo ele, fora criado antes⁸⁵. Cíntia mencionou a aceitação da meia passagem mesmo com a carteirinha de estudante sem crédito e o aumento da quantidade de ônibus circulando aos fins de semana. Socorro aludiu ao pleito de acessibilidade e de direitos trabalhistas.

⁸⁴ MORENO, Edinaldo. Movimento Pau de Arara faz mais um protesto na cidade de Mossoró. 2013. Disponível em: < <http://aldoalmeida.blogspot.com.br/2013/06/movimento-pau-de-arara-faz-mais-um.html> > Acesso: 28 jan. 2018.

⁸⁵ No item 4.4.1 discuto se, de fato e de direito, já existe esse plano.

Destaco a contribuição de João de Paulo, para quem

havia um debate central, que era a mobilidade urbana (passagens, frota de ônibus, novas linhas etc.), mas como fundo, mesmo que não fosse tão flagrante, existia o impulso de construir uma maior participação popular nos vários âmbitos das políticas públicas. Talvez a mobilidade funcionasse como um "teste".

Em relação à visão que o Poder Público detinha sobre as pautas, perguntei sobre as demandas do Movimento Pau de Arara ao Governo Municipal. De acordo com Cláudia Regina, Prefeita de Mossoró, à época, ele pedia melhorias no transporte coletivo, sobretudo a redução no valor das tarifas, além de questões relativas a linhas (itinerários), quantidade e horários dos ônibus coletivos em Mossoró.

Nesse aspecto, vislumbro uma identidade de compreensão apenas parcial entre o Poder Público e os participantes do movimento, na medida em que estes tinham uma visão mais ampla dos objetivos que tinham em mente, que iam além da questão do transporte coletivo, como afirmou João Paulo.

A propósito, com o fim de apreender qual era a disposição para dialogar com o Movimento Pau de Arara, questionei à ex-prefeita se ela chegou a recebê-lo. A entrevistada relatou que o espaço externo do Gabinete da Prefeita fora ocupado e que ela decidiu chamar os integrantes do movimento para conversarem no interior do referido Gabinete, porque acreditava, por princípio, no diálogo. Ela declarou também ter autorizado a equipe de secretários municipais a conversarem com o Movimento e trabalharem para dissecar toda a pauta apresentada.

Consta do Manifesto do Movimento Pau de Arara que os sujeitos participantes estavam insatisfeitos com a precariedade do sistema de transporte coletivo em Mossoró. Por isso, os participantes formularam um conjunto de reivindicações, incluindo a redução da tarifa e a ampliação do horário de linhas comuns, para que os ônibus transitassem até meia noite, e no início da madrugada (corujão), funcionando tanto nos finais de semana quanto em eventos populares e de grande porte. Existia o pedido de criação de novas linhas, a fim de garantir as linhas universitárias permanentes, funcionando tanto nos finais de semana como no período de férias.

Outras demandas consistiam em pleitear meia passagem para as/os estudantes, segurança e iluminação nas paradas de ônibus e integração inteligente, além do melhoramento na infraestrutura dos abrigos, onde deveria ser afixado um quadro contendo as informações necessárias sobre o horário e linhas disponíveis.

Ainda em termos de política pública, havia a demanda de acessibilidade dos ônibus para as pessoas com deficiência física, visual e/ou auditiva, a ampliação da quantidade de ônibus em vários bairros, onde, segundo o Manifesto, “o ônibus passa a cada duas horas”, não cumpre rotas ou até mesmo nem passa.

Na linha da transparência pública, o Manifesto cobrava que os processos de licitação referentes a transporte público fossem “publicizados” e respeitassem os princípios da administração pública. Com o fim de possibilitar a participação dos usuários, havia a demanda pela criação de uma linha telefônica para serviços de atendimento a eles.

Na perspectiva mais ampla, o Manifesto cobrava que o Poder Público atuasse junto às empresas concessionárias no sentido de garantir aos motoristas os direitos trabalhistas e a figura do cobrador.

Como ferramentas para melhorar o quadro da mobilidade urbana de Mossoró, o Manifesto propunha a criação de ciclovias, manutenção e fiscalização constante e eficiente dos ônibus, sinalização de algumas vias, com foco na extinção dos acidentes e atropelamentos⁸⁶.

O Movimento Pau de Arara pretendia que o governo municipal se sensibilizasse com as propostas dos estudantes e diminuísse os problemas enfrentados por eles e por outras pessoas para se deslocarem na cidade. Mas, demonstrou preocupação com as condições econômicas em geral, ao reivindicar a “meia entrada” em eventos e no sistema de transporte público⁸⁷, e de trabalho dos motoristas. Um forte componente de mobilidade urbana (e não apenas de transporte coletivo) está presente na demanda pela melhoria das estruturas urbanas de circulação, dos processos de participação dos usuários junto ao Poder Público e da segurança dos deslocamentos.

Ainda que, na visão dos próprios sujeitos participantes, o movimento tivesse emergido para lutar por um transporte público de qualidade na cidade de Mossoró, enxergo o desejo de uma mobilidade urbana diferente. Na página do movimento no Facebook, seus idealizadores convocavam a população a protestar por um transporte

⁸⁶ Além de constarem no Manifesto, essas pautas foram entregues à Câmara Municipal. Cf. VALE, Genivan. Vereadores recebem pauta do Movimento Pau de Arara. 2013. Disponível em: < <http://genivanvale.blogspot.com.br/2013/06/vereadores-recebem-pauta-do-movimento.html>> Acesso: 25 jan. 2018.

⁸⁷ MORENO, Edinaldo. Movimento Pau de Arara faz mais um protesto na cidade de Mossoró. 2013. Disponível em: < <http://aldoalmeida.blogspot.com.br/2013/06/movimento-pau-de-arara-faz-mais-um.html>> Acesso: 27 mar. 2016.

público eficiente, de qualidade, e pela implantação de um plano de mobilidade urbana⁸⁸.

O Movimento Pau de Arara pretendia confrontar os gestores e romperem com a passividade até então existente nesse segmento, tendo como estopim o aumento realizado e a ameaça da retirada de uma linha muito utilizada por estudantes secundaristas e universitários⁸⁹.

A sua principal pauta ou objeto imediato de luta era a questão da melhoria das condições de mobilidade urbana em Mossoró, em especial no que se refere ao sistema de transporte coletivo público, uma vez que seus integrantes consideravam precário ou até mesmo caótico esse serviço, assim retratado:

[a] vida de quem depende do transporte coletivo em Mossoró é permeada por diversas dificuldades, a exemplo do longo tempo de espera, da lotação, falta de acessibilidade, do desconforto e falta de segurança nas paradas, inexistência de linhas em determinados bairros e suspensão de algumas rotas nos fins de semana⁹⁰.

Portanto, no que se refere à pauta, concluo que o Movimento Pau de Arara seguia o padrão das manifestações populares da época, ao pautar diversas demandas, incorporando a questão da acessibilidade, do respeito aos direitos trabalhistas e da participação popular nas políticas públicas, além do protagonismo da mobilidade urbana.

Em relação à terceira unidade de análise (procedimentos), pude constatar que milhares de pessoas participaram do movimento. Com palavras de ordem, empunhando cartazes e revelando outras formas de protestar. Observei comportamentos diversos, desde a descrição e o silêncio de alguns até a vibração de outros durante as caminhadas, em geral animadas por batucadas e músicas. Pessoas

⁸⁸ MOVIMENTO PAU DE ARARA. Para entender o movimento pau de arara e seu modo de ação. Página do Facebook na internet. 2013. Disponível em: <<https://www.facebook.com/MovimentoPauDeArara/>> Acesso: 27 mar. 2016.

⁸⁹ SOUZA, Cíntia Simião de; VALE, João Paulo de Medeiros; COSTA, Taisa Iara de Almeida. O movimento pau de arara vai às ruas: apontamentos sobre o Direito à Cidade em Mossoró – Rio Grande do Norte. In: Colóquio Sociedade, Políticas Públicas, Cultura e Desenvolvimento, nº IV, 2014, Crato – CE, Brasil. Anais. Disponível em: <http://ceurca.eco.br/2014/anais/5_Justica_direitos_humanos_e_inclusao_social.pdf> Acesso: 23 fev. 2015.

⁹⁰ SOUZA, Cíntia Simião de; VALE, João Paulo de Medeiros; COSTA, Taisa Iara de Almeida. O movimento pau de arara vai às ruas: apontamentos sobre o Direito à Cidade em Mossoró – Rio Grande do Norte. In: Colóquio Sociedade, Políticas Públicas, Cultura e Desenvolvimento, nº IV, 2014, Crato – CE, Brasil. Anais. Disponível em: <http://ceurca.eco.br/2014/anais/5_Justica_direitos_humanos_e_inclusao_social.pdf> Acesso: 23 fev. 2015.

de diferentes perfis se misturavam na multidão, constituindo um bloco em deslocamento e transparecendo, em seus ânimos, a empolgação e a disposição de lutar por direitos.

A partir dessa noção, busquei saber quais eram as demais estratégias de ação do Movimento Pau de Arara. Indaguei, pois, sobre quais eram as suas formas de atuação. Adiantei algumas hipóteses que entendia exatas, mas que precisam ser ou não confirmadas: passeatas com palavras de ordem, uso de cartazes, faixas e similares, ocupação de prédios públicos, bloqueio de vias públicas e a negociação direta com gestores públicos. Deixei, no entanto, espaço para que os colaboradores acrescentassem outras modalidades.

Aqui é oportuno abrir um parêntese para evidenciar que fiz uso do verbo “ocupar” no sentido fazer uso de uma estrutura com o objetivo pressionar os gestores a abrirem diálogo quando já não há alternativa. Distante, portanto, do sentido de “invadir” ou de “apropriar-se” do patrimônio público.

Afinal, consoante lembra Roberto da Matta, as praças nas cidades brasileiras se constituem em território do povo, a sala de visitas coletiva⁹¹. Como se falar, então, em invasão de algo que já é do próprio uso cotidiano das pessoas? Os espaços abertos são destinados para conversas, caminhadas, prática de esportes ou simplesmente contemplação. E, em relação à ocupação de prédios públicos, é preciso entender que a intenção não é de se apropriar deles, mas apenas pressionar os gestores a abrirem diálogo sobre as reivindicações.

Nesse caso, todas as estratégias apontadas no formulário formam confirmadas e outras, acrescentadas. Rayane mencionou a agitação e o anúncio nas redes sociais, além da edição de alguns documentários sobre o movimento, disponibilizados no YouTube. Camila se referiu às manifestações político-culturais. Taísa se reportou às reuniões, oficinas e divisão de tarefas por comissões. Zélia aludiu ao uso dos meios de comunicação alternativos. Cíntia adicionou entrega de panfletos, diálogo com a população, manutenção de página no Facebook e atuação dentro dos ônibus. Por fim, João Paulo citou as intervenções culturais e explicou que o procedimento “[...] era fluído, o momento sempre dizia o que deveria ser feito, mesmo que houvesse uma estratégia que seria de espinha dorsal”.

⁹¹ MATTA, Roberto da. *A casa & a rua*. 5 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

Acerca da estratégia do Movimento Pau de Arara, Artur Vinícius da Costa explicou que ela consistia em fazer um trabalho de base nas escolas secundaristas para despertar a consciência crítica dos estudantes sobre o problema a ser combatido. Para isso, utilizava-se de panfletos, procurava informar e conscientizar a população sobre o problema do transporte público. Além disso, fazia intervenções, ocupando prédios públicos e fazendo “roletaços”, que significa passar por cima da roleta, sem pagar a tarifa, como forma de protesto. Ao pular a roleta, o usuário tem o objetivo de gerar prejuízo financeiro à empresa prestadora do serviço⁹².

Outro campo de atuação era a rua. Movimento Pau de Arara fez movimento nas principais vias do centro da cidade, fazia comissões para analisar o que acreditavam ser o plano de mobilidade urbana da cidade, visto como o cerne do problema do transporte público em Mossoró, e com isso reivindicava o direito à cidade, mediante a ocupação popular desses espaços.

Ainda de acordo com Arthur Vinícius da Costa, constava dos mecanismos de ação do Movimento provocar o Ministério Público para intervir, convocar a população a participar de audiência pública na câmara dos vereadores com o fim de debater a mobilidade urbana da cidade, buscar parcerias com os sindicatos e apoio no Centro de Referência em Direitos Humanos (CRDH) da UFERSA, denunciar na grande mídia a precarização do transporte público em Mossoró e buscar o apoio das Reitorias da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) e do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN)⁹³.

Sobre o procedimento, a imprensa noticiou que os participantes chegaram a ocupar galerias na Câmara Municipal e foram recebidos pelos vereadores. Estiveram diante do Palácio da Resistência, sede da Prefeitura Municipal, amplificando o protesto ao poder Executivo, responsável pela concessão a empresas que exploram o transporte coletivo⁹⁴.

⁹² COSTA, Arthur Vinícius da. Entrevista concedida ao autor. Mossoró, 26 abr. 2016.

⁹³ COSTA, Arthur Vinícius da. Entrevista concedida ao autor. Mossoró, 26 abr. 2016.

⁹⁴ PORTAL DE NOTÍCIAS. Movimento Pau-de-arara ocupa ruas de Mossoró. 2013. Disponível em: <<http://gov17noticias.blogspot.com.br/2013/06/movimento-pau-de-arara-ocupa-ruas-de.html>> Acesso: 27 mar. 2016.

Foto 4: um dos participantes do MPA usa a tribuna da Câmara de Vereadores de Mossoró



Fonte: Sítio da Internet⁹⁵.

Os seus integrantes usavam palavras de ordem: “Se não tem ônibus, a gente para!”. Comentando essa frase, Souza, Vale e Costa concluem que, por um lado, os integrantes denunciavam que “sem um transporte coletivo de qualidade uma parte da cidade fica estagnada, sem possibilidade de acesso ao que é oferecido, incluindo direitos diversos”. De outro, “dizem que a organização coletiva é o meio para pressionar o poder público e fazer com que este cumpra com sua responsabilidade de promover o bem-estar de todos”⁹⁶.

Uma das marcas desse movimento era a sua instantaneidade, conforme explicou Artur: “[...] os movimentos sociais se reúnem em assembleia e votam uma pauta que buscam minimizar atos do poder público que em dado momento se extrema e dificulta a mobilidade urbana dentro da cidade”⁹⁷.

Saliento que a origem e a estratégia de ação e de mobilização do Movimento Pau de Arara se assemelham aos movimentos das Jornadas de Junho, ou seja, utilizando a internet como importante ferramenta de mobilização, conforme explicam os próprios idealizares e participantes numa página do Facebook na rede mundial de computadores:

⁹⁵ VALE, Genivan. Vereadores recebem pauta do Movimento Pau de Arara. 2013. Disponível em: <<http://genivanvale.blogspot.com.br/2013/06/vereadores-recebem-pauta-do-movimento.html>> Acesso: 25 jan. 2018.

⁹⁶ SOUZA, Cíntia Simião; VALE, João Paulo de Medeiros; COSTA, Taisa Iara de Almeida. O movimento pau de arara vai às ruas: apontamentos sobre o Direito à Cidade em Mossoró – Rio Grande do Norte. In: Colóquio Sociedade, Políticas Públicas, Cultura e Desenvolvimento, nº IV, 2014, Crato – CE, Brasil. Anais. Disponível em: <http://ceurca.eco.br/2014/anais/5_Justica_direitos_humanos_e_inclusao_social.pdf> Acesso: 23 fev. 2015.

⁹⁷ COSTA, Arthur Vinícius da. Entrevista concedida ao autor. Mossoró, 26 abr. 2016.

[n]osso modo de mobilização é feito via facebook (por essa página e pelos eventos) e articulação com as escolas e universidades, precisamos de mais apoiadores, que somem e que vão até pessoas que ainda não conhecem, à sociedade civil em geral.

As reuniões e atos são divulgados pelos eventos criados no face e estudantes das escolas e universidade são convocados também, o momento é de garantirmos maior participação da sociedade civil, então, divulguem no seu bairro, aos amigos, professores e todos que tiverem contato.

Após os atos realizamos reuniões, onde avaliamos e tomamos novas decisões sobre as ações futuras. Essas decisões são postadas aqui e na página de evento que estiver atual.

Tudo que precisar ser deliberado, vai ser em reunião com os participantes que comparecerem, nossas reuniões são, geralmente, em praças e locais público, a exemplo da praça da biblioteca.

Fique atento, crie um laço com o movimento, mantenha-se por dentro do que é informado nas páginas do movimento e, acima de tudo, compareça às reuniões e aos atos. Essa luta precisa de você!⁹⁸

Os atos públicos do Movimento Pau de Arara consistiam em caminhar pelas ruas, protestando e questionando comportamentos do poder público, com faixas, cartazes e palavras de ordem. Algo inclusive que lembra um outro episódio relevante na história de Mossoró. Refiro-me ao Motim das Mulheres, que ocorreu em 1875. Num claro gesto de desobediência civil contra o recrutamento de parentes (esposos, namorados, filhos), um grupo de mais de 300 mulheres se dirigiu ao Juiz de Paz, tomou-lhe os papéis e livros concernentes ao sorteio para o Exército e a Armada, rasgando-os em seguida. Depois, as manifestantes foram até a sede do jornal O Mossoroense e resgataram as listas que seriam divulgadas. Além disso, elas saíram em marcha pela cidade, acompanhadas por outras pessoas (mulheres e homens), arrancando os editais afixados nas portas das igrejas e aos gritos de “Avança!”. Em resposta, as autoridades indiciaram algumas das participantes por desacato⁹⁹.

Entendo relevante avaliar se, mediante o uso dessas estratégias, o Movimento Pau de Arara obteve êxitos. Pude observar que as informações sobre as vitórias do movimento eram prestadas pelos próprios integrantes nas redes sociais. Às vezes, elas eram noticiadas como uma espécie de “acordo” para que o Poder Público cumprisse a lei, assegurando direitos dos estudantes:

⁹⁸ MOVIMENTO PAU DE ARARA. Para entender o movimento pau de arara e seu modo de ação. Página do Facebook na internet. 2013. Disponível em: <<https://www.facebook.com/MovimentoPauDeArara/>> Acesso: 27 mar. 2016.

⁹⁹ Para uma visão ampla desse episódio, inclusive do conteúdo dos documentos oficiais que o comprovam, cf. ROSADO, Vingt-Un. O motim das mulheres: um episódio do Quebra Quilos. 2 ed. Mossoró: Fundação Guimarães Duque, Coleção Mossoroense, nº 1159, 2000.

[s]ó pra lembrar aos estudantes que utilizam o transporte público de Mossoró: apesar de já ser garantido em lei, que mesmo sem sua carteirinha estar carregada, você TEM DIREITO A PAGAR MEIA PASSAGEM, como é sabido, aqui em Mossoró isso não era cumprido, porém, a partir de HOJE (24/06/2013), segundo acordo feito pelo Movimento Pau de Arara e a prefeitura de Mossoró, VOCÊ DEVE EXIGIR O CUMPRIMENTO DESSA LEI. DEVE EXIGIR OS SEUS DIREITOS. COBREM! Não aceitem pagar "inteira" pelo fato de não terem créditos nas carteiras estudantis¹⁰⁰ (destaques no original).

Além desse “acordo”, houve outras conquistas¹⁰¹. Uma delas consistiu na abertura de um processo licitatório para a prestação do serviço de transporte público coletivo, que resultou na chegada de uma frota de ônibus novos, com acessibilidade para idosos e pessoas com deficiência. Foram criadas novas linhas (percursos/itinerários), beneficiando bairros periféricos da cidade, e uma linha universitária. Foi criado também o sistema de integração, mediante o qual o passageiro que for se deslocar para um lugar longe, que precise de duas conduções, paga apenas por uma passagem¹⁰².

Mas, Arthur Vinícius da Costa enfatizou uma outra conquista importante. A sede da Prefeitura Municipal foi ocupada, para forçar a revogação de um decreto que havia aumentado o valor da tarifa de R\$ 2,00 (dois reais) para R\$ 3,00 (três reais). Com a ocupação, houve negociação para diminuir esse valor, que foi reduzido para R\$ 2,60 (dois reais e sessenta centavos), ainda que não houvesse unanimidade entre os participantes. Mas o fato mais relevante é que a decisão foi tomada pelo grupo e respeitada pelo coletivo.

Vale salientar que essa estratégia de ocupar prédio público está na raiz do Movimento Pau de Arara. De acordo com Ana Livia, o embrião desse movimento está na ocupação, ocorrida em 2011, da 12ª Diretoria Regional de Educação, Cultura e Desportos (DIREDE), com sede em Mossoró, pelo Comando de Mobilização Estudantil de Mossoró (COMEM)¹⁰³.

Ainda em relação às conquistas, questioneei a Cláudia Regina se as reivindicações do Movimento Pau de Arara haviam sido atendidas pelo Governo

¹⁰⁰ MOVIMENTO PAU DE ARARA. Para entender o movimento pau de arara e seu modo de ação. Página do Facebook na internet. 2013. Disponível em: < <https://www.facebook.com/MovimentoPauDeArara/>> Acesso: 27 mar. 2016.

¹⁰¹ Cf. SOUZA, Cíntia Simão de. A nossa luta é todo dia: serviço social e movimentos sociais em Mossoró – Rio Grande do Norte. 2013. Monografia (Graduação em Serviço Social). 93f. Mossoró, 2013, p. 48.

¹⁰² COSTA, Arthur Vinícius da. Entrevista concedida ao autor. Mossoró, 26 abr. 2016.

¹⁰³ SILVA, Ana Livia Fontes da. Partidos Políticos: uma análise da percepção de ativistas do Movimento Pau de Arara em relação aos partidos políticos na atualidade. 2014. Monografia (Graduação em Serviço Social). 115f. Mossoró, 2014.

Municipal. Considerada a decisão dela de negociar com o movimento, indaguei então se houvera alguma medida específica de atendimento à pauta. Em resposta, a entrevistada afirmou lembrar-se apenas que conseguiu segurar (evitar) o aumento do valor da tarifa, que era uma proposição da empresa operadora do transporte coletivo à época. Essa informação é compatível com os depoimentos dos participantes, com esse dado de Artur e com as notícias veiculadas sobre o assunto.

Além disso, em 2014 houve a deflagração do processo legislativo para instituição de uma política de mobilidade urbana na cidade, ainda que o conteúdo fosse muito reduzido. Com efeito, identifiquei o Projeto de Lei nº 461/2014, que visava a instituir a Política de Mobilidade e Acessibilidade de Pessoas com Mobilidade Reduzida¹⁰⁴.

Tratava-se de uma iniciativa legislativa relevante, embora mereça ser dito que o citado projeto era muito restrito. Ele se propunha a fazer inclusão social das pessoas com limitação motora, sensorial ou mental, de modo que elas pudessem usufruir, com segurança e conforto, da rede viária municipal e do sistema de transporte público. Portanto, restringia-se à questão da acessibilidade no âmbito do sistema de transporte público, deixando de abarcar outras realidades e outros modais de transporte.

Enfim, o Movimento Pau de Arara se legitimava pelas pautas e pela forma de atuação. Mas, é oportuno ratificar que ele foi uma manifestação episódica, influenciada pelas Jornadas de Junho. O fato é que ele pode vir a se repetir, a qualquer tempo, em função da continuidade de muitos problemas na mobilidade urbana de Mossoró, um campo fértil para a formação de novas arenas de reivindicação e de luta na cidade.

Acrescento algo mais. Ainda que conquistando a redução nos preços das tarifas de ônibus, garantindo a meia passagem e a iniciativa de processo legislativa sobre mobilidade urbana das pessoas com deficiência, a peleja consistiria em mantê-los e até ampliá-los, ainda que diante de marchas e contramarchas.

Resta evidente, a propósito, que o Movimento Pau de Arara, pelo *modus operandi* e o contexto de formação e de atuação, foi influenciado pelo Movimento Passe Livre, outro coletivo importante no quadro das Jornadas de Junho, tendo

¹⁰⁴ MOSSORÓ. Projeto de Lei nº 461, de 3 de novembro de 2014. Dispõe sobre a política de mobilidade e acessibilidade de pessoas com mobilidade reduzida, no âmbito do município de Mossoró, em conformidade com a Lei Federal 10.098/2000, Lei Federal 10.048/200 e o Decreto Federal 5.296/2004 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmm.rn.gov.br/>> Acesso: 7 maio 2016.

inclusive caracterização muito semelhante. Os quatro atos públicos de maior destaque no Movimento Pau de Arara ocorrem nos dias 18, 20, 25 e 28 de junho de 2013¹⁰⁵, muito próximos dos maiores atos do Movimento Passe Livre em São Paulo, que ocorreram nos dias 17, 18, 20, 21 e 22 de 2013¹⁰⁶.

Ademais, ambos seguiram a tendência de se articularem também pelas redes sociais *on-line*, recorrendo a plataformas da internet e a outros aplicativos de comunicação para reforçarem a persuasão pessoal e direta, a fim de depois ocuparem as vias urbanas¹⁰⁷.

Ao se autodescrever, o Movimento Passe Livre afirma ter emergido para se contrapor ao modelo de organização dos transportes públicos nas cidades brasileiras, baseado em sistemas de catracas, que metaforizam restrições e oneração à mobilidade e ao direito de ir e vir das pessoas¹⁰⁸. Em 2013, o movimento em São Paulo se organizou contra um aumento de tarifas, seguindo um padrão já adotado noutras lutas, como a Revolta do Buzu e a Revolta da Catraca, adiante analisadas.

De acordo com as resoluções fixadas na Plenária Nacional pelo Passe-Livre, de 29 de janeiro de 2005, esse movimento se considera autônomo, independente e apartidário, mas não antipartidário¹⁰⁹, direcionado à área dos transportes urbanos e caracterizado ainda horizontal, cujos coletivos locais, federados, não se submetem a qualquer organização central¹¹⁰.

Consta também de suas resoluções que se trata de um coletivo, de frente única, com os setores reconhecidamente dispostos à luta pelo passe-livre estudantil. Seus documentos devem conter o nome Movimento pelo Passe-Livre, evitando, assim, as disputas de projeção de partidos, entidades e organizações. Além da

¹⁰⁵ SILVA, Ana Livia Fontes da. Partidos Políticos: uma análise da percepção de ativistas do Movimento Pau de Arara em relação aos partidos políticos na atualidade. 2014. Monografia (Graduação em Serviço Social). 115f. Mossoró, 2014.

¹⁰⁶ SECCO, Lincoln. As jornadas de junho. In: MARICATO, Ermínia. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boi Tempo, Carta Maior, 2013, p. 71-78.

¹⁰⁷ Aliás, essa foi uma marca presente em vários movimentos no estrangeiro, como as revoluções na Tunísia e no Egito, os levantes árabes e o *Occupy Wall Street*. Sobre eles, cf. CASTELLS, Manuel. Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

¹⁰⁸ MOVIMENTO PASSE LIVRE – São Paulo. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boi Tempo, Carta Maior, 2013.

¹⁰⁹ Cf. a respeito: VINICIUS, Leo. A guerra da tarifa. São Paulo: Faísca, 2005.

¹¹⁰ MOVIMENTO PASSE LIVRE – São Paulo. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boi Tempo, Carta Maior, 2013, p. 15.

Plenária Nacional, esse movimento atua com base em Grupos de Trabalho, organizados via internet e que tem a missão de executar as deliberações plenárias¹¹¹.

Embora motivado pelo desejo de conseguir gratuidade no transporte coletivo urbano, o Movimento Passe Livre não se restringia a esse objeto. Para além disso, defendia mudanças estruturais no sistema, como a saída da iniciativa privada em relação à prestação do serviço, retirando o foco no lucro e centralizando as estratégias no interesse da coletividade. Constavam de suas resoluções, que

[a] luta pelo Passe-Livre estudantil não tem fim em si mesma. Ela é o instrumento inicial de debate sobre a transformação da atual concepção de transporte coletivo urbano, rechaçando a concepção mercadológica de transporte e abrindo a luta por um transporte público, gratuito e de qualidade, para o conjunto da sociedade; por um transporte coletivo fora da iniciativa privada¹¹².

Para o Movimento Passe Livre, entre as suas principais conquistas está a certeza de terem conseguido desnudar as contradições do sistema de transporte coletivo, tido como ponto nodal na estrutura social urbana. Pelo fato de que o “[...] acesso do trabalhador à riqueza do espaço urbano, que é produto de seu próprio trabalho, está invariavelmente condicionado ao uso do transporte coletivo”, mas a um custo elevado para as classes sociais economicamente mais vulneráveis¹¹³.

Por isso que, em certa medida, as catracas nos transportes coletivos urbanos definem, por critérios econômicos, quem pode ou não circular e ter acesso aos bens e serviços da cidade. Baratear esse serviço pode significar a (re)apropriação do espaço urbano por aqueles que o constroem todos os dias e que dele tanto dependem, sobretudo as classes mais vulneráveis dos operários e dos estudantes.

Além do mais, a discussão e o embate não devem se resumir ao valor tarifário. Anterior à definição das tarifas há todo um sistema de falas e procedimentos, envolvendo o poder público e a iniciativa privada. Em razão disso, é oportuno refletir sobre o modelo centralizado e hierarquizado de gestão dos sistemas de transporte urbano (*top-down*) e enxergar a necessidade de incorporar o elemento da participação

¹¹¹ Resoluções Tiradas na Plenária Nacional pelo Passe-Livre, de 29 de janeiro de 2005. Cf. a respeito: VINICIUS, Leo. A guerra da tarifa. São Paulo: Faísca, 2005.

¹¹² Cf. a respeito: VINICIUS, Leo. A guerra da tarifa. São Paulo: Faísca, 2005.

¹¹³ MOVIMENTO PASSE LIVRE – São Paulo. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boi Tempo, Carta Maior, 2013, p. 15.

popular, empoderando os afetados e capacitando-os a interferirem na construção das políticas públicas de mobilidade urbana.

Nas palavras do próprio Movimento Passe Livre,

[a]o reverter o aumento das passagens em mais de cem cidades do país, as pessoas deslocaram momentaneamente [...] o controle político da gestão do transporte. Forjou-se, no calor das barricadas, uma experiência de apoderamento que não se resume à ocupação físicas das cidades, mas estende-se à maneira como se organizam os transportes no país¹¹⁴.

Por essas razões, nem o Pau de Arara e tampouco o Passe Livre devem ter seus papéis minimizados à busca de um segmento (estudantil) pela revogação de aumentos nas tarifas do transporte coletivo. É preciso vê-los numa perspectiva mais ampla, porque eles e outros movimentos semelhantes ensejam um importante debate sobre os próprios modelos de cidade e de democracia desejados hoje.

Em conclusão, eles flertam com o projeto que, ao invés de pensar apenas nos interesses do capital econômico, priorizem a qualidade de vida das pessoas, assegurando-lhes as condições para circular e conviver nos espaços públicos de forma saudável, segura e aprazível. Em paralelo, podem fortalecer o processo democrático, ao agregarem o elemento da participação popular na tomada de decisões governamentais.

1.2 NATUREZA DO MOVIMENTO PAU DE ARARA: UMA PROPOSTA DE ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Conforme afirmei antes, elegi o procedimento do Movimento Pau de Arara como uma das unidades de análise do caso, cujo objetivo era identificar-lhe a natureza. De modo que, considerada a descrição que apresentei acima, irei agora enquadrá-lo entre categorias de sujeitos sociais. Seria ele um movimento social, um sujeito coletivo de direitos ou uma manifestação local do sujeito multidão?

Para enfrentar essa questão, sigo os referenciais teóricos de Maria da Glória Gohn, Ilse Scherer-Warren e de Antônio Carlos Wolkmer sobre movimento social; de José Geraldo de Sousa Júnior e de Alexandre Bernardino Costa sobre sujeito coletivo

¹¹⁴ MOVIMENTO PASSE LIVRE – São Paulo. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boi Tempo, Carta Maior, 2013, p. 17.

de direitos; de Michel Hart e Antônio Negri e de José de Souza Martins sobre sujeito multidão.

Com efeito, os movimentos sociais são definidos por Maria da Glória Gohn como sendo ações sociopolíticas coletivas, construídas por atores pertencentes a diferentes classes, articulados em certos cenários e conjunturas socioeconômicas e que têm a capacidade de criarem um campo de força no interior da sociedade, com repercussão nas esferas pública (estatal e não estatal) e privada¹¹⁵. Para Scherer-Warren, movimentos sociais são “[...] laboratórios de criatividade, nos quais se testam novas alternativas societárias”, “[...] experiências localizadas e concretas, talvez mais eficazes e com potencial efeito multiplicador¹¹⁶.”

A caracterização dos movimentos sociais varia de acordo com os contextos históricos em que eles se manifestam e por aquilo que demandam. Nesse sentido, Maria da Glória Gohn os separa em três perfis: tradicionais ou clássicos, novos e novíssimos¹¹⁷.

Na categoria dos tradicionais, eles se notabilizam por terem uma identidade (movimento operário, feminista, estudantil, pela reforma urbana), opositores bem definidos (empregador, machistas e poder público) e articularem-se em nome de um projeto de vida e de sociedade (trabalho, isonomia, moradia). Eles possuem continuidade e permanência, além de serem mais proativos e menos reativos, ou seja, não se movem somente por necessidade, contra a fome e outras formas de opressão, por exemplo. Por esse arquétipo, o Movimento Pau de Arara não pode ser considerado um movimento social tradicional.

Já no segundo tipo, os “novos” movimentos sociais apresentam outros atores, temáticas e as demandas giram em torno das questões de gênero, etnia, cultura e meio ambiente. Eles incorporam outras estratégias de ação e ocupam inéditos territórios de atuação. Como explica a própria Gohn:

[...] são extremamente diferenciados segundo o tipo e grau de organização, demandas, articulações, projeto político, trajetória histórica, experiências vivenciadas principalmente no plano político-organizativo, e abrangência territorial¹¹⁸.

¹¹⁵ GOHN, Maria da Glória. Teoria dos movimentos sociais. São Paulo: Loyola, 1997.

¹¹⁶ SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais. 3 ed. São Paulo: Loyola, 2005, p. 7. Os trechos citados constam do Prefácio escrito por L. A. Gomes de Souza.

¹¹⁷ GOHN, Maria da Glória. Manifestações e protestos no Brasil: correntes e contracorrentes na atualidade. São Paulo: Cortez, 2017.

¹¹⁸ GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2010, p 17.

Para Antônio Carlos Wolkmer, o conceito de novos movimentos sociais passa pelo atendimento de alguns requisitos. De modo que eles somente podem ser categorizados como tal se: a) foram sujeitos coletivos transformadores; b) advierem de extratos sociais diversos; c) integrarem uma prática política cotidiana; e d) possuírem com certo grau de institucionalização¹¹⁹.

De acordo com a proposta teórica de Scherer-Warren, os “novos movimentos sociais” são fragmentados numa série de pequenos grupos (rede de movimentos) e almejam estabelecer um hodierno equilíbrio de forças entre Estado e sociedade civil e no próprio ceio desta, entre dominantes e dominados, opressores e oprimidos. Além disso, apresentam suas especificidades de acordo com as condições estruturais, o contexto onde se manifestam e o grau de organização, de tal maneira que enxergá-los apenas pelo número de participantes (às vezes reduzido) é irrelevante diante do potencial transformador inerente aos sujeitos coletivos em ação.

De igual modo, é relevante apontar que essa categorização entre “novos” e “velhos/tradicionais” movimentos sociais até se torna secundária, na medida em que o mais importante é revelar os novos elementos culturais emergentes nos movimentos, tanto nas tradicionais (nos sindicatos, por exemplo), quanto nos surgidos mais recentemente (naqueles que defendem o meio ambiente, nas questões de gênero e de etnia, entre outros temas). E quais seriam esses elementos? Scherer-Warren os enumera: natureza cívica e pacífica, descentralização e autonomia, tolerância ao pluralismo cultural e humano, paz com justiça social e respeito à natureza, democracia participativa e direta¹²⁰.

Nessa hipótese, em que pese o Movimento Pau de Arara apresentar atores, temáticas e demandas em torno das questões de gênero, etnia, cultura e meio ambiente, como se refere Gohn, o foco imediato não se voltava a essas questões, mas à problemática do transporte público urbano local.

Ademais, contemplaria a maioria desses condicionantes propostos por Wolkmer, mas deixa de atender ao último. Explico. Ele pode ser considerado um sujeito coletivo transformador, em face dos procedimentos de atuação e dos resultados alcançados. Advém de diversificados extratos sociais, diante da

¹¹⁹ WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

¹²⁰ SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais. 3 ed. São Paulo: Loyola, 2005.

composição/origem dos seus atores. Vários dos seus sujeitos participantes integravam e continuam a integrar a prática política cotidiana, em especial nos movimentos sociais e em partidos políticos¹²¹. Mas, falta-lhe o tal do “certo grau de institucionalização”, haja vista não ter havido a continuidade, seja mediante novas mobilizações, seja assumindo o protagonismo das discussões sobre aquelas pautas que propôs à época. Depois das mobilizações de 2013, ele não se manifestou com a mesma vitalidade, apesar da persistência de alguns dos problemas que o impulsionaram, consoante tratarei no quarto capítulo.

Já na modalidade dos “novíssimos” movimentos sociais, adentram as mobilizações de 2013 no Brasil, com seus repertórios diversificados de pautas e intenso uso das mídias sociais, a exemplo do Movimento Passe Livre e dos Secundaristas¹²².

Abro aqui um parêntese para lembrar que a expressão “novíssimo movimento social” ganha uma conotação diferente em Boaventura de Sousa Santos. Para este autor, também o Estado deve se converter num movimento social (novíssimo), no sentido de garantir a democracia redistributiva diante do processo crescente de despolitização e desestatização da regulação estatal, que culmina na erosão da soberania¹²³.

Volto à questão da natureza do Movimento Pau de Arara. Ele tinha o mesmo perfil das Jornadas de Junho: ausência de lideranças (horizontalidade), massificação de pautas, heterogeneidade de participantes e organizações políticas, inexistência de uma ideologia clara, estratégias diversas e inovadoras de protestos.

Na compreensão de Enzo Bello e de Eloísa Feitosa, essa caracterização, por si só, não tem a capacidade de transformar as Jornadas de Junho num movimento social. Elas não teriam conseguido nem mesmo a formação de uma subjetividade coletiva e nem apontado, de modo claro, os caminhos do seu empreendimento, o que, segundo ambos, denotaria a ausência de intenção com a ruptura da realidade criticada. Assim, concluem, as Jornadas de Junho se constituíram em “mobilização de

¹²¹ Nas eleições de 2016, duas das participantes do Movimento Pau de Arara se destacaram. Isolda Dantas foi eleita Vereadora em Mossoró e Rayane Andrade concorreu ao cargo de Vice-Prefeito e, mesmo não tendo sido eleita, destacou-se na campanha ao propor um debate mais qualificado sobre a cidade. Nas eleições de 2018, Isolda Dantas foi eleita Deputada Estadual. Nos três casos, pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

¹²² GOHN, Maria da Glória. Manifestações e protestos no Brasil: correntes e contracorrentes na atualidade. São Paulo: Cortez, 2017.

¹²³ SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia. Lisboa: Gradiva, 2002.

individualidades conjugadas”. E essas individualidades reunidas refletiriam apenas a “soma de propósitos pessoais”, daí a dificuldade de categorizá-las¹²⁴.

Embora sem aludir de forma direta à temática conceitual dos movimentos sociais, Daniel Valença faz ponderações críticas às Jornadas de Junho, apontando-lhe duas fases ou conjunturas distintas: o período de criminalização e o de cooptação¹²⁵. Em trabalho mais recente, ele acrescenta a fase do esvaziamento, resultado do cansaço natural dos atos e das próprias conquistas econômicas alcançadas¹²⁶.

Calcado em sólida pesquisa documental, Valença aponta que num primeiro momento a mídia empresarial esforçou-se em mostrar que as mobilizações de 2013 eram feitas por “baderneiros”, sem causa (a não ser vinte centavos a menos nas tarifas do transporte urbano), e mediante atos de violência contra as pessoas e o patrimônio. Os grandes meios de comunicação sempre destacavam as vidraças quebradas nas agências bancárias. Com isso, visavam criminalizar e deslegitimar o movimento, “[...] impedindo um debate público mais profundo sobre as reivindicações”, conclui.

Num segundo momento, o esforço dessa mesma mídia se volta para cooptar e redirecionar os rumos do movimento. As Jornadas de Junho passam a significar a revolta pacífica do “povo” (genérico assim) contra o aumento das tarifas, o custo de vida e a corrupção:

[e]stava, pois, feita a ligação para a tentativa de apropriação das mobilizações para uma plataforma conservadora, de programa aberto, nacional e anti-governo Dilma. Não era mais por apenas vinte centavos. Menos ainda pelo fim do lucro empresarial e implementação do transporte público gratuito como direito à cidade e à mobilidade urbana [...]. Era contra a corrupção. Contra o mensalão. Contra a PEC 37. Contra a Copa e os megaeventos. Em poucos dias, construiu-se um novo consenso: participar dos atos era uma demonstração de patriotismo, de felicidade, que deveria envolver toda a família¹²⁷.

Segundo Valença, essa ressignificação levou as Jornadas de Junho a “[...] representaram, por fim, o início da disputa das ruas pela direita brasileira”, uma vez

¹²⁴ BELLO, Enzo; FEITOSA, Heloísa de Carvalho. (2014). “A cidadania (re)ativa no Brasil: movimento social ou individualidades reunidas? Uma análise crítica das jornadas de junho de 2013”. *Jurídicas*. No. 1, Vol. 11, pp. 57-74. Manizales: Universidad de Caldas.

¹²⁵ VALENÇA, Daniel. Entre a ação comunicativa e a materialidade histórica: limites e possibilidades a partir das Jornadas de Junho. *Revista Culturas Jurídicas*, vol. 1, núm. 1, 2014.

¹²⁶ VALENÇA, Daniel. Entre as Jornadas de Junho de 2013 e a quebra da ordem democrática no Brasil ou sobre quando as direitas disputaram as ruas. X Encontro ANDHEP. Teresina: UESPI, 23 a 25 de maio de 2018.

¹²⁷ VALENÇA, Daniel. Entre a ação comunicativa e a materialidade histórica: limites e possibilidades a partir das Jornadas de Junho. *Revista Culturas Jurídicas*, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 1, 2014, p. 198-114.

que dessa materialidade “[...] nascem organizações políticas e mobilizações centrais para a compreensão do golpe [...] de 2016”¹²⁸.

Bem, não sendo um movimento social (tradicional, novo ou novíssimo), procuro agora categorizar o Movimento Pau de Arara como um sujeito coletivo de direitos, na linha da corrente teórico-prática do Direito Achado na Rua. Destaco que a estrutura dessa corrente teórica do direito se volta a determinar três elementos: a) o espaço político no qual se desenvolvem as práticas sociais que enumeram direitos; b) definir a natureza jurídica do sujeito coletivo de direito; e c) enquadrar os dados advindos dessas práticas sociais e estabelecer novas categorias¹²⁹.

Portanto, o primeiro fundamento do Direito Achado na Rua consiste em refletir e propugnar acerca do local de formação dos direitos. Nesse aspecto, aponta o espaço da rua, metáfora da esfera pública, com seus riscos e conflitos, e que se contrapõe ao ambiente hermético dos gabinetes climatizados, adverso à participação democrática e transparente dos afetados na resolução dos problemas sociais. Haja vista as narrativas acima, o Movimento Pau de Arara se aproxima à proposta do Direito Achado na Rua. Mas, é preciso verificar se havia a subjetividade coletiva.

Outro substrato dessa corrente teórico-jurídica-prática corresponde ao novo sujeito coletivo e suas experiências (atuações) na criação de direitos. Com efeito, ao analisar a teoria dos movimentos sociais, Sousa Junior aduz existir uma dimensão instituinte, de afirmação de direitos e cidadania, nos espaços instaurados por esses movimentos, fazendo surgir o “sujeito coletivo de direitos” (os novos atores), capaz de conquistar direitos. Nas palavras de Sousa Junior, a emergência desse sujeito coletivo “[...] pode operar um processo pelo qual a carência social contida na reivindicação dos movimentos é por eles percebida como negação de um direito, o que provoca uma luta para conquistá-lo”¹³⁰.

Resta saber se o Movimento Pau de Arara conseguiu desenvolver essa dimensão instituinte. Aqui vou recorrer a um paradigma de manifestação do Direito

¹²⁸ VALENÇA, Daniel. Entre as Jornadas de Junho de 2013 e a quebra da ordem democrática no Brasil ou sobre quando as direitas disputaram as ruas. In: X Encontro ANDHEP. Teresina: UESPI, 23-25 maio 2018. Disponível em: http://www.andhep2018.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=2 Acesso: 24 out. 2018.

¹²⁹ SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Direito como liberdade: o direito achado na rua. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2011.

¹³⁰ SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Direito como liberdade: o direito achado na rua. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2011, p. 171.

Achado na Rua para compará-los. Trata-se do caso da Vila Telebrasília e a luta pelo direito à moradia, narrado por Alexandre Bernardino Costa.

Essa comunidade se formou a partir de um acampamento dos trabalhadores que construía Brasília. À medida que constituía suas famílias, fixavam moradia no local com pretensão de ser definitivo. Com a criação do Lago Paranoá, a região adquiriu maior valor econômico e se tornou área nobre da cidade, destinada a condomínios, hotéis e *flats*. O poder público iniciou um processo de desocupação do local, mas uma parte da comunidade resistiu, unindo-se e criando uma associação para se fortalecer. Nesse momento, o Direito Achado na Rua teve papel essencial, ao credenciar as famílias e documentar os lotes e os respectivos possuidores, estabelecidos ao longo de anos¹³¹.

Dessa narrativa, posso inferir que foram os próprios sujeitos afetados que protagonizaram, de modo coletivo, a instituição do direito à moradia naquele espaço territorial. Onde criaram laços interfamiliares, solidificaram raízes culturais e de pertencimento ao local. Lá perpetuaram suas conquistas.

O Movimento de Mossoró também articulou sujeitos, apresentou pautas, atuou de forma coletiva e conquistou alguns resultados. Entretanto, diferente de Brasília, tinha caráter transitório, efêmero. Embora diversos laços interpessoais entre os participantes tenham sido gerados, isso não ocorreu com a mesma intensidade verificada na Vila Telebrasília. A subjetividade coletiva não se consolidou a ponto de formar um projeto político em luta contínua pela perpetuação dos direitos conquistados. As conquistas eram mais circunstanciais. Nisso reside a dificuldade de enquadrá-lo como sujeito coletivo de direitos, na exata concepção do Direito Achado na Rua.

Havendo óbice em vincular o Movimento Pau de Arara aos conceitos de movimento social e de sujeito coletivo de direitos (na linha do Direito Achado na Rua), restando perceptível a dificuldade de enquadrá-lo em ambos, passo a associá-lo então àquilo que Hardt e Negri têm denominado de sujeito multidão. Para eles, trata-se de um projeto necessário, diante do cenário de guerra e insegurança mundial, que “[...] expressa o desejo de um mundo de igualdade e liberdade”, de “[...] uma sociedade

¹³¹ COSTA, Alexandre Bernardino. Direito à cidade: das ruas para os tribunais. In: BELLO, Enzo; PAROLA, Giulia (Org.); TOLEDO, Bianca Rodrigues (Org.). Direito à Cidade: regularização fundiária. Rio de Janeiro: Multifoco, 2017, p. 93-101. Disponível em: https://www.academia.edu/34937158/Direito_à_Cidade_regularização_fundiária. Acesso: 22 jan. 2018.

global aberta e inclusiva”. A democracia, então, passa a ser a única saída para superá-lo, afirmam¹³².

Para conceituarem a categoria “multidão”, os autores a distinguem de outras espécies de sujeito social, a saber: povo, massas e classe operária. Para eles, povo é a redução da diversidade numa unidade (o povo é uno). Diferente do povo, a multidão é múltipla, comporta várias diferenças internas que nunca poderão ser reduzidas a uma unidade ou identidade única (multiplicidade irreduzível). Nela, existem diferentes culturas, raças, etnias, gêneros e orientações sexuais, além de variadas formas de trabalho, maneiras de viver e visões de mundo distintas e diferentes desejos. Trata-se de uma multiplicidade de todas essas diferenças.

As massas – prosseguem Hardt e Negri – afogam as diferenças e reduzem as cores ao cinza, formando um conglomerado indistinto e uniforme. Classe operária traduz o conjunto dos trabalhadores assalariados, distintos daqueles que não o são e dos proprietários. Ao contrário delas, a multidão preserva as cores, tornando-se capaz de se comunicar e agir em comum, ao mesmo tempo em que se mantém internamente diferente.

Noutros termos, não se trata de uma multiplicidade fragmentada e dispersa, mas de várias singularidades que agem em comum, de sorte que, nas palavras de Hardt e Negri, a chave para compreender o conceito de multidão está no “[...] fato de que não existe uma contradição conceitual ou real entre a singularidade e o que é em comum”¹³³.

Por fim, em contraste com a classe operária, a multidão é um sujeito social mais aberto e abrangente, que contempla todas as diferentes configurações da produção social, desde a comunicação até as relações e formas de vida. Na multidão estão incluídas todas as pessoas que trabalham e produzem sob o domínio do capital, proletariados ou não.

Em grande medida, essa proposta caminha com o materialismo. À pergunta “que pode vir a ser a multidão”, os próprios Hardt e Negri respondem que isso depende de uma análise empírica sobre as condições comuns daqueles que podem compô-la

¹³² HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. Multidão: guerra e democracia na era do império. Tradução: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 9. Lembro que, segundo os próprios autores, esse livro foi “[...] escrito à sombra das nuvens da guerra, [...] entre 11 de setembro de 2001 e a guerra de 2003 no Iraque” (p. 17).

¹³³ HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. Multidão: guerra e democracia na era do império. Tradução: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 146.

(sua base material). Tais condições não significam uniformidade ou unidade, reforçam sempre essa ideia. Pelo contrário, os inúmeros e específicos tipos de trabalho, formas de vida e localização geográfica sempre haverão de permanecer, o que não impede a comunicação e a colaboração num projeto político comum¹³⁴.

Um aspecto importante da multidão contribui para a democracia hoje. Trata-se da forma de organização política das modernas resistências, revoltas e revoluções. Cada vez mais democráticos, tais eventos se baseiam nas organizações em rede, menos focada na autoridade e mais dirigidas às relações colaborativas. Esse fenômeno alimenta o desejo de democracia, concluem Hardt e Negri.

Em termos de novo constitucionalismo latino-americano, a forma multidão aparece nas disputas pela hegemonia político-cultural na Bolívia, com a afirmação do Estado Plurinacional e Multiétnico e o reconhecimento do direito comunitário. Esses elementos ressignificaram a democracia naquele país, avançando em relação ao modelo representativo¹³⁵. Ou, seguindo a teoria de Boaventura, reinventaram-na, conforme tratarei adiante.

Já na linha de José de Souza Martins, a multidão é “[...] identidade temporária e provisória que esgota sua significação e sua função na fração de tempo em que se manifesta nas ruas e no modo como se expressa”, como um “[...] sujeito que se dissolve no fim da festa”¹³⁶. Enfim, a multidão tem a vantagem de poder formar um corpo plural sem a necessidade de órgãos hierárquicos. Ela possibilita, a cada um dos seus sujeitos integrantes, que preserve a respectiva identidade, sem comprometer o senso de coletividade.

Portanto, quanto à natureza jurídica do Movimento Pau de Arara, concluo que ele se aproxima mais do sujeito social multidão, constituindo o que aqui tenho chamado de nova arena de reivindicação e de luta pelo direito à cidade. Ele era constituído de várias singularidades, construindo uma subjetividade de interesses de base comum, centrada na questão da melhoria nas condições da mobilidade urbana

¹³⁴ HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. Multidão: guerra e democracia na era do império. Tradução: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 146.

¹³⁵ VALENÇA, Daniel Araújo. Bolívia: crise de Estado, disputa hegemônica e ressignificação democrática. In: VAL, Eduardo Manuel; BELLO, Enzo (organizadores). O pensamento pós e descolonial no novo constitucionalismo latino-americano. Caxias do Sul: Educs, 2014, p 87-102.

¹³⁶ MARTINS, José de Souza. Sujeito multidão. Instituto Humanitas Unisinos. 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/169-noticias/noticias-2015/541146-sujeito-multidao-artigo-de-jose-de-souza-martins>> Acesso: 28 nov. 2017.

e, por conseguinte, da própria qualidade de vida na cidade. Além da vontade de ampliar a participação no processo decisório em nível municipal.

1.3 O MOVIMENTO PAU DE ARARA NO UNIVERSO DAS LUTAS URBANAS: AGORA A MOBILIDADE É CENTRAL

Analisando o conjunto das pautas apresentadas pelo Movimento Pau de Arara, percebo que o tema da mobilidade urbana prepondera em relação aos demais. Todavia, no movimento mossoroense de 2013 havia a reivindicação de outros direitos, desde a questão da acessibilidade e do respeito aos direitos trabalhistas até a participação popular nas políticas públicas, da mesma forma que ocorrera em eventos similares, ocorridos noutros contextos. Por isso, neste item abordo alguns momentos e episódios de lutas urbanas, de sorte a demonstrar a existência de uma continuidade histórica de lutas.

Sinalizo primeiro a atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e do Fórum Nacional pela Reforma Urbana nas décadas de 1980 e 1990, tendo em vista terem sido eles os pioneiros nessa missão, e cujo esforço resultou a entrada do tema no plano constitucional e na posterior regulação infraconstitucional. Nesses primeiros movimentos, a centralidade era a busca pela reforma urbana, sobretudo a garantia de moradia.

Depois, ocupo-me em abordar a Revolta do Buzu, ocorrida em Salvador, e a Revolta da Catraca, que aconteceu em Florianópolis, cujos objetivos predominantes se voltavam aos interesses locais, sem perder de vista as digitais das circunstâncias gerais. Nesses casos, o foco da luta se desloca para a questão da mobilidade urbana, em particular as deficiências do transporte coletivo.

A finalidade dessa abordagem é verificar as semelhanças existentes entre tais eventos e o Movimento Pau de Arara e, com base nelas, construir uma generalização capaz de demonstrar a continuidade de movimentos urbanos, em face das afinidades de atores, pautas e procedimentos.

Ressalto que, em relação a esses eventos, não apliquei as mesmas técnicas de pesquisa utilizadas para explorar o Movimento Pau de Arara. Restringi-me ao uso da pesquisa bibliográfica e documental, o que não me impede de fazer a opção pelo que Yin chama de estratégia da replicação, mediante a qual é possível apropriar-se

dos resultados encontrados num evento e replicá-los em relação a outros semelhantes, verificados noutras localidades¹³⁷.

Com essa estratégia metodológica, pretendo reforçar a tese de que, a exemplo do que ocorreu com o Movimento Pau de Arara, essas duas mobilizações também se constituíam em arenas democráticas de reivindicação e de luta pelo direito à cidade, com o protagonismo do sujeito multidão. E, assim, demonstrar a existência de um processo mais amplo de lutas pela universalização do acesso à cidade.

1.3.1 Movimento e Fórum Nacional pela Reforma Urbana

De acordo com Nelson Saule Junior, embora o debate sobre a reforma urbana remonte ao plano das Reformas de Base, ainda no governo do Presidente João Goulart, compondo a questão fundiária, ele só se desenvolve nos anos 1970 e 1980, com a abertura lenta e gradual do regime autoritário. Esse era um contexto em que os movimentos sociais ganhavam mais visibilidade, relevância política e autonomia, tanto no discurso quanto na prática social. E um dos temas consistia na função social da propriedade urbana, posto pela Igreja Católica no documento Ação Pastoral e o Solo Urbano¹³⁸.

A Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) representou a janela de oportunidades para as demandas urbanas, tendo o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) se destacado nessa articulação. Até então não havia previsão constitucional que guiasse o desenvolvimento urbano e a gestão da cidade. Apenas na Constituição de 1988 foi introduzido um capítulo específico sobre política urbana¹³⁹, fruto de uma emenda popular formulada, discutida, disseminada e assinada por mais de cem mil indivíduos e organizações sociais envolvidos no citado movimento, fixando o que Edésio Fernandes chama de bases jurídico-políticas para a promoção da reforma urbana no país¹⁴⁰.

¹³⁷ YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução: Daniel Grassi. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

¹³⁸ SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória Movimento Nacional pela Reforma Urbana. 2009. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>> Acesso: 16 fev. 2018.

¹³⁹ Trata-se do Capítulo II (da política urbana), do Título VII (da ordem econômica e financeira), constituído dos arts. 182 e 183.

¹⁴⁰ FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 7, n. 42, nov. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29598>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

Criado em 1985, esse Movimento reivindicava, em princípio, a moradia, passando depois a incorporar a ideia de cidade, descortinando os vários problemas a ela relacionados: desigualdade social, dualidades entre a “cidade dos ricos” e a “cidade dos pobres” e entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”, segregação espacial, mercantilização do solo urbano e apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral. Foi dessa forma que o direito à cidade se consolidou como a principal bandeira da reforma urbana. Um direito traduzido na “[...] casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social”, disponível a todos e caracterizado pela

gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social¹⁴¹.

Vitoriosos, os movimentos em defesa da reforma urbana tinham a consciência de que conferir natureza normativa a uma pauta era apenas o começo da história. Era preciso efetivá-la, concretizá-la. Após a promulgação da Constituição de 1988, a luta em defesa do acesso universal à cidade tinha que continuar. Foi então criado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), com o objetivo de pressionar o Poder Público a regulamentar os preceitos constitucionais relativos à política de desenvolvimento urbano, o que viria a ocorrer em 2001, com o advento do Estatuto da Cidade¹⁴².

Nesse tenro cenário, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana passa a se articular com vistas à implementação dessa nova agenda, tanto em eventos internacionais quanto no plano interno. Atuando junto à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) e à Conferência dos Assentamentos Humanos (Habitat II), arrancou compromissos das autoridades em relação aos direitos humanos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. No plano interno, contou com o apoio de outros movimentos populares

¹⁴¹ SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória Movimento Nacional pela Reforma Urbana. 2009. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>> Acesso: 16 fev. 2018.

¹⁴² Sobre a composição, os objetivos e as conquistas do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, cf. FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 7, n. 42, nov. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29598>>. Acesso em: 17 fev. 2018

urbanos, para conquistar, entre outros triunfos, o reconhecimento do direito à moradia como um direito fundamental¹⁴³.

Sendo assim, a forte articulação dos movimentos sociais urbanos possibilitou a fixação, em nível constitucional, das bases para a política urbana, consubstanciadas na função social da propriedade e na participação democrática da gestão da cidade. Proporcionou ainda o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental e a aprovação do Estatuto da Cidade. Esse conjunto de instituições, que formata e consolida o direito à cidade, é resultado, portanto, da reivindicação e da luta popular organizada e coletiva.

Mas, esse processo não se expirou. E isso não pode ocorrer mesmo. O Movimento Pau de Arara, bem como as experiências que relato a seguir, estão a demonstrar a importância da permanente atuação coletiva dos sujeitos com a finalidade de reivindicar e lutar por melhores condições de viver na cidade, questionando e desafiando as condições adversas, geradas por estruturas comprometidas com os interesses do capital e não com o bem-estar das pessoas.

A análise que faço, a seguir, de dois movimentos urbanos tem o objetivo de demonstrar que o Movimento Pau de Arara não se constituía em arena isolada, desprendida de experiências anteriores. Embora ocorridos em cidades com peculiaridades não existentes em Mossoró e em contexto diverso de 2013, os eventos tiveram mais semelhanças do que diferenças, conforme evidenciarei nos itens seguintes.

1.3.2 Revolta do Buzu

No ano de 2003, em Salvador, capital do Estado da Bahia, ocorreu uma importante mobilização social, denominada de Revolta do Buzu. No início, tratava-se de um movimento estudantil em busca de redução no valor da tarifa de ônibus, mas logo a população em geral se incorporou ao coletivo, haja vista a crise do sistema de

¹⁴³ SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória Movimento Nacional pela Reforma Urbana. 2009. Disponível em: < <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html> > Acesso: 16 fev. 2018.

transporte coletivo urbano na cidade e a suspensão das obras do metrô de Salvador¹⁴⁴.

Nesse caso, trata-se de um movimento de articulação em redes *off line*, porque organizado e mobilizado pela interação presencial e direta entre as pessoas, através das redes de amizade, família, trabalho e associações, tomando para si o espaço urbano, com bloqueios de ruas, acampamentos em praças e ocupação de prédios públicos estratégicos¹⁴⁵.

Segundo Manolo, a natureza do serviço de transporte coletivo público nas cidades tem natureza dupla: bem de uso comum do povo e instrumento da economia capitalista. Trabalhadores, estudantes, aposentados e demais sujeitos dependem desse sistema para usufruírem dos bens, serviços e estruturas urbanas. Ao mesmo tempo, o sistema de transportes funciona como uma empresa capitalista: alguém oferece um serviço e alguém o compra por um preço que não consegue controlar, porque o preço é definido pelo poder concedente. Ademais, é gerido por capitalistas, sob a forma de empresas de transportes, do Estado ou de grupos privados. É a partir desse antagonismo e dessa disputa que o movimento se fomenta, tendo fatores conjunturais preponderantes a desencadeá-lo:

[...] grande parte dos cerca de 2.400 ônibus da cidade em 2003 andava com pneus carecas, e sua parte mecânica [...] comprometida pela idade e excesso de uso; o interior dos carros é sujo, e muitos deles têm baratas que passeiam inocentemente sobre seu certificado de dedetização¹⁴⁶.

Nesse cenário, a Revolta do Buzu teve como estopim o aumento de passagens no transporte coletivo daquela cidade e em torno de 40 mil pessoas participaram desse movimento, com destaque para os e as estudantes secundaristas,

¹⁴⁴ Sobre o assunto, cf. MANOLO. Teses sobre a Revolta do Buzu. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2011/09/98409>> Acesso: 27 jul. 2017. São sete teses, que, segundo o autor, foram escritas no período compreendido entre dezembro de 2003 e dezembro de 2004, com a intenção de divulgar uma experiência histórica de mobilização radical, especialmente para a juventude urbana. No texto, além das teses há rica e detalhada descrição dos fatos ocorridos durante a mobilização, pelo olhar de quem dela foi participante. Cf. ainda o vídeo-documentário de Carlos Pronzato: REVOLTABUZUFSA. Revolta do Buzu 2003. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1BjRhZfcLHA>> Acesso: 2 ago. 2017.

¹⁴⁵ Sobre a tipologia de redes *on line* e *off line*, cf. CASTELLS, Manuel. Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

¹⁴⁶ MANOLO. Teses sobre a Revolta do Buzu. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2011/09/98409>> Acesso: 27 jul. 2017.

que pulavam os muros das escolas para bloquear¹⁴⁷ ruas e pressionar as autoridades locais¹⁴⁸.

A dinâmica de atuação ou *modus operandi* consistia em bloquear vias públicas com o objetivo de paralisar o trânsito: “[...] milhares de estudantes tomaram as ruas de Salvador impedindo a circulação dos ônibus, causando engarrafamentos quilométricos, paralisando a cidade por vários dias”¹⁴⁹. Esses fatos ocorreram em diversas partes da capital baiana, embora nas periferias os bloqueios fossem pouco noticiados e a repressão policial fosse mais violenta do que nas áreas centrais da cidade¹⁵⁰.

Em verdade, a Revolta do Buzu, impulsionada pela insatisfação popular generalizada em razão dos vários problemas urbanos, paralisou as ruas daquela cidade por semanas, numa mobilização que se caracterizou pela horizontalidade, na medida em que as suas decisões eram tomadas por conta própria, sem lideranças ou representantes de entidades, de forma colegiada, sem mediação, em reuniões convocadas ao som de “gente, gente, me ouve aqui, presta atenção, por favor!”, numa espécie de democracia pelo grito, em que, na ausência de carro de som, “[...] o gogó valeu mais que o microfone”¹⁵¹. À época ainda não se falava em movimentos em rede de internet, de modo que a convocação para as mobilizações ocorria mediante contato entre as pessoas (no popular boca-a-boca).

A eficácia da Revolta do Buzu pode ser avaliada comparando-se os pleitos apresentados e os resultados alcançados, ainda que de modo parcial, conforme se resume no quadro seguinte¹⁵²:

¹⁴⁷ Bloqueio, entre os militantes, significa a “[...] aglomeração de pessoas num só lugar, geralmente uma via pública, que tem como objetivo paralisar algum fluxo de trânsito”. V. MANOLO. Teses sobre a Revolta do Buzu. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2011/09/98409>> Acesso: 27 jul. 2017.

¹⁴⁸ MOVIMENTO Passe Livre – São Paulo. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boi Tempo, Carta Maior, 2013.

¹⁴⁹ O caos gerado no trânsito de Salvador pode ser visualizado no documentário de Carlos Pronzato: REVOLTABUZUFSA. Revolta do Buzu 2003. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1BjRhZfcLHA>> Acesso: 2 ago. 2017.

¹⁵⁰ MANOLO. Teses sobre a Revolta do Buzu. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2011/09/98409>> Acesso: 27 jul. 2017.

¹⁵¹ MANOLO. Teses sobre a Revolta do Buzu. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2011/09/98409>> Acesso: 27 jul. 2017.

¹⁵² Extraído de MANOLO. Teses sobre a Revolta do Buzu. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2011/09/98409>> Acesso: 27 jul. 2017.

PEDIDOS	RESULTADO
direito à meia-passagem o ano inteiro	passou a ser garantida a meia-passagem durante domingos, feriados e férias
extensão da passagem aos cursos de pós-graduação	atendido
democratização do transporte coletivo público	atendido, ainda que parcialmente, com a reabertura do Conselho Municipal de Transportes
redução do valor da passagem	houve a criação de uma comissão para estudar a desoneração da tarifa
congelamento da tarifa por um ano	as tarifas foram congeladas até setembro de 2004
passê livre para estudantes da escola pública	pedido não atendido

Entretanto, uma das conquistas mais importantes da Revolta do Buzu, que inclusive não se dimensiona em metas físicas, reside no aspecto pedagógico, no aprendizado adquirido pelos participantes e transmitido a outras pessoas: “[...] a repercussão destas mobilizações no Brasil deixaram (sic) nos estudantes a certeza da sua responsabilidade histórica e uma consciência política conquistada na prática”¹⁵³. Além disso, reconheceu-se “[...] a importância das ruas como cenário natural de protestos”, ainda que diante dos desgastes gerados por cansaço físico-emocional, pelas pressões da mídia e pela repressão policial, retratados no documentário¹⁵⁴.

Numa das teses sobre a Revolta do Buzu, Manolo relata essas formas de repressão e controle estatais sobre o movimento. Sempre que grupos de estudantes se punham à rua, tropas da Política Militar começavam a acompanhá-los e, em alguns casos, até os mantinha isolados, para impedir paralisações no trânsito. Mas, esse controle ocorria também noutras instâncias. As escolas se apresentavam como espaços de acolhimento e integração entre os manifestantes, como se constata na seguinte descrição:

[...] seus prédios, suas quadras de esporte, seus ginásios, seus pátios, seus corredores, suas salas, tornaram-se durante a Revolta do Buzu espaços onde os estudantes encontravam outros indivíduos em situação semelhante à sua, que sabiam estar sensíveis às reivindicações do movimento; igualmente, era

¹⁵³ REVOLTABUZUFSA. Revolta do Buzu 2003. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1BjRhZfcLHA>> Acesso: 2 ago. 2017.

¹⁵⁴ REVOLTABUZUFSA. Revolta do Buzu 2003. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1BjRhZfcLHA>> Acesso: 2 ago. 2017.

lá onde tratavam rapidamente dos métodos de ação a serem empregados imediatamente antes da ocupação das ruas¹⁵⁵.

Não por outros motivos, há relatos de que as diretorias das escolas atuavam para desmobilizar os estudantes, suspendendo as aulas e evitando que eles pudessem ter a desculpa de saírem de casa para se agruparem e tomarem decisões no espaço escolar, algo que Manolo denominou de *lockout* docente.¹⁵⁶

Das leituras, extraio que a Revolta do Buzu foi um movimento mais amplo do que protestos estudantis. Respondia a várias insatisfações sociais, havendo participação da população nos bloqueios e protestos, embora tivesse o protagonismo de estudantes secundaristas, em especial das escolas públicas. O movimento conseguiu atrair a atenção para o contexto de empregos ruins, mal-remunerados e desprotegidos, alto índice de desemprego e empobrecimento da classe média, conclui Manolo¹⁵⁷.

Os objetivos e o *modus operandi* da Revolta do Buzu serviram de modelo para manifestações de rua noutras localidades. Como vimos, foi o caso do Movimento Passe Livre e do Movimento Pau de Arara.

Também assim se deu na Revolta da Catraca, em Florianópolis, cujos métodos e estratégias de ação, bloqueando vias públicas com a finalidade de paralisar o tráfego, assemelhavam-se muito com o movimento de Salvador, conforme mostrarei a seguir.

1.3.3 Revolta da Catraca

A Revolta da Catraca ou Guerra da Tarifa¹⁵⁸ foi um movimento popular ocorrido na cidade de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, em 2004. Alguns dos seus elementos definidores a aproximam da Revolta do Buzu. Teve como

¹⁵⁵ MANOLO. Teses sobre a Revolta do Buzu. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2011/09/98409>> Acesso: 27 jul. 2017. Esse fato é evidenciado também no documentário de Carlos Pronzato: REVOLTABUZUFSA. Revolta do Buzu 2003. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1BjRhZfcLHA>> Acesso: 2 ago. 2017.

¹⁵⁶ MANOLO. Teses sobre a Revolta do Buzu. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2011/09/98409>> Acesso: 27 jul. 2017.

¹⁵⁷ MANOLO. Teses sobre a Revolta do Buzu. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2011/09/98409>> Acesso: 27 jul. 2017.

¹⁵⁸ VINICIUS, Leo. A guerra da tarifa. São Paulo: Faisca, 2005. Na introdução, o próprio autor afirma que o livro constitui um relato feito por ele logo após encerrada a mobilização, ainda no “calor dos acontecimentos”. Ele explica ainda: “o que chamo e chamei de ‘Guerra da Tarifa’ passou a ser denominado e conhecido também como ‘Revolta da Catraca’”.

estopim o aumento das tarifas de ônibus urbanos e o protagonismo estudantil: foram “17 dias de protestos de estudantes e população contra o reajuste das passagens de ônibus em Florianópolis”¹⁵⁹. Mas, havia outras insatisfações a justificaram as mobilizações, como relata Leo Vinícius: “[a]lém da questão do transporte coletivo, os manifestantes pressionaram os vereadores sobre o aumento de salário de 150% que eles haviam concedido a eles mesmos e de 275% à prefeita”¹⁶⁰.

A exemplo de Salvador, a revolta de Florianópolis também se caracterizou como um movimento horizontal, organizado sem lideranças fixas, multifacetado, ligando principalmente, mas não somente, associações comunitárias e estudantes¹⁶¹. Além disso, a sua dinâmica ou *modus operandi* se assemelhava àquela apresentada na capital baiana, com estudantes pulando muros das escolas para irem protestar pela cidade. Também ingressa na modalidade *off line*, haja vista não ter se articulado em redes de internet.

Esses protestos tinham as ruas como palco e as principais estratégias ou ações diretas se voltavam para a ocupação de ruas, como a Avenida Paulo Fontes, fechamento de vias, como a SC – 401, bloqueio de terminais e operação catraca-livre, consistente em deixar aberta a porta de trás dos ônibus¹⁶². A ação de bloquear vias públicas tinha o objetivo de paralisar o trânsito, gerar caos, chamar a atenção das autoridades e pressioná-las a baixar o valor das tarifas.

Estudantes secundaristas protagonizaram o movimento. Como afirma Leo Vinícius, eles foram fundamentais, compunham a linha de frente, principalmente nas manifestações que ocorreriam no centro da cidade: “[...] o primeiro dia de manifestações começou com os alunos do Colégio de Aplicação [...] pulando as grades e cercas do colégio para formarem uma marcha que seguiria até o centro, fechando no caminho o terminal da Trindade”¹⁶³. Houve até o bloqueio da ponte que dá acesso à ilha¹⁶⁴.

¹⁵⁹ UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Curso de Jornalismo. Zero. Ano XX, nº 4, Florianópolis, jun./2005, capa. Trata-se de uma edição especial do jornal laboratório do Curso de Jornalismo da Universidade Federal de Santa Catarina. São vários textos de natureza jornalística narrando fatos, descrevendo os eventos, as estratégias de ação e a repressão ao movimento.

¹⁶⁰ VINICIUS, Leo. A guerra da tarifa. São Paulo: Faísca, 2005, p. 32.

¹⁶¹ VINICIUS, Leo. A guerra da tarifa. São Paulo: Faísca, 2005.

¹⁶² VINICIUS, Leo. A guerra da tarifa. São Paulo: Faísca, 2005.

¹⁶³ VINICIUS, Leo. A guerra da tarifa. São Paulo: Faísca, 2005, p. 11.

¹⁶⁴ MOVIMENTO Passe Livre – São Paulo. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boi Tempo, Carta Maior, 2013, p. 15.

De acordo com Alexandre Brandão, eram manifestações diárias e generalizadas que se espalharam pela capital catarinense, sob forte repressão policial, com dezenas de detenções e de indiciamentos de manifestantes, acusados de incitarem a violência, impedirem a circulação de ônibus e formação de quadrilha¹⁶⁵. Sobre esse aspecto, constam depoimentos de que foram usadas bombas de gás de pimenta e também balas de borracha para dissipar os participantes do protesto¹⁶⁶.

Mesmo diante de cenários tão repressivos e adversos, os manifestantes se utilizaram de variadas estratégias para pressionarem as autoridades locais. Para além dos protestos e bloqueios de vias públicas, há relatos de que eles ocuparam a Secretaria Municipal de Transportes, em cujo interior montaram barraca, acorrentaram-se a mesas, bancos e cadeiras aos gritos de “vou resistir, vou resistir e a tarifa vai cair”¹⁶⁷. A Câmara de Vereadores foi ocupada e na cadeira do Presidente sentou-se um engraxate¹⁶⁸.

Dentre as sugestões apontadas como solução para os problemas do sistema de transporte urbano da cidade, era citada a concessão de isenção tributária e de subsídios para as empresas prestadoras do serviço de transporte coletivo. Era lembrada ainda a necessidade de redução da margem de lucro e da ampliação da concorrência entre as empresas, além da municipalização da Companhia Operadora de Terminais de Integração S/A (COTISA)¹⁶⁹.

No que diz respeito à eficácia do movimento, é preciso considerar que a principal finalidade das mobilizações era conseguir a revogação do aumento das tarifas. Nesse passo, é possível afirmar que, *a priori*, a Revolta da Catraca obteve êxito, segundo pude constatar em diferentes fontes: “[...] os protestos forçaram o poder público a revogar o aumento”¹⁷⁰.

¹⁶⁵ BRANDÃO, Alexandre. Prefeito se rende desgastado. In: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Curso de Jornalismo. Zero. Ano XX, nº 4, Florianópolis, jun./2005, p. 3.

¹⁶⁶ FRIGHETO, Maurício. Mãe de estudante ferido denuncia abusos da PM. In: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Curso de Jornalismo. Zero. Ano XX, nº 4, Florianópolis, jun./2005, p. 2.

¹⁶⁷ CHAGAS, Emília. Grupo realiza manifesto na Secretaria de Transportes acorrentando-se a móveis. In: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Curso de Jornalismo. Zero. Ano XX, nº 4, Florianópolis, jun./2005, p. 7.

¹⁶⁸ VINICIUS, Leo. A guerra da tarifa. São Paulo: Faísca, 2005, p. 14.

¹⁶⁹ CHAGAS, Emília. A solução é municipalizar o sistema. In: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Curso de Jornalismo. Zero. Ano XX, nº 4, Florianópolis, jun./2005, p. 13.

¹⁷⁰ MOVIMENTO Passe Livre – São Paulo. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boi Tempo, Carta Maior, 2013.

Com a revogação do aumento¹⁷¹, o valor das tarifas voltou aos patamares anteriores, levando Thiago Macedo a categorizar o sucesso com algumas frases: “estudantes derrubam aumento”. Afirmando em seguida: “[n]um final feliz para os manifestantes, Berger [Dário Berger, Prefeito de Florianópolis, à época] suspendeu os 8,8% de reajuste e deixou a promessa de que novas soluções serão encontradas” e também “[a]pós 17 dias de prisões e quebradeira, Berger recua, retira reajuste e devolve paz à cidade”¹⁷².

Para Leo Vinicius, a Guerra da Tarifa (Revolta da Catraca) “[...] não foi uma revolução, não esteve tão distante de ser uma insurreição, mas continha a emergência da força coletiva e popular que modifica o ambiente”¹⁷³. Mas, alerta: no ano de 2004 o passe-livre estudantil se tornou lei municipal em Florianópolis, mas já não compôs o orçamento de 2005, numa demonstração clara de que lei não é garantia de direito, conclui.

Outra conquista da Revolta da Catraca consistiu em impedir o aumento nos subsídios dos vereadores e da prefeita. Após intensa pressão popular, os próprios edis pediram à Chefe do Poder Executivo para não sancionar a proposta de aumento, consoante relata Leo Vinicius:

[...] eles fizeram um abaixo-assinado pedindo que a prefeita não sancionasse o projeto de aumento de salário que eles mesmos haviam aprovado, e o criador do projeto disse à imprensa que não sabia onde estava com a cabeça quando havia pensado em tal aumento. O bafo do povo na nuca dos vereadores teve efeito imediato. O aumento foi então indeferido. Nada como uma boa e contundente ação direta de massa para pôr cabeças no lugar¹⁷⁴.

Tais fatos patenteiam a relevância da participação política fora do campo institucional, seja do ponto de vista dos resultados práticos alcançados, seja na perspectiva do alcance pedagógico. Para a população em geral, e em especial para a juventude, as lições de resiliência e luta por direitos mesmo diante das adversidades, da pressão midiática e da repressão policial, constituem-se num dos mais importantes legados da Revolta da Catraca.

¹⁷¹ Em verdade, noticia-se que houve a concessão de uma liminar suspendendo o aumento e o município não interpôs qualquer recurso contra essa decisão. Cf. VINICIUS, Leo. A guerra da tarifa. São Paulo: Faísca, 2005.

¹⁷² MACEDO, Thiago. Estudantes derrubam aumento. In: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Curso de Jornalismo. Zero. Ano XX, nº 4, Florianópolis, jun./2005, p. 20.

¹⁷³ VINICIUS, Leo. A guerra da tarifa. São Paulo: Faísca, 2005, p. 10.

¹⁷⁴ VINICIUS, Leo. A guerra da tarifa. São Paulo: Faísca, 2005, P. 32.

Para Leo Vinicius, esse movimento permanecerá na memória coletiva e a experiência de uma vitória nas ruas ficará no imaginário. Para ele, mais do que a redução da tarifa ao valor anterior, essa revolta significou que o povo retomou sua força coletiva, a consciência de sua capacidade¹⁷⁵.

Como não relacionar essa compreensão com os depoimentos extraídos da investigação sobre o Movimento Pau de Arara. Rayane, por exemplo, afirmou que o movimento de Mossoró foi útil para “[...] o processo de enxergar o exercício da democracia, da centralidade da participação popular e do papel crucial dos movimentos sociais” e, para Max, ele lhe fez compreender que “[...] a organização coletiva tem bases concretas nas resoluções de problemas do cotidiano da sociedade moderna”.

1.4 EM SÍNTESE

Com o lema “se não tem ônibus, a gente para” o Movimento Pau de Arara teve marcante influência das Jornadas de Junho e, de modo direto, do Movimento Passe Livre. De composição e pautas heterogêneas, caráter episódico, horizontal e subjetividade coletiva, foi um movimento conduzido pelo sujeito multidão, que ingressou no paradigma dos movimentos do espaço híbrido (ciberespaço e espaço urbano), articulado pelas redes sociais da internet (*on line*) e pelas redes sociais *off line*.

Os sujeitos atuavam sem padrões hierarquizados, as ações eram definidas mediante deliberação coletiva, sem necessidade de dirigentes e sem instâncias superiores, com vistas a alcançarem objetivos previamente estabelecidos ou surgidos no transcorrer dos atos. Nisso diferem das estruturas administrativas de participação institucionalizada.

O lema traduz bem o que ele foi. Carregada de simbolismos, a mensagem condensa valores e interesses, além de transmitir recados. Cabe ao intérprete identificá-los. Entendo que o termo “ônibus” denota não o veículo em si ou apenas o sistema de transporte coletivo, mas todo o conjunto da mobilidade urbana, caótica em Mossoró.

¹⁷⁵ VINICIUS, Leo. A guerra da tarifa. São Paulo: Faísca, 2005.

A locução “a gente” traduz a ideia do agir coletivo. Pode significar tanto a ação dos movimentos sociais quanto o próprio sujeito multidão, verdadeiro protagonista do movimento, na medida em que as decisões eram tomadas de forma coletiva e de igual modo eram executadas, repetindo a fórmula antes adotada tanto em Salvador quanto em Florianópolis.

Já a expressão “a gente para” é reveladora de duas coisas: a) que não existiam alternativas de mobilidade urbana, caso os ônibus saíssem de circulação; b) que havia disposição em paralisar a cidade, até que se resolvessem as graves questões postas por ele naquele contexto. As interdições de vias, as passeatas e as ocupações de prédios públicos (sede da Câmara Municipal e da Prefeitura) ilustram essa segunda intenção.

Pelo olhar dos sujeitos centrais, o Movimento de Mossoró era integrado por estudantes secundaristas e universitários, trabalhadores em geral, movimentos sociais, partidos políticos, organizações não governamentais e pastorais sociais ligadas à Igreja Católica.

Em Mossoró, contudo, não houve os níveis de contenção presentes em Salvador, Florianópolis e São Paulo, onde os principais articuladores recebiam forte repressão policial e constantes ameaças de criminalização, sem falar das tentativas de cooptação, mediante oferta de benefícios individuais a determinados participantes.

Mas, a composição multifacetada de atores, a heterogeneidade de demandas e o objetivo de pressionar as autoridades constituídas a abrirem diálogo estiveram presentes em todas as experiências aqui abordadas. Nessa direção, observo que, não obstante alguns elementos peculiares, as experiências analisadas se caracterizaram pela vontade de participar e interferir na solução de questões locais. Elas ensaiaram críticas ao sistema representativo e até mesmo ao modelo de participação institucionalizada, conforme abordarei no terceiro capítulo.

Considerando as narrativas trabalhadas, sobressaem-se, por um lado, o caráter espontâneo na origem, o diretriz da horizontalidade na atuação e a base solidária mínima entre os integrantes do Movimento Pau de Arara. Por outro, era cristalina a disposição de lutar por melhorias no sistema mobilidade urbana e por outro padrão de cidade, embora não tenham sido aproveitadas todas as potencialidades de transformar o modelo de gestão e, em última instância, contribuir na formatação do direito à cidade.

A exemplo de Salvador e Florianópolis, em Mossoró algumas pautas foram atendidas, fruto do entendimento construído entre os participantes e o Poder Público, a exemplo da ampliação da frota de ônibus, inclusive com acessibilidade para idosos e pessoas com deficiência, à implantação do sistema de integração e à criação de novas linhas, beneficiando bairros periféricos da cidade e estudantes secundaristas e universitários.

Além disso, existiram ganhos implícitos, máxime no campo da conscientização dos sujeitos sobre os problemas locais e a necessidade de lhes reagir. Sem falar das conquistas em potencial, não aproveitadas por falta de perspicácia, de um *insight*, dos atores sociais. Defendo que havia e há margem para tanto, por isso elas ainda poderão vir a ser realizadas. Retomo essa reflexão no quarto capítulo.

2 VOZES QUE ECOAM DAS RUAS: A CIDADE E O DIREITO FORJADOS NAS NOVAS ARENAS

*Nosso lugar é na rua.
É na rua que os direitos são construídos.*

Até aqui, meu esforço tem consistido em demonstrar que, em diferentes localidades, sujeitos afetados por um elenco de transtornos urbanos entram em luta para superá-los, pleiteando a efetivação do acesso às estruturas, aos bens e aos serviços disponibilizados pela cidade, bem assim a oportunidade de participar e poder interferir nas decisões políticas que lhes afeta mais de perto. Fi-lo apoiado numa variedade de dados, sobretudo naqueles resultantes da pesquisa empírica.

Pude então constatar que eles clamam, de um lado, pelo direito de usufruir daquilo que a cidade pode oferecer, tendo centralidade a questão do transporte e da mobilidade urbana num todo; de outro, postulam o direito de participar de modo mais efetivo das decisões políticas que lhes afetam no cotidiano, por já não acreditarem tanto na deficitária democracia liberal-representativa. Pleitos, aliás, que se imbricam.

A esse quadro pertence a mensagem que abre este capítulo. Ela foi extraída dos discursos verbalizados durante o Movimento Pau de Arara em Mossoró e evidencia o território de formação das novas arenas de reivindicação desses direitos, qual seja, as ruas, transformadas em palco de protestos, reivindicação e luta por direitos.

Por isso, reflito agora sobre as respostas das arenas aos problemas urbanos. Tendo em conta a existências de duas concepções de cidade (do capital e das pessoas), procuro demonstrar aquela que se mostra mais alinhada ao conjunto dos anseios manifestados nesses movimentos e se, ao mesmo tempo, ela tem ou não amparo jurídico-normativo, considerados os parâmetros constitucionais e legais vigentes.

Em verdade, problematizo o modelo urbano que há de dar respostas adequadas aos conflitos e paradoxos vivenciados nos espaços citadinos. Uma escolha entre enaltecer o projeto de mercantilização da cidade ou a diretriz do bem-estar humano.

A intenção é, pois, diagnosticar o cenário onde são formados os movimentos urbanos contemporâneos, partindo do Movimento Pau de Arara e da sua conexão a outros coletivos da mesma natureza. Não pretendo analisar uma localidade geográfica específica (Mossoró, Salvador ou Florianópolis), mas a cidade, no sentido de espaço político-territorial da sociedade mundial hodierna, que se apresenta em adiantado processo de urbanização e de mercantilização, desencadeando consequências impactantes para o modo de vida das pessoas.

Doravante passo a abordá-la na dimensão de entidade, enfatizando-lhe os aspectos conceituais. Faço-o discorrendo acerca das respectivas funções, pressupondo inclusive que a área urbana tende a chamar cada vez mais pessoas ao seu entorno, haja vista a atratividade das estruturas, dos bens e dos serviços que promete aos cidadãos.

Aliás, Raquel Rolnik diz que a cidade pode ser comparada a um ímã, porque funciona de modo semelhante, com um campo magnético que atrai, reúne e concentra as pessoas, seja por questões econômicas (produção e consumo), seja por questões religiosas e culturais¹⁷⁶. Bauman chama de mixofilia esse poder de atração, que tanto notabiliza o espaço da cidade¹⁷⁷.

Meu objetivo essencial, ao propor a presente reflexão, consiste, pois, em trabalhar a compreensão de que a cidade tem se inserido no inexorável embate entre, de um lado, a mentalidade capitalista de mercantilização do espaço e, do outro, o desejo das pessoas em poderem usufruir dos equipamentos, das estruturas e dos serviços necessários ao próprio bem-estar.

Por essa razão, a problematização da temática pressupõe a assunção de uma postura crítica em relação ao objeto e insurgente em relação ao senso comum. Tal posicionamento se torna indispensável à compreensão de que a cidade tem sido capturada pelo poder do capital, com efeitos danosos às pessoas, haja vista o prevalente modelo desumano de urbanização em vigor.

No passado, Lefebvre alertou que, se num primeiro momento a indústria se utilizou do contingente urbano para se consolidar enquanto sistema econômico, noutra contexto fez a captura das cidades e as moldou de acordo com os interesses de

¹⁷⁶ ROLNIK, Raquel. O que é cidade. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

¹⁷⁷ BAUMAN, Zygmunt. Confiança e medo na cidade. Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

produção e reprodução do capital¹⁷⁸. Hoje, Carlos Vainer faz alerta semelhante, quando se reporta ao papel exercido pelo chamado planejamento estratégico urbano, formatado e propagado mundo afora pela escola catalã e que procura transformar a cidade em mercadoria, a ser vendida a compradores solventes, e em empresa, a competir no mercado¹⁷⁹.

A organização do Jogos Olímpicos de Barcelona de 1992 é apontada, por Raquel Rolnik, como exemplo desse tipo de planejamento, porque tinha o objetivo de melhorar a posição da cidade-sede quanto à atração de investimentos internacionais, expondo-a à venda numa vitrine global¹⁸⁰.

Esse fenômeno me leva a trabalhar, por exemplo, com a diferença entre o modelo de cidade do capital (*city*), objeto e sujeito de negócios, e o paradigma da cidade das pessoas (*polis*), espaço de encontro e confronto entre cidadãos¹⁸¹. Eis um campo em disputa perene.

De um lado está a concepção de cidade capitalista, que precifica o espaço urbano e se volta à reprodução e à acumulação de capital, sobretudo mediante estratégias de *marketing* e de especulação imobiliária¹⁸². Do outro lado reside o anseio por uma cidade das pessoas, traduzida em espaço destinado a garantir a qualidade de vida, que permita a inclusão generalizada, com as classes economicamente vulneráveis também podendo usufruírem-na. A cidade que se apresenta inclusiva e apta à convivência entre os diferentes segmentos da sociedade, ao mesmo tempo politizada e repleta de conflitos¹⁸³.

É nesse antagonismo que vou encontrar a explicação para as disputas em torno do direito à cidade, conforme exemplifiquei no capítulo anterior, trabalhando a partir do empírico. Para uns, o pensamento, o discurso e a prática reformista, com a

¹⁷⁸ LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2011.

¹⁷⁹ VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-103.

¹⁸⁰ ROLNIK, Raquel. Megaeventos: direito à moradia em cidades à venda. In: JENNINGS, Andrews; ROLNIK, Raquel; LASSANCE, Antonio [et. al.]. Brasil em jogo: o que da copa e das olimpíadas? São Paulo: Boi Tempo: Carta Maior, 2014, p. 65-70.

¹⁸¹ As expressões *city* e *polis*, com essa concepção, apanhei de Carlos Vainer, citado à frente.

¹⁸² Cf. entre outros, HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014; Rolnik, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015; Maricato, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

¹⁸³ A expressão “cidade das pessoas” é o título de uma importante obra sobre a temática do desenvolvimento urbano com foco na qualidade de vida. Cf. GEHL, Jan. Cidades para pessoas. Tradução: Anita di Marco. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

abertura de avenidas, construção de viadutos e pavimentação asfáltica, é o bastante. Para outros, isso está muito aquém das necessidades sociais. Para estes, somente através da revolução urbana, alterando profundamente as estruturas político-ideológicas dominantes, será possível garantir o acesso universal aos bens e serviços urbanos essenciais.

Além do cenário, exponho aportes conceituais, mesmo porque se trata de um termo polissêmico. Então, começo delimitando a compreensão de cidade que adoto aqui. Para essa delimitação, levo em conta os discursos produzidos nas arenas reivindicatórias contemporâneas, o alinhamento às teorias críticas do direito e aos cânones do materialismo histórico-dialético, de maneira que os elementos fundamentais são a totalidade da cidade e as “contradições” presentes nas suas funções e modelos.

Essa opção por conceituá-la a partir das funções que exerce eu o faço confrontando definições tradicionais e visões críticas. Baseando-me nos referenciais teóricos clássicos e noutros mais recentes, busco identificar de que forma os estudiosos a definem do ponto de vista da funcionalidade. Adiciono a essas contribuições, os dados jurídico-normativos, verificando o que é possível extrair da legislação pertinente sobre o assunto. Logo, meu desafio agora consiste em localizar a cidade e o direito a usufruí-la entre tais paradigmas.

2.1 A CIDADE A PARTIR DAS RESPECTIVAS FUNÇÕES: REVOLVENDO CONCEITOS

Há modos diferentes de explicar a urbanização e as implicações decorrentes desse processo. Pelo tradicional olhar da arquitetura modernista, a cidade tinha, sob o ponto de vista funcional, quatro finalidades essenciais: habitação, lazer, trabalho e circulação¹⁸⁴. Essa retórica se comunica com a descrição dos historiadores, cujas narrativas podem ajudar a explicar as razões pelas quais os seres humanos têm procurado se agregar física e socialmente em determinado espaço físico. Algo presente na caverna pré-histórica, na antiga vila e no meio urbano hodierno.

¹⁸⁴ LE CORBUSIER. A carta de Atenas. Tradução: Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC-EDUSP, 1993.

Para a História, as cidades se formaram¹⁸⁵ a partir da fixação humana num determinado território, quando foi alterada a cultura nômade, baseada na caça, na pesca e no extrativismo, por uma mais sedentária, apoiada no cultivo de plantas e na criação de animais¹⁸⁶.

Tendo em conta as funções sistematizadas pela arquitetura modernista e admitidas essas explicações históricas sobre a formação da cidade, é preciso questionar, entretanto, para quem e de que forma elas têm sido úteis. Na perspectiva conceitual crítica é notório que a cidade, para além dessa clássica funcionalidade quádrupla, constitui-se, também, no centro de consumo e de decisão e até mesmo em espaço de absorção da mais-valia capitalista¹⁸⁷.

Nesse último sentido, ela corresponde ao *locus* do chamado domínio capitalista, porque destinada a oferecer bens e serviços a quem pode adquiri-los, recebendo a missão de absorver o capital excedente (mais-valia) e reproduzi-lo adiante¹⁸⁸. Em paralelo, ela se converte em espaço de exclusão daqueles que não dispõem da condição financeira para comprar as mercadorias em oferta.

A partir dessa contradição entre as concepções mais formalistas (funcionais) e os discursos crítico-materiais sobre o âmago da cidade e a sua realidade experimentada, vou resgatar alguns apontamentos acerca dessas funções. Faço-o inclusive para demonstrar o quanto esse tem sido um campo de (e em) disputa. Conforme explica Rodrigo Rafael, os diversos segmentos e sujeitos que a ocupam não desfrutam de forma igual e a classe dos grandes empresários, os especuladores imobiliários, o próprio Estado e as populações excluídas tentam, cada um seu modo e de acordo com seus interesses, viabilizar narrativas sobre o papel da cidade¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Sobre as primeiras cidades (Ur, Uruk e Lagash), que remontam ao ano de 3.500 (três mil e quinhentos) a.C, no vale compreendido entre os rios Tigre e Eufrates, na civilização foi denominada pelos gregos como Mesopotâmia (terra entre rios), cf. SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

¹⁸⁶ Sobre os primeiros embriões de cidade de que se tem notícia, os “zigurates” ou templos mesopotâmicos construídos alguns milhares de anos antes da era cristã, erguidos à base de tijolos cozidos, mais resistente, e em função do qual se organiza a sociedade, plantando o alimento ao invés de coletá-lo ou caçá-lo, o que definia o espaço de forma mais permanente, cf. ROLNIK, Raquel. O que é cidade. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

¹⁸⁷ LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

¹⁸⁸ HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

¹⁸⁹ SILVA, Rodrigo Rafael Souza e. Sociologia urbana: contradições urbanas, movimentos sociais e luta pelo direito à cidade. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (organizadores). Curso de direito à cidade: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 61-76.

A primeira função clássica da cidade consiste em atender às necessidades humanas de proteção e repouso, representada pela moradia. Lewis Mumford ressalta que alguns aspectos da própria natureza humana permitem estabelecer, por exemplo, um paralelismo entre as cavernas e a cidade, chegando a afirmar que a vida humana se rege entre dois polos: movimento e repouso. Assim como em algumas espécies animais (peixes e pássaros, por exemplo), existe uma tendência do ser humano em fixar-se e repousar, abrigar-se e alimentar-se¹⁹⁰.

Entretanto, essa é uma realidade ainda distante para milhares de pessoas mundo afora e um desafio posto aos povos “civilizados” em geral. Tanto isso é verdade que o direito à moradia compõe a chamada Nova Agenda Urbana, haja vista o compromisso assumido, em 2016, na Declaração de Quito sobre Cidades e Aglomerados Urbanos Sustentáveis para Todos sobre a progressiva concretização integral do direito à habitação¹⁹¹.

Além da necessidade de proteção e repouso, através de uma habitação digna, os relatos históricos mencionam que os seres humanos se juntavam em grupos pelo desejo de partilharem emoções. As cavernas paleolíticas¹⁹² estariam a revelar esse fato. Nelas, foram encontrados os primeiros indícios de ajuntamento, de apreciação da arte e do prazer social, como demonstram as pinturas e as imagens rupestres (função lazer).

De fato, a arte ou registro rupestre (do latim *ars rupes* ou “arte sobre rocha”) comporta um extenso conjunto de imagens produzidas sobre suportes rochosos abrigados em cavernas e grutas ou mesmo em paredões e lajedos ao ar livre¹⁹³. De acordo com a Associação Brasileira de Arte Rupestre (ABAR), os arqueólogos entendem que esses registros são importantes porque identificam grupos étnicos e as circunstâncias que os envolvia, como a capacidade de contar, que leva o homem pré-histórico a fazer riscos nas pedras e nas paredes rochosas¹⁹⁴. Por certo, essa hipótese inspirou Le Corbusier a colocar o lazer entre as funções essenciais à cidade.

¹⁹⁰ MUMFORD, Lewis. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. Tradução: Neil R. da Silva. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1982.

¹⁹¹ UN-HABITAT. Nova Agenda Urbana. Disponível: < <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>> Acesso: 15 jun. 2018.

¹⁹² Primeira fase da pré-história e corresponde ao período compreendido entre o surgimento dos primeiros hominídeos e 10.000 a. C. Cf. VICENTINO, Cláudio. História geral. São Paulo: Scipione, 1997.

¹⁹³ VIANA, Verônica; BUCO, Cristiane; SANTOS, Thalison dos; SOUSA, Luci Danielli. Arte rupestre. In: GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Orgs.). Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2016. (verbetes).

¹⁹⁴ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ARTE RUPESTRE. A arte rupestre pré-histórica. Disponível em:< <http://www.globalrockart2009.ab-arterupestre.org.br/arterupestre.asp>> Acesso: 18 out. 2017.

Mas, são evidentes as zonas urbanas monótonas, esvaziadas de gente, tão presentes nos bairros ricos das médias e grandes cidades do tempo atual, onde as pessoas se enclausuram por trás de muros e grades. Que emoções podem vir a ser compartilhadas nesses locais? Do mesmo modo, naqueles bairros habitados por população de baixa renda, as pessoas são forçadas a viverem em estruturas precárias, relações de violência e escassez de opções culturais. Que compartilhamento de emoções pode haver aí?

Ainda na linha bem formalista, a Enciclopédia Barsa concebe a cidade enquanto “aglomeração humana permanente, densa, independente do solo para subsistir, com ativas relações sociais e alto grau de organização”¹⁹⁵. Destaco dois itens desse conceito para análise.

O primeiro diz respeito a esse caráter de permanência, que deve se traduzir na ideia de “durabilidade” apenas e não de “imortabilidade”. Cidades podem ser extintas, quer seja por razões naturais (vulcões ou terremotos) ou em decorrência da ação humana, como as guerras ou as perseguições de ordem política ou cultural, a exemplo de Berlim, que ficou em ruínas após a Segunda Guerra Mundial, e de Aleppo, que também assim ficou em razão da guerra civil na Síria.

O segundo diz respeito ao chamado alto grau de organização das funções desenvolvidas na cidade, pois os seus habitantes se dedicam à indústria, ao comércio, à administração e até à produção agrícola, a exemplo do que ocorre na zona rural, mas segundo relações mais complexas. Mas, ressalvo que essa complexidade tem se manifestado também no campo, estendendo área de influência da cidade.

Aliás, vale aqui lembrar a relação feita por Milton Santos em face do modelo e do estágio de urbanização do país. Ele diz que a distinção mais adequada hoje já não é mais entre o Brasil urbano e o Brasil rural, mas entre o Brasil urbano, incluindo áreas agrícolas, e o Brasil agrícola, incluindo áreas urbanas. No primeiro, ocorrem as atividades complexas. No segundo, aquelas mais diretamente produtivas, menos complexas¹⁹⁶. Saliento que o processo de urbanização no Brasil se intensificou na segunda metade do século XX, concomitante ao processo de industrialização controlado pelos interesses do capital internacional, afirma Maricato¹⁹⁷.

¹⁹⁵ BARSA. Enciclopédia. São Paulo: Encyclopaedia Britannica Editores, 1973, vol. 4. Verbete: cidade, p. 272.

¹⁹⁶ SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009 (prefácio).

¹⁹⁷ MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

Há, ainda, a compreensão de cidade como espaço físico destinado à ocupação dos prédios que servem ao desenvolvimento das atividades produtivas, comerciais e intelectuais, bem como aos equipamentos públicos, como ruas, praças, rede de saneamento, escolas e hospitais e que, geralmente, abriga a sede do governo municipal¹⁹⁸. Nesse caso, o conceito é formado com base nas funções sociais que a cidade oferece aos seus habitantes: habitação, comércio e serviços (públicos e privados). Mas, falta questionar aí a quem eles são “oferecidos”.

Para Lewis Mumford, a cidade pode ser descrita a partir de um critério de eficiência, onde se teria o máximo de produto e serviços num mínimo de espaço territorial, pois seria ela “uma estrutura especialmente equipada para armazenar e transmitir os bens da civilização e suficientemente condensada para admitir a quantidade máxima de facilidades num mínimo de espaço”¹⁹⁹.

Postas essas concepções, minha proposta agora é revolvê-las, porque entendo ser necessário enxergar o “outro lado da moeda”: o espaço urbano marcado por especulação imobiliária, vazios territoriais, poluição ambiental e criminalidade. Vou abordar, nesse sentido, de que maneira interesses econômicas vão formatar a concepção capitalista de cidade.

Sim, é nesse campo onde se travam os conflitos de classes, entre os oprimidos e os opressores, na luta contra a espoliação perpetrada por estes sobre aqueles. É aí onde se forma a disputa contínua pelo usufruto da cidade e onde se arquitetam as novas arenas de que cuido aqui.

Nesse embate, surge a ideia do planejamento urbano estratégico, que propõe uma cidade, ao mesmo tempo, mercadoria (a ser vendida), empresa (a ser competitiva) e pátria (a ser amada), consoante descrevo a seguir, baseando-me nos ensinamentos de Carlos Vainer²⁰⁰.

Sendo uma mercadoria, o vendedor oferece as cidades com o espaço físico (solo urbano) e os vários atributos que lhe são inerentes (comércio, serviços, segurança), tendo como potenciais compradores os investidores internacionais, que vão se interessar em comprá-las na medida em que elas disponham de elementos

¹⁹⁸ SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

¹⁹⁹ MUMFORD, Lewis. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. Tradução: Neil R. da Silva. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1982, p. 38.

²⁰⁰ Para uma crítica a esse modelo de planejamento, cf. VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-103.

que favoreçam a produção do capital, a exemplo de aeroporto internacional, sistema de telecomunicação via satélite, hotéis de luxo, segurança pública adequada, mão de obra qualificada, entre outros.

Nesse aspecto, o planejamento estratégico aplica à cidade o mesmo receituário neoliberal definido para a economia, consistente em servir à absorção e à reprodução do capital, sobretudo o internacional. Por isso, ela é uma mercadoria de luxo, destinada a poucos, afirma Vainer.

E continua ele. Além de ser mercadoria (objeto), a cidade também deve se tornar empresa (sujeito), competitiva e subordinada a lógica do mercado. Por isso, deve ser entregue aos homens de negócio (*businessmen*), pessoas que entendem do ramo. A cidade-empresa deve ser realista, seguir as tendências do mercado, ter capacidade de competir com as demais, ser ágil e flexível. E a receita para isso é a despolitização, com a redução do controle social e da participação, implantando a ditadura gerencial.

Mas, na linha do que Vainer propugna, como se não bastasse transformar a cidade em mercadoria e em empresa, o planejamento estratégico urbano investe na suposta construção de consensos, apelando para o patriotismo cívico. Os cidadãos devem se orgulhar do passado, do presente e do futuro de sua cidade, defendendo-a e superando os conflitos, tudo em nome de um bem maior: o consenso.

A esse respeito, Vainer relata uma situação ocorrida na fase de diagnóstico do Plano Estratégico do Rio de Janeiro. Segundo ele, o Conselho da Cidade recebeu um documento com 268 tendências, 180 pontos fortes e 193 pontos fracos para, no prazo de 20 dias, encaminhar sugestões e, caso não se pronunciasse sobre algum item, o silêncio seria interpretado como anuência tácita²⁰¹.

A essa tríade (mercadoria, empresa e pátria), é preciso contrapor os dois projetos de cidade. De um lado, a *city*, cujos atrativos são trabalhados pelo *marketing* urbano para vendê-la como mercadoria e apresentá-la no mercado como empresa competitiva, capaz de absorver investimentos capitalistas, despolitizada pelo discurso patriótico do consenso. Do lado oposto, está a *polis*, que se conserva politizada, sede da participação social, reivindicação e conflito. Onde, enfim, as pessoas são investidas de cidadania.

²⁰¹ VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 105-119.

Não há como negar as dificuldades de construir consensos num ambiente de antagonismos. Uma representação fiel das contradições do espaço urbano é a presença, em seu interior, das zonas civilizadas, onde se verificam indícios do contrato social da modernidade, e das zonas selvagens, em que as pessoas são deixadas ao estado de natureza²⁰². Vejo aí um chamamento à reflexão.

Basta lembrar que o “estado de natureza” é uma categoria trabalhada por Thomas Hobbes, na clássica obra *Leviatã*, para designar a fase anterior à formação do Estado (ou estado civil). Na teoria hobbesiana, o grande *Leviatã* (Estado) é um ser artificial, produto da arte humana, dotado de maior estatura e força do que o homem natural, forjado para garantir proteção e defesa, suplantando o “estado de natureza”, onde havia sempre a guerra de todos contra todos (*homo homini lupus*)²⁰³.

Eis onde reside uma grande dicotomia apontada por Rudrigo Rafael. De um lado, está a cidade formal, adequada aos padrões normativos, higienizada, centro de consumo e de competitividade, foco de investimentos públicos em infraestrutura urbana e serviços; do outro, fica a cidade real, espaço em disputa, com graves assimetrias, informal, marcada pela desigualdade de acesso a bens, serviços e infraestrutura, além da segregação social²⁰⁴.

Por isso, Ermínia Maricato propõe que, ao invés do planejamento estratégico para a cidade mercadoria (à Barcelona), seria conveniente o planejamento para a crise urbana no Brasil, que fosse capaz de dar respostas a questões bastantes provocativas. Na linha estrutural, ela indaga: que fazer com a cidade ilegal e violenta? E com as frágeis áreas ambientais, ocupadas pela moradia pobre? Quais as soluções para as tragédias decorrentes de enchentes, desmoronamentos, incêndios e epidemias? Quais os padrões mínimos para o conforto domiciliar, a circulação viária e de pedestres, as áreas públicas, coleta de lixo e o saneamento? No campo institucional, ela questiona: como enfrentar o mercado imobiliário especulativo e excludente? E no campo político: de que modo pode ser fomentado o engajamento social para a resolução de problemas que ultrapassem as reivindicações pontuais?²⁰⁵

Pois bem. Além da doutrina, vários documentos normativos oficiais (ou não) fixam elementos constitutivos hábeis a traçar concepções de cidade. O objetivo da

²⁰² SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva, 2002.

²⁰³ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

²⁰⁴ SILVA, Rudrigo Rafael Souza e. *Sociologia urbana: contradições urbanas, movimentos sociais e luta pelo direito à cidade*. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (organizadores). *Curso de direito à cidade: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 61-76.

²⁰⁵ MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

visita a esses diplomas jurídicos é perquirir acerca de um possível liame entre eles e as questões denunciadas pelo sujeito multidão na arena Pau de Arara.

Cito, em primeiro lugar, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Nela, o conceito de cidade não está no antagonismo entre urbano e rural, mas na dicotomia “morfologia” e “política”. A cidade é espaço físico, “[...] é a metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano”²⁰⁶. Isso inclui, segundo a Carta, tanto o espaço urbano como o entorno rural. Já como espaço político, a cidade corresponde ao “[...] conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral”²⁰⁷.

A Constituição de 1988 não estabelece uma definição de cidade, embora lhe atribua conteúdo normativo, ao exigir que a política de desenvolvimento urbano garanta o bem-estar de todos os habitantes do espaço urbano²⁰⁸.

A Agenda 2030, que fixa os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), alude ao termo cidade, mas igualmente não o conceitua, em que pese dotá-lo de conteúdo, haja vista o disposto no seu Objetivo 11: “[t]ornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”²⁰⁹.

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, estabelece uma definição para cidade sustentáveis, assim entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações²¹⁰.

Então, é possível inferir que a formação da urbe tem explicação no campo natural e cultural, vinculada às necessidades materiais de sobrevivência, como a garantia da segurança, do alimento, do repouso e da interação intra e extrafamiliar.

²⁰⁶ INSTITUTO POLIS. Carta Mundial pelo Direito à Cidade. 2006. disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>> Acesso: 16 set. 2017.

²⁰⁷ INSTITUTO POLIS. Carta Mundial pelo Direito à Cidade. 2006. disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>> Acesso: 16 set. 2017.

²⁰⁸ Cf. especialmente o art. 29, XIII e art. 182, *caput* e §§1º e 2º.

²⁰⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso: 27 set. 2015.

²¹⁰ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso: 26 ago. 2017.

Posso então afirmar, com Garcias e Bernardi, que o espaço urbano é um misto do físico-territorial com o social, “[...] onde vivem seres humanos que têm suas necessidades, seus sonhos, seus projetos de vida”²¹¹.

E como afirma Milton Santos, o espaço é uma totalidade cuja vida é dada pela sociedade e que se constitui de pessoas, firmas, instituições, meio ecológico e infraestruturas, cada um desses elementos com sua função. As pessoas fornecem mão de obra e consomem produtos e serviços; as firmas produzem bens, serviços e ideias; as instituições produzem normas, ordens e legitimações; o meio ecológico constitui a base física do trabalho humano; e as infraestruturas materializam esse trabalho na forma de casas, plantações e caminhos²¹².

Enfim, na doutrina e nos documentos normativos, aparecem fatores de variadas ordens para conceituar a cidade a partir das suas funções, abrangendo atividades econômicas (produção e circulação de alimentos, consumo de produtos e serviços, reprodução do capital) e necessidades naturais (repouso, proteção e segurança), além da religião, da política e da cultura.

Esses elementos conceituais, dos quais a pesquisa lança mão, são relevantes para se compreender o próprio conteúdo do direito à cidade, em resposta aos desafios urbanos. Nesse sentido, adianto que, apesar da existência de balizas normativas oficiais²¹³ (direito posto), o direito à cidade há se formar a cada dia, ouvindo os afetados e observando os legítimos interesses da coletividade, consoante as circunstâncias do momento histórico, o potencial de interferência popular nas decisões de governo e as condições materiais de realização.

Era essa a pretensão do Movimento Pau de Arara quando dizia que “nosso lugar é na rua. É na rua que os direitos são construídos”. Um deles, é a mobilidade urbana, hoje atravessada por desafios de variadas ordens, conforme destaque no item seguinte.

²¹¹ GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As funções sociais da cidade. Revista Direitos Fundamentais e Democracia. Curitiba, v. 4, 2008.

²¹² SANTOS, Milton. Espaço e método. 4 ed. São Paulo: Nobel, 1997.

²¹³ Como dito, na Lei nº 10.257/2001, art. 2º, I, consta a definição cidades sustentáveis, entendida como aquela capaz de assegurar o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

2.2 PARADOXOS DA CIDADE NA MODERNIDADE “ACOLHEDORA”

Se por um lado a cidade tem se mostrado um espaço de segurança e usufruto de oportunidades econômicas, culturais, de lazer e trabalho, por outro ela tem se revestido de tensões e riscos para quem decide habitá-la, principalmente para aqueles segmentos sociais de menor poder aquisitivo, que não podem comprar no mercado os bens e serviços não disponibilizados através das políticas públicas de caráter social (saúde, educação, moradia e transporte, entre outros).

Por isso, vou abordar, neste item, algumas contradições presentes no espaço urbano, com foco para a interseção das questões de segurança, da moradia e do transporte, que estiveram tão presentes no Movimento Pau de Arara. O objetivo dessa abordagem é demonstrar o fato de que a cidade possui desafios a serem superados através da reação dos afetados, em face da histórica omissão do poder público.

A proposta é discorrer sobre as questões da cidade segundo a linha tradicional e confrontá-las a partir da visão crítica. Desse confronto, espero destacar as carências e os desafios postos no modelo de sociedade atual, com ênfase nos elementos da chamada crise urbana. Em certa medida, ao analisar as contradições e as externalidades do modelo urbanizado de sociedade, tenho a pretensão de encetar um conteúdo para o direito à cidade, o que farei mais à frente.

Busco em Ermínia Maricato uma primeira grande contradição: a oposição entre os benefícios do processo de urbanização e os indicadores sociais negativos. Ela aponta que a rede pública de água, as campanhas de vacinação, o apoio às restantes, acesso aos antibióticos, entre outros fatores, “[...] são mais acessíveis em meio urbano”, reduzindo as taxas de mortalidade infantil e aumentando a esperança de vida ao nascer. Em contrapartida, fatores como desemprego, trabalho informal e pobreza nas áreas urbanas levam às externalidades negativas: concentração de renda, desigualdade social, violência, predação urbana e ambiental, poluição do ar e da água, aumento de epidemia, entre outros²¹⁴.

Mas, há mais paradoxos. Um deles aqui diz respeito à segurança pessoal e patrimonial, uma das necessidades humanas mais demandadas à cidade e, de modo curioso, hoje tem se transformado num importante fator de segregação social. Se na Europa medieval as cidades eram cercadas por muros, torres, fossos e pontes

²¹⁴ MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 29-30.

levadiças²¹⁵, como forma de proteção contra as ameaças externas, na cultura urbana contemporânea aparecem os enclaves fortificados²¹⁶, ilustrados pelos condomínios residenciais fechados, protegidos por muros, cercas elétricas e segurança eletrônica e/ou humana, além de senhas individualizadas de acesso, que representam verdadeiras cidades privadas.

São, portanto, estruturas projetadas com o objetivo de poupar os proprietários/condôminos das agruras decorrentes da criminalidade cotidiana, que campeia do lado de fora. Num cenário desses, para aquelas pessoas que não podem usufruir dos espaços protegidos não resta muita escolha senão acostumar-se com a violência, conformando-se com o destino traçado, ou então se indignar e entrar na luta política com vistas a superá-los.

Mas, se há toda uma preocupação com a segurança no âmbito domiciliar, o fenômeno se repete no espaço aberto. Em geral, a violência urbana corresponde às ações do narcotráfico, homicídios, agressões físicas e morais, acidentes de trânsito, furtos, roubos, entre outros. Cito, por exemplo, a constatação de Raquel Rolnik sobre a penetração do narcotráfico, que inclusive potencializa o estigma das favelas como lugares de crime e de criminosos²¹⁷.

Na sociedade “moderna” esse debate pode assumir outro contorno, não menos dramático. A cidade em si não seria violenta. Em verdade, o processo de urbanização formatado pelo paradigma capitalista, especulativo e segregacionista, é que se mostra agressivo ao bem-estar das pessoas.

A propósito, essa é a ótica de Renata Alves Sampaio, para quem esse processo é capitalista porque se realiza na história para servir à reprodução do capital e para fins de acumulação deste. E mais, a cisão entre proprietário e não proprietário, intrínseca ao capitalismo, leva ao domínio de alguns sobre a posse da terra urbana, que passa a integrar o circuito da troca, fragmentando-se e se precificando como mercadoria desigualmente acessível. Esse fenômeno acarreta a expropriação de parcela significativa da população e gera danos sociais, econômicos e políticos, como a segregação socioespacial, bem representada pela favelização²¹⁸.

²¹⁵ VICENTINO, Cláudio. História geral. São Paulo: Scipione, 1997.

²¹⁶ ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

²¹⁷ ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

²¹⁸ SAMPAIO, Renata Alves. A violência do processo de urbanização. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. Crise urbana. São Paulo: Contexto, 2015.

Eis o drama da crise urbana. Na expressão de Ermínia Maricato, o modelo de urbanização no Brasil potencializou algumas catástrofes. Uma representação delas está na criação dos assentamentos precários e, sobretudo, na construção ilegal, sem regulação estatal e despida dos recursos técnicos e financeiros, com uso de técnicas arcaicas e fora do mercado formal. O processo de urbanização representa uma verdadeira máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente, sentencia Maricato²¹⁹.

Ainda sobre essa contradição, preciso falar da assimetria entre as estruturais urbanas das cidades modernas, afetando a qualidade da moradia. Nelas, existem os espaços estruturados que convivem com as zonas “selvagens”. Pesquisa da ONU alerta que, caso não haja ideias para enfrentar a rápida urbanização, em 2050 o mundo terá 3 bilhões de pessoas vivendo em favelas²²⁰. E essas ideias passam pelo desenvolvimento sustentável das zonas urbanas, o que exige a integração, coordenação e investimentos para resolver as questões de uso da terra, combate à fome e desnutrição, criação de emprego, infraestrutura de transporte e conservação da biodiversidade²²¹.

Esses preocupantes cenários sinalizam bem a irônica “modernidade acolhedora” da sociedade mundial contemporânea. Para Zygmunt Bauman duas características demarcam essa modernidade atual: a) o colapso da ilusão moderna de que a sociedade caminha para o estado de perfeição, com predomínio da bondade, da justiça, da ausência de conflitos, do firme equilíbrio entre oferta e procura; b) a autoafirmação do indivíduo, com foco na busca pela própria felicidade e o modo de vida adequado²²².

Antes, porém, de abordar esses elementos apontados por Bauman, é oportuno contextualizar a própria “modernidade”, na perspectiva de superação à “pré-

²¹⁹ MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

²²⁰ Conforme se afirmará adiante, favelas são áreas caracterizadas pelo excesso populacional, habitações pobres ou informais, acesso inadequado a água potável e a condições sanitárias, além de insegurança da posse em relação à moradia.

²²¹ ONU-BRASIL. ONU: 3 bilhões de pessoas viverão em favelas em 2050 se mundo não enfrentar rápida urbanização. 2013. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-3-bilhoes-de-pessoas-viverao-em-favelas-em-2050-se-mundo-nao-enfrentar-rapida-urbanizacao/>> Acesso: 31 ago. 2017. No estudo da ONU, a cidade de Curitiba é apontada como referência para o desenvolvimento sustentável. Um dos fatores é o serviço de transporte urbano de alta qualidade na superfície, considerado mais barato, mais rápido, reduzindo engarrafamentos, o uso do combustível e as emissões de carbono.

²²² BAUMAN, Zygmunt. Modernidade líquida. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

modernidade”, na linha teórica proposta por Menelick de Carvalho Neto. Ele faz uma categorização dessas fases ou momentos históricos da seguinte forma.

Na pré-modernidade (Antiguidade e Idade Média), o Direito era um conteúdo vindo de alguém superior, que emanava de legislações, costumes, tradições e usos locais, marcado pelo casuístico e pela individualidade, sem viés de abstração e generalidade. Servia para consagrar os privilégios de casta. Notabiliza-se o Direito, de tal modo, numa indissociabilidade entre religião, direito, moral, tradição e costumes. Somente com a modernidade surge a percepção de sistema normativo de regras gerais e abstratas, válidas universalmente para todos os membros da sociedade determinada (Estado Nacional) e vinculante inclusive em relação ao Estado²²³.

Mas, o próprio termo “modernidade” é polissêmico, assumindo significação diferente a depender da epistemologia adotada. Na visão do Norte (de domínio europeu-estadunidense) o termo denota a superação do atraso nos campos filosófico, ontológico, histórico, social, político, econômico e cultural, como ilustra o seguinte quadro, elaborado a partir dos apontamentos de Enzo Bello²²⁴:

MODERNO	ATRASADO
razão/racionalidade	Misticismos
antropocentrismo	Teocentrismo
Iluminismo	Medievo
Individualismo	Coletivismo
Estado-Nação	Estado Absolutista
Capitalismo	Feudalismo

²²³ CARVALHO NETO, Menelick de. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. In: Notícias do direito brasileiro. Nº 06. Brasília: UnB, 1998. No texto, Menelick aponta ainda os outros dois paradigmas hermenêuticos da modernidade. O paradigma do Estado Social, com ênfase nos direitos coletivos e sociais, numa sociedade carente de acesso à educação, à saúde e à previdência. É o momento das análises teleológicas, sistêmicas e históricas, capazes de emancipar o sentido da norma, a vontade objetiva da lei. Isso tudo em contraposição à atividade mecânica do juiz e à vontade subjetiva do legislador, típicas do estágio anterior. E o paradigma do Estado Democrático de Direito, quando o Direito passa a ser participativo, pluralista e aberto. Aqui, o padrão hermenêutico avoca o Poder Judiciário para a centralidade da interpretação e aplicação (concretização) do Direito. Assim, o juiz precisa de sensibilidade para interpretar os fatos, aplicando o Direito diante do caso a ser julgado, satisfazendo tanto à legalidade (segurança jurídica) e quanto ao sentimento de justiça, que deflui da adequabilidade do julgado às particularidades do caso concreto.

²²⁴ Cf. BELLO, Enzo. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano. 2015. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito. São Leopoldo, nº 7, v. 1, janeiro-abril 2015, p. 49-61.

Já na perspectiva do Sul, essa modernidade pode ser vista como instrumento de um discurso justificador da superioridade da Europa colonizadora sobre as populações colonizadas, culminando na quase extinção cultural dos povos latino-americanos, tanto pela dizimação direta quanto pelo encobrimento (ocultação)²²⁵.

Com o ingresso da sociedade mundial na modernidade, ainda que nessa visão europeia, era esperada a universalização de direitos e a supressão dos privilégios de casta. Todavia, marcantes contradições sociais e desafios políticos importantes se impuseram, a demandarem da civilização atual pelo menos duas coisas: refletir profundamente sobre o próprio estilo de vida e tomar consciência de que a superação das dificuldades diárias é também da sua responsabilidade.

Esse é o contexto da modernidade líquida. Para ilustrá-la, Bauman trabalha com algumas situações do cotidiano, inclusive de notável relação com a cidade, como os riscos e temores da vida urbana, a angústia dos consumidores diante da excessiva oferta e a contínua preocupação com a saúde humana. No que se refere aos riscos e medos vivenciados no ambiente urbano, Bauman assevera que se vive “[...] um tempo de cadeados, cercas de arame farpado, ronda dos bairros e vigilantes”²²⁶.

Outro aspecto que marca a modernidade atual – fluida ou líquida, na linguagem de Bauman – é a sociedade de consumo. Nela, os consumidores se afligem diante do excesso de ofertas e de opções. Esse cenário de oportunidades apetitosas e atraentes, em que poucas coisas são predeterminadas, irrevogáveis e petrificadas, o exagerado volume de produtos e serviços torna os consumidores continuamente ansiosos e deprimidos²²⁷.

Por fim, a problemática da saúde humana e o chamado regime saudável de vida também demonstram a fluidez das relações sociais hodiernas. Segundo Bauman, a saúde humana é a condição corporal e psíquica a permitir o exercício dos diversos papéis sociais (trabalho, lazer e família, entre outros) e que se tornou fluida na sociedade de infinitas e indefinidas possibilidades. O que antes era considerado normal passa a ser preocupante e às vezes patológico, a demandar um remédio. A busca pela saúde clama por vigilância incessante. Ademais, altera-se o conceito de

²²⁵ DUSSEL, Enrique. 1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade: conferência de Frankfurt. Tradução: Jaime A. Clasen. Petrópolis-RJ: Vozes, 1993.

²²⁶ BAUMAN, Zygmunt. Modernidade líquida. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 48.

²²⁷ BAUMAN, Zygmunt. Modernidade líquida. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

regime saudável de vida, mudam as concepções sobre os benefícios e malefícios dos alimentos, das terapias e das intervenções médicas. Noutras palavras, “[...] o cuidado com a saúde [...] torna-se [...] contínuo, fadado à insatisfação permanente, incerto quanto à adequação [...] e gerando muita ansiedade”, conclui Bauman²²⁸.

É nessa modernidade “acolhedora” que se instala a crise urbana no Brasil. Raquel Rolnik enfatiza, por exemplo, a questão habitacional e o surgimento das favelas, fruto do modelo de autoconstrução em loteamentos precários nas periferias e a ocupação de terrenos vazios (públicos e privados)²²⁹. Aliás, as favelas constituem o cenário que melhor representa o teatro dos paradoxos urbanos.

Elas materializam a falta de planejamento da cidade, principalmente diante do rápido crescimento urbano e do insuficiente estoque de residências, levando as pessoas a construírem as próprias moradias, ao seu tempo, modo e condições (tijolo aparente, palha, plástico, restos de madeiras).

Hoje elas são concebidas como áreas caracterizadas pelo excesso populacional, habitações pobres ou informais, acesso inadequado a água potável e a condições sanitárias, além de insegurança da posse em relação à moradia, embora já tenham sido pejorativamente associadas a lugares de habitações dilapidadas, excesso de população, doença, pobreza e vício, consoante lembra Davis²³⁰. Indo além dessa dimensão físico-estrutural, elas podem ser explicadas também como lugares de expurgo econômico e social, destinados àquelas pessoas que não dispõem de renda para terem acesso à terra urbana e à moradia digna. Mesmo assim, na era da mercantilização da cidade, as favelas têm servido ao capitalismo, por manterem uma reserva de terra para extração de renda pelo capital financeiro²³¹.

A chamada nova periferia urbana, expressão usada por Danilo Volochko, matiza várias outras contradições da sociedade atual. De fato, nela convivem, lado a lado, os loteamentos (regulares ou não), a autoconstrução, os tradicionais conjuntos habitacionais originários da década de 1960, as favelas e os recentes condomínios fechados, tanto aqueles que são de luxo quanto as habitações populares. Nessa nova produção da periferia, o autor dá uma atenção especial à significação desses

²²⁸ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 94.

²²⁹ Rolnik, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

²³⁰ DAVIS, Mike. *Planeta favela*. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

²³¹ Rolnik, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

condomínios residenciais fechados de caráter popular, conceituados como conjuntos massificados (horizontais ou verticalizados) de moradias com pouca metragem, construídas em terrenos distantes dos centros urbanos, com escassa infraestrutura e reduzidos equipamentos públicos no entorno. Além disso, são habitações que logo apresentam problemas estruturais, devido à rapidez na construção e à baixa qualidade dos materiais utilizados²³².

Em linhas gerais, o que Danilo Volochko apresenta, como importante reflexão para a sociedade moderna, é a significação dos condomínios fechados da nova periferia, no sentido de que eles têm alterado a reprodução do cotidiano das pessoas. No caso das famílias de menor capacidade econômica, há os riscos inerentes aos financiamentos imobiliários e aos endividamentos junto ao sistema bancário, além da precarização da vida urbana, sobretudo no que se refere ao distanciamento e à necessidade de extensos e caros deslocamentos diários casa-trabalho. Os novos condomínios fechados mudam até o sentido de “rua”, que “[...] deixa ser espaço plenamente público, aberto às outras ruas do bairro e da cidade, e se transforma em um simulacro de rua, mera circulação, um espaço comum no interior de um espaço fechado”²³³.

Além do mais, a violência urbana, tanto no sentido exposto pela mídia (homicídios, furtos, roubos, estupros, lesões corporais) quanto no inerente ao sistema capitalista (precificação, especulação, segregação), e a precarização da moradia repercutem nos sistemas de transporte, aumento distâncias e custos, ampliando os conflitos e as angústias pela falta de solução em curso prazo.

Em vista desses fatores, a mobilidade urbana tem passado a compor as pautas reivindicatórias dos movimentos contemporâneos. Diante de tantos e tão impactantes problemas e dos grandes desafios que se apresentam à sociedade, ela própria, através dos movimentos sociais e outros coletivos, bem assim a ordem jurídica, são convocados a buscarem alternativas. É a janela de oportunidades que se abre à formação do (novo e verdadeiro) direito à cidade, objeto de análise no item seguinte, e da reinvenção da democracia, que será analisada no terceiro capítulo.

²³² VOLOCHKO, Danilo. Nova produção das periferias urbanas e reprodução do cotidiano. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. Crise urbana. São Paulo: Contexto, 2015.

²³³ VOLOCHKO, Danilo. Nova produção das periferias urbanas e reprodução do cotidiano. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. Crise urbana. São Paulo: Contexto, 2015, p. 122.

2.3 DIREITO À CIDADE: ORIGEM E ATUALIDADE DO DEBATE – SERVIR AO CAPITAL OU ÀS PESSOAS?

Conforme ressaltar na introdução deste trabalho, o direito à cidade é aqui concebido numa dupla perspectiva, concomitantes e indissociáveis entre si. Ele significa tanto o conjunto dos preceitos jurídicos-normativos que regulam a estrutura e o funcionamento dos institutos urbanos, o arcabouço normativo (o dever-ser), quanto o efetivo usufruto dos bens e serviços que são disponibilizados aos cidadãos (o ser), proporcionando-lhes gozar da qualidade de vida urbana.

De forte inserção nas pautas dos movimentos urbanos da atualidade, a exemplo daqueles trabalhados no primeiro capítulo, e nas conferências temáticas da comunidade internacional, esse direito vem se consolidando a cada dia. Explico adiante que ele conquistou a centralidade na Habitat III e foi incorporado à Nova Agenda Urbana das Nações Unidas de modo expresso.

No Brasil, devido às lutas populares por acesso a bens, estruturas e serviços urbanos, ele já ingressou na agenda oficial, mediante tratamento normativo constitucional e legal, além de justificar a criação de estruturas administrativas (ministérios, secretarias e programas) e político-institucionais, a exemplo dos conselhos. Enfim, tanto do ponto de vista teórico quanto do jurídico-normativo, a relevância e a atualidade desse debate me parecem indubitáveis.

Por isso, justifico a pertinência da investigação quanto ao tipo cidade que os sujeitos reunidos nas novas arenas têm reivindicado, bem assim dos termos em que a ordem jurídica lhes tem respondido. O ideal seria que esses ideais fossem coincidentes na vida e no cotidiano dos cidadãos.

Afinal, de que modo o direito à cidade tem se formatado? Qual sua natureza? A que padrão de cidade ele deve ser direcionado? Essas e outras questões vão me nortear a análise neste item, com base em referenciais de um conjunto de autores que têm trabalhado a temática. Todavia, antes de falar do direito à cidade, primeiro tenho que me posicionar sobre o próprio sentido do Direito.

Começo, então, pelos aspectos conceituais. Pode o Direito ser compreendido como algo fixo, estagnado, definitivo e tendente a se eternizar. Nessa lógica, ele corresponde ao bloco de normas estatais ou padrões de conduta impostas pelo Estado, dotadas de sanções organizadas. A coercibilidade seria a sua nota específica,

porque ela o distinguiria da moral e dos costumes. Quando a norma jurídica é inobservada, aplicam-se medidas coercitivas pelo poder competente, estatal ou internacional. Nessa linha, só é Direito o conjunto normativo oficial, emanado da burocracia estatal.

Mas, o Direito também pode ser concebido como legítimo instrumento de organização e emancipação humana, inclusive incorporando o pluralismo jurídico, quando é admitida a coexistência de mais de um Direito ou Ordem Jurídica no mesmo espaço geopolítico (Estado-nação brasileiro, por exemplo).

No caso das sociedades contemporâneas, diversos Direitos são conviventes. O Direito estatal convive com Direitos próprios dos espaços sociais segregados, a exemplo das comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhas. Um cenário que, inclusive, enaltece o papel da retórica ou discurso argumentativo e a participação do grupo social na construção do Direito²³⁴.

Essa é a visão de Lyra Filho, para quem o Direito corresponde a algo bem mais amplo do que a legislação, abrangendo normas estatais ou não que emergem da sociedade. De modo que é possível compreender o Direito como sendo o processo de libertação permanente. Na clássica expressão dele: Direito é o modelo avançado de legítima organização social da liberdade²³⁵.

É nessa perspectiva, a propósito, que se tem consolidado o Direito Achado na Rua²³⁶, corrente de pensamento ou linha teórico-prática do Direito, desenvolvida na Universidade de Brasília (UnB), e que se fundamenta na ideia do pluralismo para se contrapor ao positivismo jurídico. De acordo com essa corrente, portanto, o Direito se constrói e reconstrói no seio da sociedade, nas lutas dos movimentos sociais, nos espaços públicos, na rua, enfim²³⁷.

Com efeito, na ideologia positivista, o Direito é reduzido à ordem estabelecida e ao Estado é deferido o monopólio de produzir e controlar o Direito. Para o

²³⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. O direito dos oprimidos: sociologia crítica do direito, parte 1. São Paulo: Cortez, 2014. Nessa obra, o autor contrapõe o Direito estatal ao Direito de Pasárgada, denominação conferida à favela do Jacarezinho, na cidade do Rio de Janeiro.

²³⁵ LYRA FILHO, Roberto. O que é direito. São Paulo: Brasiliense, 1999.

²³⁶ Essa expressão foi criada por Roberto Lyra Filho e designa atualmente uma linha de pesquisa e um curso de extensão na Universidade de Brasília. Cf. SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Direito como liberdade: o direito achado na rua. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2011, p. 46.

²³⁷ COSTA, Alexandre Bernardino. Desafios da teoria do poder constituinte no Estado Democrático de Direito. 255 f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

juspositivista, o Direito resulta de um ato de poder competente, podendo inclusive assumir qualquer conteúdo²³⁸.

Do ponto de vista do pluralismo jurídico, por sua vez, todas as forças sociais têm oportunidade de se manifestarem na criação e na aplicação do Direito. Nos espaços sociais segregados, como em Pasárgada²³⁹, “[a] retórica jurídica é exercida pelo operariado [...], fora do âmbito estatal e no seio de uma organização comunitária (a associação de moradores) mais ou menos autônoma”, consoante propugna Boaventura de Sousa Santos²⁴⁰.

Nesta pesquisa, adoto essas significações mais críticas, uma vez que parto da ideia de que o direito à cidade, como um todo, e as recentes postulações em torno da mobilidade urbana, em particular, refletem uma multiplicidade de interesses, manifestados e disputados nas esferas públicas (estatais ou não estatais) há anos, num processo de resistência contra a opressão capitalista e de luta por acesso a direitos.

A tenacidade dos movimentos sociais, dos sujeitos coletivos e da multidão urbana está a me indicar que as decisões de governo devem refletir o debate travado em esferas plurais, a fim de garantir os interesses de todos os segmentos sociais afetados, como a classe trabalhadora, a categoria estudantil, as pessoas física e/ou economicamente vulneráveis em geral. E não apenas do empresariado e do governante do momento.

Ocorre que, na maioria das vezes, determinados setores da sociedade precisam se manifestar de forma mais veemente nas ruas e/ou nas redes sociais virtuais. Por isso que várias lutas por um transporte coletivo urbano de qualidade têm sido deflagradas. Os preceitos normativos servem então para instrumentalizar essas conquistas.

Demonstrado o que entendo ser o papel do Direito (legislado) nesse processo (instrumentalizar conquistas), passo a abordar os padrões do direito à cidade esperados pelas arenas urbanas, tendo em conta a realidade urbanizada do país, em

²³⁸ ADEODATO, João Maurício. *Ética & Retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

²³⁹ Designação atribuída por Boaventura de Sousa Santos à comunidade de Jacarezinho, na cidade do Rio de Janeiro.

²⁴⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. *O direito dos oprimidos: sociologia crítica do direito*, parte 1. São Paulo: Cortez, 2014, p. 76.

contraposição à sociedade rural e agropecuária de outrora. Ou seja, o contexto em que a maior parte das pessoas vive entre agruras e prazeres do *habitat* urbano.

Nesse aspecto, vem a calhar o pensamento de Alexandre Mendes, segundo quem o conceito de direito à cidade diz respeito mais à necessidade político-teórica de enfrentar os impasses que estão colocados nas lutas urbanas do que à tentativa em lhes descrever os elementos, abrangência, finalidade ou teor normativo²⁴¹. Com base nessa ideia, digo que o direito à cidade deve ir além do conteúdo posto na lei e se aproximar da realidade descortinada pelos movimentos reivindicatórios.

Por um lado, a definição de um mínimo legal urbano no Estatuto da Cidade representa um avanço importante, ao prever direito de acesso à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer. Mas, isso, por si só, não é suficiente para materializar essa conquista ao povo brasileiro.

Consoante adverte Rene Keller, está em curso o fenômeno da mercantilização jurídica que leva à “priva(tiza)ção” do Direito à Cidade, de sorte que esses direitos tanto podem ser garantidos pela via estatal quanto pelo mercado. No primeiro caso, eles têm valor de uso e o respectivo usufruto independe da condição econômico do sujeito-usuário. Já na via do mercado, o valor é de troca, na medida em que são precificados e mercantilizados como qualquer outra mercadoria, podendo acarretar inclusive na sua própria negação, haja vista ficarem condicionados ao custeio privado²⁴².

Por isso que no complexo de demandas apresentado pelo Movimento Pau de Arara havia vozes defendendo a efetivação de direitos “já legislados”, a exemplo da acessibilidade, do respeito aos direitos trabalhistas e da garantia de participação popular nas políticas públicas, além da mobilidade urbana, que assumiu o protagonismo do petítório. Qual seria então o cenário de formatação do direito à cidade e que interesses ele deve contemplar de modo prioritário?

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), metade da população mundial já vive em áreas urbanas e até o ano de 2050 mais de 70%

²⁴¹ MENDES, Alexandre Fabiano. Ciência Política: o conceito de direito à cidade entre o estável e o efêmero. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (organizadores). Curso de direito à cidade: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 7-23.

²⁴² KELLER, Rene José. Economia política: direito, Estado e relações econômicas: a mercantilização jurídica como forma de priva(tiza)ção do direito à cidade. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (organizadores). Curso de direito à cidade: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 25-41.

(setenta por cento) das pessoas viverá em cidades²⁴³. Essa também é uma característica da sociedade brasileira, cuja população urbana ultrapassa a marca de 84% (oitenta e quatro por cento)²⁴⁴.

Todavia, tanto aqui quanto alhures, muitas cidades não dispõem de infraestrutura para responder às demandas dessa rápida expansão do contingente populacional urbano. Os jovens e aqueles sujeitos mais vulneráveis, em termos econômicos e/ou físico-motores, que necessitam de políticas públicas de acesso a serviços básicos (saúde, educação, moradia, lazer, trabalho e transporte público) são os mais prejudicados na qualidade de vida.

Na vertente social, a superação desses desafios tem se mostrado cada vez mais distante. Em parte, essa realidade decorre da completa ausência ou da ineficiência das políticas públicas. De modo que os sujeitos diretamente afetados, vítimas dessa omissão ou dessa incapacidade estatal de administrar a cidade, mobilizam-se para serem ouvidos nessas questões, a fim de poderem interferir nos próprios destinos. Por isso é imprescindível enaltecer os movimentos urbanos, mesmo que sejam locais, fragmentários e efêmeros, consoante meu esforço em resgatá-los neste trabalho (primeiro capítulo).

Eis que o direito à cidade vem servir de instrumento à superação desse quadro. Aliás, a construção desse direito é resultado de um dilatado percurso histórico, mesclado tanto por ações e documentos internacionais quanto por posturas e leis internas. Betânia Alfonsin segmentou o itinerário dessa épica jornada em cinco momentos-chave: contribuição de Lefebvre, processo constituinte, Estatuto da Cidade, Carta Mundial pela Direito à Cidade e a Nova Agenda Urbana.

Destarte, ela afirma que o reconhecimento desse direito começa nos anos de 1960, quando Henri Lefebvre menciona, pela primeira vez, o direito à cidade (*Le droit à la ville*), ao refletir sobre as mudanças pelas quais as cidades passavam naquela época, decorrentes da industrialização e da mercantilização, traduzidas no maior apelo ao “valor de troca”, desprestigiando o “valor de uso”. Com isso, Lefebvre

²⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). ONU: mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050. 2013. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-mais-de-70-da-populacao-mundial-vivera-em-cidades-ate-2050/>> Acesso: 7 mar. 2017.

²⁴⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sinopse do Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>> Acesso: 29 abr. 2017. Para comprovar esses dados, é utilizada a taxa de urbanização, correspondente ao indicador que dimensiona a parcela da população residente em áreas urbanas. cf. JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3 ed. Campinas: Alínea, 2006

inaugura uma metodologia de análise sobre as cidades, baseada no método dialético de Marx, conclui Alfonsin²⁴⁵.

Inspirados na reflexão teórica, relata Alfonsin, os movimentos sociais urbanos no Brasil atuam no processo constituinte e conseguem introduzir o capítulo da política urbana na Constituição de 1988 e, alguns anos depois, a aprovação do Estatuto da Cidade. Em ambos aparece a função social da cidade (atender ao bem-estar de todos), princípio que viria ganhar *status* internacional com a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, produzida no II Fórum Social Mundial em 2002.

Por fim, o quinto momento-chave aludido por Betânia Alfonsin corresponde à consolidação do direito à cidade na recente Conferência Habitat III, ocorrida em 2016, em Quito, no Equador, quando foi aprovada a Nova Agenda Urbana para os próximos 20 anos. Os Estados participantes assumiram o compromisso em assegurar o direito à cidade a todas as pessoas (*the right to the city and cities for all*). Embora se trate de um documento sem força cogente (*soft law*), ele tem potencial para auxiliar na formatação das agendas internas dos países signatários da Declaração de Quito sobre Cidades e Aglomerados Urbanos Sustentáveis para Todos, presente Alfonsin²⁴⁶.

Entendo que essa segmentação proposta por Alfonsin atende às necessidades pedagógicas de sistematização e clareza na exposição dos saberes. No mundo da vida, da *praxis* cotidiana, os fatos seguem a matriz dialética, integral, material e contraditória, não sendo possível delimitar bem essa divisão. Os movimentos vão se sucedendo, aprendendo e cimentando as conquistas, ainda que sujeitos a retrocessos.

Quanto à natureza, trago a lição de Enzo Bello e Mariana Ribeiro, que categorizam o direito à cidade entre os direitos humanos. Fazem-no tendo em conta a preocupação demonstrada em vários documentos internacionais quanto à necessidade de (re)qualificar o padrão de vida no território urbano, na medida em que o crescimento demográfico das cidades e o modelo capitalista, gerando desigualdades e injustiças sociais, ampliam o desafio de proporcionar condições

²⁴⁵ Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - Habitat III. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 9, nº 3, p. 1214-1246, 2017. Disponível em: < <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>> Acesso: 15 jun. 2018.

²⁴⁶ Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - Habitat III. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 9, nº 3, p. 1214-1246, 2017. Disponível em: < <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>> Acesso: 15 jun. 2018.

existenciais mínimas às populações urbanas. Mas, além de direito humano, eles classificam o direito à cidade no rol dos direitos fundamentais, considerando a internalização no plano das constituições e/ou das leis em países latino-americanos, sobretudo Brasil, Equador, Colômbia e Bolívia²⁴⁷.

Consoante afirmou há pouco, a recente Conferência Habitat III e a Declaração de Quito sobre Cidades e Aglomerados Urbanos Sustentáveis para Todos comprovam a veracidade dessa assertiva. Nesse documento, os signatários se comprometem, entre outras coisas, a garantir o direito à habitação condigna, acesso universal a água potável e ao saneamento, acesso igualitário a bens públicos e serviços de qualidade nos setores de segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestruturas, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e meios de subsistência²⁴⁸.

Ademais, esses temas têm ingressado há algum tempo na agenda dos fóruns reunidos mundo afora para refleti-los. É o caso do Fórum Urbano Mundial, criado pela ONU com o objetivo de examinar a urbanização acelerada e seu impacto nas comunidades, cidades, economias, mudanças climáticas e políticas. O 5º Fórum Urbano Mundial, teve como tema “O Direito à Cidade – Unindo o Urbano Dividido” e ocorreu em 2010 no Rio de Janeiro²⁴⁹.

Mencione-se ainda o Fórum Social Mundial (FSM), que se autodefine como sendo “[...] um espaço internacional para a reflexão e organização de todos os que se contrapõem à globalização neoliberal” e que tem como meta construir “[...] alternativas para favorecer o desenvolvimento humano”, além de buscar a “[...] superação da dominação dos mercados em cada país e nas relações internacionais”. Nos seus espaços temáticos, o FSM enseja discussões sobre “lutas sociais e alternativas democráticas – contra a dominação neoliberal”, “emancipação social e dimensão política das lutas” ou mesmo a respeito da questão da “democracia e direitos dos povos e do planeta”²⁵⁰.

²⁴⁷ BELLO, Enzo; RIBEIRO, Mariana Dias. O direito à cidade e os novos direitos urbanos como direitos humanos e direitos fundamentais. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (organizadores). Curso de direito à cidade: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 133-154.

²⁴⁸ UN-HABITAT. Nova Agenda Urbana. Disponível: < <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>> Acesso: 15 jun. 2018.

²⁴⁹ UN-HABITAT. 5º Fórum Urbano Mundial: O Direito à Cidade – Unindo o Urbano Dividido. Disponível em: < <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=7767&catid=636&typeid=24&subMenuId=0>> Acesso: 31 ago. 2017.

²⁵⁰ Cf. FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. Histórico do processo FSM. Disponível em: <<http://forumsocialportoalegre.org.br/forum-social-mundial/>> Acesso: 21 out. 2017.

Nessa linha, a Organização das Nações Unidas criou o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), cuja sede fica em Nairóbi, no Quênia, e se dedica à análise e à fixação de padrões relativos à moradia e ao desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos, incluindo políticas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos²⁵¹.

No plano interno, a Constituição de 1988, desde o texto original (antes das emendas), dedicou um capítulo à política urbana e definiu que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar aos cidadãos. Esses preceitos foram seguidos pela instituição de leis, como o Estatuto da Cidade, e a criação de órgãos, como o Ministérios das Cidades e outras estruturas estaduais e municipais, a exemplo de secretarias e gerências executivas.

Anos mais tarde, a Emenda Constitucional nº 82 incorporou o direito à mobilidade urbana eficiente. Fê-lo com base no instrumento da segurança viária, cuja finalidade é preservar a ordem pública e a incolumidade pessoal e patrimonial nas vias públicas. Entre as atividades instituídas nesse sentido, encontram-se a educação, a engenharia e a fiscalização de trânsito, de competência dos entes federativos nas suas respectivas esferas de atuação²⁵². Na sequência, a Emenda Constitucional nº 90 inseriu o transporte no artigo sexto, ampliando o rol dos direitos sociais²⁵³.

Na esfera jurídico-administrativa foram criados programas voltados ao assunto, como o Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (Pró-Transporte). Vinculado à Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana, do Ministério das Cidades, esse Programa é destinado a “[...] propiciar o aumento da mobilidade urbana, da acessibilidade, dos transportes coletivos urbanos e da eficiência dos prestadores de serviços”, financiando ações de “implantação, ampliação, modernização e/ou adequação da infraestrutura dos sistemas de

²⁵¹ NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>> Acesso: 25 ago. 2017.

²⁵² BRASIL. Emenda Constitucional nº 82, de 16 de julho de 2014. Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc82.htm> Acesso: 8 ago. 2017.

²⁵³ BRASIL. Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm> Acesso: 8 ago. 2017.

transporte público coletivo urbano [...]”, o que inclui “[...] obras civis, equipamentos, investimentos em tecnologia, sinalização e/ou aquisição de veículos”²⁵⁴.

No campo político, há importantes elementos constitucionais de vinculação do valor democrático ao direito à cidade, incluindo instrumentos e instâncias participativas²⁵⁵, no que foi seguido pela Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, cujos preceitos democratizam a mobilidade urbana em âmbito local, haja vista a previsão de alguns institutos, como órgãos colegiados, ouvidorias, consultas e audiências públicas. São canais para manifestação popular, de forma individual ou coletiva, embora ainda insuficientes à potencialidade de interferência das pessoas no processo político.

A essa altura, parece-me oportuno citar Enzo Bello e Mariana Ribeiro, que explicam a fonte material e o perfil menos jurídico-dogmático do direito à cidade. Na concepção deles, esse direito não tem origem no Estado nacional (Direito Constitucional) e tampouco na Organização das Nações Unidas (Direito Internacional). Ele emana da sociedade civil, tendo formulação no campo da sociologia urbana, fundada sobretudo nas contribuições de Lefebvre e Harvey²⁵⁶.

De fato, após sucessivas lutas a Constituição de 1988 dedica uma atenção especial à política urbana, gerando a expectativa normativa em torno do bem-estar dos cidadãos, a ser materializada na política de desenvolvimento urbano, a cargo dos municípios e com base nas diretrizes nacionais²⁵⁷.

Ressalto que, no presente estudo, a locução “bem-estar” tem o mesmo sentido de “qualidade de vida”. Há inclusive uma defesa de que esta segunda expressão seja mais adequada do que a primeira, porque “[...] na linguagem mais antiga se denomina[va] bem-estar geral, mas, modernamente, corresponde ao que se entende como qualidade de vida”²⁵⁸.

²⁵⁴ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Instrução Normativa nº 41, de 24 de outubro de 2012. Regulamenta o Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana – PRÓ-TRANSPORTE. Disponível em: < http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/in_41_consolidada.pdf> Acesso: 25 jun. 2016.

²⁵⁵ Cf. a respeito, SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 142.

²⁵⁶ BELLO, Enzo; RIBEIRO, Mariana Dias. O direito à cidade e os novos direitos urbanos como direitos humanos e direitos fundamentais. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (organizadores). Curso de direito à cidade: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 133-154.

²⁵⁷ Trata-se do Capítulo II, do Título VII. Cf. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso: 12 mar. 2017.

²⁵⁸ LINHARES, Paulo Afonso. Direitos fundamentais e qualidade de vida. São Paulo: Iglu, 2002.

E com o advento da Emenda Constitucional nº 90, de 2015, quando se introduziu o transporte como categoria de direito social, fortaleceu-se ainda mais o desejo de melhorias na área da mobilidade urbana. Com esse novo regramento, cresceu a esperança de que os transtornos cotidianos relacionados ao segmento pudessem ser superados e, pelo menos nesse aspecto, pudesse ser conquistada a qualidade de vida. Afinal, a inserção do termo “transporte” no artigo sexto poderia ser interpretada de forma mais ampla, de modo a contemplar todos os complexos aspectos da mobilidade das pessoas e das cargas no ambiente urbano.

No mesmo sentido, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem fixado determinados parâmetros de desenvolvimento para as cidades, numa pretensão de amenizar a crise urbana. Cito, nesse aspecto, a meta de universalização da habitação segura, adequada e a preço acessível, ou a garantia de serviços básicos, sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, com especial atenção para as pessoas em situação de vulnerabilidade, as mulheres, as crianças, os idosos e as pessoas com deficiência²⁵⁹.

Assim, digo que a sociedade global está em processo contínuo de urbanização, fazendo emergir o direito à cidade. Mas, que direito e a que cidade? Falo então que há dois paradigmas antagônicos. De um lado está a cidade capitalista, moldada de acordo com os interesses do capital, precificada e mercantilizada, com foco na absorção do excesso de capital, na especulação imobiliária e, no máximo, em processos de reforma²⁶⁰. No outro extremo se posiciona a cidade das pessoas, cuja razão de ser está na valorização dos ser humano e na garantia da qualidade de vida dos cidadãos²⁶¹. No próximo item faço o confronto entre esses dois projetos.

²⁵⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso: 5 out. 2015.

²⁶⁰ Para compreender esse modelo de cidade, cf., entre outros, LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2011; HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014; ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015; VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-103.

²⁶¹ Aprovei a denominação utilizada por Jan Gehl. Cf. GEHL, Jan. Cidades para pessoas. Tradução: Anita di Marco. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

2.4 DIREITO À CIDADE ENTRE PARADIGMAS: O DESAFIO DE SERVIR ÀS PESSOAS

Pelo modelo do capital, o planejamento urbano deve promover a mercantilização da cidade, privilegiando os investimentos em grandes projetos de infraestrutura e de embelezamento, que beneficiam os grupos financeiros e investidores no segmento imobiliário, mas que nem sempre agregam vantagens à população²⁶². Já no figurino oposto, os planejadores devem priorizar a vida digna das pessoas, na forma, aliás, preceituada pela Constituição de 1988 e tão bem revelada nas arenas contemporâneas que analisei no primeiro capítulo.

Na visão de Milton Santos, os interesses capitalistas são determinantes para a ordem urbana, haja vista alimentarem a disputa entre atividades econômicas e pessoas por determinados espaços urbanos, realizarem o *marketing* sobre as construções e terrenos, influenciando-os nos preços, e impõem o destino dos investimentos públicos em habitação para as zonas distantes (espraiadas). Para ele, o poder público “[...] empobrece ainda mais os mais pobres, forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos”²⁶³.

Opondo-se a essa tendência, há de ser pensado, projetado e aplicado outro modelo de cidade, mais voltada às pessoas, onde se reconheça a dimensão humana, o planejamento urbano priorize a qualidade de vida²⁶⁴. Um arquétipo em que a diversidade de usos das ruas potencialize o encontro e a convivência humana, ao invés da contemplação vazia e monótona²⁶⁵.

A urbe deve ser moldada pelos sujeitos que a habitam, com base nas lutas e conquistas dos movimentos sociais e demais sujeitos (coletivos ou não), estruturada a partir das necessidades da vida social e na disputa entre as forças políticas que, inconformadas com reformas, vislumbram a revolução urbana, a mudança de concepção sobre as funções da cidade.

²⁶² Para entender as falhas do planejamento urbano e a mercantilização da cidade, cf. SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade como centro da nova agenda urbana. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Boletim regional, urbano e ambiental, Nº 15, Jul.-Dez. 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7114/1/BRU_n15_Direito.pdf> Acesso: 19 dez. 2017.

²⁶³ SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 123.

²⁶⁴ GEHL, Jan. Cidades para pessoas. Tradução: Anita di Marco. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

²⁶⁵ JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

Diante do conflito e da disputa constantes entre esses paradigmas, é necessário assumir a opção por um deles. No primeiro padrão, o crescimento é prioridade; no segundo, o mais importante é investir no desenvolvimento social, na qualidade de vida, no bem-estar humano.

Nas palavras de Lefebvre, o direito à cidade deve ser formulado como direito à vida urbana, de modo que se superem os problemas suburbanos existentes no cotidiano das pessoas que moram em guetos, distantes dos centros bem assistidos:

basta abrir os olhos para compreender a vida cotidiana daquele que corre de sua moradia para a estação próxima ou distante, para o metrô superlotado, para o escritório ou para a fábrica, para retornar à tarde o mesmo caminho e voltar para casa a fim de recuperar as forças para recomeçar tudo no dia seguinte²⁶⁶.

Ou, como afirmado por Harvey, o direito à cidade não tem significado vazio. Seu conteúdo vai depender de quem vai lhe conferir significado. Seriam apenas os financistas e empreiteiros, ou também os sem-teto e os imigrantes clandestinos?²⁶⁷ De modo que é possível, na dimensão da luta e da força, também construir o direito à cidade.

Enfim, os padrões normativos atuais acerca do direito à cidade podem ser lidos tanto pela visão do capital quanto pelo constructo social do bem-estar humano. Sendo possível falar, então, em disputa pela afirmação de padrões hermenêuticos distintos.

Mas, para entendê-los, é importante trabalhar o elo existencial entre a expansão do espaço urbano e o desenvolvimento da economia industrializada. Embora reconhecendo que a cidade seja uma criação anterior à industrialização²⁶⁸, Lefebvre sugere que se trata de uma relação indutor/induzido variável no tempo. Se num primeiro momento a cidade desempenhou o papel de ascender a indústria, noutra contexto desta se tornaria refém²⁶⁹. Explico o que ele diz.

²⁶⁶ LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2011, p. 118.

²⁶⁷ HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

²⁶⁸ Tendo como referência o modo de produção das civilizações, existiram vários tipos de cidade, como a cidade oriental, ligada ao modo de produção asiático, a cidade arcaica (Grécia e Roma antigas), vinculada ao sistema escravocrata e a cidade medieval, inserida no feudalismo, aliando poder político com atividades comerciais, artesanais e bancárias. Cf. a respeito, MUMFORD, Lewis. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. Tradução: Neil R. da Silva. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1982.

²⁶⁹ LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2011.

Com o declínio da influência feudal, as cidades passaram a acumular riqueza, na forma de objetos, tesouros e capitais virtuais, especialmente em função do excedente produzido pela agricultura, da usura e da atividade comercial. A cidade em si adquire valor de troca. Era a fase do capitalismo comercial e bancário, que prepararia as condições para o estágio seguinte: o capitalismo industrial.

Chegada a modernidade, essa relação se inverte. É o processo de industrialização que passa a induzir a realidade urbana, bem característica da época atual. A indústria produz seus próprios centros urbanos, consoante seus interesses: “[...] onde preexistir uma rede de cidades antigas, a indústria a toma de assalto. Apodera-se da rede, remaneja-a segunda suas necessidades. Ela ataca também a cidade (cada cidade), assalta-a, toma-a, assola-a”²⁷⁰.

O próprio Lefebvre aponta o exemplo da cidade de Atenas, que já não tem mais nada em comum com a cidade arcaica, estruturada para atender ao exercício da política. Seus monumentos e lugares, como ágora e acrópole, hoje representam apenas espaços de peregrinação turística, para visitantes com desejos de vislumbrar símbolos estético-culturais preservados pela história²⁷¹.

As reflexões de Milton Santos acerca da urbanização brasileira dialogam com essa teoria lefebvreviana da dominação industrial sobre a cidade. Por aqui, segundo ele, a lógica da industrialização e o interesse do capital, mediante a formação de um mercado nacional, de um território integrado e da expansão do consumo, especialmente com a inserção do meio técnico-científico, formatou o modelo de urbanização corporativa e organização interna espalhada, resultando numa cidade caótica²⁷². O que isso significa? Explico.

O meio técnico-científico corresponde ao desenvolvimento da tecnologia e da aplicação da ciência ao processo produtivo, trazendo importantes consequências para a sociedade, como o maior domínio sobre o uso da natureza, inclusive na produção de alimentos, o predomínio do trabalho intelectual e a circulação do capital²⁷³.

²⁷⁰ LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2011, p. 16.

²⁷¹ LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2011.

²⁷² SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

²⁷³ SANTOS, Milton. Espaço e método. 4 ed. São Paulo: Nobel, 1997. Na década de 1980, a expressão surgiu como meio técnico-científico. Posteriormente, o autor acresceu o termo “informacional”. Cf. SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 38.

Para atender aos interesses de expansão capitalista, os recursos públicos são prioritariamente investidos no setor econômico (infraestrutura para automóveis é um exemplo disso), em detrimento da área social (urbanização corporativa). E o resultado dessa escolha é o processo de expansão horizontal do tecido urbano, com a geração de vastidões territoriais, intercaladas por vazios urbanos, produção e valorização de espaços determinados, elevando os custos de acesso à terra urbana nas áreas centrais (cidade espaiada).

Em geral, esse modelo leva parcelas populacionais a viverem nas áreas destituídas de estruturas urbanas mínimas, às vezes distantes dos equipamentos básicos, em habitações precárias, sem acesso à água potável, à rede de esgoto, aos serviços de educação, saúde e transporte público, além da ausência de segurança da posse (cidades caóticas).

Parece-me atual a teoria de Jane Jacobs sobre as estratégias para evitar a morte e, por conseguinte, garantir a vida nas grandes cidades²⁷⁴. Embora centrada na observação das metrópoles norte-americanas, “[...] Jacobs foi a primeira voz forte a clamar por uma mudança decisiva na maneira como construímos cidades”, afirmou Jan Gehl²⁷⁵.

Com efeito, ela defendeu, à época, a tese de que uma das formas de conferir vida às cidades consistia em lhe movimentar as calçadas, de modo a elevar a sensação de segurança e as possibilidades de contatos pessoais, inclusive de "recreação informal" entre as crianças. Para Jacobs, o segredo nesse sentido seria o planejamento urbano que valorizasse a diversidade das ruas e calçadas, a começar por um comércio bem variado, com lojas, bares e restaurantes, capaz de levar as pessoas a circularem pelo local e atuarem, de forma bem variada e complexa, a fim de aumentar a segurança, no próprio instante em que seriam mais pessoas a vigiarem uns aos outros.²⁷⁶

Isso ocorre porque, segundo a autora, os moradores e até os estranhos que passam pelo local, encontram motivos concretos para utilizar as calçadas onde esses estabelecimentos existem, elevando a quantidade de indivíduos a observarem e

²⁷⁴ JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

²⁷⁵ GEHL, Jan. Cidades para pessoas. Tradução: Anita di Marco. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2015, p. 3.

²⁷⁶ JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

vigiarem tudo que acontece no entorno. Sem falar que calçadas cheias de gente potencializam os encontros pessoais. Por isso seria errado imaginar que as pessoas contemplam o vazio, pois, em verdade, elas sentem prazer em ver o movimento dos outros, algo que Jacobs evidenciou em todas as cidades que analisou.

Portanto, segundo essa teoria, esvaziar as calçadas urbanas ou sacrificar-lhes a largura em favor de vias mais amplas para os veículos, significa contribuir para a morte das cidades, pela ausência da circulação humana. Essa foi uma das críticas de Jacobs à proposta modernista da cidade-jardim vertical, de Le Corbusier, com o respectivo traçado de grandes artérias de mão única para trânsito expresso, reduzido número de ruas e a opção pelos pedestres fora das ruas e dentro dos parques²⁷⁷. Noutros termos, “[...] o florescente tráfego de automóveis estava efetivamente espremendo o restante da vida urbana para fora do espaço urbano”, tem afirmado Jan Gehl²⁷⁸.

Ora, ao lançar o olhar de modo mais direcionado para a questão da mobilidade urbana, vejo que, de fato, espraizar o traçado da cidade e lhe esvaziar do encontro e da convivência humana vai repercutir de forma negativa na qualidade de vida das pessoas, seja por aumentar custos e tempo com deslocamento, seja por tornar as pessoas mais introspectivas e menos socializantes. Esse é um dos caminhos a explicar as mobilizações coletivas de indignação, reivindicação e luta por outro tipo de cidade. É nesse sentido que o conteúdo do direito à cidade vai sendo ressignificado todos os dias.

Considerados os paradigmas acima referidos (do capital ou das pessoas), problematizo agora qual deles tem sido afirmado no plano normativo. Consigno desde já que todos os documentos analisados priorizam a qualidade de vida. Mas, esse também é um conceito em disputa.

A Constituição de 1988 define os contornos da política de desenvolvimento urbano, ao estabelecer a competência da União para fixar as diretrizes gerais²⁷⁹ e dos municípios para executá-las, bem assim ao traçar o objetivo a ser alcançado: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, tendo o plano diretor como principal instrumento de viabilização.

²⁷⁷ JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

²⁷⁸ GEHL, Jan. Cidades para pessoas. Tradução: Anita di Marco. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2015, p. 3.

²⁷⁹ Com esse objetivo foi editada a Lei no 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade.

De igual modo, no âmbito da comunidade internacional a cidade propugnada é aquela mais inclusiva e menos segregacionista. Em 2015, durante a Cúpula da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Desenvolvimento Sustentável, os Estados participantes, incluído o Brasil, assumiram o compromisso formal com a Agenda de Desenvolvimento Sustentável²⁸⁰. No documento final, são anunciados 17 objetivos globais e 169 metas, a serem cumpridos até o ano de 2030. O objetivo 11 é dedicado à cidade, para lhe definir um conteúdo ou padrão mínimo.

Apesar dos aspectos redundantes e retóricos dos objetivos e das metas, são contemplados temas socialmente relevantes, como a garantia de universalização à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos. Além disso, fica instituído o dever estatal de proporcionar acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

Outras metas buscam aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis. Ou mesmo de proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo, bem como de reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive com especial atenção à qualidade do ar, à gestão de resíduos sólidos. Entre outras metas, há ainda a preocupação em viabilizar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência²⁸¹. Por essas razões, identifico um alinhamento dessa diretriz com o padrão de cidade das pessoas.

Em paralelo, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade propõe que as pessoas tenham direito a uma cidade “[...] sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política,

²⁸⁰ Participaram do evento, representando o Brasil, ministros, secretários e prefeitos, além de representantes de movimentos sociais ligados à temática, como A Cidade Precisa de Você, o Movimento Ocupe Estelita e o Programa Cidades Sustentáveis, possibilitando “[...] o intercâmbio internacional de experiências e boas práticas da participação social para a implementação da Nova Agenda de Desenvolvimento, a partir de 2016”. Cf. NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Brasil mostra experiências bem-sucedidas na Cúpula da ONU de Desenvolvimento Sustentável em Nova York. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-mostra-experiencias-bem-sucedidas-na-cupula-da-onu-de-desenvolvimento-sustentavel-em-nova-york/>> Acesso: 7 jul. 2016.

²⁸¹ Para conhecer todos os objetivos e metas do desenvolvimento sustentável, cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso: 27 set. 2015.

religiosa ou sexual, assim como preservar a memória e a identidade cultural” e, o que é muito importante, segundo o princípio da gestão democrática, de sorte a garantir a participação das pessoas

[...] na elaboração, definição e fiscalização da implementação das políticas públicas nas cidades, priorizando o fortalecimento, transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e de organizações populares²⁸².

Entre os elementos do direito à cidade, referida Carta aponta no sentido da garantia de serviços públicos adequados (água potável, saneamento, coleta de lixo, instalações de atendimento médico, escolas, fontes de energia e telecomunicação), inclusive mediante tarifa social exequível para as pessoas e grupos vulneráveis. Contempla ainda o direito à mobilidade e circulação na cidade, através um sistema e transporte público acessível a todas as pessoas, e o direito a moradias em condições de habitabilidade e acessíveis, localizadas em lugar adequado e adaptadas às características culturais de quem as habitem. Refere-se também ao direito à saúde, à educação, ao trabalho, à cultura, ao lazer e ao meio ambiente²⁸³.

Alinhando-se à normativa constitucional e internacional, o Estatuto da Cidade estabelece um paradigma de cidades sustentáveis, assim entendidas aquelas que garantam às atuais e às futuras gerações o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer²⁸⁴.

A priori, já se poderia concluir que há uma filiação, alinhamento ou afinidade entre as diretrizes fixadas na Constituição de 1988, nos documentos internacionais e no Estatuto da Cidade em relação ao paradigma da cidade das pessoas. No entanto, é preciso avaliar a coerência entre os discursos e as práticas. Consoante afirmei, são conceitos disputados.

Pela lente capitalista, esses padrões podem ser atingidos mediante reformas urbanas, reduzidas a asfaltamentos e melhoramento das vias de circulação ou até da abertura de novas ruas e avenidas, criação de vagas de estacionamento para veículos automotores, construção de moradias populares em larga escala, nem sempre se

²⁸² Na versão publicada em 2006, disponível em: < <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>.

²⁸³ Para o conteúdo da Carta, cf. INSTITUTO POLIS. Carta Mundial pelo Direito à Cidade. 2006. disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>> Acesso: 16 set. 2017.

²⁸⁴ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso: 26 ago. 2017.

levando em conta a preocupação com a qualidade dos imóveis. Esses mecanismos se mostram muito aquém do espírito normativo, no sentido de contemplar o bem-estar urbano para todas as classes sociais e não apenas aos segmentos financeiramente capitalizados.

Esses parâmetros normativos têm grande importância por estatuírem nortes a serem perseguidos. Porém, eles representam apenas o começo. Movimentos sociais e arenas como o Pau de Arara passam a ter, cada vez mais, o relevante papel de reivindicar a concretização universal desses programas. A leitura do direito à cidade no viés do bem-estar urbano deve ser ampliada de sorte a se estender a todas as classes sociais e a todos os espaços de discussão política.

Eis um grande desafio, em face dos vários obstáculos que se apresentam ao planejamento democrático. Nesse sentido, trago duas limitações identificadas por Ermínia Maricato. A primeira delas diz respeito ao fato de que as cidades estão impregnadas das mesmas características de desigualdade e autoritarismo da sociedade brasileira em geral. E a segunda se refere à dificuldade de lidar com uma máquina pública administrativa moldada pela aplicação seletiva da lei, clientelismo e relações de favor: “[...] o poder econômico e político influi sobre quando e como a lei se aplica”, constata Maricato²⁸⁵.

Essa expansão depende, de modo muito significativo, da conscientização das pessoas e das mobilizações sociais de rua. Nesse diapasão, há de se reconhecer a importante contribuição do movimento das cidades educadoras, assim entendidas aquelas onde confluem o sistema normativo integrado, o associativismo, as políticas socioculturais, a sociedade civil, a organização e a intervenção comunitária ou o trabalho de rede, fomentando a cidadania e forjando as condições necessárias para o exercício da democracia participativa²⁸⁶.

Cuida-se de um amplo movimento que reconhece a necessidade de uma política educativa emancipadora, capaz de gerar o desenvolvimento pleno da pessoa, com base em valores essenciais, como respeito aos direitos humanos, participação na vida pública, liberdade e dignidade. A relevância desse movimento se constata com

²⁸⁵ MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 51.

²⁸⁶ Sobre o conceito de cidades educadoras, cf. VALLE, Luíza de Pinho; COSTA, Alexandre Bernardino. Cidades educadoras: uma perspectiva à política pública de educação. In: COSTA, Alexandre Bernardino (org.). O direito achado na rua. Coleção Direito Vivo, vol. 3. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

a criação da Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), fundada em 1994, e a Carta das Cidades Educativas. Qualquer governo local que aceite o compromisso com essa Carta pode se tornar um membro ativo da Associação. No final de ano de 2016, havia 488 cidades, 36 países, integrando a AICE²⁸⁷.

Não restam dúvidas de que a proposta das cidades educadoras pode contribuir na compreensão segundo a qual, numa sociedade democrática, os sujeitos afetados precisam ficar atentos às investidas capitalistas sobre os direitos sociais e, a qualquer tempo, agirem em defesa deles.

Algo que pode retratar bem essa necessidade é o Movimento Ocupe Estelita²⁸⁸. Em 2014, na cidade do Recife, esse movimento contestou a destinação de uma área no Cais José Estelita para ser usada em um empreendimento imobiliário, cujo projeto previa a construção de 12 torres, sendo sete residenciais, duas comerciais, dois *flats* e um hotel. Todos com até 40 andares. Também se previa vagas de estacionamentos para aproximadamente 5.000 veículos. Esse plano causou indignação social, especialmente em professores, arquitetos, movimentos sociais e moradores da região, que, mobilizados, começaram a acompanhar reuniões do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Prefeitura, que avaliava a proposta imobiliária, denominada de Novo Recife. O que começou como uma mera reivindicação da população por mais diálogo e participação sobre o desenvolvimento da cidade levou à criação do grupo Direitos Urbanos e ao Movimento Ocupe Estelita²⁸⁹.

Além do movimento recifense, a resistência das famílias da Vila Autódromo, na cidade do Rio de Janeiro, é outro exemplo de reação popular contra a investidas do capital privado em parceria com o Poder Público. Nesse caso, segundo a narrativa de Marcela Münch, famílias eram removidas e casas demolidas por razões diversas. Por volta de 1993, essas medidas eram justificadas porque a população estava causando danos estético e ambiental, pela proximidade à Lagoa Jacarepaguá. Depois, já nos anos de 2000, a motivação se alterou: dar lugar às estruturas

²⁸⁷ Cf. ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS. Quem somos? Disponível em: < <http://www.edcities.org/quien-somos/> > Acesso: 19 out. 2017.

²⁸⁸ Sobre esse movimento, Cf. AZEVÉDO, Ana Paula da Silva. A urbanização como estratégia do biopoder e a resistência dos movimentos sociais urbanos: entre Movimento # Ocupe Estelita e novos Recifes. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade Católica de Pernambuco, 2017.

²⁸⁹ Para uma visão geral desse movimento, cf. TRUFFI, Renan. A batalha pelo Cais José Estelita. 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-batalha-pelo-cais-jose-estelita-8652.html>> Acesso: 16 set. 2017.

necessárias aos Jogos Olímpicos. Entre 2009 e 2016, continua Marcela, a Vila Autódromo se tornou arena de intenso conflito entre, de um lado, as construtoras e empreiteiras, e, do outro, moradores e apoiadores da resistência. Esse conflito “[...] ia além dos limites da própria comunidade e significava uma briga sobre concepções distintas de cidade”, conclui Marcela²⁹⁰.

A partir do conflito, do dissenso e do desejo de avançar no tocante às condições de vida, a democracia participativa assume uma nobre e alvissareira perspectiva para o direito à cidade, por servir de instrumento e de meta dos movimentos organizados. Com o empoderamento dos sujeitos na resistência e na luta pelas mudanças, o interesse de participar tende a se fortalecer cada vez mais. Retorno a esse debate no terceiro capítulo.

2.5 EM SÍNTESE

Neste capítulo refleti sobre duas concepções de cidade. A que serve ao projeto de mercantilização capitalista, presa à absorção, reprodução e acumulação do capital, e aquela cuja finalidade deve consistir na garantia do bem-estar humano, mediante o acesso universal aos bens, aos serviços e às estruturas urbanas.

Ao fazê-lo pretendi demonstrar qual delas se mostra mais alinhada ao conjunto dos anseios manifestados nas arenas analisadas no primeiro capítulo e aos parâmetros jurídico-normativos, considerados os preceitos constitucionais e legais vigentes. De modo intrínseco, havia o intuito de avaliar o nível de coincidência entre o reivindicado e o normatizado.

Para essa análise, imergi na teoria crítica e no materialismo histórico-dialético, a fim de perceber o fenômeno na dimensão real, material, na vida e no cotidiano das pessoas, e avançar em relação às narrativas dogmáticas e às ideias superficiais, do senso comum. Procurei embrenhar-me na dialética da fenomenologia urbana, a fim de perceber a problemática na dimensão concreta.

Graças a essa opção teórico-metodológica, pude questionar a retórica da funcionalidade quádrupla, apresentada pela arquitetura modernista (habitação, lazer, trabalho e circulação), acrescentando os propósitos do planejamento estratégico

²⁹⁰ MÜNCH, Marcela. Megaeventos e a resistência da Vila Autódromo (Rio de Janeiro). In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. Curso de direito à cidade: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 177-197.

contemporâneo, que tem nutrido as estratégias de reprodução e acumulação do capital. E a esse projeto, contrapôs o paradigma do bem-estar geral, contemplado na ordem jurídica e reivindicado pelos movimentos urbanos, mas que ainda está distante para significativo contingente populacional.

Da análise, pude perceber que a cidade foi capturada pelo capital e transformada em mais uma mercadoria acessível a poucos e, por ser cara, excluída a muitos. Por isso falei da *city*, objeto e sujeito de negócios, do marketing e da especulação imobiliária, e da *polis*, espaço da qualidade de vida, da inclusão generalizada, com as classes economicamente vulneráveis também podendo usufruírem-na. Ora, considerados os anseios manifestados nos movimentos urbanos e os parâmetros jurídico-normativos, vejo que o segundo modelo de cidade é o mais adequado.

Dessa avaliação, inferi que os debates, enfrentamentos e lutas precisam ser intensificados diante da paradoxal dicotomia entre a cidade formal e a cidade real. A primeira é adequada aos padrões normativos, higienizada, centro de consumo e de competitividade, sendo beneficiada pelos investimentos públicos em infraestrutura urbana e serviços em geral. Já a cidade real, por outro lado, tem graves assimetrias, é considerada informal do ponto de vista da legislação, marcada pela desigualdade de acesso a bens, serviços e infraestrutura, da segregação social. As áreas de favela se constituem no arquétipo desse segundo tipo.

Constato que os paradoxos urbanos estão presentes no paralelismo entre indicadores sociais positivos (mais acesso à água potável, às vacinas, o pré-natal, aos antibióticos, menor taxa de mortalidade infantil e aumentando a esperança de vida ao nascer) e negativos (desemprego, trabalho informal, pobreza, concentração de renda, desigualdade social, violência, predação urbana e ambiental, poluição do ar e da água, aumento de epidemias).

Enfim, diante desse panorama de contradições, avulta-se a necessidade de consolidar o direito à cidade, em sua dupla perspectiva (normatividade e usufruto generalizado). Já inserido nas pautas dos movimentos urbanos da atualidade, nas conferências temáticas da comunidade internacional e na ordem jurídica brasileira, ele precisa agora de concretização.

Digo então que não é suficiente a previsão legal de que todos têm acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Os afetados pela ausência

de muitas dessas prerrogativas clamam por materializá-las nos respectivos cotidianos. O novo e verdadeiro direito à cidade há de ser formatado a cada dia e extraído da luta travada em arenas democráticas.

As reações do sujeito multidão em nível local, verbalizadas nas arenas urbanas analisadas no primeiro capítulo, estão a demonstrar essa assertiva. Ainda que as potencialidades desses eventos não tenham sido exploradas de forma plena, a ponto de transformar realidades, vários recados foram difundidos. Em dias futuros algo mais pode vir a acontecer. Volto a esse assunto no quarto capítulo.

3 A DEMOCRACIA GARANTE AS NOVAS ARENAS E DELAS SE BENEFICIA: AS LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE REUNIÃO INSTRUMENTALIZAM A PARTICIPAÇÃO POPULAR

[...] existia o impulso de construir uma maior participação popular nos vários âmbitos das políticas públicas

Essas palavras de João Paulo, expressas no formulário da pesquisa empírica, traduzem um entre os vários objetivos do Movimento Pau de Arara. A participação popular ingressou na pauta do Movimento de Mossoró em função da insatisfação dos sujeitos em relação à forma tradicional, centralizada e hierarquizada, de conduzir as questões políticas locais.

Por isso ousa afirmar que, no fundo, os sujeitos participantes desse evento desejam outra forma de administração pública, mais transparente e participativa, ainda que estivesse mais evidente o interesse por melhorias no transporte público. Aliás, cobrar mais participação dos afetados no ciclo de formação das políticas públicas tem se tornado um debate de incontestável relevância e atualidade, seja porque garante sobrevivência à própria democracia, considerado o quadro deficitário do regime representativo hegemônico, seja porque o direito à cidade (no duplo aspecto aqui trabalhado) tem sido fruto das lutas urbanas organizadas.

Cito pelo menos dois aspectos que explicitam a importância dessa discussão. Em primeiro lugar está o fato de que a existência de eleições periódicas, embora seja um fato de grande significado e uma emanção constitucional, não esgota o conceito de democracia em âmbito local e nacional. Tampouco a existência de organismos representativos dos Estados-nação se traduz num regime democrático em nível global. Em segundo lugar porque o estabelecimento de estruturas participativas institucionais, na forma de conselhos, conferências, consultas e audiências públicas, por exemplo, não exaure o conteúdo da participação democrática. Existem outras possibilidades de participação, mediante procedimentos externos às instâncias administrativas, sobremaneira no exercício da liberdade de expressão e de reunião, gerando pressão política a partir das ruas.

Assim, o regime democrático participativo exerce um papel de fundamental importância para a consolidação do direito à cidade, que é produto de um somatório histórico de reivindicações e lutas populares organizadas. É no regime democrático, exercendo as liberdades de expressão e de reunião, que os cidadãos têm potencializado o direito à cidade, manifestando-se de forma pública contra as situações de precariedade urbana e lhes reivindicando soluções e até mesmo criando direitos, a exemplo da contribuição do Direito Achado na Rua.

Em função disso, neste capítulo reflito sobre a relevância da democracia, em especial do protótipo participativo, na construção cotidiana do direito à cidade. Com essa abordagem, procuro demonstrar a imprescindibilidade da coexistência dos instrumentos institucionais de participação e das mobilizações populares espontâneas (as novas arenas), que independem de instâncias e procedimento oficiais para se constituírem.

Todavia, se a democracia por um lado tem servido de esteio aos movimentos urbanos, por outro ela também tem se beneficiado da atuação das novas arenas, porque nelas são expostas determinadas mazelas sociais, compartilhadas experiências políticas bem-sucedidas e geradas aprendizagens mútuas, em função da interação que ocorre entre os sujeitos participantes.

Faço então a análise me utilizando de um conjunto de autores que trabalham as diversas concepções, tipologia e vantagens da democracia, sempre tendo em conta uma visão crítica e materialista dos fatos. Em vista disso, para além da clássica e abstrata definição de governo do povo, para o povo e pelo povo, e das tradicionais modalidades (direta, indireta e semidireta), laboro com outras possibilidades ou formas de democracia.

Nesse caso, a contribuição teórica central vem de Boaventura de Sousa Santos, que assenta um conceito material de democracia e um valor superior da categoria participativa, que vem para se contrapor ao vigente paradigma neoliberal e hegemônico da democracia capitalista, de baixa intensidade, e cita outra trilogia de modalidades democráticas: representativa, participativa e comunitária.

Ademais, as garantias fundamentais da liberdade de expressão e de reunião recebem uma atenção especial neste capítulo porque se revelam instrumentos imprescindíveis à atuação das novas arenas urbanas de luta pelo direito à cidade. Em relação a ambas, optei pela análise numa perspectiva dogmático-jurisprudencial, incluindo três julgados do Supremo Tribunal Federal.

No primeiro deles a Corte averiguou a validade das manifestações públicas na Praça dos Três Poderes em Brasília, relacionando-se, pois, ao direito de reunião. No segundo, discutiu a constitucionalidade da “marcha da maconha”, envolvendo, assim, o debate sobre a liberdade de expressão. E no terceiro, analisou a questão dos chamados “discursos de ódio”, avaliando os limites da liberdade de expressão.

3.1 DEMOCRACIA: ASPECTOS CONCEITUAIS, TIPOLOGIA E ARTICULAÇÃO COM O DIREITO À CIDADE

Não tenho aqui a pretensão de revisitar toda a literatura sobre o conceito e a evolução histórica da democracia²⁹¹, tampouco apontar o *ranking* das experiências democráticas mundo afora, avaliando-lhes o desempenho nos respectivos países²⁹², ou mesmo projetar o rol das contribuições desse regime para as sociedades em geral e a brasileira em particular²⁹³.

Concentro-me em abordar aqueles aspectos que podem me ajudar a demarcar a importância da democracia participativa para a construção e a consolidação do direito à cidade, tanto no campo normativo quanto na *práxis*. Mas, para fazê-lo, devo partir da noção mais ampla de democracia (gênero).

Digo então que, à primeira vista, o conceito de democracia²⁹⁴ se vincula à noção formal de regime político que permite a participação popular de um significativo número de cidadãos. Isso corresponde à máxima: “governo do povo, para o povo e pelo povo”, atribuída a Abraham Lincoln²⁹⁵.

²⁹¹ Sobre as bases históricas da democracia, cf. BOBBIO, Norberto. A teoria das formas de governo. Tradução: Sérgio Bath. 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. Nessa obra, o autor apresenta os principais teóricos do tema, desde a Antiguidade Clássica até a modernidade.

²⁹² Para uma análise nesse sentido, cf. LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução: Roberto Franco. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

²⁹³ Sobre a importância da democracia para a formação da identidade política do ocidente, cf. RÊGO, Humberto Henrique Costa Fernandes do. Democracia brasileira: fortalecimento da participação popular. 2013. 209 f. Dissertação (Mestrado em Constituição e Garantias de Direitos) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

²⁹⁴ Do grego “demos” (povo) e “kratos” (poder), cf. JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. Dicionário básico de filosofia. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 19996, p. 65.

²⁹⁵ De acordo com Lijphart, em verdade essa expressão teria sido cunhada por Daniel Webster e não por Lincol. Cf. a respeito, LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução: Roberto Franco. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 17 (nota de rodapé).

De acordo com Dahl, a democracia tem origem na Grécia Antiga, cerca de cinco séculos antes de Cristo, de onde se difundiria pelo mundo, e está renascendo a todo momento e em mais de um local, sempre que existirem as condições adequadas para tanto. Na leitura de Dahl, essas condições favoráveis podem ter existido inclusive em comunidades tribais nômades, em circunstâncias onde os membros, diante da ausência de hierarquias e dominação, poderiam participar das decisões de interesse grupal²⁹⁶. Reconhecendo esse constante renascimento da democracia, passo a analisar-lhe o conceito e a tipologia.

Nesse sentido, Rosenfield alude às variadas maneiras de compreender a democracia. No aspecto quantitativo, ela corresponde ao governo do povo ou da maioria, distinta do governo de um só (monarquia) e do governo de alguns (aristocracia). Vale o alerta dele no sentido de que há riscos inerentes à supervalorização dessa dimensão quantitativa, em especial a ideia (simplista) de que a democracia é sempre a vontade da maioria. Por isso é importante valorar o aspecto qualitativo, em que a democracia passa a ser vista como o governo da liberdade política. Já na perspectiva histórica, Rosenfield alude ao modelo clássico de democracia (de organização da polis, vinculado ao virtuoso e ao justo) e à democracia no Estado moderno (como forma de legitimação do poder estatal)²⁹⁷.

Na linha teórica de Dahl, uma maneira de entender a democracia representativa moderna (poliarquia) é identificar a existência de participação efetiva, igualdade de voto, acesso à informação verdadeira, poder de interferência nas decisões públicas e universalização do sufrágio. Além da manutenção de um corpo político eleito mediante eleições livres, justas e frequentes, liberdade de expressão e cidadania inclusiva²⁹⁸.

Todavia, é importante ressaltar, ainda nesse aspecto conceitual, a distinção entre democracia no plano do “ideal” e democracia no plano da “realidade”. Nas palavras de Dahl, a democracia, como ideal, significa oportunidade de participação efetiva, igualdade do voto, transparência quanto às consequências das decisões políticas, controle sobre o planejamento acerca das prioridades e inclusão generalizada. Entretanto, continua ele, mesmo nos países considerados democráticos

²⁹⁶ DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

²⁹⁷ ROSENFELD, Denis L. O que é democracia. 5 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

²⁹⁸ DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

há uma grande lacuna entre a democracia real e a democracia ideal, levando-o a reconhecer que “[...] nenhum Estado jamais possuiu um governo que estivesse plenamente de acordo com os critérios de um processo democrático. É provável que isso não aconteça”, conclui ele²⁹⁹.

Portanto, a essência da democracia se apoia na efetiva participação dos indivíduos nos assuntos políticos, apesar da lacuna que possa existir entre o “ideal” e a “realidade”. Nesse sentido, parece compreensível o pessimismo rousseauiano quanto à existência de uma verdadeira democracia. Para Rousseau, é “[...] contra a ordem natural que o grande número [povo] governe e seja o pequeno [comissões] governado”³⁰⁰.

Mas, se “[...] decisões que dizem diretamente respeito à vida nacional são frequentemente tomadas sem nenhuma consulta popular”³⁰¹, parece relevante, mais do que nunca, ressaltar o sentido fundamental do regime democrático, consistente na efetiva participação dos indivíduos nos assuntos políticos.

Em verdade, hoje a democracia precisa ser concebida como sendo o regime político que pressupõe a participação consciente das pessoas nos assuntos públicos, pois “[...] se o cidadão se vê reduzido a dizer sim ou não a algo que lhe é imposto como escolha, ele termina por perder o sentido da comunidade”³⁰².

Um regime que possui muitas vantagens quando confrontado aos autoritários. Ao comparar princípios do regime democrático aos de modelos não democráticos, Robert Dahl sistematizou um conjunto de vantagens da democracia³⁰³. Dentre elas, destaco aquelas mais jungidas ao objeto deste trabalho. Para o autor, a democracia adota o sufrágio universal e a igualdade do voto, evitando o governo de autocratas cruéis e corruptos, em que líderes, movidos por megalomania, paranoia, interesse pessoal, ideologia, nacionalismo, fé religiosa, emoção ou impulso, apropriam-se do Estado para atender aos próprios interesses.

Ainda de acordo com Dahl, outras vantagens do regime democrático consistem em garantir, às pessoas, a liberdade pessoal e o direito fundamental de

²⁹⁹ DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2016, p. 41.

³⁰⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. Tradução: Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 71. O Capítulo IV do Livro III é dedicado ao tema democracia.

³⁰¹ ROSENFELD, Denis L. O que é democracia. 5 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 25.

³⁰² ROSENFELD, Denis L. O que é democracia. 5 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 46-47.

³⁰³ Para todas elas, cf. DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2016, p. 59-74.

expressar ideias sobre questões políticas, de ouvir o que outros cidadãos têm a dizer, de discutir com eles as questões comuns, podendo exercer algum controle sobre os próprios interesses de sobrevivência (alimento, abrigo, saúde, amor, respeito, segurança, família, amigos, trabalho, lazer e outros).

Todavia, nem sempre o pensamento geral foi desse jeito. Ao analisar a relação entre democracia e deliberação pública, Avritzer afere que, desde Rousseau até metade do século XX, a teoria democrática esteve centrada no conceito decisionístico de deliberação, prescindindo da argumentação, pois se entendia que: (i) as diferenças culturais não poderiam ser resolvidas mediante argumentos; (ii) a eficiência administrativa adviria da redução das demandas e da capacidade burocrática de segui-las racionalmente; e (iii) o processo eleitoral consistiria na aferição das preferências individuais pré-formadas. Assim, esse caráter decisionístico da deliberação fez com que as trocas de informação, a discussão sobre diferenças de interesses e valores e a argumentação na linha pluralista ficassem excluídas do campo político, conclui ele³⁰⁴.

Segundo Avritzer, essa compreensão viria mudar na segunda metade do século XX, quando a teoria democrática assume o perfil argumentativo da deliberação, admitindo-se o pluralismo político, a reflexão e a ponderação. Nessa perspectiva, não mais se aceita como necessariamente justa a vontade da maioria e pressupõe a justificação dos atos políticos na esfera pública democrática, na busca pelo consenso argumentativo sobre a ordem social em disputa. Então, o problema da teoria democrática passa a ser “[...] incentivar formas de socialização da informação e formas de experimentação que permitam o acomodamento da diferença”³⁰⁵. Em suma, essa teoria agora procura acomodar o pluralismo das sociedades democráticas do século XXI.

Há uma leitura de Mario Sottomayor sobre as modalidades de democracia que dialoga com esse cenário. Para ele, existe a democracia substantiva (governo exercido a favor do povo ou especialmente vantajoso para ele) e a institucional (na ordem interna de cada Estado, correspondente ao poder político baseado na

³⁰⁴ AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. Revista Lua Nova, nº, 49, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/lv/n50/a03n50.pdf>> Acesso: 29 set. 2017.

³⁰⁵ AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. Revista Lua Nova, nº, 49, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/lv/n50/a03n50.pdf>> Acesso: 29 set. 2017.

soberania popular ou nacional)³⁰⁶. Sobre a segunda modalidade, ele alude a cinco tipos de democracia³⁰⁷. Todavia, para o presente trabalho, enfatizo dois deles: a democracia representativa e a democracia direta.

Por democracia representativa, Boaventura entende aquele regime no qual os cidadãos concentram seu poder democrático na eleição dos decisores políticos, que, depois de eleitos, passam a decidir de forma mais ou menos autônoma em relação aos eleitores³⁰⁸. Esse modelo tem o traço essencial revelado num conjunto de regras procedimentais na tomada das decisões e na limitação do poder do Estado, com destaque para o voto secreto, a limitação e o equilíbrio entre os poderes, a eleição em alternativa ao sorteio, a sujeição do poder à lei e a renúncia ao seu exercício arbitrário. Assumem maior relevo tanto a regra da maioria quanto o princípio da liberdade geral, assim entendida a ausência de coação ou constrangimento por outrem³⁰⁹. Consoante abordarei no próximo seguinte, esse é hoje o modelo hegemônico, mas objeto de intensas críticas.

O paradigma de democracia direta foi o sistema adotado em Atenas, na Grécia Antiga, manifestada entre os anos 508 e 322 antes da era cristã, embora circunscrita a pequenos territórios (cidade-estado) e à minoria da população, haja vista a exclusão das mulheres, dos escravos e dos estrangeiros. O poder era baseado na soberania popular, exercida segundo a regra da maioria, sem partidos ou facções, e a liberdade se traduzia no direito/dever de participar das reuniões da assembleia política da cidade. No entanto, na ótica de Mario Sottomayor, a democracia direta “[...] é impraticável em sociedade de grande ou média extensão territorial”³¹⁰.

Também Rousseau chegou a expressar essa preocupação. Para ele, não se poderia imaginar o povo reunindo-se de modo contínuo para cuidar dos negócios públicos. Além do mais, outros fatores influenciariam na questão. Teria que ser um Estado bem pequeno, que facilitasse a reunião do povo e que permitisse os cidadãos se conhecerem entre si. Seria preciso ainda que os costumes fossem simples,

³⁰⁶ CARDIA, Mario Sottomayor. Os cinco tipos de democracia institucional. Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Nº 12. Lisboa, 1998, p. 209-316.

³⁰⁷ São eles: democracia direta, democracia convencional, democracia representativa, democracia plebiscitária e democracia orgânica.

³⁰⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. A difícil democracia: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 119.

³⁰⁹ CARDIA, Mario Sottomayor. Os cinco tipos de democracia institucional. Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Nº 12. Lisboa, 1998, p. 209-316.

³¹⁰ CARDIA, Mario Sottomayor. Os cinco tipos de democracia institucional. Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Nº 12. Lisboa, 1998, p. 209-316.

evitando a multidão de negócios e as discussões difíceis, além de muita igualdade nas classes e nas fortunas. De modo que somente um povo constituído de deuses (logo, perfeito) seria governado por um sistema dessa natureza³¹¹.

Uma sociedade singular, harmônica e socialmente igualitária seria aquela isenta de pluralidades, conflitos e disputas, o que é impensável para a maioria dos Estados contemporâneos. Mas, essas posições negativistas quanto à impossibilidade de se exercer a soberania de forma democrática podem ser superadas em face das tecnologias desenvolvidas na área da comunicação e da informática, que permitem a participação ampla e direta, sem a necessidade de junção das pessoas num determinado espaço físico, ao estilo da outrora ágora grega.

Por que não encampar a tese da ágora eletrônica e da ciberdemocracia proposta por Paulo Linhares? Ele defende que o *locus* da democracia direta ateniense (Polis e Ágora) hoje pode ser superado pela crescente atuação dos governos eletrônicos, através de portais interativos, e de outras tecnologias informacionais, de modo que as longas distâncias territoriais e o número de pessoas que integram a comunidade política já não são mais fatores impeditivos para o exercício direto ou mesmo participativo da democracia.³¹²

Por certo, com a evolução da tecnologia digital se apresentam novas possibilidades para o exercício da democracia direta³¹³. No entendimento de Wilson Gomes, a democracia virtual, exercida a partir de computadores e outros dispositivos de comunicação e armazenamento de dados, potencializa algumas vantagens à participação popular e à interação entre o Estado e a sociedade. Ele cita o governo eletrônico e o voto eletrônicos, o voto *on-line*, a transparência estatal, a cibermilitância, a comunicação alternativa e os novos movimentos sociais³¹⁴.

Entretanto, para além de nomenclaturas, menciono que o mais importante é pensar e agir em regimes políticos e em estratégias que viabilizem, ao máximo, a participação popular nos “negócios” republicanos nas sociedades plurais, conflituosas

³¹¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. Tradução: Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2002.

³¹² LINHARES, Paulo Afonso. Cidadania interativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular na constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira. 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

³¹³ Democracia eletrônica, *e-democracy*, democracia virtual ou ciberdemocracia.

³¹⁴ GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. Revista Fronteiras – estudos midiáticos. Vol. VII, nº 3 – setembro/dezembro 2005. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>> Acesso: 17 set. 2017.

e desiguais do momento atual. A promoção do modelo participativo passa, então, pelo reconhecimento das limitações do paradigma representativo e pela busca da participação qualificada das pessoas, no sentido da sua capacidade de influenciar nas decisões governamentais mais relevantes.

No que se refere à democracia participativa, trabalho com duas categorias de participação: a institucionalizada³¹⁵ e a não institucionalizada³¹⁶. A primeira se caracteriza pelo procedimento oficial, previsto em lei, e pela localização na esfera governamental. Integram-na as plenárias no orçamento participativo, as conferências temáticas, os conselhos e as audiências públicas. A segunda se notabiliza pelo caráter da espontaneidade, extraoficialidade e localização tanto na internet (redes *on-line*) quanto nas ruas (redes *off-line*), sendo alheia à prévia definição normativo-procedimental.

É nessa última modalidade que ingressam os movimentos sociais urbanos, movidos pelo desejo de inclusão social generalizada, democracia participativa, autonomia dos sujeitos e qualidade de vida na cidade. As articulações nesse sentido ocorrem em rede sociais, ocupando o ciberespaço, e nos tradicionais bloqueios de vias públicas e nas ocupações de prédios públicos.

Enfim, ainda que possa haver certa ambiguidade ou vagueza conceitual na expressão participação popular, ela não pode ser categorizada como significante vazio, cujo conteúdo seria variável conforme os interesses de quem a definisse. Se assim fosse, a classe empresarial e os técnicos do governo diriam que a participação popular se realizava com presença da sociedade civil nos conselhos, nas conferências e nas audiências públicas (esferas institucionais), mesmo naquelas situações em que o comparecimento e o poder de interferência fossem mínimos.

Todavia, enxergo a participação num sentido bem mais amplo. Entendo que ela deve abranger a real capacidade de interveniência política de sujeitos operários, da classe estudantil e de outros segmentos sociais segregados no transcurso das suas histórias.

³¹⁵ Expressão muito utilizada por Leonardo Avritzer. Cf. AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

³¹⁶ Essa expressão aparece em Castells. Cf. CASTELLS, Manuel. Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. Ao falar sobre Os Indignados, na Espanha, o autor utiliza a referida expressão com o sentido aqui adotado: “[p]ara que o movimento avançasse em sua ação não institucional” (p. 111). Noutro trecho, essa conotação fica ainda mais evidente, quando ele lembra que a intenção do movimento era “[...] não funcionar por meio institucional, já que a ampla maioria dos participantes achava que as regras institucionais de representação haviam sido manipuladas” (p. 113).

Assim, num sentido geral, a participação popular corresponde ao conjunto das múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem com vistas a influenciar na formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos nas áreas de saúde, educação, habitação, transporte e saneamento básico³¹⁷. Mediante esse exercício, tais forças vão construindo o direito à cidade.

Em vista do campo teórico-metodológico aqui adotado, compreendo que a linha teórica proposta por Boaventura de Sousa Santos é a que melhor se adequa a esse cenário, porque tem base material e está jungida à transformação da realidade social, aos sujeitos históricos e localizados.

Pela teoria de Boaventura, a democracia consiste no processo de transformação de relações desiguais de poder em relações de autoridade partilhada. Pois, se até certo momento as relações são dominadas por ideologias capitalistas, colonialistas e patriarcais, elas precisam ser mudadas nos diversos espaços-tempos, desde o seio familiar até as relações internacionais, passando pela comunidade, pelo ambiente de produção e de exercício da cidadania, conclui o autor português³¹⁸.

Daí ele falar em concepção hegemônica e contra-hegemônica de democracia. Aquela é a liberal, orientada para uma oposição entre mobilização e institucionalização, de caráter procedimentalista e baseada na igualdade formal, nos direitos civis e políticos, além de marcada pela apatia política. A concepção contra-hegemônica, pelo contrário, é a democracia social, de base material e função distributiva, centrada nos direitos sociais³¹⁹.

É a propósito dessa segunda concepção que Boaventura cita a democracia comunitária, nova categoria, baseada nos processos de discussão e deliberação ancestrais das comunidades indígenas, de cujo protagonismo resultou essa nova modalidade de exercício democrático do poder, de modo especial na Bolívia e no Equador³²⁰.

³¹⁷ VALLA, Victor Vincent. Sobre a participação popular: uma questão de perspectiva. *Cadernos Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v. 14, p. 807-818, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1998000600002&lng=en&nrm=iso> Acesso: 20 jul. 2017.

³¹⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 163.

³¹⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. São Paulo: Boitempo, 2016.

³²⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 126.

Em vista disso, o conceito de participação popular se vincula à ideia de empoderamento das pessoas de modo a lhes proporcionar a capacidade de interferir e, em certo sentido, direcionar os rumos de determinadas políticas de governo a partir da argumentação, da persuasão e da pressão exercida sobre as autoridades, quer seja nas estruturas oficiais, quer seja nas manifestações espontâneas nas redes sociais e nas ruas. Destaco a seguir que a gênese e o próprio desenvolvimento desse fenômeno estão vinculados às atuais deficiências do modelo representativo.

3.2 DÉFICITS DE REPRESENTAÇÃO DA DEMOCRACIA NEOLIBERAL

A essa altura, é salutar refletir acerca das deficiências do regime representativo, inacabado enquanto projeto mundial, e adotado no Brasil de forma hegemônica, de sorte a justificar a busca por alternativas ou variações no exercício do poder político. A democracia representativa está em crise. Quais são os déficits desse modelo? Trata-se de um fenômeno local ou global? Há alternativas ao modo atual de exercê-la? Enfim, qual o debate atual acerca da crise de legitimidade desse regime, tanto aqui quanto alhures?

Nesse campo, as reflexões de Boaventura são fulcrais. Afirmei há pouco que, para ele, a democracia representativa é o regime no qual os cidadãos concentram seu poder democrático na eleição dos representantes, que, depois de eleitos, passam a decidir de forma mais ou menos autônoma em relação aos representados.

Ocorre que, para Boaventura, esse mecanismo da autonomia relativa, tão essencial ao funcionamento do regime representativo, tem gerado aquilo que ele chama de dupla patologia da democracia liberal (hegemônica). Em primeiro lugar, ela sofre da patologia da participação: “para que participar se, qualquer que seja meu voto, nada muda”, uma realidade que leva ao “aumento dramático do abstencionismo”. Em segundo lugar, ela sofre da patologia da representação, ou seja, os cidadãos se consideram cada vez menos representados por aqueles que elegeram: “depois de eleitos, os deputados não servem aos interesses de quem os elegeram com base em programas que apresentaram ao eleitorado; servem aos interesses pessoais ou de grupos sociais ou econômicos poderosos”³²¹.

³²¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. A difícil democracia: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 17.

Para Hardt e Negri, não apenas o sistema representativo está em crise, mas a própria democracia. Os questionamentos em torno do complexo sistema eleitoral americano³²² e os simulacros de governos democráticos mundo afora estão a comprová-lo. Portanto, segundo ambos, ao contrário do que se propaga, a crise não reside apenas na corrupção e na insuficiência de instituições e de práticas democráticas, senão no conceito.

Eles explicam que na segunda metade do século XX, o conceito de democracia esteve de algum modo vinculado à ideologia da Guerra Fria. Travou-se uma disputa conceitual e prática em que, de um lado, democracia significava o anticomunismo e qualquer governo que se alinhasse a esse pensamento era considerado democrático. Do outro lado, significa o anticapitalismo e somente o país que assumisse a oposição ao modelo capitalista de produção era considerado democrático. Com o fim da Guerra Fria, esse conceito se dispersa e hoje navega sem rumos, porque “[...] não está claro o que significa democracia num mundo globalizado”, concluem³²³.

Em nível do Estado-nação, continuam Hardt e Negri, a representação “[...] parece não passar da obrigação de escolher um candidato indesejado [...] para nos representar mal por dois, quatro ou seis anos”, um cenário que se agrava no âmbito global, porque nem o Presidente os Estados Unidos e tampouco o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional representam os interesses da sociedade mundial³²⁴.

A propósito, parece acertada a tese de Paulo Afonso Linhares, quando afirma que no regime representativo nem sempre (talvez quase nunca, eu diria) os representantes eleitos são fiéis à outorga recebida dos eleitores, acarretando o que ele classifica como uma profunda crise da democracia. De legítimo titular da soberania popular, o cidadão se transforma em objeto de manobra das elites econômicas, dos organismos e empresas multinacionais e dos meios de comunicação de massa³²⁵.

Segundo Wilson Gomes, esse fenômeno ocorre porque as democracias representativas contemporâneas optaram por atribuir integralmente ao colegiado dos

³²² Os Estados Unidos de “vendem” ao mundo como paradigma de democracia.

³²³ HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. *Multidão: guerra e democracia na era do império*. Tradução: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 294.

³²⁴ HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. *Multidão: guerra e democracia na era do império*. Tradução: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 342-343.

³²⁵ LINHARES, Paulo Afonso. *Cidadania interativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular na constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira*. 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

representantes a capacidade de realizar a decisão política. Nesse caso, a esfera civil (os eleitores) tem a única função de autorizar, mediante processos eleitorais, a esfera política (os eleitos) a produzir leis e demais instrumentos de governo³²⁶.

Hardt e Negri veem uma grande limitação do paradigma representativo. Para eles, a representação, de forma contraditória, liga a multidão ao governo e ao mesmo tempo a separa, funcionando ao modo de uma vacina que “[...] fornece ao corpo social uma pequena dose controlada de governo popular, com isto inoculando-o contra os temíveis excessos da multidão”, ironizam³²⁷. Por isso eles defendem que sejam pensadas formas de democracia que possam ir além da representação.

Outra limitação importante do tradicional regime representativo consiste na teoria da captura das instituições pelo poder econômico. Trata-se de um fenômeno que tem se manifestado, por exemplo, na União Europeia, com raízes na promoção dos juízes e cortes de justiça à condição de guardiões funcionais de um direito regulatório, retirando do legislador o poder de decidir sobre as questões mais importantes³²⁸.

Ao analisar a fundação da União Europeia³²⁹, Brunkhorst aduz que, no início, a intenção dos tratados, com qualidade constitucional (poderes constituintes), era negar o fascismo (em sentido convencional, acrescido³³⁰) e emancipar o direito legítimo, produto do consentimento. Mas, afirma Brunkhorst, no correr dos tempos, dois modelos ideológicos passam a se contrapor entre si: o *mindset* gerencial, focado no individualismo, e o *mindset* kantiano, centrado nos valores da solidariedade, democracia, progresso social, direitos humanos e Estado de Direito. O primeiro vem triunfando sobre o segundo.

³²⁶ GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. Revista Fronteiras – estudos midiáticos. Vol. VII, nº 3 – setembro/dezembro 2005. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>> Acesso: 17 set. 2017.

³²⁷ HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. Multidão: guerra e democracia na era do império. Tradução: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 306.

³²⁸ BRUNKHORST, Hauke. A decapitação do legislador: a crise europeia – paradoxos da constitucionalização do capitalismo democrático. Tradução: Pablo Holmes. Revista de Direito da Universidade de Brasília. V. 01, nº 01, janeiro-junho de 2014, p. 93-118.

³²⁹ A União Europeia foi instituída pelo Tratado de Maastricht, assinado em 1992. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaefiles/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf> Acesso: 17 set. 2017.

³³⁰ De acordo com Boaventura, existem dois fascismos. O convencional, que é disseminado no Estado e consiste no regime político de partido único, e o outro que se dissemina na sociedade, corresponde ao sistema de relações sociais de poder muito desiguais, em que a parte mais poderosa exercer um direito de veto sobre aspectos essenciais da vida da parte menos poderosa. Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa. A difícil democracia: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016.

No entendimento de Brunkhorst, o *mindset* gerencial é produto dos ordoliberalis e se estrutura em três postulados essenciais: a) livrar os mercados do controle estatal; b) livrar-se do capitalismo monopolista; e c) livrar-se do controle legislativo democrático. Esse último, aliás, traduz bem o sentido da expressão “decapitação do legislador”: retiram-lhe importantes poderes decisórios e os transfere aos “juízes reguladores”.

O *mindset* gerencial, ainda de acordo com Brunkhorst, procura reduzir a política à tecnocracia, que hoje permite às elites econômicas e políticas ignorarem e manipularem tanto a opinião pública quanto o Direito. Isso faz com que o povo e seus representantes percam, cada vez mais, o poder real, uma vez que são substituídos pelo discurso da boa governança e da *accountability* administrativa. Nesse ambiente, “[...] a contestação pública de problemas reais, o debate e a luta pública acerca de alternativas substanciais simplesmente não são mais úteis”, conclui o autor³³¹. É como se fosse uma catástrofe em que já não houvesse alternativas.

Em suma, Brunkhorst admite que, com a decapitação do legislador, abriu-se caminho para a globalização neoliberal do capital que está além do controle estatal. A ponto de que hoje não se fala em mercado sob controle do Estado, mas em Estados controlados pelos mercados, uma realidade a dificultar ainda mais a atuação dos agentes políticos, subjugados aos interesses e caprichos dos investidores. O Estado nacional e seus governos ficam suscetíveis a chantagens de banqueiros e tecnocratas e se limitam a vender “reformas” pontuais quase sempre do interesse capitalista-especulativo.

Essa crítica ao déficit de legitimidade da representação política pode ser observada também em Castells. Ao estudar os movimentos sociais em rede³³², ele observou que a maioria dos participantes, embora não abominassem o princípio da democracia representativa, tinham profunda desconfiança em relação a qualquer forma de delegação de poder. Além disso, negavam a legitimidade da classe política, tão subserviente ao capital financeiro, e viam as eleições condicionadas pelo poder

³³¹ BRUNKHORST, Hauke. A decapitação do legislador: a crise europeia – paradoxos da constitucionalização do capitalismo democrático. Tradução: Pablo Holmes. Revista de Direito da Universidade de Brasília. V. 01, nº 01, janeiro-junho de 2014, p. 93-118.

³³² Entre eles, a Revolução Tunisiana, a Revolução Egípcia, a Primavera Árabe, a Revolta dos Indignados na Espanha e o *Occupy Wall Street*.

do dinheiro e da mídia, limitadas por leis eleitorais tendenciosas, elaboradas pela classe política em benefício próprio³³³.

Essas narrativas de captura da classe política pelo discurso gerencial demonstram a existência de déficits de legitimidade no direito da União Europeia e noutras regiões do globo, a exemplo do Brasil. Essa realidade pode ser constatada na agenda de reformas imposta a determinados segmentos do país logo depois do *impeachment* ocorrido no país em 2016, em especial a reforma previdenciária e a trabalhista.

Arvorando-se de representantes eleitos mediante sufrágio universal, os membros da classe política se sentem na autoridade de modificar regras essenciais à vida das pessoas e às relações de trabalho, a pretexto de atender aos interesses do povo, mas sem consultá-lo a respeito. Ou seja, bem no estilo *top-down* de gestão pública. Nesse caso, parece-me que foram decapitados também a classe dos trabalhadores de menor renda e a maior parcela dos servidores públicos.

É nesse sentido em que falo na insuficiência do sufrágio universal e do modelo representativo de democracia, porque eles estão maculados por esse déficit de legitimidade, pela falta de respaldo daqueles sujeitos que de fato viverão segundo as regras fixadas. Como adverte Dahl, o fato de alguém fazer parte do eleitorado de um Estado democrático não lhe dá a “[...] certeza de que todos os seus interesses serão bem protegidos – mas se estiver excluído, pode ter a certeza de que os seus interesses serão gravemente feridos”³³⁴.

Deveras, no modelo representativo tem existido, além da cisão entre eleitos e eleitores, o risco da democracia se tornar mera formalidade sazonal e burocrática, diante da apatia política e da inércia das pessoas, ensejando ainda mais a captura das instituições pelas forças econômicas e midiáticas. Assim se justifica uma ampla articulação entre os movimentos sociais e a população em geral, como contraponto a esse cenário de dominação do *mindset* gerencial sobre o *mindset* kantiano. Enfim, concordando com Humberto Fernandes, digo que o resgate da legitimidade do poder

³³³ CASTELLS, Manuel. Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

³³⁴ DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2016, p. 66.

político, perdida no padrão liberal-burguês de democracia, passa pela ampliação dos espaços de participação popular³³⁵.

A reação a esse estado de déficit democrático tem até já se manifestado com alguma frequência. Ela ocorreu, por exemplo, no ano de 2015, na mobilização de alunos da educação básica ocupando instituições de ensino e outros espaços públicos, com a intenção de se contraporem ao plano de reorganização das escolas estaduais paulistas, mas redundando noutras pautas em torno do ensino médio de natureza pública³³⁶.

Para Maria da Glória Gohn, antes a vanguarda da luta estudantil pertencia ao segmento universitário e nesse novo estágio o protagonismo se transfere para os secundaristas das escolas públicas, cujas táticas iam desde a ocupação das escolas e mobilizações nas ruas até a performance *seat down*, consistente em se sentar em carteiras escolares nos cruzamentos de trânsito mais intenso, procurando interagir com a população e angariar efeito midiático aos problemas da precarização estrutural, falta de docentes e atitudes pouco democráticas no ambiente escolar, além dos tradicionais temas do racismo, homofobia e das relações de gênero³³⁷.

Outro fato social que ilustra esse quadro de reação ao pensamento gerencial ocorreu no dia 28 de abril de 2017, quando houve a convocação de uma greve geral de categorias de trabalhadores, acrescidas de diversas manifestações de rua no Brasil. Eram protestos contrários à proposta governamental de “congelar” os gastos públicos por 20 anos e de realizar as reformas trabalhista e previdenciária. A revolta se contrapunha ao conteúdo e à forma de centralizar o tema no âmbito do Congresso Nacional, sem que houvesse amplo debate público. Uma das estratégias utilizadas pelos grevistas para impactar a sociedade e classe patronal consistiu em fazer parar a mobilidade urbana, porque, segundo as participantes, a paralisação dos sistemas de transporte ajudava a esvaziar as fábricas³³⁸.

³³⁵ RÊGO, Humberto Henrique Costa Fernandes do. Democracia brasileira: fortalecimento da participação popular. 2013. 209 f. Dissertação (Mestrado em Constituição e Garantias de Direitos) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

³³⁶ Para uma visão ampla do quadro, cf. SILVA, Andreia de Oliveira. A participação de estudantes do ensino médio de escolas públicas da região de Caieiras/SP em movimentos e redes sociais. 2016. 333f. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Unicamp, Campinas, 2016.

³³⁷ Para uma análise do caso de São Paulo (2015), das ocupações estudantis no Brasil como um todo (2016) e das críticas ao projeto “escola sem partido”, cf. GOHN, Maria da Glória. Manifestações e protestos no Brasil: correntes e contracorrentes na atualidade. São Paulo: Cortez, 2017.

³³⁸ MOREIRA, Marli. Centrais sindicais consideram greve geral exitosa. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-04/centrais-sindicais-consideram-greve-geral-exitosa>> Acesso: 29 abr. 2017.

A propósito dessa questão, entendo oportuno o alerta lançado por Cristiano Paixão sobre o processo “desconstituente” em curso. De acordo com Paixão, a crise constitucional desencadeada em 2016, após o *impeachment* da Presidenta da República, poderia gerar dois possíveis desfechos antagônicos entre si: a) um gradativo esvaziamento da Constituição de 1988, conduzindo a um estado de obsolescência e de impossibilidade de restauração da estabilidade institucional; e b) a retomada do compromisso com o sistema de regras e princípios presente na atual Constituição³³⁹. Este seria uma reação àquele, portanto.

Ele alude à Emenda Constitucional nº 95, que fixa um teto para os gastos públicos, e à Lei nº 13.467/2013, a chamada “reforma trabalhista”, como exemplos concretos desse gradativo esvaziamento, ao subtraírem o direito das próximas gerações de deliberar sobre as modalidades de gasto dos recursos públicos, inviabilizando a concretude de direitos e flexibilizam ao extremo o núcleo da proteção social ao trabalhador. Conclui, então, ser necessário “[...] contrapor uma resistência aos impulsos desconstituíntes, sob a forma de um movimento. Um movimento reconstituínte”³⁴⁰.

Outra circunstância que ilustra os déficits de democracia representativa ocorreu em maio de 2018, com a paralisação nacional dos caminhoneiros. Convocada pela Associação Brasileira dos Caminhoneiros (ABCAM), “greve dos caminhoneiros” tinha um objetivo central: reduzir o preço do óleo diesel. Mas, essa redução precisava passar, entre outras possibilidades, por uma política de isenção tributária sobre a receita bruta de venda no mercado interno de óleo diesel a ser utilizado pelo transportador autônomo de cargas e a mudança na política da Petrobrás consistente em vincular o preço dos combustíveis ao valor do barril de petróleo no mercado internacional, gerando imprevisibilidade de custos em face dos sucessivos reajustes³⁴¹.

³³⁹ PAIXÃO, Cristiano. 30 anos: crise e futuro da Constituição de 1988. 2018. Disponível em: <<http://odireitoachadonarua.blogspot.com/2018/05/30-anos-crise-e-futuro-da-constituicao.html>> Acesso: 2 jun. 2018.

³⁴⁰ PAIXÃO, Cristiano. 30 anos: crise e futuro da Constituição de 1988. 2018. Disponível em: <<http://odireitoachadonarua.blogspot.com/2018/05/30-anos-crise-e-futuro-da-constituicao.html>> Acesso: 2 jun. 2018.

³⁴¹ Sobre a pauta desse movimento, cf. ASSOCIAÇÃO Brasileira dos Caminhoneiros. Nota oficial: Paralisação Nacional dos Caminhoneiros Autônomos. 2018. Disponível: <<http://www.abcam.org.br/index.php/pt/noticias/522-nota-oficial-paralisacao-nacional-dos-caminhoneiros-autonomos>> Acesso: 29 maio 2018.

Essa política promovia a capitalização da Petrobrás, atendendo de imediato aos interesses dos investidores, e era “sagrada” no Governo da União, como resume bem o título de um ensaio escrito por Sakamoto: “Temer prefere ‘declarar guerra’ a caminhoneiros a aborrecer o mercado”³⁴².

Apesar do oportunismo daqueles que pegaram “carona” na mobilização dos caminhoneiros, isso demonstra o grau de “descolamento” existente entre os interesses da população e as ações do Governo, conforme resumiu Jorge Luiz Souto Maior:

um movimento de trabalhadores que não tenha bem nítido o seu interesse de classe, quando tenha grande força mobilizadora, pode ser apropriado como um movimento de massa para abarcar uma insatisfação generalizada, despolitizada, contra o aumento de preços, a majoração de impostos, uma rejeição ao governo e aos políticos. No lastro dessa disputa de narrativa é que, em um país historicamente refratário às lutas dos trabalhadores, contrário à ascensão da classe trabalhadora, à declaração e à efetivação dos direitos dos trabalhadores, resistente às políticas de redução da pobreza, a greve dos caminhoneiros está recebendo um enorme apoio da classe média e até mesmo de parte da classe dominante, que veem no movimento a chance para emplacarem seus projetos específicos, apresentados como interesse da nação, aproveitando-se da perda completa de legitimidade do governo³⁴³.

Para além dessas patologias, capturas, disputas conceituais e déficits de legitimidade do modelo representativo, a democracia ganha contornos dramáticos com sucessivas negações de direitos, que têm culminado no estado de fascismo societal, consoante lições de Boaventura³⁴⁴. Para ele, diversos fatores têm transformado a democracia liberal em democracia neoliberal, de modo sub-reptício, no nível da exegese, sem alteração da Constituição. O capitalismo financeiro global tem corroído a soberania dos Estados e os tornado presas fáceis, num cenário de “fascismo societal”, em que a concentração da riqueza e a degradação dos direitos sociais leva milhões de pessoas à situação de vulnerabilidade, dependência e humilhação³⁴⁵.

³⁴² SAKAMOTO, Leonardo. Temer prefere “declarar guerra” a caminhoneiros a aborrecer o mercado. 2018. Disponível em: < <https://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2018/05/26/temer-prefere-declarar-guerra-a-caminhoneiros-do-que-aborrecer-o-mercado/>> Acesso: 29 maio 2018.

³⁴³ MAIOR, Jorge Luiz Souto. Você realmente se preocupa com os caminhoneiros? 2018. Disponível em: < <https://blogdaboitempo.com.br/2018/05/28/voce-realmente-se-preocupa-com-os-caminhoneiros/>> Acesso: 29 maio 2018. Destaco que, no interior desse movimento, ganhou certa notoriedade o discurso oportunista de intervenção militar.

³⁴⁴ Para o conceito de fascismo societal, cf. SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia. Lisboa: Gradiva, 2002.

³⁴⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. A difícil democracia: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 22.

Ainda segundo Boaventura, a democracia liberal pelo menos reconhece dois mercados: o político, que não tem preço e está materializado na pluralidade de ideias e convicções; e o econômico, que tem preço e se estrutura em bens e serviços. A democracia neoliberal, ao contrário, reconhece apenas um mercado: o econômico, abarcando o político, de sorte que os assuntos deste nada mais são do que “ativos” econômicos, onde tudo é vendido e comprado³⁴⁶.

Pois bem. Relatados os déficits do modelo representativo, constatado que eles inclusive extrapolam as fronteiras nacionais, tornando-se um fenômeno global, parece bastante desafiador superá-los. Por outro lado, existem perspectivas no sentido de serem construídos outros paradigmas de democracia. A seguir, pondero acerca das possíveis alternativas ao padrão representativo, hegemônico e neoliberal de exercício do poder político.

3.3 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PRETENDE OFERECER RESPOSTAS

Com efeito, o modelo participativo de democracia apresenta algumas vantagens importantes em relação ao representativo, que, como falei, está eivado de imperfeições, mormente pela deficiência de legitimidade de muitas decisões políticas. A alternativa caminha no sentido de um sistema participativo, que consiga incorporar melhor, nas decisões de governo, as opiniões, os desejos e os saberes dos sujeitos que são por elas afetados no cotidiano.

Quando se pergunta como as leis são produzidas, apresentam-se duas respostas básicas: a) pelo modo da autonomia, em que as leis refletem uma coincidência entre quem as faz e quem as deve obedecer; e b) pelo modo da heteronomia, em que não há essa coincidência, de forma que as leis são impostas a quem as deve obediência³⁴⁷.

É evidente que o primeiro modo da autonomia se revela mais adequado ao regime democrático participativo. Em verdade, como diz Paulo Bonavides, não há

³⁴⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 22. À frente, o neoliberalismo será abordado no contexto dos bloqueios da democracia.

³⁴⁷ ROSENFELD, Denis L. *O que é democracia*. 5 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

democracia sem participação. Esta é quem vitaliza e confere eficácia e legitimidade àquela³⁴⁸.

Mas, a sociedade moderna se apresenta com elevado volume populacional, diversidade, complexidade e conflitos de valores e interesses. Um cenário a desafiar a implementação do modo da autonomia na produção de leis e de todas as decisões de governo que tenham significativa repercussão social. Disso resulta a necessidade de se encontrarem alternativas hábeis a legitimarem a *práxis* política.

Nesse sentido, a participação popular, institucionaliza ou não, adquire sua importância, por garantir mais legitimidade às decisões de governo. Com ela, ampliam-se os canais de interlocução entre autoridades e povo. Como afirma Castells, a interação entre os movimentos e a classe política pode ensejar reformas nas instituições de governança e servir de limite à influência dos *lobbies* e grupos de pressão no interior do sistema político³⁴⁹.

Todavia, trago o alerta de Ermínia Maricato, ao afirmar que várias instituições legais foram possíveis graças aos movimentos urbanos, elas não necessariamente redundam em conquistas reais, haja vista, por exemplo, a continuidade das “cidades ilegais” ao lado ou até dentro das “cidades legalizadas”. Como há uma grande distância entre discurso e prática, ela defende que “[...] está na hora de buscar enfrentar as forças que resistem à implementação dos marcos legais conquistados nas lutas”³⁵⁰.

Por esses motivos, é essencial manter vivo o debate sobre alternativas de democracia participativa, na busca por legitimar as decisões políticas. A esse respeito, considero primordial a avaliação de Boaventura sobre os três tipos de dominação da sociedade atual (capitalismo, colonialismo e patriarcado), os perfis de democracia a serem consolidados (anticapitalista, anticolonialista e antipatriarcal) e o experimentalismo democrático³⁵¹.

³⁴⁸ BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

³⁴⁹ CASTELLS, Manuel. Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

³⁵⁰ MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 102.

³⁵¹ Sobre esse experimentalismo, Boaventura cita as experiências de democracia participativa nos orçamentos participativos em nível local, o fim o apartheid na África do Sul e novo constitucionalismo latino-americano, que é pluralista e autônomo em relação ao eurocentrismo. Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa. A difícil democracia: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 19.

Na Conferência de Viena sobre direitos humanos, de 1993, foi afirmada a ligação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos³⁵². A propósito da concepção de desenvolvimento, ocorreu um embate entre duas linhas de raciocínio, bem traduzidas por Amartya Sen: a) priorizar as necessidades econômicas imediatas do povo (alimento, saúde, obtenção de renda), eliminando primeiro a fome, a miséria, a desnutrição e a pobreza extrema para depois de se pensar em liberdades políticas; e b) fortalecer os direitos civis e políticos como meio de superação da pobreza e da miséria³⁵³.

Em verdade, esse debate me parece infrutífero. Ou seria desleal? Ele traduz algo como escolher entre ter as condições imediatas de sobrevivência, ainda que sob o jugo dos grilhões, ou usufruir das liberdades. A deslealdade reside em tentar eliminar, na prática, a possibilidade de pessoas questionarem as opressões de que são vítimas e as decisões políticas (comissivas ou omissivas) que às vezes as conduzem à pobreza e às situações de indignidade.

De acordo com Hardt e Negri, a primeira grande inovação moderna em relação ao conceito ateniense de democracia consistiu no caráter universalista, simbolizado pela expressão “todos”. Se em Péricles, continuam eles, a democracia era o governo de poucos, na modernidade se tornaria governo de todos, com aspirações de igualdade e liberdade. Proposta que não vingou, nem mesmo no interior dos Estados-nação, tendo em conta que ainda persiste a situação de “[...] exclusão das mulheres, dos despossuídos, dos não-brancos...”, enfatizam esses autores³⁵⁴.

Voltando ao Sen. Ainda que houvesse a necessidade de escolher entre priorizar as necessidades imediatas ou fortalecer os direitos de participação política, quem iria fazer tal escolha? Pergunto: seriam os líderes governamentais, em seus gabinetes refrigerados, ou o coletivo de sujeitos diretamente afetados pela problemática, debatendo publicamente esses temas?

No fundo, a discussão diz respeito à legitimidade dos procedimentos políticos. Essa é a dimensão da efetiva participação dos envolvidos. Eles devem ser ouvidos para apontarem quais são as prioridades e como elas poderiam ser implementadas.

³⁵² PORTUGAL. Centro de Informação das Nações Unidas. CONFERÊNCIAS DA ONU: o que se conseguiu graças a elas? 1999. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/factos/Conferencias.doc>> Acesso: 22 out. 2017.

³⁵³ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

³⁵⁴ HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. Multidão: guerra e democracia na era do império. Tradução: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 305.

A capacidade participativa acaba influenciando, portanto, na qualidade das políticas públicas. Em verdade, como afirma Amartya Sen, quanto maior a carência econômica de um povo, mais urgente se apresentam as suas liberdades políticas, fortalecendo a capacidade de participação social, o poder de reivindicação e a própria compreensão do que sejam as necessidades econômicas materiais³⁵⁵.

Se, por exemplo, uma tradição tiver que ser sacrificada para superar a pobreza extrema ou a baixa expectativa de vida de um povo, “[...] então são as pessoas diretamente envolvidas que têm de ter a oportunidade de participar da decisão do que deve ser escolhido”³⁵⁶. Mas, devo afirmar, essa participação só terá efetividade no próprio instante em que se socializarem as informações sobre a realidade (causas e efeitos), em que se compartilharem os saberes e outras experiências vividas.

Ao abordar o papel instrumental da democracia e a importância de se exercerem os direitos políticos, Amartya Sen adverte que a reação do governo ao intenso sofrimento de um povo depende da pressão exercida sobre esse mesmo governo, mediante o exercício dos direitos políticos de votar, criticar e protestar³⁵⁷. Admitida essa tese, a liberdade ergue-se como pressuposto para combater a tirania e as exclusões sociais.

Diante da insuficiência do modelo representativo e considerando o direito de escolher o tipo de cidade que se deseja, aos habitantes deve ser garantido o direito de participar e de interferir nas políticas de desenvolvimento urbano. Eles poderão optar entre o paradigma capitalista (da mais valia, da especulação imobiliária, dos vazios urbanos e da exclusão social) e o modelo de cidade das pessoas, mais humanizado, com acesso universal aos bens, serviços e estruturas urbanas. Se, com o passar do tempo, a escolha se mostrar errada, haverá a oportunidade de ser corrigido qualquer tempo, através de novo processo democrático.

Portanto, destaco as seguintes vantagens do modelo participativo de democracia: a) empoderamento das pessoas e comunidades, manifestada na capacidade de influenciar nas decisões de governo; b) transparência e racionalidade

³⁵⁵ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

³⁵⁶ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 50.

³⁵⁷ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

das ações políticas, revelando situações que em geral permanecem incessíveis ao povo, a exemplo das questões orçamentárias; c) capacidade de negociação e de construção de acordos entre governo e cidadãos, aproximando Estado e sociedade; d) fortalecimento da cidadania, despertando o interesse contínuo em atuar nos assuntos de interesse público, o que representa uma significativa evolução quando comparada à participação sazonal nos processos eleitorais.

Essa matriz ideológica, aliás, já foi incorporada à estrutura político-institucional e à *praxis* de alguns povos. É o caso da corrente denominada de novo constitucionalismo latino-americano, presente nas atuais constituições da Venezuela (1999), da Bolívia (2008) e do Equador (2009)³⁵⁸.

Ao invés de se prender ao antropocentrismo da dignidade humana, vinculado ao sistema/mundo ocidental europeu-estadunidense, esse novo constitucionalismo fundamenta-se no referencial biocêntrico, dotado de cosmovisão própria, como a *pachmama* (verdadeira divindade à Mãe Terra) e de valores como o *bien vivir* (qualidade de vida)³⁵⁹. Para Dalmau, trata-se de um modelo avançado em relação ao constitucionalismo tradicional no que se refere a temas como democracia participativa, vigilância de direitos sociais, busca de um novo papel da sociedade no Estado e integração das minorias historicamente marginalizadas³⁶⁰.

E no dizer de Boaventura, esse novo paradigma, ao contrário do constitucionalismo moderno (eurocêntrico), “[...] não é um produto das elites, consagra o princípio da coexistência entre a nação cívica e a nação ético-cultural, rompe com modelo monolítico de institucionalidade estatal”, e, além disso, traz importantes inovações, a exemplo do Constituição da Bolívia e suas três modalidades de democracia (representativa, participativa e comunitária)³⁶¹.

³⁵⁸ Para um aprofundamento da temática, cf. SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel da. A constituição do estado plurinacional da Bolívia como um instrumento de hegemonia de um projeto popular na América Latina. 2014. xv, 345 f., il. Tese (Doutorado em Direito) —Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Embora o autor enfatize o Estado da Bolívia, faz importantes análises sobre questões pertinentes ao continente latino-americano, como democracia, autonomia, jurisdições e descolonização. Cf. também VALENÇA, Daniel Araújo. De costas para o Império: o estado plurinacional da Bolívia e a luta pelo socialismo comunitário. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

³⁵⁹ BELLO, Enzo. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano. 2015. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito. São Leopoldo, nº 7, v. 1, janeiro-abril 2015, p. 49-61.

³⁶⁰ DALMAU, Rubén Martínez. La Paz, Quito e Caracas recriam constitucionalismo latino. Folha de São Paulo, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 18, 1 mar. 2009.

³⁶¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. A difícil democracia: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 156.

Nesse modelo, as constituições são elaboradas “de baixo para cima”, ou seja, “[...] das ruas para os prédios, da sociedade civil para o Estado, com ampla, plural e incisiva participação popular nos debates prévios, nas assembleias constituintes e nos referendos”. Nelas, são criadas novas instituições, como a jurisdição especial indígena (pluralismo jurídico normativo), e ampliando os espaços de participação, como a *silla vacía* (direito de assunto e fala nas assembleias governamentais)³⁶².

Ainda nesse aspecto, vale ressaltar a contribuição do movimento cidadão na Espanha das décadas de 1960 e 1970, sobremaneira as associações de vizinhos de Madri, descritas por Castells. Nesses espaços, cidadãos de diversas classes sociais (operários, funcionários públicos, profissionais autônomos, donas de casa, jovens e aposentados, entre outros) se conectavam em torno de problemas urbanos indivisíveis e da consciência de que os beneficiários do desenvolvimento urbano eram os investidores capitalistas. Para Castells essa foi uma experiência singular, pela capacidade de organizar os moradores em associação e em reunião, ainda que proibidas pelo franquismo, proporcionando aos vizinhos a oportunidade de participarem, de forma livre, “[...] na resolução dos seus problemas imediatos”, conclui ele³⁶³.

Ora, se em relação ao modelo representativo, há tantas vantagens na democracia participativa, por que razão então ela não se consolidou no Brasil? Por vários fatores. De acordo com Paulo Bonavides, a classe dominante impõe sérios bloqueios para impedir e confiscar o exercício legítimo da vontade popular, que acaba manipulada, escamoteada e ultrajada³⁶⁴.

Entre esses bloqueios estão o próprio sistema representativo, a mídia e as políticas neoliberais. Entendo que um exemplo paradigmático de ação bloqueante desencadeada pelo regime representativo foi a suspensão da Política Nacional de Participação Social (PNPS), instituída do Governo Dilma Rousseff pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.

³⁶² BELLO, Enzo. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano. 2015. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito. São Leopoldo, nº 7, v. 1, janeiro-abril 2015, p. 49-61.

³⁶³ CASTELLS, Manuel. Cidade, democracia e socialismo: experiência das associações de vizinhos de Madri. Tradução: Glória Rodriguez: Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, p. 82.

³⁶⁴ BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

Sem adentrar na discussão acerca da correção ou não em instituir referida política por um decreto, ao invés de lei ordinária, lembro que, de acordo com o citado ato normativo, ela tinha o objetivo de fortalecer e articular mecanismos e instâncias democráticas, além de incentivar a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil (cidadãos, coletivos, movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações). Essa articulação deveria ocorrer durante as fases de formulação, execução, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas, bem assim no aprimoramento da gestão pública³⁶⁵.

Digo mais, entre as diretrizes dessa política, constava o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia, inclusive para dar voz aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis. E, na linha da abordagem neste trabalho, havia o reconhecimento de que os mecanismos e as instâncias das democracias representativa, participativa e direta deveriam se complementar.

Nela, havia algumas inovações no que diz respeito às instâncias de participação. Além dos tradicionais conselhos, comissões, ouvidorias, consultas e audiências públicas, era prevista a instituição da mesa de diálogo, convertida em mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais. O referido decreto previa também o fórum interconselhos, destinado a promover o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, acompanhando as políticas e os programas governamentais, além de formular recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade. Por fim, havia a previsão do ambiente virtual de participação social, com vistas a fomentar a interação social mediante as tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil. Portanto, o bloqueio imposto pelo Congresso Nacional à PNPS representou um grave retrocesso à democracia participativa

Quanto aos bloqueios criados pelos meios de comunicação tradicionais para conter a democracia participativa, Bonavides faz um pertinente diagnóstico. Para ele, a mídia é uma verdadeira “caixa preta da democracia”, precisando ser aberta e

³⁶⁵ BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm> Acesso: 29 maio 2018.

examinada, a fim de que as pessoas possam conhecer os instrumentos ocultos de que ela se utiliza para degradar a vontade popular e lhe subtrair o título de soberana, coagir a sociedade e o povo, inocular venenos sutis na consciência do cidadão, além de manipular, sem limites e sem escrúpulos, a informação. Tudo isso em aliança firmada com um poder que transcende as raias da ética, conclui Bonavides³⁶⁶.

Além dos bloqueios impostos pelo sistema representativo e pela mídia “parcial”, outro obstáculo importante à prática participativa consiste no neoliberalismo, que, nas palavras de Bonavides, além de aniquilar direitos, cria um Estado e uma sociedade vassalos e servos do capital³⁶⁷. Pela relevância desse terceiro elemento bloqueador, trago-lhe, a seguir, alguns apontamentos, procurando enfatizar de que maneira ele tenta inibir a democracia participativa.

De acordo com David Harvey, o epicentro do neoliberalismo remonta a acontecimentos ocorridos no final dos anos de 1970 e ao início da década de 1980. Ele cita a abertura da China ao capitalismo, a luta anti-inflacionária encampada pelo Banco Central dos Estados Unidos, sugerindo medidas a qualquer custo, e as políticas dos governos de Thatcher, na Inglaterra, e de Reagan, nos Estados Unidos, consistentes em privilegiar o livre mercado, implantar políticas de desregulamentação estatal da economia, restringir o poder dos sindicatos, fragilizar a luta dos trabalhadores, entre outras medidas³⁶⁸.

Enquanto teoria das práticas político-econômicas, o neoliberalismo, continua Harvey, propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido num ambiente de liberdade e de propriedade individuais, além de livres mercado e comércio, cabendo ao Estado criar e preservar as condições para isso, a exemplo da qualidade e da integridade do dinheiro, o aparato policial e a criação de normas jurídicas. As intervenções do Estado devem ser, portanto, mínimas. Elas são justificadas apenas quando não existir interesse do mercado, devendo haver desregulamentação e privatização, com a retirada do Estado de muitas áreas do bem-estar, porque essa deve ser uma responsabilidade de cada indivíduo.

³⁶⁶ BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 64.

³⁶⁷ BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

³⁶⁸ HARVEY, David. O neoliberalismo: história e implicações. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

Um dos efeitos deletérios do neoliberalismo é impor grande sacrifício à democracia em geral. Consoante afirmado por Dahl³⁶⁹, o capitalismo de mercado é desfavorável ao regime democrático, porque, segundo os princípios desse sistema econômico, em qualquer caso, seus agentes estarão sempre motivados pela obtenção cada vez maior de lucros, nada lhes importando a busca pelo bem comum. Essa realidade gera desigualdades na distribuição dos recursos políticos (dinheiro, riqueza, bens e serviços, status, honra, respeito, prestígio, informação, acesso à informação e aos meios de comunicação, entre outros) e torna alguns cidadãos mais influentes do que outros em relação às decisões do governo, violando o fundamento moral da democracia, que é a igualdade política.

Ora, se esse sistema já é refratário ao modelo parlamentar-representativo tradicional, mais ainda será em relação à novel proposta participativa. Recorro a Harvey para explicar essa afirmação. Instaurado pela violência política de golpes, de que o Chile e a Argentina seriam exemplos, o neoliberalismo se firma a partir de um consentimento construído. O papel de construir esse consenso, através da disseminação do ideário neoliberal, foi atribuído a universidades, escolas, igrejas, associações profissionais, meios de comunicação e outras corporações, criando “[...] um clima de opinião favorável ao neoliberalismo”, inclusive com a tese que não havia alternativa, de que só ele era capaz de garantir as liberdades individuais³⁷⁰.

Ainda segundo Harvey, os neoliberais têm profunda suspeita com a democracia, porque veem-na instável, uma ameaça potencial aos direitos individuais e às liberdades constitucionais. Preferem a governança por especialistas e o governo da ordem executiva e da decisão judicial, ao invés da tomada de decisões democrática e parlamentar, por isso que “[...] o conflito e a oposição devem ser mediados pelos tribunais. Soluções e remédios para todo e qualquer problema devem ser buscadas por meio do sistema legal”, conclui Harvey³⁷¹.

Mas, quem produz e interpreta o sistema legal? Quem são os tribunais e de que forma eles são compostos? As pessoas comuns, aquelas que mais sofrem com os problemas urbanos, não têm amplo acesso às instâncias judiciais e estão

³⁶⁹ DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

³⁷⁰ HARVEY, David. O neoliberalismo: história e implicações. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008, p. 50.

³⁷¹ HARVEY, David. O neoliberalismo: história e implicações. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008, p. 77.

impedidas de interferir na tomada das decisões que lhes afetam. É nessa dimensão que o neoliberalismo bloqueia a democracia participativa.

Dessa ótica, extraio a existência de uma tensão permanente entre a doutrina neoliberal e a democracia. Enquanto o princípio da liberdade pessoal, inerente à democracia, potencializa o sistema capitalista (regime de direitos individuais), este obstaculiza a implementação da igualdade política e a redução das desigualdades sociais, imprescindíveis à consolidação do regime democrático.

Enfim, sigo com Bonavides, para quem esse conjunto de bloqueios causa danos ao povo e à democracia participativa, “[...] retardando-lhe o avanço, desmantelando-lhe a estratégia de expansão, depravando-lhe a qualidade, diminuindo-lhe o grau de eficácia”³⁷².

Por tudo isso, ratifico agora o que afirmei na introdução. A minha proposta não passa pela ideia de eliminar o modelo representativo-eleitoral ou o arquétipo da participação institucionalizada, substituindo-os pela atuação espontânea, difusa e descontínua dos afetados. Em verdade, apenas propugno a concomitância dos variados tipos democráticos e da mobilização popular organizada em movimentos sociais e atuação do sujeito multidão nas novas arenas.

É nessa perspectiva que Boaventura propõe a articulação entre todos os tipos de democracia disponíveis (representativos, participativos, comunitários), a partir de uma “[...] vastíssima experiência de lutas”, que leve a ampliar os cânones democráticos para além da teoria liberal³⁷³.

Por essas razões, digo que a resistência popular diante do atual estado de bloqueios ao exercício democrático do poder há de se impor sempre. Essa é a senha para a reflexão do próximo item, onde analiso a importância das liberdades de expressão e de reunião para impulsionar essa insurgência tão necessária.

³⁷² BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 57.

³⁷³ SANTOS, Boaventura de Sousa. A difícil democracia: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 126.

3.4 LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE REUNIÃO: O SUJEITO MULTIDÃO SE MANIFESTA NAS ARENAS DEMOCRÁTICAS

Em 2013 milhares de pessoas foram às ruas de Mossoró, seguindo inclusive o padrão de outras localidades do país, lutando de forma coletiva por melhorias no transporte, mas em alguma medida também na saúde, na educação e na segurança pública. Elas estavam exercendo o direito de expressar o pensamento na esfera pública não estatal, de forma livre, sujeitando-se apenas àquelas restrições previstas na Constituição de 1988.

Utilizavam-se, pois, de duas garantias fundamentais: as liberdades de expressão e de reunião. A minha intenção aqui é avaliar a relevância dessas garantias para formação e desenvolvimento das arenas contemporâneas de reivindicação e de luta pelo direito à cidade. Nesse desiderato, lanço mão de aportes teóricos e de três importantes precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

A esse respeito, cito Boaventura de Sousa Santos, que em um instigante texto, categoriza o novo espaço público, constituído a partir das ocupações de ruas, estradas e praças, onde se discute a crise da democracia tradicional, baseada em instituições, e se apontam novos caminhos democráticos, no que ele chama de “período pós-institucional”, conforme exploro a seguir.

Centrado na análise da realidade europeia do início do atual milênio e articulando com cenários de outros continentes, Boaventura parte do pressuposto de que existe um desenvolvimento desigual no mundo, levando os povos a se sujeitarem a determinadas provações e frustrações. Por isso o desejo de uma sociedade mais democrática e mais justa tem se tornado um bem comum da humanidade. Embora coubesse às instituições cumprirem esse papel, elas não o têm realizado.

Então, Boaventura defende que se as atuais instituições não servem, é necessário reformá-las ou criar outras. E, “[...] enquanto tal não ocorre, é legítimo e democrático atuar à margem delas, pacificamente, nas ruas e nas praças” (período pós-institucional). Nessa leitura, as ruas constituem um novo espaço público, “[...] onde se discute o sequestro das atuais democracias pelos interesses de minorias poderosas” e, principalmente, onde se “[...] apontam os caminhos da construção de

democracias mais robustas, mais capazes de salvaguardar os interesses das maiorias”³⁷⁴.

Qual seria, assim, o papel dos sujeitos que ocupam esse novo espaço público? Segundo Boaventura, eles precisam defender a ampliação da agenda política e outras possibilidades democráticas, além de uma vida digna, social e ecologicamente mais justa. Volto a esse tema no item 4.4, quando analiso as potencialidades do Movimento Pau de Arara para formular novos arranjos participativos.

Sobre a liberdade de expressão, trago a leitura de Ingo Sarlet. Para ele, essa garantia corresponde ao preceito constitucional da livre manifestação do pensamento (art. 5º, IV), tendo um recíproco condicionamento, um caráter complementar, dialético e dinâmico com a democracia, ao garantir o “livre mercado das ideias”³⁷⁵. Ela tem sido afirmada como a exteriorização do pensamento sob diferentes formas³⁷⁶, cujo núcleo compreende “[...] os direitos de petição, de crítica, de protesto, de discordância e de livre circulação de ideias”, consoante afirmou Celso de Mello³⁷⁷.

Na visão de Dahl, com a liberdade de expressão as pessoas têm o direito de se manifestar, sem o risco de sofrer sérias punições, em questões políticas amplas, incluindo a crítica aos funcionários, ao governo, ao regime, à ordem socioeconômica e à ideologia prevalecente³⁷⁸.

Assim, o âmbito de proteção da liberdade de expressão abrange tanto o conteúdo a ser expressado quanto os meios de expressá-lo. No primeiro aspecto contempla opiniões, ideias, pontos de vista, convicções, críticas e juízos de valor sobre qualquer assunto. No segundo, inclui desde gestos, sinais e movimentos até mensagens orais e escritas³⁷⁹.

³⁷⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. A pensar nas eleições. 2011. Carta Maior. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/A-pensar-nas-eleicoes/6/16993>> Acesso: 1º maio 2018.

³⁷⁵ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

³⁷⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 30 ed. São Paul: Malheiros, 2008.

³⁷⁷ BRASIL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 187. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5956195>> Acesso: 23 jul. 2018.

³⁷⁸ DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

³⁷⁹ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

Noutro giro, reforço que a liberdade de expressão se caracteriza por uma dupla dimensão. Na subjetiva, significa que as pessoas têm direito de decidir ou não se expressar, sendo vedado compeli-las a fazê-lo ou impedi-las disso. Já na dimensão objetiva, o Poder Público tem o dever de garantir o livre acesso aos meios e locais de expressão (entre eles, as ruas), a proteção policial durante as manifestações públicas e, quando devidamente provocado, a prestação jurisdicional adequada, que assegure o exercício dessa liberdade.

Já a liberdade de reunião tem importância neste trabalho porque é ela quem possibilita a formação do sujeito multidão em arena de reivindicação e de luta pelo direito à cidade. Com efeito, o preceito normativo correspondente a essa garantia constitucional declara que todos podem se reunir em locais abertos ao público, com fins pacíficos e sem armas, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local e horário, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente (art. 5º, XVI).

Esse dispositivo constitucional tem eficácia plena, pois não necessita de legislação futura para que possa surtir todos os efeitos esperados pelo sistema constitucional, garantindo, desde a entrada em vigor, o direito de escolher o local e o horário de qualquer manifestação pública, dispensando autorização oficial, sendo exigida apenas a prévia comunicação às autoridades, a fim de que estas possam adotar as medidas de segurança em relação às pessoas e aos bens envolvidos no acontecimento .

Na dimensão subjetiva, a liberdade de reunião significa o direito de não ser compelido e nem impedido de reunir-se. Na dimensão objetiva, impõe que o Poder Público garanta o acesso das pessoas aos lugares a viabilizá-la (entre eles, as vias públicas), o aparato de segurança e a prestação jurisdicional, quando necessária.

Alguns critérios têm sido apontados para categorizá-la. Ingo Sarlet alude à pluralidade de agentes, consciência e vontade de reunir-se, além de um fim comum (ou vínculo interno) entre os participantes e transitoriedade. Como típico direito de exercício coletivo, a reunião pressupõe o agrupamento de pessoas. Mas, ela não é qualquer aglomeração humana fortuita em um mesmo local, como ocorre nos espetáculos artísticos e esportivos. É preciso haver ânimo, subjetividade, consciência e vontade coletiva de se reunir em torno de algo comum a todos, gerando um vínculo interno entre os participantes. Por fim, a reunião tem uma natureza transitória, em face

da duração limitada e do caráter episódico, podendo ser estática ou dinâmica, aberta ou fechada.

Nessa perspectiva, reunião é o agrupamento de pessoas, de feição passageira e objetivo comum, que vai desde a troca de ideias até as manifestações de caráter político, filosófico, religioso, científico ou artístico, como as passeatas e atos semelhantes realizados nos logradouros públicos.

Ressalto ainda o fato de que essas duas liberdades (expressão e reunião) têm serventia ao processo democrático, afinal, como lembra Ingo Sarlet é através de reuniões que

[...] o exercício coletivo da liberdade de expressão e manifestação do pensamento pode servir como instrumento eficiente para a luta política e assegurar a possibilidade de influenciar o processo político, de tal sorte que a liberdade de reunião representa um elemento da democracia direta³⁸⁰.

A liberdade de expressão é um “[...] instituto contramajoritário, que garante o direito daqueles que defendem posições minoritárias, que desagradam ao governo ou contrariam os valores hegemônicos da sociedade, de expressarem suas visões alternativas”, lembrou Deborah Duprat na petição inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 187, cujo acórdão será analisado logo adiante³⁸¹.

Tendo em vista essa construção teórica, destaco agora a conexão entre liberdade de expressão, direito de reunião e manifestação de rua baseada em três importantes precedentes do Supremo Tribunal Federal: i) a Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 1.969; ii) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 187; e iii) a Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 4.274.

Na primeira ADI foi analisado um decreto do Distrito Federal que proibia determinados tipos de manifestação pública na Praça dos Três Poderes em Brasília. Na ADPF e na segunda ADI foram abordados os fundamentos da constitucionalidade da “marcha da maconha”.

Com efeito, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.969 houve uma contribuição jurisprudencial importante para a definição da liberdade de

³⁸⁰ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 564.

³⁸¹ BRASIL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 187. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5956195>> Acesso: 23 jul. 2018.

reunião e de expressão. Nessa ação foi impugnado o Decreto Distrital nº 20.089, de 15 de março de 1999, que proibiu a realização de manifestações públicas, com a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros na Praças dos Três Poderes, Esplanada dos Ministérios e Praça do Buriti, além de vias adjacentes.

Para o Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, esse decreto inviabilizava “[...] a liberdade de reunião e de manifestação, logo na Capital Federal, em especial na emblemática Praça dos Três Poderes”, que, nas palavras do Ministro, “[...] constitui verdadeiro símbolo de liberdade e cidadania do povo brasileiro”, levando-o a enxergar nessa proibição o completo esvaziamento da “[...] livre expressão do pensamento nas reuniões levadas a efeito nesses locais, porque as tornaria emudecidas, sem qualquer eficácia para os propósitos pretendidos”³⁸². No mesmo julgamento, o Ministro Sepúlveda Pertence consignou a inconstitucionalidade do decreto por impedir reunião pública “[...] numa cidade em que se previu este imenso espaço aberto, em frente à sede dos três Poderes da República, para que um dia o povo a ele comparecesse”.

Diante dessa base argumentativa, o STF, por unanimidade, julgou procedente a ADI e declarou a inconstitucionalidade do referido decreto do Distrito Federal, por violar as liberdades de reunião e de expressão.

Na ADPF nº 187, a discussão girou em torno da constitucionalidade das manifestações públicas em defesa da legalização das drogas, conhecida “marcha da maconha”. Na ação, foi postulada a interpretação conforme à Constituição para o art. 287 do Código Penal³⁸³, de forma a excluir qualquer exegese que pudesse ensejar a criminalização da defesa da legalização das drogas, inclusive através de eventos públicos. O argumento central consistia em afirmar que esse preceito normativo estava gerando indevidas restrições à liberdade de expressão e de reunião, mediante a alegação de que a defesa da legalização das drogas seria apologia de fato criminoso.

No citado acórdão, há um trecho do voto do Relator em que ele justifica a admissibilidade da ação, uma vez que ela servia para “[...] inibir dano efetivo ou potencial a determinados preceitos fundamentais de nosso ordenamento

³⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.969. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=484308>> Acesso: 23 jul. 2018.

³⁸³ De acordo com esse dispositivo, “fazer, publicamente, apologia de fato criminoso ou de autor de crime” constitui delito de “apologia de crime ou criminoso”, punido com “detenção, de três a seis meses, ou multa”. Cf. BRASIL. Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm> Acesso: 23 jul. 2018.

constitucional (o direito de reunião e o direito à livre expressão de ideias)”. Sem falar que tais direitos fundamentais teriam sua integridade comprometida se o Poder Público, ao interpretar o art. 287 do Código Penal, restringisse-lhes o alcance e o exercício, mediante a intervenção policial, forçando a “[...] dissolução de passeatas, marchas ou caminhadas, realizadas, de modo pacífico, em espaços públicos”. No entender do Relator, essa realidade traria, portanto,

[...] graves e lesivas consequências para o exercício da liberdade de manifestação do pensamento e da livre circulação de ideias em torno de tema impregnado de inquestionável relevo político-social e de inegável repercussão na vida da coletividade e das pessoas em geral, e sobre o qual todo e qualquer cidadão desta República, sem exclusão, sem restrição e sem discriminação, tem o inalienável direito de se pronunciar abertamente, plenamente, livremente!³⁸⁴

De sorte que o STF, por unanimidade, julgou procedente a ação e deu, ao art. 287 do Código Penal, interpretação conforme à Constituição, “de forma a excluir qualquer exegese que possa ensejar a criminalização da defesa da legalização das drogas, ou de qualquer substância entorpecente específica, inclusive através de manifestações e eventos públicos”, tudo nos termos do citado acórdão.

Já na ADI 4.274, foi julgado o pedido de “interpretação conforme à constituição” do § 2º do art. 33 da Lei nº 11.343/2006, preceito normativo que criminaliza as condutas de “induzir, instigar ou auxiliar alguém ao uso indevido de droga”. No acórdão desse julgamento restou consignado que esse dispositivo legal não serve de “[...] fundamento para a proibição judicial de eventos públicos de defesa da legalização ou da descriminalização do uso de entorpecentes” porque “[...] ofende o direito fundamental de reunião”.

Noutro trecho, quando era discutida a possibilidade ou não de se limitar o conteúdo de determinadas manifestações pública, consta uma afirmação do Ministro Celso de Mello aduzindo que “[...] ideias devem ser combatidas com ideias e não sufocadas pelo exercício opressivo do poder estatal ou pela intolerância de grupos hegemônicos”. E mais: impedir a “marcha da maconha” significaria uma “[...] censura prévia que implicaria matar, no próprio nascedouro, não só esse direito-meio, como

³⁸⁴ BRASIL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 187. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5956195>> Acesso: 23 jul. 2018.

todos os direitos-fim com ele relacionados. Especialmente o direito à informação e de manifestação de pensamento”, afirmou o Relator do caso, Ministro Ayres Britto³⁸⁵.

Assim, a referida ADI foi julgada procedente pela unanimidade do Supremo Tribunal Federal, que conferiu uma interpretação conforme à Constituição ao § 2º, do art. 33, da Lei 11.343/2006, para dele excluir qualquer significado que venha a ensejar a proibição de manifestações e debates públicos acerca da descriminalização ou legalização do uso de drogas (marcha da maconha). Prevaleceram, destarte, as liberdades de expressão e de reunião, exercidas na esfera pública não estatal.

Destaco, todavia, que nesses julgamentos apareceu a questão dos limites às garantias fundamentais da liberdade de expressão e de reunião. Para o STF, embora reconhecido o enorme significado social e político que detêm, elas não possuem caráter absoluto. Essa situação resta configuradas, por exemplo, nos chamados “discursos de ódio” (*hate speech*), por serem narrativas eivadas de preconceitos e discriminação étnico-racial, conforme ficou demarcado no julgamento do Habeas Corpus nº 82.424-2 (caso Ellwanger). Na hipótese, a prática de escrever, editar, divulgar e comercializar livros fazendo apologia a ideias preconceituosas e discriminatórias contra a comunidade judaica foi considerada crime de racismo³⁸⁶.

Tendo em vista essas bases jurídicas sobre liberdade de expressão e de reunião, concluo que o Movimento Pau de Arara e, por extensão, as arenas de Salvador e Florianópolis, constituiu-se em legítima experiência onde foi exercitado o direito de expressar o pensamento, bem como de organizar e participar de reunião aberta ao público, de forma livre.

Digo isso porque havia uma pluralidade de indivíduos e de instituições, unidos em multidão, manifestando-se em público com a intenção de protestar, reivindicar e buscar alternativas para a superação dos problemas locais que lhes afetavam o direito à cidade, sobremaneira na seara da mobilidade urbana e da participação democrática, temáticas que marcam as novas arenas.

³⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.274. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1955301>> Acesso: 23 jul. 2018.

³⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 82.424-2. Relator para acórdão: Ministro Maurício Corrêa. Brasília. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79052>> Acesso: 24 jul. 2018.

3.5 EM SÍNTESE

Neste capítulo me propus a refletir sobre a democracia, com ênfase na modalidade participativa, buscando demonstrar as razões pelas quais o tema vem ingressando na pauta das arenas objeto desta pesquisa e, em última instância, explicar de que modo a atuação espontânea e coletiva dos sujeitos tem contribuído na construção do direito à cidade e na reinvenção da democracia.

Com base na investigação, procurei evidenciar que esse ingresso tem se dado, sobretudo, em função da insatisfação dos sujeitos com o procedimento tradicional, centralizado e hierarquizado, de tomar as decisões políticas locais, haja vista o distanciamento existente entre o discurso e a prática no sistema de democracia representativa, dominada hoje pela economia neoliberal, inclusive com viés de fascismo societal do autoritarismo e da exclusão social.

Pois bem. Constatei que, dependendo da perspectiva de análise, a democracia pode ser concebida de variadas maneiras. Na dimensão formal, ela tem sido “vendida” segundo a ideologia entranhada na expressão “governo do povo, para o povo e pelo povo”, que não se preocupa em adentrar nos meandros do conceito de povo e de ação política. Essa é a concepção liberal, ainda hegemônica, de caráter procedimental e que se baseia na igualdade formal, nos direitos civis e político-eleitorais. Desacreditada porque sofre de uma dupla patologia (da baixa participação e do desvio de representação), resultante da aproximação aos interesses capitalistas exploratórios e não aos reais anseios populares.

Já na dimensão material, a democracia consiste no processo de transformação das relações desiguais de poder em relações de autoridade partilhada, pautadas na família, na comunidade, nos espaços de produção e de exercício da cidadania. Essa concepção, contra-hegemônica, tem caráter social, base material, função distributiva e centralidade nos direitos sociais. Pode vir a ser o caminho de superação das graves distorções sociais presentes no espaço urbano.

No cerne da questão está, por exemplo, a possibilidade da ciberdemocracia e da cibermilitância revigorarem a democracia direta, doravante nas formas participativas institucionalizada e não institucionalizada. A primeira manifestada dentro das estruturas administrativas do Estado (conselhos, conferências, audiências, consultas, ouvidorias) e a segunda visibilizada nas ruas, fora dessas instâncias oficiais e apartado de procedimentos legais pré-definidos.

Portanto, a participação popular deve representar o empoderamento das pessoas, de modo a lhes proporcionar a capacidade de interferir e, em certo sentido, direcionar os rumos de determinadas políticas de governo a partir da argumentação, da persuasão e da pressão exercida sobre as autoridades, quer seja nas estruturas oficiais, quer seja nas manifestações espontâneas de rua.

Por isso insisto em transcender a vagueza conceitual da fórmula “governo do povo, para o povo e pelo povo”, a fim de estender e realizar a democracia na perspectiva de transformação da realidade social. Essa proposta é viável porque a democracia renasce de forma constante. O renascimento ocorre, por exemplo, na presença de alternativas à democracia representativa.

De tal modo, a democracia do tempo atual e do futuro há de ser, entre outras possibilidades, aquela proposta pelo novo constitucionalismo latino-americano, constituída das três modalidades já materializadas na Constituição da Bolívia: representativa, participativa e comunitária.

Nessa perspectiva, a principal contribuição do regime democrático consiste em garantir, às pessoas, a liberdade de ir e vir e o direito fundamental de expressar ideias sobre questões políticas, de ouvir o que outros cidadãos têm a dizer, de discutir com eles as questões comuns, podendo exercer alguma forma de controle sobre os próprios interesses de sobrevivência (alimento, abrigo, saúde, amor, respeito, segurança, família, amigos, trabalho, lazer e outros).

Em vista disso, para a construção de um legítimo direito à cidade (dogmatismo e *praxis*), os cidadãos precisam lutar até conseguirem superar os bloqueios ao sistema participativo, até lograrem êxito em expressar as opiniões, os desejos e os saberes de modo a interferirem na tomada de decisões políticas locais. As arenas analisadas no primeiro capítulo deste trabalho buscavam, em alguma medida, essa oportunidade de interferir nas questões sobre mobilidade urbana, embora com potencial para ir mais longe, conforme abordarei no próximo capítulo.

Assim é que as garantias das liberdades de expressão e de reunião assumem papel essencial nessa construção. Em verdade, elas são imprescindíveis ao processo democrático porque instrumentalizam os protestos e as reivindicações populares nas arenas, por onde são transmitidos recados e, ao mesmo tempo, onde se materializa a retroalimentação da democracia, fortalecida pelo exercício autônomo e direto do poder.

4 MAIS DO QUE TRANSPORTE COLETIVO: O DIREITO À CIDADE E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ARENA DE MOSSORÓ

havia um debate central, que era a mobilidade urbana (passagens, frota de ônibus, novas linhas etc.), mas como fundo, mesmo que não fosse tão flagrante, existia o impulso de construir uma maior participação popular nos vários âmbitos das políticas públicas. Talvez a mobilidade funcionasse como um "teste".

Essas palavras de João Paulo, um dos sujeitos centrais ouvido na pesquisa empírica, revelam que o Movimento Pau de Arara *a priori* propunha um debate em torno do valor das passagens, da qualidade da frota de ônibus e da criação de novas linhas. Entretanto, atrevo-me a dizer que ele pretendia bem mais que isso.

Conforme mencionei no primeiro capítulo, a atuação do Pau de Arara se traduziu numa mobilização espontânea, externa à esfera pública estatal, em parte articulada e organizada a partir de plataformas da internet e dos vídeos postados em canais do YouTube, além dos encontros presenciais de mobilização.

Protestar contra a situação caótica do transporte urbano era a centelha. Mas, lê-lo apenas nessa dimensão seria obscurecer a realidade material que estava por trás das narrativas. Seria menosprezar o sentimento de indignação e a capacidade de luta dos sujeitos que pretendiam fazer a própria história naquele contexto.

Por isso meu esforço agora é evitar que ele seja condenado por uma leitura superficial, que o enxergue apenas no campo dos protestos efêmeros de rebeldes sem causa. Pelo contrário, ele precisa ser lido na perspectiva de uma verdadeira arena de reivindicação e de luta pelo direito à cidade, com potencial para reinventar a própria democracia, a partir de novos arranjos participativos de âmbito local. Afinal, do que o Movimento Pau de Arara pode(ria) ser capaz?

Se no primeiro capítulo eu o explorei sob o prisma daquilo que de fato ele se revelou ser à época, vou aqui lhe decifrar potencialidades não afloradas em 2013, a fim de projetá-lo na dimensão de uma arena de construção do direito à cidade e de reinvenção da democracia, impulsionada pela temática da mobilidade urbana e pelas circunstâncias locais.

Para isso, optei pela estratégia metodológica de lhe extrair as potencialidades tomando por base as mensagens emitidas pelos sujeitos participantes, ainda que elas não estivessem tão explícitas. Além disso, busquei as informações produzidas por terceiros, em especial nos documentos midiáticos. Em seguida associei os dados obtidos à teoria democrática e ao relato de experiências exitosas de inovação no campo da participação popular.

No primeiro momento, trabalho conceitos, diagnósticos e diretrizes normativas de transporte e mobilidade urbana, tendo como norte o paradigma da qualidade de vida dos cidadãos, enquanto categoria teórica e direito fundamental. Em seguida, verso acerca das possíveis formas de intervenção popular nas políticas de mobilidade urbana, em âmbito municipal, com base no postulado da gestão democrática da cidade.

Culmino a análise apresentando quatro potencialidades do Movimento Pau de Arara que reputo essenciais, identificando meios ou canais que possibilitem ampliar e consolidar a participação direta, traduzidos em procedimentos espontâneos de sujeitos coletivos que podem levar à democratização do direito à cidade e à própria reinvenção da democracia. Em conjunto, tais potencialidades poderão vir a ensejar um projeto de mobilidade urbana participativa.

4.1 DIRETRIZES NORMATIVAS, CONCEITOS E DIAGNÓSTICOS

Começo, então, pelos aspectos normativos, conceituais e conjunturais de mobilidade urbana. De partida, é importante anotar a distinção existente entre os termos “transporte” e “mobilidade urbana”. Ambos estão vinculados à livre locomoção e integram o rol dos direitos fundamentais. São instrumentais e imprescindíveis ao acesso e ao usufruto de vários outros bens e serviços, em especial o trabalho, o lazer, a cultura e os equipamentos públicos de saúde e de educação.

Com efeito, a Constituição de 1988 prevê o direito à livre locomoção no território nacional em tempo de paz (art. 5º, XV) e o direito social ao transporte (art. 6º), sendo inclusive elemento a compor a definição do salário mínimo (art. 7º, IV). Segundo o texto da Constituição de 1988, compete à União fixar as diretrizes gerais sobre os transportes urbanos (art. 21, XX) e legislar privativamente sobre trânsito e transporte (art. 22, XI).

E, com o advento da Emenda Constitucional nº 82, de 16 de julho de 2014, instituiu-se o direito à segurança viária e à mobilidade urbana eficiente, com o sentido de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas, mediante estratégias de educação, engenharia e fiscalização de trânsito³⁸⁷.

Ainda de acordo com a Constituição de 1988, compete aos municípios organizarem e prestarem, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de transporte coletivo, que são considerados de caráter essencial (art. 30, V), inclusive com a garantia de acessibilidade para as pessoas com deficiência (art. 227, §2º) e de gratuidade aos maiores de sessenta e cinco anos (art. 230, §2º).

No plano infraconstitucional, a mobilidade urbana tem regulação estabelecida pela nº Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, que se reporta aos modos, aos serviços e à infraestrutura de transporte (art. 3º) além de defini-la como sendo o conjunto das condições em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano (art. 4º, II). Ademais, vale ressaltar, o transporte se constitui num dos núcleos formadores do conceito normativo de cidades sustentáveis, consoante dispõe o Estatuto da Cidade³⁸⁸.

Em termos conceituais, a mobilidade urbana consiste nos diversos modos de locomoção de pessoas e de cargas no interior da cidade. E as formas mais comuns desses deslocamentos são aquelas realizados a pé (caminhada, patins, *skate*), mediante tração animal (montaria, carroça, charrete), sobre duas rodas (bicicleta, motocicleta), em automóvel particular (com uso individual ou compartilhado), em micro-ônibus e ônibus (pelo sistema comum ou pelo *Bus Rapid Transit* – BRT), em transporte sobre trilhos (trem e metrô, inclusive no sistema de Veículo Leve sobre Trilhos – VLT), através de caminhonete, caminhão, embarcações fluviais e, em menor proporção, por helicópteros³⁸⁹.

³⁸⁷ BRASIL. Emenda Constitucional nº 82, de 16 de julho de 2014. Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc82.htm> Acesso: 8 ago. 2017.

³⁸⁸ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, art. Art. 2º, II.

³⁸⁹ Veículos de transporte aéreo, com alto custo operacional e inacessíveis ao povo em geral. São utilizados em coberturas jornalísticas, transporte de chefes de Estado e dos *Chief Executive Officers* (CEOs) de corporações, condução de médicos e/ou medicamentos em emergências e pelas polícias e Corpo de Bombeiros. Cf. a respeito, GOMES, Sérgio Bittencourt Varella; FONSECA, Paulus Vinicius da Rocha; QUEIROZ, Vanessa de Sá. O setor aeronáutico de helicópteros civis no mundo e no Brasil – análise setorial. Revista BNDES Setorial, nº 38, set. 2013, p. 213-264.

Portanto, do ponto de vista jurídico-normativo, há uma diferença importante entre “transporte” e “mobilidade urbana”, no próprio instante em que esta contempla, além do transporte propriamente dito, todos os demais modos de locomoção, inclusive aqueles não motorizados, bem assim o conjunto dos instrumentos jurídico-legais e das estruturas físicas necessárias à garantia do direito à circulação no interior do espaço urbano e, ao mesmo tempo, assecuratórios de outros direitos fundamentais inerentes à cidade.

Acerca da importância da mobilidade urbana para o usufruto dos bens e serviços disponibilizados na cidade, trago uma pergunta de Ermínia Maricato, ao indagar sobre o que seria mais importante na vida urbana do que ter mobilidade. Ou seja, poder “[...] acessar a tudo que a cidade oferece independente do local de moradia?”³⁹⁰

Considero, nesse sentido, os modos de deslocamento mais frequentes. Em quais condições eles se realizam? São confortáveis e seguros? Preservam a saúde e a integridade física das pessoas? É a partir dessas questões, inclusive, que proponho a conexão entre os temas da mobilidade urbana e da qualidade de vida, mesmo porque ambos integram o conteúdo normativo do direito à cidade.

Não posso negar a importância da elevação do transporte à condição de direito fundamental de natureza social, em face da Emenda Constitucional nº 90. Mas, coerente à linha crítica, indago se essa medida, por si só, é capaz de (e necessária para) desencadear uma agenda oficial de políticas públicas imprescindíveis à melhoria da mobilidade urbana no país? Ou ela tem apenas um efeito retórico, tentando demonstrar ao povo brasileiro que o Estado está atento à problemática da mobilidade urbana, numa tentativa de acalmar os ânimos mais “exaltados”?

Em verdade, ascende o conceito de bem-estar urbano, que se comunica bem com o paradigma da qualidade de vida, enquanto categoria teórica e direito fundamental³⁹¹. Extraído das ciências econômicas e administrativas, o conceito de qualidade (em sentido geral) se volta para a ideia de fabricação de produtos sem erros, mediante a adoção de métodos e processos eficientes, o que inclusive desencadeou

³⁹⁰ MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 15 (prefácio).

³⁹¹ LINHARES, Paulo Afonso. Direitos fundamentais e qualidade de vida. São Paulo: Iglu, 2002. Nessa obra, fruto de dissertação de mestrado na Universidade do Estado do Ceará, o autor faz uma abordagem conceitual de qualidade de vida e a conecta com os direitos fundamentais, de sorte a tipificá-la em “[...] uma categoria suficientemente ampla para abranger todos os direitos fundamentais da terceira geração” (op. cit., p. 144).

uma verdadeira guerra entre empresas concorrentes (*quality war*), cada uma querendo oferecer o melhor produto aos consumidores. Essas idealizações acabaram por ser transportadas para a esfera estatal, passando-se a exigir universalidade, eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos. Em essência, essa postura traduz o padrão da qualidade de vida³⁹².

Deveras, a preocupação de conectar esses temas aparece de forma marcante na ordem jurídico-normativo. A Constituição de 1988 estabelece que os municípios devem promover o desenvolvimento urbano com o objetivo ordenar as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Para a Organização das Nações Unidas, uma das metas a serem cumpridas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável é “proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária”³⁹³.

Há ainda legislação interna normatizando esses temas. É o caso da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, em cujas disposições categoriza o trânsito em condições seguras como direito de todos, em defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio ambiente³⁹⁴. E a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, autodenominada de Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem assim do equilíbrio ambiental³⁹⁵.

Também há a exigência de que os veículos de transporte coletivo devam cumprir determinados requisitos de acessibilidade, consoante dispõe a Lei nº 10.098,

³⁹² De acordo com Linhares, embora se possa falar em má ou péssima qualidade de vida, essa categoria, como aporte teórico e direito fundamental, é sempre positiva, dispensando o acréscimo da adjetivação “boa” e não sendo adequado substituí-la por “vida boa” e nem por “boa vida”. Para o autor, esse uso pode inclusive gerar duplo sentido, pois é comum no Brasil se relacionar a expressão “boa vida” ou “vida boa” a um conteúdo pejorativo. Assim, “boa vida” tanto poderia significar uma situação de vida vantajosa, com êxitos e felicidade, quanto a circunstância do “[...] indivíduo vagabundo, malandro, desocupado, ocioso ou vadio”. O autor alerta ainda que é frequente a utilização da expressão “fulano não trabalha, é um boa vida” para classificar alguém com aversão ao trabalho ou que não se importa em viver desleixadamente. Cf. LINHARES, Paulo Afonso. Direitos fundamentais e qualidade de vida. São Paulo: Iglu, 2002, p. 37.

³⁹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso: 27 set. 2015.

³⁹⁴ BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm> Acesso: 26 ago. 2017.

³⁹⁵ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso: 26 ago. 2017.

de 19 de dezembro de 2000, conhecida como Lei da Acessibilidade³⁹⁶. Isso permite àquelas pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida participarem das atividades sociais em igualdade de condições com os demais sujeitos. Esse comando normativo representa, pois, uma estratégia de inclusão geral e garantia da qualidade de vida.

Mas, é a Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, conhecida como Lei da Mobilidade Urbana, quem melhor aproxima a temática dos deslocamentos na cidade e preocupação com o bem-estar humano. Ela estabelece alguns princípios, diretrizes e objetivos a nortear a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Destacam-se, nesse sentido, a acessibilidade universal, com a redução das desigualdades e promoção da inclusão social, e o desenvolvimento sustentável das cidades, com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades, além do incentivo ao uso de energias renováveis e menos poluentes³⁹⁷.

Por essas razões, existe a necessidade da Política Nacional de Mobilidade Urbana, fixando um rol legal de diretrizes e metas. Entre elas, destacam-se as seguintes: a) integração com as demais políticas setoriais (habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo); b) prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; c) integração entre os diferentes modos e serviços de transporte urbano; d) mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade, inclusive mediante o incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes³⁹⁸.

³⁹⁶ BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10098.htm> Acesso: 26 ago. 2017.

³⁹⁷ BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm> Acesso: 26 ago. 2017.

³⁹⁸ BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm> Acesso: 26 ago. 2017.

Em face desse amplo tratamento normativo e da sua transversalidade, o tema da mobilidade urbana precisa se aproximar ao da qualidade de vida na cidade. E desse elenco normativo, é possível inferir a preocupação com a articulação entre as políticas públicas locais, observado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e tendo em mente a expansão ordenada e equilibrada da cidade, tanto do ponto de vista urbanístico quanto do ambiental e até econômico. A integração entre a política habitacional e o planejamento urbano e a gestão do uso do solo repercute nos tipos e dimensões de deslocamentos obrigatórios, ou seja, casa-trabalho-casa, casa-escola-casa, casa-lazer-casa e outras variações.

A intenção de garantir a boa qualidade do meio ambiente fica transparente no dever estatal de se priorizar os meios não motorizados de transportes ou, ainda que sejam adotados tais modos, que a opção recaia no sistema de transporte coletivo (de massa). Já a integração entre diferentes modos e sistemas de transporte, aliada à modicidade na política tarifária, impactam de maneira direta na vida dos usuários, com a ampliação de ofertas, economia de tempo e redução de gastos.

Não obstante esse arsenal normativo, o diagnóstico da realidade aponta no sentido da ineficácia social da legislação. De acordo com estudos da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob), órgão vinculado ao Ministério das Cidades, uma peculiaridade nas maiores cidades brasileiras tem sido a crescente participação das viagens motorizadas, tanto por transporte individual quanto por transporte coletivo, na mesma proporção em que se reduzem as viagens a pé e de bicicleta³⁹⁹.

Em verdade, há uma espécie de tirania do automóvel⁴⁰⁰ formatando cada vez mais as cidades. Ela demanda sempre mais avenidas e áreas destinadas a estacionamento, além de pontes, túneis e viadutos. Sem falar que altera o estilo de vida urbana. Aquele deslocamento até a loja, o supermercado ou a padaria da esquina, que poderia feito a pé, passa a ser realizado pelo veículo motorizado. Mas, diante da falta de prioridade pelo transporte coletivo de massa, o automóvel deixa de ser opção e se transforma em necessidade. Esse era o quadro em Mossoró no ano de 2013. E continua sendo.

³⁹⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana. 2015. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSE/planmob.pdf>> Acesso: 21 mar. 2016.

⁴⁰⁰ MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

Esse fenômeno gera várias consequências à população, desde a elevação da poluição atmosférica até a ocupação dispersa e fragmentada do solo urbano, passando pelo aumento da violência e dos acidentes de trânsito, sem falar dos engarrafamentos e do estresse. Um verdadeiro apocalipse motorizado, diagnostica Ermínia Maricato. E uma das explicações para tudo isso reside no fato de que os agentes produtores das políticas públicas (*policy makers*) estão bem aliados ao capital imobiliário, interessado em rodovias e avenidas preparadas para receberem condomínios fechados e *shopping centers*. Esse é o urbanismo modernista, segregador e baseado na tirania do automóvel na produção do espaço urbano. Uma realidade que leva à morte da rua, do pequeno comércio e das áreas centrais da cidade, degradadas de forma paulatina⁴⁰¹.

O fenômeno pode ser explicado, também, pelo modelo de organização e expansão urbana adotado no Brasil, cujas políticas setoriais permanecem dissociadas umas das outras. Quer seja por razões econômicas ou pela maior disponibilidade de espaço físico, as pessoas vão residir nas periferias, onde a terra e a moradia são mais baratas, embora sejam distantes dos respectivos locais de trabalho e dos equipamentos públicos (hospitais e clínicas médicas, escolas e universidades, espaços de cultura e lazer), de forma que têm de se deslocar todos os dias por longos, exaustivos e onerosos percursos, em geral congestionados por veículos automotores, importantes geradores de poluição. Calcula-se que “[...] os meios de transportes utilizados nas grandes cidades são responsáveis por mais de 25% do dióxido de carbono lançado na atmosfera diariamente”⁴⁰².

Mesmo com tantas externalidades negativas, às vezes o uso do transporte motorizado se torna necessário em função das grandes distâncias a serem percorridas, da indisponibilidade de ciclovias, da precariedade das calçadas, de fatores climáticos, em particular as elevadas temperaturas em determinados horários, aliados a valores culturais (*glamour* do automóvel individual, por exemplo) e ao medo da violência urbana.

No que diz respeito a Mossoró, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relativos a 2018, apontam que a cidade, segunda maior do Estado

⁴⁰¹ MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

⁴⁰² PELEGI, Alexandre. Mobilidade humana para um Brasil urbano. São Paulo: Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, 2016. Disponível em: < <http://www.mobilize.org.br/estudos/264/antp-lanca-cartilha-para-candidatos-as-prefeituras-assunto-mobilidade-urbana.html> > Acesso: 25 ago. 2017.

do Rio Grande do Norte, possui uma população de quase 300.000 habitantes. Em se tratando de urbanização, com dados de 2010, o IBGE aponta que 64.6% de domicílios possuem esgotamento sanitário adequado, 75.5% de domicílios urbanos em vias públicas apresentam arborização e apenas 4.5% de domicílios urbanos em vias públicas têm urbanização adequada, com a presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio⁴⁰³.

Quanto à frota, dados de 2016 informam a existência de quase 150 mil veículos de diversas categorias, com destaque para o predomínio dos automóveis de pequeno porte (54.250), das motocicletas (48.194) e das motonetas (15.615). Em relação ao transporte urbano de massa, constam apenas ônibus e micro-ônibus⁴⁰⁴.

A fim de diagnosticar o quadro da mobilidade urbana, a Secretaria de Mobilidade Urbana do Município (SEMOB) realizou, nos anos de 2014 e 2015, uma pesquisa domiciliar de entrevistas sobre a natureza dos deslocamentos na cidade, com foco na relação Origem/Destino (O/D), visitando cerca de 1.200 domicílios. Um dado muito relevante dessa pesquisa diz respeito ao percentual de deslocamentos humanos pelo modal transporte coletivo ônibus, que corresponde a apenas 8,9%, enquanto que a média nacional equivale a 29%⁴⁰⁵.

Outro componente importante nessa questão consiste no fato de que à cidade convergem três rodovias federais (BR-110, BR-304 e BR-405) e três estaduais (RN-013, RN-015 e RN-117), atraindo muitos veículos à zona urbana e aumentando os congestionamentos nos horários de pico.

Portanto, esses dados se comunicam bem com o quadro descrito no Pau de Arara sobre os problemas de quem se utiliza do sistema de transporte coletivo de Mossoró. Eles também são compatíveis com os elementos de outra pesquisa, que identificou os pontos fracos do sistema de transporte coletivo da cidade: a) grande parte de veículos sem acessibilidade universal; b) oferta insuficiente de transporte para alguns bairros; c) paradas sem conforto em alguns bairros; d) falta de iluminação

⁴⁰³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Mossoró. 2018. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/mossoro/panorama> > Acesso: 06 set. 2018.

⁴⁰⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Mossoró. 2016. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/mossoro/pesquisa/22/28120> > Acesso: 06 set. 2018.

⁴⁰⁵ MOSSORÓ. Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana – SEMOB. Síntese dos dados referentes à pesquisa origem/destino. Mossoró-RN, 2015.

em algumas paradas; e) falta de sinalização em algumas paradas; e f) falta de cobertura em algumas paradas⁴⁰⁶.

Estudos oficiais revelam que o modal predominante nas cidades com mais de um milhão de habitantes é o transporte coletivo, com 39,4%, seguido pelo individual, com 33,4%. Essa realidade se reflete na maior presença de frota de veículos particulares e de transporte coletivo, o que faz crescerem os problemas urbanos associados à circulação, notadamente os custos econômicos das suas principais externalidades, em especial a poluição e os acidentes, gerando um desperdício de mais de R\$ 10 bilhões por ano ao país⁴⁰⁷, além dos danos emocionais causados pelo estresse de um trânsito lento⁴⁰⁸ e pela falta de espaço para estacionamento⁴⁰⁹.

Esse perfil se contradiz ao disposto na legislação pertinente, uma vez que, como visto, uma das diretrizes da política nacional de mobilidade urbana consiste em priorizar os modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado⁴¹⁰.

Em face dessa situação e do aumento da frota de veículos automotores e da realidade caótica do trânsito por ele produzido, diversas estratégias podem ser adotadas para minimizar essas externalidades negativas. Uma delas seria instituir política de incentivo ao uso de combustíveis alternativos (menos poluentes), a exemplo do etanol (biocombustível líquido derivado de biomassa renovável) e do gás natural. Outra seria estimular o uso compartilhado do automóvel (sistema de carona).

Às vezes, o Poder Pública tem preferido a restrição à utilização do carro particular, mediante o sistema de rodízio, muito adotado em São Paulo, fixando quais os veículos autorizados a circularem em determinados locais e horários, de acordo

⁴⁰⁶ MOSSORÓ. Gerência Executiva de Trânsito. Plano de Mobilidade Urbana do Município de Mossoró/RN: consolidação das informações existentes. Mossoró-RN, 2010.

⁴⁰⁷ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana. 2015. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSE/planmob.pdf>> Acesso: 21 mar. 2016.

⁴⁰⁸ Há um dado relativo à cidade de São Paulo: em 2012, foi constatado que a velocidade média dos automóveis em alguns horários correspondia a 7,6km/h, igual à caminhada a pé. MARICATO, Hermínia. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, Hermínia [et. al.]. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Biotempo, Carta Maior, 2013.

⁴⁰⁹ Para reduzir o problema da pouca disponibilidade de espaço vazio em determinadas áreas urbanas, uma experiência realizada em New York (Estados Unidos) consiste em instalar “[...] plataformas hidráulicas para fazer estacionamento em andares, ampliando as vagas sem ampliar a área construída”. Cf. DUARTE, Fábio; SÁNCHEZ, Karina; LIBARDI, Rafaela. Introdução à mobilidade urbana. Curitiba: Juruá, 2012, p. 50.

⁴¹⁰ Lei nº 12.587/2012, art. 6º, II.

com as placas⁴¹¹. Outra hipótese consiste em cobrar pelo estacionamento em determinadas áreas, incentivando o uso de outros modais de transporte e a rotatividade que amplia vagas. É o caso da cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, onde existe o Sistema de Estacionamento Rotativo denominado Zona Azul⁴¹², instrumento inclusive previsto no Código de Trânsito Brasileiro⁴¹³ e utilizado noutros locais.

Em Londres, por exemplo, desde 2003, existe o programa de pedágio urbano, mediante o qual se cobra uma quantia diária pelo estacionamento numa área delimitada⁴¹⁴. Jan Gehl lembra que o efeito imediato dessa política foi a redução de quase vinte por cento do trânsito na zona central da capital britânica e a elevação do número de passageiros no transporte coletivo. Assim, “[t]ransformou-se o padrão de uso”, conclui ele⁴¹⁵.

Portanto, os dados levantados são importantes e até decisivos, uma vez que a mobilidade urbana é, como afirmei antes, essencial ao exercício de vários direitos fundamentais. Traçá-los, *a priori*, constitui uma iniciativa oportuna, adequada e louvável. Todavia, creio ser até mais importante fazer a análise crítica sobre a diferença entre “intenção” e “*praxis*” constitucional.

De posse dessas informações, fica mais fácil compreender o descontentamento revelado no Movimento Pau de Arara e a legitimidade de suas pautas e procedimentos. Diante da ausência de políticas de transporte e de mobilidade urbana que atendessem aos anseios dos pedestres e ciclistas e aos usuários do transporte coletivo, tem prevalecido a dificuldade de se deslocar na cidade, não restando alternativas senão os veículos motorizados de pequeno porte.

E o resultado disso já é bastante conhecido: congestionamentos no tráfego, perda de tempo, acidentes, poluição, violência, estresse e insegurança. Em suma,

⁴¹¹ O sistema de rodízio é criticado, pois acaba estimulando as pessoas a comprarem um veículo adicional, “[...] aumentando ainda mais os níveis de poluição”. Cf. DUARTE, Fábio; SÁNCHEZ, Karina; LIBARDI, Rafaela. Introdução à mobilidade urbana. Curitiba: Juruá, 2012, p. 52.

⁴¹² FORTALEZA. Lei nº 10.408, de 22 de outubro de 2015. Dispõe sobre a modernização e outorga de concessão do sistema de estacionamento rotativo zona azul e de áreas públicas para a construção de estacionamentos no município de fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2015/1041/10408/lei-ordinaria-n-10408-2015-dispoe-sobre-a-modernizacao-e-outorga-de-concessao-do-sistema-de-estacionamento-rotativo-zona-azul-e-de-areas-publicas-para-a-construcao-de-estacionamentos-no-municipio-de-fortaleza-e-da-outras-providencias>> Acesso: 18 set. 2017.

⁴¹³ Art. 24, X, da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

⁴¹⁴ DUARTE, Fábio; SÁNCHEZ, Karina; LIBARDI, Rafaela. Introdução à mobilidade urbana. Curitiba: Juruá, 2012, p. 52.

⁴¹⁵ GEHL, Jan. Cidades para pessoas. Tradução: Anita di Marco. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2015, p. 11.

esses dados estão a indicar o despreparo da cidade para garantir qualidade de vida a seus habitantes, conforme analisarei no próximo item.

4.2 QUALIDADE DE VIDA NO MEIO URBANO: APORTES JURÍDICO-NORMATIVOS, BASE TEÓRICA E AÇÃO POLÍTICA

Antes de tudo, lembro que as noções de gestão da qualidade total, de redução de custos na produção e de minimização de desperdícios, apesar da índole liberal-burguesa e terem sido antes associadas à iniciativa privada, devem ser estendidas até o setor público-estatal, no intuito de atingir a eficiência administrativa, a ampliação das políticas públicas e a melhoria na prestação dos serviços.

Essa proposta tende a repercutir de forma positiva nas condições de vida das pessoas, no próprio instante em que possibilita o acesso a serviços essenciais de melhor qualidade e à inclusão social generalizada. Mas, a efetivação de tudo isso depende da atuação política dos sujeitos sociais, tanto da classe política quanto dos cidadãos em geral. É nessa direção que proponho a discussão acerca das condições de vida no âmbito da cidade.

Deveras, a Constituição de 1988 evidencia a preocupação com o bem-estar desde o seu preâmbulo, quando o categoriza entre os valores supremos da sociedade brasileira. Em seguida, o bem-estar justifica a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 23, Parágrafo único), constitui elemento da função social da propriedade rural (art. 186, IV), objetivo da ordem social (art. 193) e do mercado interno na área da ciência, da tecnologia e da inovação (art. 219). Além disso, deve servir de parâmetro para as políticas dirigidas aos idosos (art. 230) e aos indígenas (art. 231, §1º).

Sobre qualidade de vida, o tema aparece de modo expressa em pelo menos dois aspectos essenciais: na questão do enfrentamento à miséria e na conservação ambiental. Com efeito, foi criado o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cujo objetivo é viabilizar aos brasileiros e brasileiras o acesso a níveis dignos de subsistência, devendo os recursos ser aplicados “[...] em ações suplementares de

nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social” e “[...] voltados para melhoria da qualidade de vida”⁴¹⁶.

No que se refere à conservação ambiental, há previsão de que todas as pessoas têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por considerá-lo essencial à qualidade de vida. Em função dessa relevância, impõe-se ao Poder Público e à coletividade o compromisso intergeracional de defendê-lo e preservá-lo hoje e sempre, controlando a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco a esse valor.

Nos documentos da Organização das Nações Unidas também surge a preocupação com essa temática. É o caso da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, cujo princípio 8 prevê: “[p]ara alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas”⁴¹⁷.

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Humano, realizada em Copenhague, no ano de 1995, afirmou na Declaração final que estava convencida de que o desenvolvimento econômico e social e a proteção do meio ambiente “[...] são componentes interdependentes do desenvolvimento sustentável e fortalecem-se mutuamente, o que constitui o quadro dos nossos esforços no sentido de alcançar uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas” (item 6)⁴¹⁸.

Ainda no âmbito dos documentos internacionais, menciono a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, de 2016, que, entre os princípios e compromissos elencados, categoriza a qualidade de vida como fundamento para o desenvolvimento e a gestão urbanos sustentáveis (item 34)⁴¹⁹.

Por fim, na legislação interna infraconstitucional, consigno que o Estatuto da Cidade prevê a qualidade de vida entre os critérios a serem observados nos Estudos

⁴¹⁶ Previsto no art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.

⁴¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Disponível em: < <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> > Acesso: 22 out. 2017.

⁴¹⁸ UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Biblioteca Virtual de Direito Humanos. Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Confer%C3%A7%C3%A3o-de-C%C3%BApula-das-Na%C3%A7%C3%B5es- Unidas-sobre-Direitos-Humanos/declaracao-e-programa-de-acao-da-cupula-mundial-sobre-desenvolvimento-social.html> > Acesso: 22 out. 2017.

⁴¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso: 5 out. 2015.

de Impacto de Vizinhança (art. 37) e também a insere no conteúdo da função social da propriedade urbana (art. 39).

Assim, sem prejuízo de outras compreensões, qualidade de vida é categoria teórica e paradigma de direitos fundamentais⁴²⁰ e consiste na possibilidade das pessoas satisfazerem seus projetos de vida, suas necessidades e anseios, sobretudo no que se refere ao bem-estar físico e mental, à segurança pessoal e patrimonial, expectativa de vida, liberdade política e de circulação, além de acesso a outros bens e serviços essenciais na área de saúde, educação, moradia, trabalho, cultura e lazer.

E, quando aplicado ao contexto urbano, esse paradigma vai encontrar contornos específicos. Na concepção de Jan Gehl, a dimensão humana das cidades possui quatro elementos constitutivos: vida, segurança, sustentabilidade e saúde⁴²¹. Explico de que modo essa relação acontece no quadro abaixo, construído a partir das lições desse autor:

TIPO DE CIDADE	CONFIGURAÇÃO
Viva	quando as pessoas se sentem convidadas a caminhar, pedalar e conviver nos espaços abertos, possibilitando o contato direto com a sociedade em torno delas e tornando esses espaços utilizáveis por muitos e diferentes grupos sociais.
Segura	quando as pessoas se movimentam e permanecem nos espaços urbanos porque dispõem de estruturas (atividades e funções) que transmitem o sentimento de segurança.
Sustentável	quando apresenta uma mobilidade urbana verde, ou seja, com deslocamentos a pé, de bicicleta ou por transporte público, compartilhado por um sistema de transporte público atrativo, confortável e seguro, com importantes benefícios econômicos e ambientais.
Saudável	quando o caminhar e/ou o pedalar se incorporam ao comportamento das pessoas, como padrões naturais da rotina diária, superando o sedentarismo e trazendo benefícios à saúde.

Mas, Gehl lembra que, desde a década de 1960, os planejadores urbanos negligenciaram essa dimensão humana, ao privilegiarem a criação de vias para o tráfego de veículos, limitando os espaços, criando obstáculos, gerando poluição e riscos de acidentes, quase eliminando a circulação de pedestres. Em suma, o planejamento e as estruturas urbanas vistos pela lente do modelo capitalista

⁴²⁰ LINHARES, Paulo Afonso. Qualidade de vida e direitos fundamentais. São Paulo: Iglu, 2002.

⁴²¹ GEHL, Jan. Cidades para pessoas. Tradução: Anita di Marco. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

acabaram influenciando no comportamento das pessoas e na própria funcionalidade das cidades⁴²².

Sobre mobilidade urbana e a sua relação com o bem-estar na cidade, Jannuzzi⁴²³ alude aos indicadores que podem caracterizar a qualidade do transporte público e do sistema viário, bem assim o nível de segurança dos deslocamentos: a) proporção de viagens realizadas por modalidade de transporte; b) índice de passageiros por quilômetro rodado; c) extensão total dos congestionamentos em horários de pico; d) risco aportado de acidentes; e) taxa de mortalidade por acidentes de trânsito.

Então, isso me leva à defesa de que a moldura normativa deve sempre ser interpretada e aplicada no sentido da cidade das pessoas, único modelo hábil a proporcionar a qualidade de vida dos respectivos moradores. Mesmo tendo diagnosticado esse quadro jurídico-normativo, também considero relevante identificar bases teóricas que o respaldem.

Nesse sentido, aponto duas possibilidades. Uma se traduz no conceito de desenvolvimento urbano sustentável, localizado entre a lógica da eficiência econômica e a busca por justiça social. A outra é relativa ao desenvolvimento como liberdade, que vincula a eliminação das exclusões sociais ao livre exercício da atividade política, embora a discussão sobre desenvolvimento não se apresente em cenário de consensos.

Pelo contrário, ela está inserida num mundo identificado por fortes contrastes político-ideológico e sociais. Amartya Sen lembra que existe o mundo da opulência e de mudanças notáveis, caracterizado pelo regime democrático participativo como modelo de organização política, direitos humanos e liberdade política como retórica prevalecente, maior expectativa de vida e interligação entre diferentes regiões do globo, com trocas, comércio e comunicações. Mas, por outro lado, existe o mundo da privação e da opressão extraordinária, aquele em que persistem a pobreza e as fomes coletivas e crônicas, permeadas de violação de liberdades políticas, discriminação de gênero, ameaças ao meio ambiente e à estabilidade econômica e social⁴²⁴.

⁴²² GEHL, Jan. Cidades para pessoas. Tradução: Anita di Marco. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

⁴²³ JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3 ed. Campinas: Alínea, 2006, p. 111.

⁴²⁴ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

Tanto que a abordagem desses modelos teóricos deve começar pela distinção entre crescimento (econômico) e desenvolvimento (social). Aquele se materializa na expansão da renda e da riqueza, sobretudo em termos de produto interno bruto, sem preocupação com distribuição de renda e igualdade material. Já o desenvolvimento pressupõe a melhoria da qualidade de vida das pessoas, possibilitando a inclusão generalizada e a conquista da isonomia material.

Ressalto, entretanto, que a própria exigência constitucional de bem-estar na cidade pode assumir diferentes matizes, a depender das ideologias e das posturas políticas e dos critérios de análise escolhidos. Os padrões teóricos do desenvolvimento sustentável e da eliminação das exclusões pela liberdade parecem dar guarida à concepção de cidade das pessoas (oposta à cidade do capital).

De fato, na Constituição de 1988 o meio ambiente ecologicamente equilibrado aparece como direito e bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, cuja preservação e defesa cabe ao Poder Público e à coletividade, inclusive como um compromisso das atuais em relação às futuras gerações (art. 225). Trata-se da consagração do desenvolvimento sustentável na ordem jurídica brasileira, em seu mais elevado nível.

A expressão “desenvolvimento sustentável” possui um sentido geral, universalizado pelo Relatório Brundtland⁴²⁵, consistente em encontrar as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender as suas próprias necessidades, e um mais específico, aplicável à cidade, denominado de desenvolvimento urbano sustentável⁴²⁶.

Mas, em ambos os casos, seu conteúdo tem recebido críticas. No sentido amplo, ele é acusado de ser impreciso (vago)⁴²⁷. No aspecto urbano, além dessa imprecisão e vagueza, ele constituiria apenas um mito e nem mesmo um paradigma⁴²⁸.

Esse caráter fantasioso do desenvolvimento urbano sustentável decorreria de duas razões. Primeiro, porque ele tentaria conciliar realidades inconciliáveis: o crescimento das cidades e, em oposição, a respectiva qualidade ambiental. Nessa

⁴²⁵ Disponível em: < <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm> > Acesso: 18 set. 2017.

⁴²⁶ PRADO, André Luiz. Desenvolvimento urbano sustentável: de paradigma a mito. *Oculum Ensaios: Revista de arquitetura e urbanismo*. Campinas, vol. 12(1), pp.83-97, janeiro-junho 2015.

⁴²⁷ ACSELRED, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Recife, nº 1, p. 79-90, maio 1999.

⁴²⁸ PRADO, André Luiz. Desenvolvimento urbano sustentável: de paradigma a mito. *Oculum Ensaios: Revista de arquitetura e urbanismo*. Campinas, vol. 12(1), pp.83-97, janeiro-junho 2015.

perspectiva, de um lado se põe o planejamento urbano, que não incorpora estudos ambientais; e, de outro, posicionam-se as ciências ambientais, alheias aos estudos urbanos⁴²⁹. O segundo fator a definir o desenvolvimento urbano sustentável como mito se traduz no discurso (ingênuo) de que a construção das cidades se faria pela convergência de interesses econômicos, sociais e ambientais, quando, em verdade, ela é produto do conflito permanente entre esses interesses⁴³⁰.

Afinal, a que interesses o planejamento urbano deve atender? À luz da Constituição de 1988 deveria ser aqueles afetos às pessoas, a fim de lhes efetivar o bem-estar, inclusive de modo a preservar esse direito para as gerações vindouras. Mas, diante da captura da classe política pelo capital econômico, o planejamento das cidades parece caminhar noutro sentido.

No momento em que os investidores capitalistas se apropriam do discurso hegemônico e da esfera pública estatal, a gestão urbana (*urban management*) visa mais aos interesses do sistema produtivo do que propriamente à justiça social. Já foi constatado que as cidades ingressam no mercado competitivo e passam a competir entre si pela atração de investimentos (cidade-empresa). O “selo de sustentabilidade” se constitui num passo à frente em relação à cidade que não o detém⁴³¹. Ou seja, esse selo representa um item de valorização do espaço, de atração para novos investimentos econômicos e não necessariamente de melhoria na qualidade de vida das pessoas que habitam a cidade.

Mas, caso seja admitido que o conceito de desenvolvimento sustentável tenha sido confiscado pelos interesses da economia e pelo discurso retórico da moda, e que ele seja incapaz de justificar o paradigma da cidade das pessoas, eis pode ser apresentada a proposta do desenvolvimento como liberdade. Seria outra possibilidade teórica para nortear o paradigma da qualidade de vida na cidade.

A partir daquela constatação que me referi há pouco, Sen, então, propõe a tese do desenvolvimento como liberdade, que seria a estratégia adequada para superar esses antagonismos. Nessa visão, a liberdade seria, ao mesmo tempo, o principal fim e o principal meio do desenvolvimento, que se traduz na eliminação das

⁴²⁹ PRADO, André Luiz. Desenvolvimento urbano sustentável: de paradigma a mito. Oculum Ensaios: Revista de arquitetura e urbanismo. Campinas, vol. 12(1), pp.83-97, janeiro-junho 2015.

⁴³⁰ PRADO, André Luiz. Desenvolvimento urbano sustentável: de paradigma a mito. Oculum Ensaios: Revista de arquitetura e urbanismo. Campinas, vol. 12(1), pp.83-97, janeiro-junho 2015.

⁴³¹ ACSELRED, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Recife, nº 1, p. 79-90, maio 1999.

privações da liberdade das pessoas (pobreza, exclusão social, negligência nos serviços públicos, tirania, intolerância), a fim de lhes garantir escolhas e oportunidades⁴³².

Por essa proposta de abordagem, o desenvolvimento deve extrapolar a ideia da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Interno Bruto, embora não precise descartar esses indicadores tradicionais. Mas, deve ele estar relacionado, antes de tudo, com a melhora da qualidade de vida e das liberdades substantivas das pessoas, na forma de acesso aos serviços de saúde e educação, bem como a existência da liberdade de participar das discussões públicas.

Enfim, o desenvolvimento como liberdade se traduz no processo de expansão das liberdades reais ou substantivas de que as pessoas desfrutam, entre eles os direitos civis e políticos, o direito de fiscalizar e criticar as autoridades, a liberdade de expressão e de imprensa, a pluralidade e a democracia, a distribuição da riqueza e a disponibilidade de crédito, a educação e a saúde, a garantia de transparência e de sinceridade no setor público, além de uma rede de segurança social que impeça a miséria, a fome e a morte prematura⁴³³.

Portanto, de um lado está o modelo das abordagens tradicionais, fundado na renda e na riqueza; do outro, está a proposta de desenvolvimento como liberdade, calcada na ideia de qualidade de vida e na garantia das liberdades substantivas. E esses modelos de análise podem ser trazidos para a seara urbana, a fim de consolidar o desenvolvimento adequado à Constituição de 1988.

Identificado o paradigma do bem-estar humano nas cidades, as questões que se impõem agora são as seguintes: quem vai estabelecer os contornos desse modelo? Quando, em quais instâncias e de que modo será estabelecida essa padronização? Não seria o momento de repensar o modo pelo qual são definidas as ações de governo? A democracia participativa não representaria uma estratégia importante nesse sentido?

Noutros termos, parece-me inadiável reorientar a forma de estruturação das políticas públicas. Desde a formulação até a implementação, passando pela avaliação dos resultados. Elas não devem mais ser definidas segundo processos de natureza

⁴³² SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

⁴³³ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

top-down. Ao invés disso, deveria ser priorizado o modelo *bottom-up*, que pressupõe a ampla ação político-participativa dos sujeitos afetados⁴³⁴. Proporei essa reflexão no próximo item.

4.3 INTERVENÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: POR UMA MOBILIDADE URBANA PARTICIPATIVA

A democracia é o regime político em que se pressupõe a participação dos cidadãos nas ações de governo, a fim de nelas interferir em favor dos legítimos interesses da coletividade. Essa presença é fundamental nas políticas urbanas de saúde, educação, moradia, saneamento ambiental, por exemplo. E na área da mobilidade urbana, pela respectiva natureza instrumental, não poderia ser diferente, haja vista a repercussão que exerce no cotidiano das pessoas.

Essa participação, no entanto, varia de acordo com os padrões normativos oficiais e o desenho político-administrativo da localidade (município), que podem estar abertos ou fechados à presença popular nas instâncias de decisão política. Do mesmo modo, a capacidade de articulação dos sujeitos em torno da atuação política pode facilitar esse exercício. É bom lembrar que não basta a existência dos canais de participação. Eles precisam ser bem utilizados.

No sistema representativo, a participação é indireta, mediante procedimentos eleitorais sazonais e formais, instituídos com o fim de escolher os representantes que vão desempenhar as funções executiva e legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ocorre que esse sistema tem se mostrado insuficiente para materializar a verdadeira ação participativa, por ser muito restritivo, ao não abranger a atuação política das pessoas nas esferas que extrapolem o alistamento eleitoral, as seções de votação e o período das eleições. Em verdade, esse modelo representativo gera uma fratura entre o Estado e a sociedade.

Tanto que, para além dele, existe um conjunto de institutos de participação previstos na Constituição de 1988, denominado de democracia semidireta. Trata-se do plebiscito, do referendo, da iniciativa popular a projeto de lei⁴³⁵ e da ação

⁴³⁴ Pelo modelo *top-down* (de cima para baixo), as políticas são decididas nos gabinetes e “ofertadas” ao povo, que deve obedecê-las. Na modelagem *bottom-up* (de baixo para cima), as políticas seriam definidas a partir da atuação dos afetados e às autoridades compete implementá-las.

⁴³⁵ Art. 14, I, II e III.

popular⁴³⁶. Nesse caso, os eleitores não se restringem a votar nas eleições e podem interagir com o poder público, ainda que parte das ações seja dependente da atuação dos poderes constituídos. Plebiscitos e referendos precisam ser convocados e a iniciativa popular apenas deflagra o processo legislativo. A procedência da ação popular depende do julgamento pelo Poder Judiciário.

Mas, há também o sistema de democracia participativa, cujo princípio regedor é a atuação direta e pessoal dos sujeitos na formação dos atos de governo⁴³⁷. É o caso das decisões vinculantes no orçamento participativo⁴³⁸, embora elas convivam ao lado de elementos do sistema representativo. De fato, nesse tipo orçamentário ocorre tanto a atuação política direta (assembleias populares) quanto aquela realizada mediante representação eleita (vereadores e prefeitos).

Reconhecida a importância da participação direta, trago a lume agora as diferentes maneiras de exercê-la. Uma delas consiste na forma institucionalizada, em que a atuação dos sujeitos se manifesta no âmbito dos espaços e das estruturas oficiais, conforme procedimentos previstos na legislação, a exemplo de conselhos, ouvidorias, conferências, audiências públicas e, conforme acabei de citar, os orçamentos participativos. A outra é a forma não institucionalizada, em que as pessoas se organizam e se mobilizam de modo espontâneo, no espaço físico das ruas e/ou no ciberespaço, fora das instâncias oficiais e independente de procedimento legal. Por esse processo, as pessoas manifestam indignação diante daquelas medidas que entendem ilegítimas, reivindicam direitos e apontam alternativas, podendo vir a conquistar direitos.

Figura-me, pois, relevante analisar esses dois padrões de participação a fim de lhes compreender as razões de existência e, sobretudo, demonstrar que eles podem convergir em favor do exercício democrático do poder, de sorte a enaltecer o potencial do Movimento Pau de Arara na construção do direito à cidade e a sua propensão em contribuir para a reinvenção da democracia, com a ação focada nas políticas de mobilidade urbana locais.

⁴³⁶ Art. 5º, LXXIII.

⁴³⁷ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁴³⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. Democracia e Participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto: Afrontamento, 2002.

Passo então a abordar as formas institucionalizadas de atuação dos sujeitos. Ratifico o que foi dito antes: a participação institucionalizada⁴³⁹ é aquela que ocorre no âmbito das estruturas estatais (oficiais) e mediante procedimentos legais estabelecidos. Tem fundamento no princípio constitucional da soberania popular, segundo o qual todo o poder emana do povo⁴⁴⁰, e em diversos outros preceitos da Constituição de 1988, consoante ilustro no quadro abaixo:

ITEM	INSTRUMENTO	DISPOSITIVO
1	participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos	art. 10
2	eleição de um representante dos trabalhadores com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores nas empresas com mais de duzentos empregados	art. 11
3	plebiscito, referendo e iniciativa popular a projeto de lei	Art. 14
4	direito de qualquer contribuinte poder examinar e questionar a legitimidade das contas municipais, que devem ser expostas anualmente pelo período de, no mínimo, sessenta dias	art. 31, §3º
5	ouvidorias e corregedorias para os usuários dos serviços públicos	art. 37, §3º
6	iniciativa legislativa popular	art. 27, §4º, art. 29, XIII e art. 61, §2º
7	acesso aos Tribunais de Conta para qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato poder se dirigir a ele para denunciar irregularidades ou ilegalidades na Administração Pública	art. 74, §2º e art. 75
8	direito dos trabalhadores, dos empregadores e dos aposentados a participarem dos órgãos colegiados	Art. 194, VII
9	princípio da gestão democrática no sistema educacional e da cultura	Art. 206, VI e art. 216, §2º

No que se refere à mobilidade urbana, existem instrumentos e instâncias de participação. A Constituição de 1988 prevê a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, além da iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de

⁴³⁹ Expressão muito utilizada por Avritzer. Cf. AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

⁴⁴⁰ De acordo com a Constituição de 1988, "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (art. 1º, Parágrafo único).

manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (democracia semidireta)⁴⁴¹. A própria inserção de um título dedicado à política de desenvolvimento urbano foi resultado da mobilização e da participação popular⁴⁴².

No plano infraconstitucional, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade e principal marco regulatório na área de política urbana no país, elenca diversas ferramentas de participação institucionalizada. De acordo com esse Estatuto, podem ser apontados os seguintes elementos de caráter geral:

ITEM	INSTRUMENTO	DISPOSITIVO
1	gestão democrática como diretriz da política urbana	art. 2º
2	oitiva da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população	art. 2º, XIII
3	gestão orçamentária participativa, mediante a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual	art. 4º, III, “f” e art. 44.
4	garantia da participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil na política urbana	art. 4º, §3º
5	audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade durante a elaboração e implementação do plano diretor	art. 40, §4º, I

Em perspectiva geral, essas ferramentas evidenciam o intuito de potencializar a participação popular e de associações representativas dos segmentos sociais na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

E, para além desses institutos de natureza genérica, há ainda aqueles instrumentos que são específicos para materializarem o conteúdo da gestão democrática da cidade, consoante resumo no quadro seguinte:

⁴⁴¹ Art. 29, XII e XIII.

⁴⁴² AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Vol. 91, 2010, p. 205-221. No texto, Avritzer destaca o Movimento Nacional de Reforma Urbana, integrado por movimentos populares, organizações não-governamentais, sindicatos e associação profissionais, e as suas decisivas contribuições para a regulação urbana no Brasil, como a aprovação das emendas populares na Assembleia Constituinte (1987-1988), a aprovação do Estatuto da Cidade e de diversos Planos Diretores Municipais.

ITEM	INSTRUMENTO	DISPOSITIVO
1	órgãos colegiados de política urbana	art 43, I
2	debates, audiências e consultas públicas	art 43, II
3	conferências sobre assuntos de interesse urbano	art. 43, III

Portanto, o Estatuto da Cidade foi estruturado de forma a moldar a política urbana com ênfase na ampla participação social, a fim de traduzir o espírito da Constituição de 1988 e a luta dos movimentos sociais urbanos em defesa da democratização da cidade.

Nessa mesma linha segue a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana⁴⁴³. De acordo com essa lei, o objetivo da Política Nacional de Mobilidade Urbana é contribuir para o acesso universal à cidade, tendo como caminho o planejamento e a gestão democrática. Desse modo, vários instrumentos de participação popular são nela estatuídos. O quadro abaixo os resume:

ITEM	INSTRUMENTO	DISPOSITIVO
1	órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços	art. 15, I
2	ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas	Art. 15, II
3	audiências e consultas públicas	Art. 15, III
4	procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas	Art. 15, IV

Em suma, no sistema jurídico brasileiro há um importante catálogo de instrumentos institucionalizados de participação popular, vinculados, portanto, às instâncias estatais e aos procedimentos formais pré-estabelecidos. Nessa dimensão ampliada, são institutos que visam a oportunizar a manifestação da sociedade e,

⁴⁴³ BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm> Acesso: 19 jul. 2017.

também, coletar dados e contribuições úteis para gestores públicos (*policy makers*), agregando confiança, clareza e segurança ao processo decisório⁴⁴⁴.

Contudo, não posso deixar de mencionar os riscos ou limites dessa modalidade de participação. Em primeiro lugar, porque nem sempre existe disposição para o diálogo sincero, racional e equilibrado entre governantes e sociedade, o que bloqueia a formação de consensos racionais sobre questões em disputa (política de transportes e valor das tarifas, por exemplo). Considerando as experiências examinadas no primeiro capítulo, essa indisposição para o diálogo é bem marcante logo no início dos movimentos, podendo ser superada à medida em que se agregam mais forças e aumenta a repercussão no âmbito midiático. Em segundo lugar, porque às vezes podem se conservarem incólumes as matrizes da tradição política brasileira, apoiada em comportamentos clientelistas (troca de favores), paternalistas (deixe comigo) e autoritários (sabe com quem está falando?).

Destaco, por fim, a crítica apontada por Avritzer, no sentido de que essa institucionalidade, desencadeada a partir da Constituição de 1988, não ocorreu de modo equilibrado nas diversas áreas. Se por um lado os setores da saúde, assistência social e criança e adolescente são bem representadas por conselhos e conferências, outros atores e segmentos ainda lutam por isso, como é caso da juventude, da mobilidade urbana e do transporte⁴⁴⁵.

Essa menor oportunidade de participação social na seara da mobilidade urbana pode explicar, em parte, o fortalecimento das revoltas em torno da temática, em especial no âmbito do transporte público, conforme demonstrei no primeiro capítulo, quando analisei experiências vivenciadas em algumas cidades. Se o sistema representativo não consegue dar vazão aos reais interesses da coletividade e tampouco o arcabouço participativo-institucionalizado parece fazê-lo a contento, eis que a esperança é depositada agora no poder de pressão que os mecanismos não institucionalizados podem exercer a partir das ruas.

⁴⁴⁴ OLIVERIA, José Carlos de; RAVAGNANI, Christopher Abreu. A democracia participativa nos serviços públicos de saneamento básico: estudo de caso das audiências públicas da ARSESP. Revista da Faculdade de Direito UFMG, Belo Horizonte, n° 69, pp. 221-238, jul./Dez. 2016. No artigo, os autores fazem um estudo sobre as audiências públicas realizadas pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento do Estado de São Paulo e concluem que, mesmo com a realização delas, existe “[...] um verdadeiro déficit democrático” pela ausência de informações do poder público para os usuários, além da dificuldade de acesso, participação e debate nessas audiências, realizadas em dias úteis e no horário de trabalho da maioria da população.

⁴⁴⁵ AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

Por ora, é importante ressaltar que, em defesa de melhorias na mobilidade urbana, existe também a possibilidade da participação popular não institucionalizada, de origem espontânea, desapegada a formalismos e procedimentos legais pré-definidos, manifestada na esfera pública política não estatal, tanto em redes de internet, quanto nas ruas. É a respeito dessa nova modalidade de participação que vislumbro potenciais no Movimento de Mossoró. No item seguinte cuido desse assunto.

4.4 CENÁRIO LOCAL E POTENCIALIDADES DO MOVIMENTO PAU DE ARARA

se ele tivesse continuado, poderia ter formado conselho e grupo de trabalho para atuar junto com o Poder Público e conseguir implementar as reivindicações pautadas à época.

As palavras em epígrafe aludem ao potencial do Movimento Pau de Arara. Elas foram externadas por Cláudia Regina, Prefeita de Mossoró à época do evento. Concordando com essa ideia, entendo que, de fato, ele não deveria ter encerrado as atividades sem antes constituir foros e instâncias permanentes de reivindicação. Com essa criação, poderia ampliar as pautas, sofisticar os procedimentos e fortalecer a luta pelo direito à cidade, incluindo a democratização das políticas públicas de mobilidade urbana.

Em vista disso, passo, agora, a analisá-lo do ponto de vista das potencialidades, ainda que não aproveitadas (não a floradas), considerado o contexto histórico em que ocorreu, em especial na perspectiva de referenciá-lo segundo a teoria da reinvenção da democracia. Noutras palavras: em que termos poderia ele favorecer a consolidação da democracia, ao menos em nível local.

Nesse sentido, trabalho com a possibilidade de surgirem novos arquétipos ou arranjos de participação das pessoas nas definições políticas de maior relevância. Refiro-me aos processos que se manifestam na esfera não estatal, avaliando-os à luz das tendências democráticas hodiernas.

Haja vista não ter conseguido pleno êxito, segundo afirmaram os próprios sujeitos colaboradores desta pesquisa, e pelo fato de persistirem ainda vários problemas de mobilidade urbana em Mossoró, além dos que vão surgindo, a lógica

impunha que o Movimento Pau de Arara não arrefecesse. Deveria ter continuado, mediante novos procedimentos, novas estratégias e demandas. Por essa razão, acho importante agora ressaltar algumas das suas mais relevantes potencialidades, sendo irrelevante o fato de que elas não conseguiram ainda ser afloradas.

Retomo Becker para afirmar que, diante da impossibilidade de retratar determinada realidade social na sua inteireza, é preciso definir quais parcelas precisam ser traduzidas a fim de representar o todo⁴⁴⁶. Meu primeiro esforço aqui consiste em fazer essa escolha.

No caso, opto por analisar, a seguir, algumas das potencialidades do Movimento Pau de Arara que, se realizadas, poderiam (ou ainda poderão) transformá-lo numa trincheira permanente de reivindicação e de luta pelo direito à cidade, ultrapassando a simplória ideia de que não passava de uma aglomeração efêmera de sujeitos protestando, influenciada pela conjuntura nacional de “insurreição”, despida de subjetividade coletiva e de ânimo para transformar a realidade local.

4.4.1 Produzir uma agenda em torno da mobilidade urbana

Em manifesto próprio, nas redes sociais e nos discursos orais, o Movimento Pau de Arara propugnava pela implementação do plano de mobilidade urbana, deixando a entender que esse instrumento já existia e só faltava colocá-lo em prática. A ex-prefeita e o secretário entrevistados também afirmaram a existência desse plano em Mossoró.

Todavia, vou demonstrar que, a rigor, não havia e ainda não há um plano de mobilidade urbana em Mossoró, consideradas as diretrizes fixadas na legislação nacional pertinente ao tema e os próprios anseios externados na arena mossoroense. O que existe é um estudo técnico, realizado em 2010, para diagnosticar a realidade local. Nele, são apontadas algumas medidas que deveriam ser implementadas “num futuro plano”.

Emerge, pois, a necessidade de uma agenda política em torno dessa temática. Algo que seja capaz de impulsionar políticas públicas consistentes, com normas, procedimentos, estruturas e pessoal suficientes aptas a criarem e

⁴⁴⁶ BECKER, Howard S. Métodos de pesquisa em ciências sociais. Tradução: Marco Estevão e Renato Aguiar. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

implementem direitos nessa área tão importante para a consecução do paradigma da qualidade de vida na cidade.

Uma parte dessa estruturação até já foi criada. É o caso da Secretaria Executiva de Mobilidade Urbana e Trânsito, com o rol extenso de atribuições, competindo-lhe, por exemplo, divulgar e executar políticas públicas de mobilidade e acessibilidade urbana, além de planejar, fixar diretrizes, coordenar e executar a fiscalização e o policiamento de trânsito de competência do Município.

Cabe-lhe, ainda, ordenar o sistema de transportes urbanos do Município, definindo as ações para torná-los mais eficientes, mais modernos e acessíveis ao cidadão, inclusive realizando estudos e elaborando projetos que promovam a modernização dos serviços de mobilidade urbana, implementando medidas com vistas a torná-la mais segura e racional.

Integra também esse rol, entre outras atividades, a missão de projetar e executar ações que visem à redução da circulação de veículos, a adequação dos locais de estacionamento e a reorientação do tráfego, permitindo maior fluidez ao trânsito e a diminuição da emissão de poluentes.

Destaco, por fim, a tarefa de promover campanhas sócio educativas sobre o trânsito, inclusive nas escolas, com ênfase na educação e conscientização dos motoristas, ciclistas, motociclistas e pedestres, priorizando o respeito à vida e às normas de trânsito⁴⁴⁷.

O que é esperado dessa normativa é o incremento da liberdade de locomoção e do tratamento adequado a pedestres, ciclistas, pessoas com deficiência, idosos, gestantes, motociclistas, condutores de automóvel e de veículos a tração animal, usuários do transporte público e demais sujeitos utentes da cidade.

Até chegou a ser deflagrado o processo legislativo para implantar medidas de acessibilidade no sistema de transporte público, que, pelo menos, amenizaria os problemas nessa área. Com efeito, foi apresentado o Projeto de Lei nº 461/2014, com a pretensão de instituir a Política de Mobilidade e Acessibilidade de Pessoas com

⁴⁴⁷ MOSSORÓ. Lei Complementar nº 126, de 29 de janeiro de 2016. Altera a Lei Complementar nº 105, de 04 de julho de 2014, dispondo sobre alterações na organização administrativa da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Mossoró e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.prefeiturademossoro.com.br/jom/jom341.pdf>> Acesso: 24 abr. 2018.

Mobilidade Reduzida. Ele tramitou por algum tempo, mas foi arquivado pela extinção da Legislatura na Câmara Municipal⁴⁴⁸.

A propósito, lembro que, mesmo se a iniciativa legislativa tivesse avançado, seria apenas o começo de um longo processo de luta. Em todas as fases de tramitação legislativa seria imprescindível a participação popular, para conhecer a proposta, demandar, sugerir e criticar os instrumentos que iriam se apresentados durante a tramitação. E, mesmo depois de cumpridas as etapas do processo legislativo, passaria a ser necessário o engajamento, bem com a luta contínua da sociedade, com vistas à respectiva implementação pelo Poder Executivo.

Isso não é tudo. A fim de diagnosticar melhor o cenário local sobre o tema da mobilidade urbana, formulei consulta à Procuradoria Geral do Município de Mossoró (anexo), baseando-me na Lei de Acesso à Informação. Indaguei se existia legislação municipal institucionalizando o Plano de Mobilidade Urbana.

Em resposta, o Secretário Executivo de Mobilidade Urbana e Trânsito informou, através do Memorando nº 168/2018-SESEM (anexo) que a Lei Complementar nº 59/2011 dispõe sobre o tema. No texto oficial publicado consta a remissão ao endereço eletrônico <http://www.prefeiturademossoro.com.br/pmu/>, onde constam os anexos à referida legislação⁴⁴⁹.

Tais anexos (à lei) se constituem em dois estudos da Gerência Executiva de Trânsito (GETRAN), ambos datados de 2010. Anteriores, portanto, à Lei de Mobilidade Urbana, que é de 2012. O primeiro diz respeito à “geração de alternativas para o transporte coletivo urbano do município”. Nele, constam previsão de rede integrada, cobertura, traçado das linhas, distâncias, frequências, custos operacionais, tarifas e infraestruturas, incluindo paradas acessíveis, confortáveis e que ofereçam informações aos usuários. Já o segundo anexo corresponde à “simulação de alternativas, detalhamento da alternativa selecionada e programa de ação”, constando o seguinte:

[...] o Plano de Mobilidade Urbana para o município de Mossoró será realizado em 180 dias, de acordo com o cronograma pela START consultoria, com a

⁴⁴⁸ MOSSORÓ. Projeto de Lei nº 461, de 3 de novembro de 2014. Dispõe sobre a política de mobilidade e acessibilidade de pessoas com mobilidade reduzida, no âmbito do município de Mossoró, em conformidade com a Lei Federal 10.098/2000, Lei Federal 10.048/200 e o Decreto Federal 5.296/2004 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmm.rn.gov.br/>> Acesso: 7 maio 2016.

⁴⁴⁹ MOSSORÓ. Lei Complementar nº 59, de 16 de novembro de 2011. Dispõe sobre o Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Mossoró – PDMU e dá outras providências. Jornal Oficial de Mossoró. Ano IV, n. 121, 18 nov. 2011.

participação maciça da população e em conformidade com a política desenvolvida pelo Ministério das Cidades⁴⁵⁰.

Esse trecho do documento deixa evidente que se tratava, em verdade, de um estudo prévio e preparatório à elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de Mossoró, o que ainda não aconteceu. Em síntese, no ano de 2010 foi realizado um estudo sobre a realidade da mobilidade urbana em Mossoró. Esse estudo gerou vários produtos e dois deles foram anexados à Lei Complementar 59/2011, que os definiu como o Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Mossoró.

Entretanto, questiono se esse estudo (materializado nos dois anexos) pode ser considerado o Plano de Mobilidade Urbana de Mossoró. Por isso, indaguei ao Secretário se havia algum estudo técnico oficial de diagnóstico das condições locais de mobilidade urbana, com vistas ao cumprimento da Lei nº 12.587/2012, em especial os prazos previstos no art. 24.

O Secretário respondeu que o município “[...] já dispõe de um Plano de Mobilidade Urbana, tendo sido elaborado dentro do prazo previsto na Lei”. Ele se refere ao estudo de 2010 e à Lei Complementar 59, de 2011. Saliento que lei nacional delimitadora do conteúdo dos Plano de Mobilidade Urbana é de 2012, posterior ao diagnóstico e à regulamentação em âmbito local.

Para saber se existia uma estrutura adequada para o exercício da participação institucionalizada, perguntei se em Mossoró havia Conselho Municipal da Cidade, de Mobilidade Urbana ou de Transporte e se eram realizadas conferências, consultas ou audiências públicas sobre mobilidade urbana. Além disso, perguntei se, caso existissem essas instâncias, ocorria a efetiva participação popular. Noutros termos, perquiri qual seria o número médio de pessoas que delas participam.

Na resposta do Secretário consta que há a previsão legal tanto do Conselho da Cidade quanto do Conselho Municipal de Trânsito e Transportes Urbanos (CMTTU). Mas, ele acrescenta o seguinte: “[...] os seus membros ainda não foram efetivamente nomeados, portanto não estão funcionando na prática”. Infiro, dessa resposta, que não há efetiva participação institucionalizada nessa área temática.

Com o objetivo de inteirar-me sobre a presença de canais interativos entre a gestão do sistema de mobilidade urbana e os respectivos usuários, inquiri se existia

⁴⁵⁰ MOSSORÓ. Gerência Executiva de Trânsito. Plano de Mobilidade Urbana de Mossoró – PMUM [Produto 8]. Disponível em: < <http://www.prefeiturademossoro.com.br/pmu/anexo2.pdf> > Acesso: 25 maio 2018.

uma ouvidoria específica para tratar de questões relacionadas à mobilidade urbana. E, caso existisse, qual seria a demanda anual de providências a ela solicitada. Nesse caso, a intenção era avaliar-lhe a importância ou representatividade social. Na resposta, o Secretário informou que “[n]ão existe no município uma ouvidoria específica para as questões de Mobilidade Urbana, existe sim uma ouvidoria geral do município que engloba todos os setores da administração municipal [...]”.

Portanto, à luz da Lei nº 12.587/2012, o Município de Mossoró não atende de modo pleno aos comandos normativos da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Da mesma forma, ele também não tem cumprido o dever constitucional e legal de regulamentar essa matéria, algo que ficou muito evidente nos protestos e nas reivindicações de 2013. Daí a minha tese de que o Movimento Pau de Arara tinha o potencial de desencadear a construção de uma agenda nessa área.

Cito Boaventura de Sousa Santos para lembrar que os momentos mais criativos da democracia raramente ocorreram nas salas dos parlamentos, mas nas ruas. Nelas, os cidadãos revoltados forçaram as mudanças de regime ou a ampliação das agendas políticas, entre elas, a prioridade da vida humana sobre os lucros dos banqueiros e especuladores, a recusa ou renegociação da dívida, um modelo de desenvolvimento social e ecologicamente justo, o fim da discriminação sexual e racial e da xenofobia contra os imigrantes, a não privatização de bens comuns da humanidade, a exemplo da água, ou de bens públicos, como os correios, a reforma do sistema político para o tornar mais participativo, mais transparente e imune à corrupção⁴⁵¹.

Sob esse aspecto, parece razoável pensar que o Movimento Pau de Arara teve uma oportunidade singular para trabalhar a sensibilização da sociedade e do Poder Público, em nível local, na direção de deflagrar os processos políticos necessários à construção dessa agenda. Mas, uma vez parando de protestar, de pressionar e de lutar pelas medidas adequadas e necessárias à transformação da mobilidade urbana local, também não conseguiu avançar na construção das políticas públicas nesse segmento. Ainda há tempo.

⁴⁵¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. A pensar nas eleições. 2011. Carta Maior. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/A-pensar-nas-eleicoes/6/16993>> Acesso: 1º maio 2018.

4.4.2 Constituir um movimento social urbano

Percebia à época e, com a pesquisa, continuo a vislumbrar no Movimento Pau de Arara um extraordinário potencial para constituir um novo movimento social urbano, em âmbito local, considerados os critérios apontados por Castells para tanto⁴⁵². No próprio instante em que focasse as “contradições da cidade”, conseguisse maior “inserção na estrutura de classes sociais” e “articulação com a dinâmica da sociedade”, o Pau de Arara ganharia essa dimensão.

Nessa perspectiva, vem a calhar a reflexão proposta por Cíntia Simão, para quem as manifestações em torno das questões sociais em Mossoró são também explicadas pelo histórico domínio político da família Rosado e no respectivo modelo de gestão, lastreado em políticas paternalistas e assistencialistas, permeadas de empreguismo e nepotismo⁴⁵³.

Vários dos atores centrais tinham experiência no campo da organização de movimentos sociais. E alguns deles, ao preencherem os formulários que lhes enviei, relataram a articulação do movimento com outros coletivos e movimentos sociais. Foram citados a Marcha Mundial de Mulheres, por Rayane, Artur, Camila, Cláudio, Taísa, Cíntia, Socorro e João Paulo; o movimento sindical, por Rayane, Cláudio e João Paulo; o movimento estudantil, por Rayane, Genivan, Cláudio, Taísa, Zélia e Cíntia; o MST, por Euclides, Cláudio e Cíntia; o quizomba, por Camila; o levante popular da juventude, por Camila e Maria Clara, os movimentos urbanos, por Cláudio; o movimento cultural, por Taísa; e o Grito dos Excluídos, por Zélia e João Paulo.

Além disso, o Movimento Pau de Arara se articulava com partidos políticos, conforme respondeu Cíntia e João Paulo; com a Pastoral Operária, com o Centro de Estudos Bíblicos e com Movimento Mística e Revolução, de acordo com João Paulo. Resta inquestionável, pois, a presença de um poderoso referencial empírico, de sorte a facilitar essa formação.

Ao constituir um movimento social, poderia abrir novos espaços de participação não institucionalizada, compreendendo o conjunto de comportamentos e de estratégias populares de natureza política. Imensuráveis em termos quantitativos,

⁴⁵² CASTELLS, Manuel. Cidade, democracia e socialismo: a experiência das associações de vizinhos de Madri. Tradução: Glória Rodriguez. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, p. 68.

⁴⁵³ SOUZA, Cíntia Simão de. A nossa luta é todo dia: serviço social e movimentos sociais em Mossoró – Rio Grande do Norte. 2013. Monografia (Graduação em Serviço Social). 93f. Mossoró, 2013.

tais movimentos urbanos se manifestam fora das instâncias governamentais ou estruturas dos poderes (conselhos, conferências, audiências públicas, ouvidorias) com a finalidade precípua de interferir nas ações de governo, articulando sujeitos e exercendo pressão em todo o ciclo das políticas públicas (*policy cycle*).

Lembro que algumas características demarcam bem essa modalidade de participação. Nela, os atores elegem suas pautas (saúde, educação, moradia, transporte, democracia) e se mobilizam de forma espontânea para defendê-las. Para isso, agem articulando mentes, criando significados e contestando determinadas decisões de poder. Organizam-se de forma horizontal, abolindo hierarquias, e deliberam em assembleias, evitando ao máximo a delegação de poderes⁴⁵⁴.

Os movimentos sociais constituem, portanto, manifestação típica dessa modalidade de participação. Eles atuam mediante ações sociopolíticas coletivas de atores diversos, entre eles trabalhadores sem acesso à terra e/ou à moradia, afrodescendentes e comunidades LGBT, estudantes e usuários do transporte público, buscando pressionar os governos mudarem comportamentos políticos e atender-lhes as pautas⁴⁵⁵.

Em perspectiva histórico-cronológica, Scherer-Warren analisa a trajetória das ações coletivas no âmbito América Latina e as categoriza em quatro paradigmas ou fases do pensamento sociológico no decorrer do século passado. Para formatar esses modelos analíticos, ela utiliza os critérios “época” e “natureza das demandas”, conforme detalho nas linhas seguintes⁴⁵⁶.

A primeira fase representa as lutas de classe do século XX, até o início dos anos de 1970, empenhadas nas mudanças macroestruturais, no modo de produção, em que o debate girava em torno do desenvolvimento, da dependência e da modernização. Não se dava atenção às ações coletivas de grupos específicos, mas das classes sociais.

⁴⁵⁴ CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

⁴⁵⁵ Gohn elenca os principais temas em torno dos quais se formam os movimentos sociais contemporâneos: questão urbana, meio ambiente, gênero, etnia e gerações, acesso a direitos, fome, trabalho, questões religiosas, questão rural, comunicações e assuntos globais. Cf. GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 44.

⁴⁵⁶ Sobre o conteúdo de cada um desses paradigmas, cf. SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. 3 ed. São Paulo: Loyola, 2005, em especial o Capítulo I (teoria dos movimentos sociais na América Latina).

Já a segunda fase espelha as lutas nacional-populares da década de 1970, de caráter microestrutural e multifacetado. Ao invés analisar as condições objetivas de classe, com ênfase na mudança estrutural-econômica (luta de classes), são avaliados os potenciais de articulação de diversos atores sociais, uma tendência que iria se consolidar logo depois.

Com efeito, a terceira fase reflete os movimentos de base (*grassroots movement*) da primeira metade dos anos 1980. Entre eles, os movimentos urbanos e das comunidades eclesiais de base, as lutas pela terra e pela moradia, além dos movimentos ecológicos, de jovens, de sindicatos e de direitos humanos. Tais ações coletivas são denominadas de “novos movimentos sociais”, porque se contrapõem às formas tradicionais do agir político.

E a quarta fase vai se constituir nos anos de 1990 e simboliza as redes de movimentos (*networks*)⁴⁵⁷, que surgem diante do aumento da pobreza, da insegurança e da violência, gerando novos enfoques analíticos e demandas por democratização política e reformas institucionais.

Assim, os atores, as demandas e as relações sociais vão se ampliando e se modificando nos espaços de luta. Essa diversidade no espaço público lembra o discurso de Roberto da Matta, quando distingue o ambiente familiar (casa) e o âmbito social (rua) para afirmar que na casa se tem a pessoa, com sua rede de parentesco, compadrio e amizade. Mas, na rua, há indivíduos, impessoais, em constante luta entre estranhos⁴⁵⁸. A rua é o espaço de atuação dos movimentos sociais, que se fortalecem diante da insatisfação com a representatividade institucionalizada (mandatos eletivos e instâncias administrativas).

A solidariedade, os interesses comuns e a necessidade de resistir frente às pressões e adversidades aproximam seus integrantes entre si e os mantêm unidos em luta pelo acesso a direitos fundamentais (moradia digna, equipamentos e serviços de saúde e educação, assistência social, lazer e serviços de transporte público) e por democracia⁴⁵⁹.

⁴⁵⁷ Lembro que as redes de movimentos (Scherer-Warren) não se confundem com os movimentos em rede (Castells). Aquelas são do século XX. Estes, do XXI. Mas as duas categorias se inserem no contexto dos novos movimentos sociais.

⁴⁵⁸ MATTA, Roberto da. *A casa & a rua*. 5 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

⁴⁵⁹ Para um quadro dos movimentos sociais no Brasil, cf. GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2010. Nesse livro, a autora categoriza os movimentos sociais em dez eixos temáticos, entre eles a questão urbana (p. 44).

No campo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ilustra bem essa questão, ao defenderem uma reestruturação agrária no Brasil e ao resistirem aos constantes ataques perpetrados pelas forças estatais e pelos grandes meios de comunicação⁴⁶⁰. E na cidade podem ser mencionados os pioneiros Movimento e Fórum Nacional de Reforma Urbana, que têm insistido na defesa do direito universal à cidade desde a década de 1980, influenciando na Constituição de 1988 e na elaboração do Estatuto da Cidade, e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Em relação aos dois primeiros, apontei-lhes as linhas gerais e a bandeira da reforma urbana no item 1.3.1.

Já o MTST se autoconsidera um movimento de pessoas em luta por moradia digna. Para ele, o trabalhador que não tem acesso ao direito de morar dignamente também não tem o direito à educação, ao atendimento de saúde, ao transporte coletivo, à infraestrutura básica em seu bairro e a muitas outras necessidades. Uma de suas estratégias de exercer pressão política consiste em ocupar prédios ociosos ou abandonados e cobrar as políticas públicas no segmento habitacional⁴⁶¹.

Além desses, lembro as Jornadas de Junho, designação atribuída a uma série de movimentos urbanos ocorridos em várias cidades do Brasil no ano de 2013. Embora com uma pauta diversificada, nelas havia foco nas questões de transporte coletivo⁴⁶². Admito, no entanto, que elas podem não se traduzirem em movimento social⁴⁶³.

Enfim, os elementos que demarcam a participação não institucionalizada são o meio (espaço) e a forma de atuação. Essa forma de participação se manifesta nas redes sociais da internet e/ou nas ruas, ocupando e interditando logradouros e prédios públicos, formando acampamentos e assembleias ao ar livre. Com esses expedientes, os movimentos sociais buscam pressionar os governos a lhes escutar as reivindicações e atendê-las a contento, materializando os legítimos interesses da coletividade.

⁴⁶⁰ Sobre a história, os símbolos e as bandeiras do MST, cf. <<http://www.mst.org.br>>.

⁴⁶¹ Sobre a organização, as linhas políticas, os objetivos, as bandeiras e as formas de ação do MTST, cf. <<http://www.mtst.org/>>.

⁴⁶² Cf. a respeito, MARICATO, Ermínia. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boi Tempo, Carta Maior, 2013.

⁴⁶³ Para uma análise crítica das Jornadas de Junho, negando-lhe o caráter de movimento social, cf. BELLO, Enzo; FEITOSA, Heloísa de Carvalho. (2014). "A cidadania (re)ativa no Brasil: movimento social ou individualidades reunidas? Uma análise crítica das jornadas de junho de 2013". Jurídicas. No. 1, Vol. 11, pp. 57-74. Manizales: Universidad de Caldas.

Quanto à significação, saliento que tais ações potencializam a interação e a consequente mobilização das pessoas na busca pela efetivação de terminadas pautas, a exemplo do direito à moradia digna e ao transporte público de qualidade. Mas, o caráter questionador desses movimentos e a disposição dos seus integrantes para o enfrentamento conduzem, com frequência, ao estado de conflito com o poder público.

Além disso, naqueles casos em que não há abertura de diálogo entre os segmentos envolvidos, a resposta à “ousadia” se apresenta na forma de repressão policial e até na criminalização daqueles participantes mais “exaltados”. Isso se evidencia na lavratura de termos circunstanciados de ocorrência, na instauração de inquéritos policiais, na abertura de ações penais ou até mesmo na forma de proposições legislativas.

Sauer e Souza aludem ao fato de que a criminalização dos movimentos sociais deve ser abordada a partir de duas perspectivas. Num aspecto mais amplo, ela significa um conjunto de posturas de aparelhos estatais (polícia, Ministério Público e Poder Judiciário) que resultam na instauração de inquéritos policiais e de processos judiciais, às vezes precedidos da prisão de lideranças. Num sentido mais restrito, significa, na linha desses autores, “[...] transformar (caracterizar ou tipificar) uma determinada ação em crime”. Nesse caso, a intenção é transmitir, à opinião pública e às instâncias estatais, que os participantes desses movimentos e as respectivas condutas estão à margem da lei e da ordem⁴⁶⁴.

A propósito, vale ressaltar que essa criminalização, na perspectiva do Estado, apresenta algumas vantagens, no próprio instante em que: a) evita a rejeição social, tão frequente nos casos de repressão policial explícita; e b) ganha a simpatia de parcelas significativas da sociedade, porque transmite a elas uma ideia de ilegitimidade dos movimentos sociais e dos seus atores, pejorativamente transformados em agitadores, desordeiros e criminosos.

Considerando esses apontamentos, infiro que o Movimento Pau de Arara poderia ter se consolidado num novíssimo movimento social urbano, estruturando-se em função dos mesmos (ou de outros) atores, pautas e procedimentos, porém com formação e atuações permanentes e mais programáticas.

⁴⁶⁴ SAUER, Sérgio; SOUZA, Marcos Rogério de. Estado democrático de direito e movimentos sociais: criminalização e legitimidade do MST. In: COSTA, Alexandre Bernardino (Org.). O Direito Achado na Rua: nossa conquista é do tamanho da nossa luta. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 137-189.

Com o propósito de descortinar a visão do Poder Público acerca das potencialidades do Movimento Pau de Arara, interroguei à ex-prefeita Cláudia Regina como ele contribuiu ou poderia ter contribuído para a gestão da cidade. Em resposta, a entrevistada afirmou que todos os movimentos sociais são importantíssimos para a gestão municipal, uma vez que acredita no caminhar lado a lado entre Poder Público, sociedade civil organizada e população.

Mas ela lamentou o fato de que, após algumas reuniões com o Poder Público, ter havido uma paralisação do movimento. Ainda segundo a entrevistada, se ele tivesse continuado poderia ter formado conselho e grupo de trabalho para atuar junto com o Poder Público e conseguir implementar as reivindicações pautadas à época.

No entanto, essa potencialidade não aflorou. Ele paralisou as atividades sem que tivesse antes se organizado nesse sentido, constituindo arenas definitivas. Se no pouco tempo de atuação o movimento conseguiu tanta visibilidade, a sua continuação, com sujeitos articulados, mobilizados e conscientes do papel social e político, renderia ainda mais representatividade e conquistas de direitos.

Apesar de ter encerrado as atividades, acredito que o Movimento de Mossoró, por ter raízes na história, nas relações e nos conflitos sociais, ainda renascerá, haja vista a permanência dos problemas que o ensejaram lá em 2013. Esse renascimento pode ocorrer a qualquer tempo, inclusive com novos atores, pautas e procedimentos.

Afinal, lembro Boaventura, esses processos “[...] nunca terminam no que se lhes escrevem os obituários”, pois vão continuar noutros lugares e noutros tempos, em outras vidas, podendo “[...] reemergir quando menos se espera, sob outras formas”⁴⁶⁵. Quem sabe.

4.4.3 Somar-se à luta anticapitalista

mãos ao alto, dois reais é um assalto.

Uma potencialidade do Movimento Pau de Arara que reputo de grande importância diz respeito à capacidade de reforçar a luta anticapitalista. Identifiquei elementos desse movimento que me fazem enxergá-lo com potencial de questionar o

⁴⁶⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. A difícil democracia: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 166.

padrão vigente de exploração capitalista. A mensagem que introduz este item revela a indignação dos participantes quanto ao custo das tarifas do ônibus.

Mas, a contestação ia além dos “dois reais” cobrados. Se aos olhos dos sujeitos essa quantia representava um verdadeiro “assalto” é porque havia outras questões envolvidas. Entre elas, o sentimento de que o serviço era caro porque também era ruim. Explico isso em seguida.

Entre as pautas do movimento, transmitidas de maneira oral ou por escrito durante as mobilizações de rua e nas redes sociais, estava o protesto em relação ao aumento no preço das passagens e a discussão sobre o lucro da empresa operadora do serviço. Noutros termos, o questionamento se referia à elevação da tarifa do transporte público, que subtraía renda de quem já tinha pouco e alimentava o processo de acumulação de renda da empresa prestadora do serviço.

Essa situação foi lembrada inclusive pela ex-prefeita. Quando a indaguei se houvera alguma medida específica do Poder Público para atender à pauta do Movimento Pau de Arara, ela afirmou lembrar-se que conseguiu segurar (evitar) o aumento do valor da tarifa, que era uma proposição da empresa operadora do transporte coletivo à época.

Ademais, existia a demanda pela implementação do sistema de integração, mediante o qual o passageiro que se deslocasse para um lugar distante e precisasse de duas conduções, pagaria apenas por uma passagem, desde que o fizesse em certo intervalo de tempo. Essa medida evitaria o maior sacrifício financeiro daquele que tem menor renda (usuário) e, ao mesmo tempo, apenas diminuiria o acúmulo de quem já detinha mais renda (a empresa). Essa foi uma conquista importante do Pau de Arara.

Se tais políticas se tornaram possíveis, outras poderiam vir a sê-lo. Poderia pensar na erradicação da pobreza extrema, na redução das desigualdades sociais, num maior zelo com a preservação ambiental e numa mudança em relação ao padrão de urbanização, que tem privilegiado a acumulação infinita do capital. Enfim, poderia seguir o exemplo das insurreições bolivianas de El Alto e Cochabamba contra os modelos neoliberais e em defesa da concepção indígena de “direitos da mãe natureza”⁴⁶⁶.

Delineado o contexto e postas as narrativas, trago a seguir os aportes teóricos da luta anticapitalista colocados por David Harvey. Para ele, essa luta não precisa

⁴⁶⁶ HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

ocorrer sempre no mesmo sentido marxista da abolição da relação de classe entre capital e trabalho, que era baseada na obtenção da mais-valia pelos detentores dos meios de produção, considerada a escala macroeconômica. Além dessa compreensão restrita ao campo do trabalho, a luta anticapitalista precisa, segundo Harvey, incorporar a busca por alternativa política e social aos efeitos da lei capitalista mundial, de modo a viabilizar políticas que consigam: a) diminuir o acúmulo de riqueza e reduzir a pobreza; b) estancar o processo de degradação ambiental, inclusive através de mudanças comportamentais e de um novo estilo de vida, menos consumista; c) mudar ou até abolir a lei da acumulação infinita do capital⁴⁶⁷.

Assim, é importante compreender que o capitalismo e a ação política estatal-imperialista que lhe dá sustentação são questões fundamentais do tempo atual⁴⁶⁸. Em resposta a eles, é que se impõe a luta anticapitalista, cuja demonstração de força se faz necessária a todo momento, em todos lugares e nas mais diversas esferas políticas. Essa luta consiste na aglutinação, mesmo que fragmentária, de diversos movimentos de contestação à atual forma de acumulação de capital, baseada na espoliação e na extração de renda e riquezas sobre as populações dos trabalhadores, sobretudo nos segmentos feminino e negro⁴⁶⁹.

Esse modelo, continua Harvey, tem sido responsável pela estagnação das economias, pelo baixo crescimento e as altas taxas de desemprego e as perdas de soberanias estatais para os credores privados, além de ter sacrificado o padrão de vida da grande massa da população mundial, em função das políticas neoliberais, que subtraem direitos sociais (aposentadoria, saúde e educação) em nome da austeridade fiscal, e das tecnologias que descartam segmentos populacionais irrelevantes para a reprodução do capital⁴⁷⁰.

Nesse aspecto, convém lembrar os manuscritos econômicos de Marx, onde ele afirmou que a motivação do capitalista é o lucro, apesar de nem sempre ser vantajoso para a sociedade. Para ele, o interesse do capitalista não possuía (possui)

⁴⁶⁷ HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 228-229.

⁴⁶⁸ HARVEY, David. *O novo imperialismo*. Tradução: Adail Sobral e Maria Estela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2005.

⁴⁶⁹ HARVEY, David. *17 contradições e o fim do capitalismo*. Tradução: Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2016.

⁴⁷⁰ HARVEY, David. *17 contradições e o fim do capitalismo*. Tradução: Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2016.

a mesma relação com o interesse geral da sociedade⁴⁷¹. Digo então que a luta anticapitalista precisa ser internalizada nas pessoas e nos movimentos, a fim de escancarar a exploração do capital e lhe apontar alternativas. É isso o que propõe Harvey.

A respeito dessa busca por alternativas defendida por Harvey, Enzo Bello e Rene Keller, embora reconheçam a importância da ousada proposta, criticam-na por considerá-la hesitante quanto às formas de superação do capital, principalmente quanto ao aspecto da subjetividade (quem conduzirá esse processo?). Para eles, a centralidade do proletariado fabril da teoria marxista perdeu força, mas ainda não se definiu bem quem ocupará o posto de sujeito ontologicamente revolucionário: “[...] qual seria o autor social capaz de impulsionar um processo de transformação radical do capitalismo”, indagam⁴⁷².

Ouso afirmar que, em certa medida, Harvey atribui essa tarefa aos movimentos organizados, quando afirma ter esperança de que surjam “[...] movimentos sociais e políticos que digam ‘já basta’”⁴⁷³. A luta anticapitalista é dos povos e não apenas do proletariado. Aparece de forma difusa e fragmentária, ou seja, menos orgânica em torno de sindicatos e partidos políticos. Passa pela contestação à destruição de um habitat aqui, de uma privatização de serviços públicos ali, da expulsão de terra acolá, da biopirataria noutro lugar. Cada qual com dinâmica própria, conclui Harvey⁴⁷⁴.

E, na visão dele, o que deve nortear a luta anticapitalista é a compreensão de que as contradições do capital geram externalidades, como o individualismo, o consumismo, a desigualdade social e a degradação ambiental. Também é preciso entender que essas questões interferem nas habilidades de trabalho, na organização dos hábitos de consumo, na cultura e na concepção de espaço. Por isso, ele conclui

⁴⁷¹ MARX, Karl. Manuscritos econômico-filosóficos. Tradução: Alex Marins. 2 ed. São Paulo: Martin Claret, 2011.

⁴⁷² BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. A recente obra "17 contradições e o fim do capitalismo", de David Harvey, suas propostas inovadoras e sua relação com o direito. Revista Direito & Praxis. Rio de Janeiro, v. 7, n° 4, 2016, p. 778-787.

⁴⁷³ HARVEY, David. 17 contradições e o fim do capitalismo. Tradução: Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 246.

⁴⁷⁴ HARVEY, David. O novo imperialismo. Tradução: Adail Sobral e Maria Estela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2005.

que precisamos desenvolver a capacidade de mudar nosso estilo de vida (modo de viver e amar, sobreviver e nos reproduzir)⁴⁷⁵.

Assim, adotando essa linha teórica de Harvey, posso concluir que o Movimento Pau de Arara detinha as condições para reforçar, em âmbito local, a luta anticapitalista. No entanto, desperdiçou essa oportunidade em 2013, ao encerrar suas atividades de modo prematuro, sem o aprofundamento dessa discussão, que o levaria pressionar mais ainda contra o *status quo* local. Mas, há indícios de que os sujeitos-atores retomarão essa luta em algum momento futuro.

4.4.4 Reinventar a democracia mediante formação de arenas não estatais, mais ativas e menos reativas

Uma contribuição relevante do Movimento Pau de Arara, mesmo não manifestada na prática, poderia ter sido e pode vir a ser a formação de novas arenas na esfera pública não estatal, com o objetivo de discutir, reivindicar e lutar pela democratização das decisões sobre a cidade, segundo as circunstâncias e as necessidades locais, norteadas pelo paradigma da qualidade de vida e pela compreensão de que a cidadania pode ser proativa, não devendo se limitar à titularidade de um direito de votar, ser votado ou de insurgir-se contra a violação de direitos já perpetrada.

O fato de ser um movimento de âmbito local não lhe retira capacidade de inovar em termos de experimentalismo democrático. Nesse ponto, trago a lição de Boaventura quando lembra que as grandes inovações nos séculos XX e XXI no campo da democracia participativa (orçamento participativo, conselhos e consultas populares, democracia comunitária) ocorreram em nível local, nunca transferidas ao plano nacional e muito menos ao internacional⁴⁷⁶.

Conforme explicito melhor a seguir, essa proposta tem fundamento no que Boaventura chama de reinvenção da democracia e, em certa medida, tem inspiração naquilo que Enzo Bello denomina de novos espaços de produção do direito fora do aparato estatal, campo fértil de uma cidadania mais prática e dinâmica.

⁴⁷⁵ HARVEY, David. 17 contradições e o fim do capitalismo. Tradução: Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2016.

⁴⁷⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. A difícil democracia: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016.

Em relação à pauta do Movimento Pau de Arara, a mobilidade urbana detinha protagonismo. Mas, outros temas compunham o rol das reivindicações, consoante o próprio Manifesto e as narrativas analisadas no primeiro capítulo deste trabalho. Entre eles, estavam preocupação com a acessibilidade e o respeito aos direitos trabalhistas. Além disso, aparecia o desejo de uma efetiva participação popular nas políticas públicas. A esse respeito, destaco as palavras de João Paulo (em resposta no formulário), para quem, no interior daquela arena:

havia um debate central, que era a mobilidade urbana (passagens, frota de ônibus, novas linhas etc.), mas como fundo, mesmo que não fosse tão flagrante, existia o impulso de construir uma maior participação popular nos vários âmbitos das políticas públicas.

Retomo a pesquisa que fiz ao Secretário Municipal sobre a existência de estruturas participativas institucionalizadas (conselhos, conferências, consultas e ouvidorias) sobre mobilidade urbana em Mossoró. O Secretário entrevistado respondeu que algumas até têm previsão legal, mas nunca foram implementadas de fato. Essa realidade inviabiliza a participação popular institucionalizada.

De sorte que resta cada vez mais evidente o papel, a relevância e a legitimidade dos instrumentos não estatais de atuação no processo decisório. A tese de reinvenção da democracia, segundo a linha teórica proposta por Boaventura de Sousa Santos, dá guarida a esse imperativo hodierno. Com efeito, o citado autor desenvolve a engenhosa ideia de que, para a construção de um novo contrato social, há uma exigência cosmopolita de transformar o Estado nacional em “novíssimo movimento social”.

Afirmei na introdução que Boaventura tem constatado a crise do contrato social, porque, ao invés de garantir o prometido bem comum, essa contratualização não tem impedido que a sociedade se fragmente, a ponto de hoje está dividida em múltiplos *apartheids* (econômico, político, social, cultural). E, ao contrário da pretensão de medidas comuns, não consegue impedir uma verdadeira turbulência no sistema de escalas espaço-temporais, em que fenômenos, conflitos e relações aparentemente localizadas (biodiversidade, pobreza, crise urbana) têm repercussão em contextos diversos. Por fim, não tem evitado a perda de primazia do espaço-tempo estatal (de escala eleitoral, burocrática), que passa a ter a concorrência do espaço-tempo global e local, bem como do tempo instantâneo do ciberespaço e dos mercados financeiros.

Sobre essa perda de primazia do espaço-tempo estatal, Boaventura a enxerga na despolitização do Estado e na desestatização do respectivo poder de regulação, resultando na erosão da soberania. Isso faz surgir, segundo ele, um novo campo político (ou nova constelação política), formada por organização heterogêneas e fluxo, mais vasto e conflitual, que usa o Estado apenas para lhe coordenar a atuação. É por isso que Boaventura conclama as forças democráticas a centrarem as lutas por democracia redistributiva, sempre de caráter participativo, levando o Estado a ocupar o espaço público não estatal e a se transformar em novíssimo movimento social, somando-se aos demais. Apenas assim haveria condições para esses sujeitos se contraporem à avalanche da democracia capitalista, conclui ele⁴⁷⁷.

Entre essas possibilidades, posso indicar os fóruns e as assembleias populares de caráter continuado, procedimentos coletivos e horizontalizados, com atores e pautas heterogêneas, incluída aí a mobilidade urbana participativa, que foi questão central em 2013, seja em Salvador, em Florianópolis ou em Mossoró.

Ainda a respeito dessa potencialidade de constituir outras arenas democráticas de reinvenção, trago uma reflexão posta por Enzo Bello. Adotando as categorias gramscianas de sociedade civil e revolução passiva, e considerando a realidade social latino-americana e brasileira contemporâneas, ele identifica uma tendência dos movimentos sociais, das ONGs e das associações civis em criarem “[...] novos espaços de produção do direito fora do aparato estatal”, em face da atuação política mais intensa (cidadania prática)⁴⁷⁸.

É importante frisar que foi no “âmbito local” onde surgiu o Orçamento Participativo (OP). Esse instrumento, mesmo contendo estruturas representativas tradicionais (escolha de delegados regionais, por exemplo), representa uma das maiores inovações em termos de participação democrática, na medida em que incorpora o elemento da participação popular direta, viabilizando inclusão política, subversão do clientelismo e da corrupção, produção de transparência governamental, justiça social, alocação de recursos para programas voltados às populações mais carentes e, algo essencial, a aprendizagem cidadã. Em certa medida, o Orçamento Participativo também consegue reverter a desconfiança das pessoas em relação à

⁴⁷⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia. Lisboa: Gradiva, 2002.

⁴⁷⁸ BELLO, Enzo. A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos. Caxias do Sul: Educs, 2013 p. 213.

política, revelada nas abstenções eleitorais, diminuição do envolvimento com partidos e declínio da militância e do associativismo social⁴⁷⁹.

Sob esse prisma, defendo que o Movimento Pau de Arara detinha (detém) potencial para deflagrar um fórum social de articulação pela aprovação, em lei, do Orçamento Participativo em Mossoró e, após criado, lutar ano após ano para executá-lo, seguindo a iniciativa presente já em centenas de cidades do Brasil e de outros países⁴⁸⁰.

Digo mais, poderia seguir a tendência de alguns países da Europa, inspirando-se em e adaptando outras experiências participativas exitosas. Segundo Ernesto Fernández, na comunidade europeia o “âmbito local” tem se tornado referência em termos de avanços democráticos em vários países, uma vez que é no “município” onde a inserção popular na vida política se apresenta mais fortalecida. Ele cita o exemplo dos júris cidadãos, das pesquisas deliberativas e do orçamento participativo na Espanha, bem como a obrigatoriedade dos conselhos de bairro nas cidades francesas com mais de 80 mil habitantes e a igual obrigatoriedade dos municípios britânicos de consultar os cidadãos antes de adotar decisões políticas⁴⁸¹.

Em Mossoró poderia ser implantado um sistema de júris cidadãos, com base no modelo espanhol, ou a obrigatoriedade dos conselhos de bairro, seguindo o formato adotado nas cidades francesas, ou até mesmo a consulta prévia às decisões políticas, na forma do sistema inglês. Tudo de forma contínua e proativa, tangenciando o modelo reativo e prevalente nos dias atuais.

Com esses instrumentos, seria possível aos próprios sujeitos afetados diagnosticarem, por exemplo, a realidade da mobilidade urbana local, discuti-la com especialistas e aprovar sugestões e medidas que refletissem melhor os anseios da comunidade, apresentando-as ao Poder Público e cobrando-lhe a implementação.

Construo esse raciocínio com base no depoimento de Ernesto Fernández sobre as características dos novos instrumentos participativos no contexto da

⁴⁷⁹ Sobre essas e outras marcas do Orçamento Participativo, cf. LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de orçamento participativo: algumas reflexões analíticas. 2014. Revista Política e Sociedade, Florianópolis, v. 13, nº 28, set.-dez. de 2014.

⁴⁸⁰ SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. O orçamento participativo na Europa: potencialidades e desafios. Tradução: Joana Gonçalves Brauer. In: SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (organizadores). Experiências internacionais de participação. São Paulo: Cortez, 2010, p. 41-66.

⁴⁸¹ Sobre esses e outros instrumentos de participação adotados em países europeus, cf. FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza. Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação. Tradução: Daniela Mateus de Vasconcelos. In: SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (organizadores). Experiências internacionais de participação. São Paulo: Cortez, 2010, p. 19-40.

comunidade europeia: a) eles são abertos a todos os cidadãos, organizados ou não; b) abordam os problemas de forma geral não a partir de interesses corporativos; c) agem publicamente, de forma aberta e transparente, e com base em argumentos e em critérios de justiça social; d) constituem espaços de discussão, informação e comunicação; e) tomam decisões que afetam o conjunto da população; e f) priorizam a influência nos processos de institucionalização de políticas públicas⁴⁸².

Falei atrás que há significativas vantagens no modelo participativo de democracia, sobremaneira na esfera não estatal. Isso, porque, conforme afirma Manuel Castells, hoje o espaço público institucional constitucionalmente designado para a deliberação está a serviço dos interesses elitistas⁴⁸³.

E, acrescento, ao que Brunkhorst chama de *mindset* gerencial. Nessas circunstâncias, cabe aos movimentos sociais (e a outros coletivos em arenas, acrescento) abrirem novos espaços. A partir da articulação no ciberespaço e nos demais ambientes da vida social, podem se utilizar do espaço urbano territorial (ruas, praças e os prédios públicos) para manifestarem os anseios por mudança.

Posso então afirmar que o Movimento Pau de Arara pretendia e poderia encampar a luta pela democratização da democracia, ocupando de modo mais efetivo a esfera pública não estatal e lutando pelo reconhecimento das suas pautas, ampliando a tradicional concepção de cidadania, limitada à titularidade de direito e deveres em face do Estado. Se, entretanto, desperdiçou essa chance em 2013, poderá retomá-la a qualquer tempo.

4.5 EM SÍNTESE

Neste capítulo incumbi-me de investigar aquelas potencialidades do Movimento Pau de Arara não afloradas em 2013, a fim de, a partir delas, decifrá-lo por uma nova leitura e de projetá-lo no sentido de uma arena de construção do direito

⁴⁸² FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza. Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação. Tradução: Daniela Mateus de Vasconcelos. In: SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (organizadores). Experiências internacionais de participação. São Paulo: Cortez, 2010, p. 19-40.

⁴⁸³ CASTELLS, Manuel. Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

à cidade e de reinvenção da democracia, que inclusive poderá vir a se irromper a qualquer tempo, uma vez que seu projeto não se exauriu por completo.

A problemática dos deslocamentos urbanos e o anseio pela democratização das políticas locais foram centrais nos movimentos de 2013, razão pela qual trabalhei, num primeiro momento, os conceitos, os diagnósticos e as diretrizes normativas de transporte e mobilidade urbana, vinculando-os ao paradigma da qualidade de vida dos cidadãos, enquanto categoria teórica e direito fundamental. Em seguida, analisei as possíveis formas de intervenção popular nas políticas de mobilidade urbana, em âmbito municipal, com base no postulado da gestão democrática da cidade.

Associei as mensagens emitidas pelos sujeitos, o conjunto das informações produzidas sobre o evento, a teoria democrática e o relato de experiências exitosas de inovação no campo da participação popular na administração pública e pude chegar a alguns resultados.

A mobilidade urbana, de forte presença nos sistemas normativos relacionados à cidade e proeminente nos movimentos de 2013, constitui-se no principal instrumento de acesso àquilo que a urbe oferece, pois consiste nos diversos modos de locomoção de pessoas e de cargas no seu interior.

Mas, a questão essencial é saber em quais condições tais deslocamentos se realizam. Se são confortáveis e seguros, se conseguem preservar a saúde e a integridade física das pessoas. Em verdade, o que restou evidenciada foi a tirania do automóvel, a demandar cada vez mais ruas e avenidas amplas, além de áreas destinadas a estacionamento, pontes, túneis e viadutos. Um estilo de vida dependente dos veículos motorizados.

E as principais consequências dessa opção já são bastante conhecidas. Elas vão desde a elevação da poluição atmosférica até a ocupação dispersa e fragmentada do solo urbano, passando pelo aumento da violência e dos acidentes de trânsito, sem falar dos engarrafamentos e do estresse constantes.

É por isso que a legislação aponta mecanismos em direção à garantia do bem-estar humano, fixando alguns princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana. A acessibilidade universal e o desenvolvimento sustentável das cidades têm o fito de mitigar custos ambientais e socioeconômicos.

Nessa seara ingressa o paradigma constitucional da qualidade de vida, consistente na possibilidade das pessoas satisfazerem seus projetos de vida, suas necessidades e anseios, sobretudo no que se refere ao bem-estar físico e mental, à

segurança pessoal e patrimonial, expectativa de vida, liberdade política e de circulação, além de acesso a outros bens e serviços essenciais (saúde, educação, moradia, trabalho, cultura e lazer). Enfim, os elementos que representam a dimensão humana da cidade (vida, segurança, sustentabilidade e saúde).

No campo da mobilidade urbana, reafirmo, isso significa a garantia de deslocamentos saudáveis, seguros e a custo módico, possibilitando a universalidade do acesso aos bens, serviços e estruturas urbanas. Com base nos dados levantados, no entanto, essa realidade ainda está distante em Mossoró, onde sequer existe um plano de mobilidade urbana estruturado de acordo com as diretrizes da legislação reguladora e onde são visíveis os cenários de ausência e/ou precarização das estruturas de mobilidade urbana.

Ademais, tanto do ponto vista constitucional quanto legal, a mobilidade urbana precisa ser estruturada mediante ampla participação da sociedade, tanto que a legislação pertinente prescreve um conjunto de instâncias participativas. Entretanto, essa estratégia é insuficiente.

De fato, posso constatar essa realidade em Mossoró, onde até existem instrumentos legais de participação popular, mas eles nunca foram implementados de forma plena, segundo as palavras do próprio secretário municipal da pasta. Tais situações explicam o Movimento Pau de Arara, cujos atores perceberam que, diante do hiato existente entre o que estava normatizado aquilo que de fato acontecia na vida das pessoas, havia espaço de protesto, de reivindicação e de luta.

Em verdade, concluo que, embora exista um importante catálogo de instrumentos institucionais de participação popular, previstos na Constituição de 1988 e na legislação pertinente, o direito à cidade depende muito da participação popular não institucionalizada, aquela de origem espontânea, desapegada a formalismos e procedimentos legais pré-definidos, e que se manifesta na esfera pública não estatal, seja na internet, seja nas ruas, espaços, aliás, de onde se originam direitos.

As possibilidades do movimento de Mossoró desencadear algo nesse sentido eram (e são), *a priori*, incontáveis. Mas, decidi apontar, neste trabalho, aquelas que pude extrair, com maior nitidez, do conjunto das informações levantadas na pesquisa empírica. Se é relevante constatar as vitórias do movimento lá em 2013, acredito que mais importante ainda seja lhe identificar potencial para conquistas futuras.

Uma contribuição interessante, nesse sentido, seria promover a aproximação entre o direito à cidade e a consolidação do processo democrático. No caso,

produzindo uma agenda em torno da mobilidade urbana em Mossoró, apta a impulsionar políticas públicas sólidas, com normas, procedimentos, estruturas e pessoal suficientes à consecução do paradigma da qualidade de vida na cidade.

O elemento norteador dessa política, corresponderia, então, à busca pela aprovação e implementação de um adequado plano de mobilidade urbana, que fosse capaz de atender às necessidades e aos anseios dos afetados, de sorte a lhes oportunizar usufruírem dos bens, serviços e equipamentos urbanos.

Além disso, poderia constituir um novo movimento social urbano, com foco na ação local, mas não se dispersando das questões regionais, nacionais e globais. Nessa condição, poderia irromper o modelo convencional de gestão, em geral baseado nas políticas paternalistas e assistencialistas, permeadas de empreguismo e nepotismo. Ao fazê-lo, abrir-se-iam novos espaços de participação não institucionalizada, que, somados às estruturas participativas oficiais, ampliariam o poder de interferência na tomada de decisões.

Com a formação da agenda e do movimento social urbano, a arena de Mossoró detinha potencial para se somar à luta anticapitalista, esboçando alternativas ao atual sistema capitalista mundial, baseado na espoliação e na extração de renda e riquezas sobre as populações dos trabalhadores. Essa luta compete aos povos e ao proletariado, podendo correr de forma difusa e fragmentária, com ou sem o protagonismo dos sindicatos e dos partidos políticos. Ela passa, entre outros meandros, pela contestação à privatização geral dos serviços públicos e à destruição da natureza.

Uma tarefa primordial é questionar a política de acumulação infinita. Aponte que, no tocante ao modelo de exploração do serviço de transporte urbano, poderia o Movimento Pau de Arara cobrar do Poder Público a prioridade na segurança e conforto dos deslocamentos, além de modicidade nas tarifas, ao invés atender aos interesses econômicos do capital em ampliar o lucro, quase sempre esquecendo a qualidade do serviço.

Mas, a luta anticapitalista envolve também a necessidade de superar a atual degradação ambiental. Nesse caso, uma possibilidade evidente seria postular a ampliação do sistema de transporte coletivo, desestimulando os deslocamentos individuais em veículos particulares, e a conseqüente criação de estruturas que viabilizem os modais não motorizados (menos poluentes), a exemplo da padronização e acessibilidade das calçadas, ciclovias e áreas livres para circulação.

O movimento de Mossoró poderia ainda formar novas arenas não institucionalizadas, traduzidas em espaços de produção do direito, com vistas a discutir, reivindicar e lutar pela democratização do direito à cidade, incorporando, assim, os princípios de reinvenção da democracia. A realização de assembleias e júris populares sobre assuntos de interesse coletivo, bem assim a articulação dos cidadãos em torno da elaboração, execução e avaliação do orçamento municipal seriam potenciais ações dessa reinvenção.

A partir desse conjunto de potencialidades, posso afirmar que o movimento de Mossoró deve ser lido na perspectiva de uma arena de reivindicação e de luta pelo direito à cidade e de reinvenção da democracia em âmbito local, traduzindo anseios de democratizar e universalizar o acesso às estruturas e aos serviços urbanos. Ele simboliza, pois, o papel da atuação espontânea e coletiva dos sujeitos. A bem da verdade, às novas arenas de luta urbana compete levar adiante esse projeto. Por isso, concluo que o Movimento Pau de Arara jaz em calmaria, mas pode vir a explodir a qualquer momento. Bastará uma fagulha e o palheiro incendiará.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, propus-me a investigar o Movimento Pau de Arara, conectando-o a outros movimentos urbanos do tempo atual, aqui denominados de arenas democráticas de reivindicação e de luta, cuja centralidade tem se voltado para a questão da mobilidade urbana e cujos procedimentos revelam o desejo de contestar os problemas urbanos, reivindicar melhorias e lutar pela universalização do acesso aos bens, serviços e estruturas da cidade.

A hipótese de base se sustentou na ideia de que as deficiências na mobilidade urbana e a escassez de participação popular na definição de políticas públicas vinham contribuindo para a formação das arenas contemporâneas de luta pelo direito à cidade e à democracia. Meu objetivo principal consistiu identificar de forma o movimento mossoroense ingressou nesse universo e qual teria sido a contribuição dele nesse sentido.

Portanto, compreendia, *a priori*, que os atores desse movimento não queriam apenas protestar. Pretendiam e detinham potencial para bem mais do que isso. Em parte, até conseguiram angariar direitos, mas não obtiveram a transformação desejada e tão necessária. Por outro lado, há evidências de que poderão vir a se repetir, haja vista a persistência das mesmas causas fáticas que os ensejaram naquela época.

A partir da leitura empreendida sobre o Movimento Pau de Arara, pude inferir que a maior conquista dele não reside nos resultados alcançados, mas, sobremaneira, no desenvolvimento de um elenco de potencialidades que, embora pouco exploradas até hoje, apresentam indícios de viabilização futura.

De posse dos resultados, pude concluir que tanto o direito à cidade quanto a democracia são os principais beneficiários dos movimentos encetados na nova arena de protesto, reivindicação e luta urbanos. Uma demonstração disso se traduz no potencial para a construção de novos arranjos democráticos participativos, conformadores da democracia direta e da participação não institucionalizada.

Ressalto, no entanto, que a essa altura não pretendo retomar todos os argumentos centrais desenvolvidos neste trabalho. Fi-lo no fechamento de cada capítulo. Agora, dirijo-me ao futuro, com a intenção de suscitar possíveis conexões e

de provocar reflexões sobre a existência de hipóteses investigativas diversas daquelas aqui utilizadas e, por conseguinte, de novas descobertas a serem feitas.

O fato de que, mediante outras estratégias metodológicas, mais resultados podem vir se somar àqueles que encontrei aqui, explica aquilo que expressei já na introdução sobre a permanente incompletude do conhecimento científico. Em verdade, essa possibilidade vem ajudar a desconstruir o paradigma “moderno” da racionalidade plena e dos saberes incontestáveis.

Ciente de tais limitações, meu propósito então consiste em acender fagulhas e contribuir para incendiar o debate relevante e atual sobre a construção do direito à cidade no duplo sentido (normativo e usufruto dos bens, serviços e estruturas) e a necessidade de reinventar a democracia.

Procurei unir esses temas no campo da mobilidade urbana por duas razões. Porque ela foi a pauta fundamental nas arenas de 2013 e porque ela tem se constituído num dos setores mais sensíveis ao postulado da qualidade de vida no meio urbano.

Tendo optado em lançar-me do Movimento Pau de Arara para construir a ideia das arenas contemporâneas, devo destacar que, em função da composição, do *modus operandi* e, sobretudo, da legitimidade das suas pautas, ele produziu (e pode ainda vir a produzir) resultados significativos para a construção do direito à cidade e para o fortalecimento do regime democrático em Mossoró, consoante salientei no quarto capítulo, ao lhe avaliar as potencialidades.

Em plenária de encerramento, ele poderia ter constituído instâncias participativas permanentes para debater a cidade, reivindicá-la e por ela lutar, de forma incessante, utilizando-se dos princípios democráticos e, ao mesmo tempo, aperfeiçoando-os (reinventando-os). Mas, poderá vir a fazê-lo.

A mensagem de que através de pautas concretas e pontuais podem ser conquistadas melhorias sociais evidencia a pertinência de um fórum de discussão sobre a gestão da cidade, a realização de seminários, simpósios e oficinas teórico-práticas de formação política e a institucionalização de um observatório das políticas públicas urbanas representam alguns desses cenários.

A experiência aqui analisada veio demonstrar, mediante replicação, o papel das novas arenas democráticas de reivindicação e de luta, que, por não serem institucionalizadas, complementam o sistema representativo e as estruturas e

procedimentos estatais de participação, traduzidas em conselhos, conferências temáticas, audiências públicas e ouvidorias.

Em suma, o movimento analisado detinha potencial para aperfeiçoar a democracia. Ainda que episódico, efêmero e genérico quanto aos temas, ele simbolizou a existência de alternativas ao modelo tradicional de condução hierarquizada e pouco democráticas das políticas públicas.

Mas, consoante afirmei, ainda existem elementos do Movimento Pau de Arara a serem explorados, seja no campo jurídico, seja noutras áreas do saber. Tendo em conta que essas possibilidades tendem ao infinito, sugiro, a seguir, algumas perspectivas, deixando em aberto as demais vicissitudes.

A forte presença de Partidos Políticos em seu interior, por exemplo, é algo a ser investigado, pois se trata de uma realidade discrepante da maioria dos movimentos que lhe foram concomitantes. Qual era o papel das agremiações partidárias na articulação, deflagração e funcionamento do Movimento? E na finalização das atividades, houve interferência dos partidos? Esses dados são propícios à pesquisa nas ciências sociais.

De igual modo, o elemento da “passividade” merece ser investigado. O fato de não haver relatos significativos de agressão física contra os manifestantes foi destacado à época na mídia. Esse fenômeno também é digno de abordagem futura.

Nesse caso, seria importante buscar compreender de que modo é possível o combate “pacífico” à violenta exploração que o capital exerce sobre o espaço, os serviços e as estruturas da cidade. Uma realidade violenta, porque tem gerado cada vez mais desigualdade social e segregação espacial, reveladas nas “zonas selvagens” que convivem ao lado dos cenários de luxo e precarização dos sistemas de mobilidade urbana.

Ponto, dessa forma, que há vários elementos ainda a serem pesquisados sobre a arena mossoroense. Aos interessados, o convite está posto. Cidade e democracia são pautas tão relevantes que devem continuar centrais tanto na prática dos movimentos que reivindicam e lutam no espaço urbano quanto na agenda dos pesquisadores e das academias.

REFERÊNCIAS

ACSELRED, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Recife, nº 1, p. 79-90, maio 1999.

ADEODATO, João Maurício. **Ética & Retórica**: para uma teoria da dogmática jurídica. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ALBUQUERQUE, Carla. **Movimento Pau de Arara** - Estudantes reivindicam melhorias no transporte público de Mossoró. 2013. Disponível em: <<http://www.defato.com/noticias/19727/movimento-pau-de-arara-estudantes-reivindicam-melhorias-no-transporte-publico-de-mossoro>> Acesso: 27 mar. 2016.

ALFONSIN, Betânia. Repercussões da Nova Agenda Urbana no direito público e privado no Brasil e na América Latina: o papel do direito à cidade. *In*: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (organizadores). **Curso de direito à cidade**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 119-132.

_____ et al. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, nº 3, p. 1214-1246, 2017. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>> Acesso: 15 jun. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ARTE RUPESTRE. **A arte rupestre pré-histórica**. Disponível em:< <http://www.globalrockart2009.ab-arterupestre.org.br/arterupestre.asp>> Acesso: 18 out. 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CAMINHONEIROS. **Nota oficial**: paralisação nacional dos caminhoneiros autônomos. 2018. Disponível: <<http://www.abcam.org.br/index.php/pt/noticias/522-nota-oficial-paralisacao-nacional-dos-caminhoneiros-autonomos>> Acesso: 29 maio 2018.

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS. **Quem somos?** Disponível em: <<http://www.edcities.org/quien-somos/>> Acesso: 19 out. 2017.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Revista Lua Nova**, nº, 49, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>> Acesso: 29 set. 2017.

_____. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Vol. 91, 2010, p. 205-221.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução: Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2002.

AZEVÊDO, Ana Paula da Silva. **A urbanização como estratégia do biopoder e a resistência dos movimentos sociais urbanos**: entre Movimento # Ocupe Estelita e novos Recifes. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade Católica de Pernambuco, 2017.

BARSA. **Enciclopédia**. São Paulo: Encyclopaedia Britannica Editores, 1973, vol. 4. Verbete: cidade, p. 272.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. **Confiança e medo na cidade**. Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. Tradução: Marco Estevão e Renato Aguiar. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

BELLO, Enzo. **Teoria dialética da cidadania**: política e direito na atuação dos movimentos sociais urbanos de ocupação na cidade do Rio de Janeiro. 2011. 445 f. Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito. Rio de Janeiro, 2011.

_____. **A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos**. Caxias do Sul: Educs, 2013.

_____. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano. 2015. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. São Leopoldo, nº 7, v. 1, janeiro-abril 2015, p. 49-61.

_____; FEITOSA, Heloísa de Carvalho. A cidadania (re)ativa no Brasil: movimento social ou individualidades reunidas? Uma análise crítica das jornadas de junho de 2013. **Jurídicas**. No. 1, Vol. 11, 2014, pp. 57-74. Manizales: Universidad de Caldas.

_____; KELLER, Rene José. **A recente obra "17 contradições e o fim do capitalismo", de David Harvey, suas propostas inovadoras e sua relação com o direito**. Revista Direito & Praxis. Rio de Janeiro, v. 7, n° 4, 2016, p. 778-787.

_____; FALBO, Ricardo Nery. Questões etnometodológicas para pensar o Direito: um estudo empírico das ocupações dos movimentos sociais de luta pela moradia na cidade do Rio de Janeiro. **Revista Quaestio Iuris**, v. 7, p. 683-709, 2014.

_____; RIBEIRO, Mariana Dias. O direito à cidade e os novos direitos urbanos como direitos humanos e direitos fundamentais. *In*: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (organizadores). **Curso de direito à cidade: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 133-154.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Tradução: Sérgio Bath. 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRANDÃO, Alexandre. Prefeito se rende desgastado. *In*: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Curso de Jornalismo. **Zero**. Ano XX, n° 4, Florianópolis, jun./2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > Acesso: 12 mar. 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº 82**, de 16 de julho de 2014. Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc82.htm> Acesso: 8 ago. 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº 90**, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm>
Acesso: 8 ago. 2017.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal.
Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>
Acesso: 23 jul. 2018.

_____. **Lei nº 9.503**, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>
Acesso: 26 ago. 2017.

_____. **Lei nº 10.098**, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10098.htm> Acesso: 26 ago. 2017.

_____. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso: 26 ago. 2017.

_____. **Lei nº 12.587**, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm> Acesso: 26 ago. 2017.

_____. **Decreto nº 8.243**, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>
Acesso: 29 maio 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 82.424-2**. Relator para acórdão: Ministro Maurício Corrêa. Brasília. 2003. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79052>>
Acesso: 24 jul. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.969**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=484308>> Acesso: 23 jul. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 187**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5956195>> Acesso: 23 jul. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.274**. Relator: Ministro Ayres Britto. Requerente: Procuradoria Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Brasília. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1955301>> Acesso: 23 jul. 2018.

_____. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa nº 41**, de 24 de outubro de 2012. Regulamenta o Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana – PRÓ-TRANSPORTE. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/in_41_consolidada.pdf> Acesso: 25 jun. 2016.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. 2015. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSE/planmob.pdf>> Acesso: 21 mar. 2016.

BRUNKHORST, Hauke. A decapitação do legislador: a crise europeia – paradoxos da constitucionalização do capitalismo democrático. Tradução: Pablo Holmes. **Revista de Direito da Universidade de Brasília**. V. 01, nº 01, janeiro-junho de 2014, p. 93-118.

CARDIA, Mario Sottomayor. Os cinco tipos de democracia institucional. **Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas**. Nº 12. Lisboa, 1998, p. 209-316.

CAPITÃO LIXO FILMES. **Nosso Lugar é Na Rua - Movimento Pau de Arara**. 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=QJSb-djW8IQ>> Acesso: 25 jan. 2018.

CASCUDO, Luís da Câmara. **Dicionário do Folclore Brasileiro**. 10 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1998.

CASTELLS, Manuel. **Problemas de investigação em sociologia urbana**. Tradução: Lemos de Azevedo. Lisboa: Presença; São Paulo: Martins Fontes, 1975.

_____. **Cidade, democracia e socialismo**: experiência das associações de vizinhos de Madri. Tradução: Glória Rodriguez: Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

_____. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHAGAS, Emília. Grupo realiza manifesto na Secretaria de Transportes acorrentando-se a móveis. *In*: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Curso de Jornalismo. **Zero**. Ano XX, nº 4, Florianópolis, jun./2005.

_____. A solução é municipalizar o sistema. *In*: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Curso de Jornalismo. **Zero**. Ano XX, nº 4, Florianópolis, jun./2005.

COSTA, Alexandre Bernardino. **Desafios da teoria do poder constituinte no Estado Democrático de Direito**. 255 f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

_____. Direito à cidade: das ruas para os tribunais. *In*: BELLO, Enzo; PAROLA, Giulia (Org.); TOLEDO, Bianca Rodrigues (Org.). **Direito à Cidade**: regularização fundiária. Rio de Janeiro: Multifoco, 2017, p. 93-101. Disponível em: https://www.academia.edu/34937158/Direito_à_Cidade_regularização_fundiária. Acesso: 22 jan. 2018.

COSTA, Arthur Vinícius da. Entrevista concedida ao autor. Mossoró, 26 abr. 2016.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

DALMAU, Rubén Martínez. La Paz, Quito e Caracas recriam constitucionalismo latino. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 18, 1 mar. 2009.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DUARTE, Fábio; SÁNCHEZ, Karina; LIBARDI, Rafaela. **Introdução à mobilidade urbana**. Curitiba: Juruá, 2012.

DUSSEL, Enrique. **1492**: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade: conferência de Frankfurt. Tradução: Jaime A. Clasen. Petrópolis-RJ: Vozes, 1993.

ESTUDANTES pedem melhorias no transporte. **Gazeta do Oeste**, Mossoró, 18 jun. 2013. Mossoró, p.1.

ESTUDANTES vão às ruas da cidade. **De Fato**, Mossoró, 19 jun. 2013. Mossoró, p. 3.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 7, n. 42, nov. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29598>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza. Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação. Tradução: Daniela Mateus de Vasconcelos. *In*: SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (organizadores). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 19-40.

FORTALEZA. **Lei nº 10.408**, de 22 de outubro de 2015. Dispõe sobre a modernização e outorga de concessão do sistema de estacionamento rotativo zona azul e de áreas públicas para a construção de estacionamentos no município de fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2015/1041/10408/lei-ordinaria-n-10408-2015-dispoe-sobre-a-modernizacao-e-outorga-de-concessao-do-sistema-de-estacionamento-rotativo-zona-azul-e-de-areas-publicas-para-a-construcao-de-estacionamentos-no-municipio-de-fortaleza-e-da-outras-providencias>> Acesso: 18 set. 2017.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Histórico do processo FSM**. Disponível em: <<http://forumsocialportoalegre.org.br/forum-social-mundial/>> Acesso: 21 out. 2017.

FRIGHETO, Maurício. Mãe de estudante ferido denuncia abusos da PM. *In*: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Curso de Jornalismo. **Zero**. Ano XX, nº 4, Florianópolis, jun./2005.

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As funções sociais da cidade. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v. 4, 2008.

GAZETA DO OESTE. **Movimento Pau de Arara - Mossoró/RN**. 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cfUJbXrXU1Q>> Acesso: 24 jan. 2018.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. Tradução: Anita di Marco. 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1997.

_____. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

_____. **Manifestações e protestos no Brasil: correntes e contracorrentes na atualidade**. São Paulo: Cortez, 2017.

GOMES, Sérgio Bittencourt Varella; FONSECA, Paulus Vinicius da Rocha;

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**. Vol. VII, nº 3 – setembro/dezembro 2005. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>> Acesso: 17 set. 2017.

GONÇALVES, Alex. Transporte de aluno em pau de arara persiste no Vale do Piancó. 2017. Tribuna 10. Disponível em: <<http://www.tribuna10.com.br/2017/02/transporte-de-aluno-em-pau-de-arara.html#>>. Acesso em: 21 out. 2018.

GONZAGA, Luiz. **Pau de arara**. Disponível em: <<https://www.letras.mus.br/luiz-gonzaga/261217/>> Acesso: 28 jul. 2018.

HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. **Multidão**: guerra e democracia na era do império. Tradução: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005.

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

_____. **O novo imperialismo**. Tradução: Adail Sobral e Maria Estela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2005.

_____. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

_____. **17 contradições e o fim do capitalismo**. Tradução: Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2016.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>> Acesso: 29 abr. 2017.

_____. **Mossoró**. 2016. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/mossoro/pesquisa/22/28120>> Acesso: 06 set. 2018.

_____. **Mossoró**. 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/mossoro/panorama>> Acesso: 06 set. 2018.

INSTITUTO POLIS. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. 2006. disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>> Acesso: 16 set. 2017.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3 ed. Campinas: Alínea, 2006.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de filosofia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996, p. 65.

KELLER, Rene José. Economia política: direito, Estado e relações econômicas: a mercantilização jurídica como forma de priva(tiza)ção do direito à cidade. *In*: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (organizadores). **Curso de direito à cidade**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 25-41.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LE CORBUSIER. **A carta de Atenas**. Tradução: Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC-EDUSP, 1993.

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

LEITE, Francisco Barboza. O Pau-de-Arara. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, ano 17, nº 2, p. 105, abr.-jun., 1955. Tipos e aspectos do Brasil.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução: Roberto Franco. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

LINHARES, Paulo Afonso. **Qualidade de vida e direitos fundamentais**. São Paulo: Iglu, 2002.

_____. **Cidadania interativa**: plebiscito, referendo e iniciativa popular na constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira. 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de orçamento participativo: algumas reflexões analíticas. 2014. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 13, nº 28, set.-dez. de 2014.

LULA, o filho do Brasil. Direção: Fábio Barreto. Produção: Globo Filmes. Rio de Janeiro, 2009.

LUZ, Luiz. **Movimento Pau de Arara (Mossoró - RN)**. 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=PYP-HpUzP5s>> Acesso: 24 jan. 2018.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

MACEDO, Thiago. Estudantes derrubam aumento. *In*: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Curso de Jornalismo. **Zero**. Ano XX, nº 4, Florianópolis, jun./2005.

MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. *In*: MACHADO, Maíra Rocha. **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 357-389.

MANOLO. **Teses sobre a Revolta do Buzu**. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2011/09/98409>> Acesso: 27 jul. 2017.

MARICATO, Hermínia. É a questão urbana, estúpido! *In*: MARICATO, Hermínia [et. al.]. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Biotempo, Carta Maior, 2013.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARTINS, José de Souza. **Sujeito multidão**. Instituto Humanitas Unisinos. 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/169-noticias/noticias-2015/541146-sujeito-multidao-artigo-de-jose-de-souza-martins>> Acesso: 28 nov. 2017.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Tradução: Alex Marins. 2 ed. São Paulo: Martin Claret, 2011

_____; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução: Luis Cláudio de Castro e Costa. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MATOS, Olgária Chain Féres. **A escola de Frankfurt: luzes e sombras do iluminismo**. 2 ed. São Paulo: Moderna, 2005.

MATTA, Roberto da. **A casa & a rua**. 5 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

MENDES, Alexandre Fabiano. Ciência Política: o conceito de direito à cidade entre o estável e o efêmero. *In*: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (organizadores). **Curso de direito à cidade**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 7-23.

MOREIRA, Marli. **Centrais sindicais consideram greve geral exitosa**. 2017. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-04/centrais-sindicais-consideram-greve-geral-exitosa>> Acesso: 29 abr. 2017.

MORENO, Edinaldo. **Movimento Pau de Arara faz mais um protesto na cidade de Mossoró**. 2013. Disponível em: < <http://aldoalmeida.blogspot.com.br/2013/06/movimento-pau-de-arara-faz-mais-um.html>> Acesso: 27 mar. 2016.

MOSSORÓ. **Lei Complementar nº 59**, de 16 de novembro de 2011. Dispõe sobre o Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Mossoró – PDMU e dá outras providências. Jornal Oficial de Mossoró. Ano IV, n. 121, 18 nov. 2011.

_____. **Lei Complementar nº 126**, de 29 de janeiro de 2016. Altera a Lei Complementar nº 105, de 04 de julho de 2014, dispondo sobre alterações na organização administrativa da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Mossoró e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.prefeiturademossoro.com.br/jom/jom341.pdf>> Acesso: 24 abr. 2018.

_____. Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana – SEMOB. **Síntese dos dados referentes à pesquisa origem/destino**. Mossoró-RN, 2015.

_____. Gerência Executiva de Trânsito. **Plano de Mobilidade Urbana do Município de Mossoró/RN**: consolidação das informações existentes. Mossoró-RN, 2010.

_____. Gerência Executiva de Trânsito. **Plano de Mobilidade Urbana de Mossoró – PMUM [Produto 8]**. Disponível em: < <http://www.prefeiturademossoro.com.br/pmu/anexo2.pdf>> Acesso: 25 maio 2018.

_____. **Projeto de Lei nº 461**, de 3 de novembro de 2014. Dispõe sobre a política de mobilidade e acessibilidade de pessoas com mobilidade reduzida, no âmbito do município de Mossoró, em conformidade com a Lei Federal 10.098/2000, Lei Federal

10.048/200 e o Decreto Federal 5.296/2004 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmm.rn.gov.br/>> Acesso: 7 maio 2016.

MOVIMENTO PASSE LIVRE – São Paulo. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. *In*: MARICATO, Ermínia. **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boi Tempo, Carta Maior, 2013.

MOVIMENTO PAU DE ARARA. **Manifesto** [do Movimento Pau de Arara]. Mossoró: [s.n.], 2013, 4p.

_____. **Para entender o movimento pau de arara e seu modo de ação**. Página do Facebook na internet. 2013. Disponível em: <<https://www.facebook.com/MovimentoPauDeArara/>> Acesso: 27 mar. 2016.

MOVIMENTO “Pau de Arara”. **O Mossoroense**, Mossoró, 19 jun. 2013. Gerais, p. 2.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. Tradução: Neil R. da Silva. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1982.

MÜNCH, Marcela. Megaeventos e a resistência da Vila Autódromo (Rio de Janeiro). *In*: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. **Curso de direito à cidade**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 177-197.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>> Acesso: 25 ago. 2017.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (ONU-BRASIL). **ONU**: 3 bilhões de pessoas viverão em favelas em 2050 se mundo não enfrentar rápida urbanização. 2013. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-3-bilhoes-de-pessoas-viverao-em-favelas-em-2050-se-mundo-nao-enfrentar-rapida-urbanizacao/>> Acesso: 31 ago. 2017.

_____. **Brasil mostra experiências bem-sucedidas na Cúpula da ONU de Desenvolvimento Sustentável em Nova York**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-mostra-experiencias-bem-sucedidas-na-cupula-da-onu-de-desenvolvimento-sustentavel-em-nova-york/>> Acesso: 7 jul. 2016.

OLIVERIA, José Carlos de; RAVAGNANI, Christopher Abreu. A democracia participativa nos serviços públicos de saneamento básico: estudo de caso das

audiências públicas da ARSESP. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n° 69, pp. 221-238, jul./Dez. 2016.

ÔNIBUS RN. 2013. Disponível em: <<http://www.unibusrn.com/2013/11/mossoro-tarifa-dos-coletivos-podera.html>> Acesso: 25 jan. 2018

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>> Acesso: 22 out. 2017.

_____. **ONU**: mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050. 2013. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-mais-de-70-da-populacao-mundial-vivera-em-cidades-ate-2050/>> Acesso: 7 mar. 2017.

_____. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso: 5 out. 2015.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expresso Popular, 2011.

PELEGI, Alexandre. **Mobilidade humana para um Brasil urbano**. São Paulo: Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, 2016. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/estudos/264/antp-lanca-cartilha-para-candidatos-as-prefeituras-assunto-mobilidade-urbana.html>> Acesso: 25 ago. 2017.

PORTAL DE NOTÍCIAS. **Movimento Pau-de-arara ocupa ruas de Mossoró**. 2013. Disponível em: <<http://gov17noticias.blogspot.com.br/2013/06/movimento-pau-de-arara-ocupa-ruas-de.html>> Acesso: 27 mar. 2016.

PORTUGAL. Centro de Informação das Nações Unidas. **CONFERÊNCIAS DA ONU: o que se conseguiu graças a elas?** 1999. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/factos/Conferencias.doc>> Acesso: 22 out. 2017.

PRADO, André Luiz. Desenvolvimento urbano sustentável: de paradigma a mito. **Oculum Ensaio**: Revista de arquitetura e urbanismo. Campinas, vol. 12(1), pp.83-97, janeiro-junho 2015.

QUEIROZ, Vanessa de Sá. O setor aeronáutico de helicópteros civis no mundo e no Brasil – análise setorial. **Revista BNDES Setorial**, nº 38, set. 2013, p. 213-264.

RÊGO, Humberto Henrique Costa Fernandes do. **Democracia brasileira: fortalecimento da participação popular**. 2013. 209 f. Dissertação (Mestrado em Constituição e Garantias de Direitos) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

REVOLTABUZUFSA. **Revolta do Buzu 2003**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1BjRhZfcLHA>> Acesso: 2 ago. 2017.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. 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**, v. 11, n. 2, 2009, p. 31-50.

_____. Megaeventos: direito à moradia em cidades à venda. *In*: JENNINGS, Andrews; ROLNIK, Raquel; LASSANCE, Antonio [et. al.]. **Brasil em jogo: o que fica da copa e das olimpíadas?** São Paulo: Boi Tempo: Carta Maior, 2014, p. 65-70.

_____. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSADO, Vingt-Un. **O motim das mulheres: um episódio do Quebra Quilos**. 2 ed. Mossoró: Fundação Guimarães Duque, Coleção Mossoroense, nº 1159, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2002

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SAMPAIO, Renata Alves. A violência do processo de urbanização. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Crise urbana**. São Paulo: Contexto, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 15 ed. Porto: Edições Afrontamento, 2007.

_____. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Gradiva, 2002.

_____. **Democracia e participação**: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto: Afrontamento, 2002.

_____. **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. A pensar nas eleições. 2011. **Carta Maior**. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/A-pensar-nas-eleicoes/6/16993>> Acesso: 1º maio 2018.

_____. **O direito dos oprimidos**: sociologia crítica do direito, parte 1. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. 4 ed. São Paulo: Nobel, 1997.

_____. **A urbanização brasileira**. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SAUER, Sérgio; SOUZA, Marcos Rogério de. Estado democrático de direito e movimentos sociais: criminalização e legitimidade do MST. *In*: COSTA, Alexandre Bernardino (Org.). **O Direito Achado na Rua**: nossa conquista é do tamanho da nossa luta. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 137-189.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade como centro da nova agenda urbana**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Boletim regional, urbano e ambiental, Nº 15, Jul.-Dez. 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7114/1/BRU_n15_Direito.pdf> Acesso: 19 dez. 2017.

_____; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009. Disponível em: < <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>> Acesso: 16 fev. 2018.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. 3 ed. São Paulo: Loyola, 2005.

SECCO, Lincoln. As jornadas de junho. *In*: MARICATO, Ermínia. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boi Tempo, Carta Maior, 2013, p. 71-78.

SEGUNDO ato do “Pau de Arara” leva milhares de jovens ao centro da cidade. **Correio da Tarde**, Mossoró, 21 jun. 2013. Capa.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Ana Livia Fontes da. **Partidos Políticos: uma análise da percepção de ativistas do Movimento Pau de Arara em relação aos partidos políticos na atualidade**. 2014. Monografia (Graduação em Serviço Social). 115f. Mossoró, 2014.

SILVA, Andreia de Oliveira. **A participação de estudantes do ensino médio de escolas públicas da região de Caieiras/SP em movimentos e redes sociais**. 2016. 333f. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Unicamp, Campinas, 2016.

SILVA, Jean Carlos da. Geografia: território, territorialidade e direito à cidade. *In*: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (organizadores). **Curso de direito à cidade: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 97-116.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SILVA, Rodrigo Rafael Souza e. Sociologia urbana: contradições urbanas, movimentos sociais e luta pelo direito à cidade. *In*: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (organizadores). **Curso de direito à cidade: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pp. 61-76.

SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel da. **A constituição do estado plurinacional da Bolívia como um instrumento de hegemonia de um projeto popular na América Latina**. 2014. 345 f. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. O orçamento participativo na Europa: potencialidades e desafios. Tradução: Joana Gonçalves Brauer. *In*: SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (organizadores). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 41-66.

SÓFOCLES. **Antígona**. Tradução: Donaldo Schüler. Porto Alegre: L&PM, 1999.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Direito como liberdade**: o direito achado na rua. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2011.

SOUZA, Cíntia Simão de. **A nossa luta é todo dia**: serviço social e movimentos sociais em Mossoró – Rio Grande do Norte. 2013. Monografia (Graduação em Serviço Social). 93f. Mossoró, 2013.

_____; VALE, João Paulo de Medeiros; COSTA, Taisa Iara de Almeida. O movimento pau de arara vai às ruas: apontamentos sobre o Direito à Cidade em Mossoró – Rio Grande do Norte. *In*: Colóquio Sociedade, Políticas Públicas, Cultura e Desenvolvimento, nº IV, 2014, Crato – CE, Brasil. Anais. Disponível em: <http://ceurca.eco.br/2014/anais/5_Justica_direitos_humanos_e_inclusao_social.pdf> Acesso: 23 fev. 2015.

TCM10HD. **Movimento Pau de Arara vai às ruas do centro de Mossoró**. 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ItesQDv0nQE>> Acesso: 24 jan. 2018.

TRUFFI, Renan. **A batalha pelo Cais José Estelita**. 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-batalha-pelo-cais-jose-estelita-8652.html>> Acesso: 16 set. 2017.

UN-HABITAT. **5º Fórum Urbano Mundial**: O Direito à Cidade – Unindo o Urbano Dividido. Disponível em: <<http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=7767&catid=636&typeid=24&subMenuId=0>> Acesso: 31 ago. 2017.

UN-HABITAT. **Nova Agenda Urbana**. Disponível: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>> Acesso: 15 jun. 2018.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Biblioteca Virtual de Direito Humanos. **Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social**. Disponível em: <

<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Confer%C3%AAncias-de-C%C3%BApula-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/declaracao-e-programa-de-acao-da-cupula-mundial-sobre-desenvolvimento-social.html>> Acesso: 22 out. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Curso de Jornalismo. **Zero**. Ano XX, nº 4, Florianópolis, jun./2005.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In*: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-103.

_____. Os liberais também fazem planejamento? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. *In*: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 105-119.

VALE, Genivan. **Vereadores recebem pauta do Movimento Pau de Arara**. 2013. Disponível em: < <http://genivanvale.blogspot.com.br/2013/06/vereadores-recebem-pauta-do-movimento.html>> Acesso: 25 jan. 2018.

VALENÇA, Daniel. Entre a ação comunicativa e a materialidade histórica: limites e possibilidades a partir das Jornadas de Junho. **Revista Culturas Jurídicas**, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 1, 2014, p. 198-114.

_____. Bolívia: crise de Estado, disputa hegemônica e ressignificação democrática. *In*: VAL, Eduardo Manuel; BELLO, Enzo (organizadores). **O pensamento pós e descolonial no novo constitucionalismo latino-americano**. Caxias do Sul: Educus, 2014, p 87-102.

_____. Entre as Jornadas de Junho de 2013 e a quebra da ordem democrática no Brasil ou sobre quando as direitas disputaram as ruas. *In*: **X Encontro ANDHEP**. Teresina: UESPI, 23-25 maio 2018. Disponível em: < http://www.andhep2018.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=2> Acesso: 24 out. 2018.

_____. **De costas para o Império**: o Estado Plurinacional da Bolívia e a luta pelo socialismo comunitário. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

VALLA, Victor Vincent. Sobre a participação popular: uma questão de perspectiva. **Cadernos Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 14, p. 807-818, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1998000600002&lng=en&nrm=iso> Acesso: 20 jul. 2017.

VALLE, Luíza de Pinho; COSTA, Alexandre Bernardino. Cidades educadoras: uma perspectiva à política pública de educação. *In*: COSTA, Alexandre Bernardino (org.). **O direito achado na rua**. Coleção Direito Vivo, vol. 3. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

VIANA, Verônica; BUCO, Cristiane; SANTOS, Thalison dos; SOUSA, Luci Danielli. **Arte rupestre**. *In*: GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Orgs.). Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2016. (verbete).

VICENTINO, Cláudio. **História geral**. São Paulo: Scipione, 1997.

VINICIUS, Leo. **A guerra da tarifa**. São Paulo: Faísca, 2005.

VOLOCHKO, Danilo. Nova produção das periferias urbanas e reprodução do cotidiano. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Crise urbana**. São Paulo: Contexto, 2015.

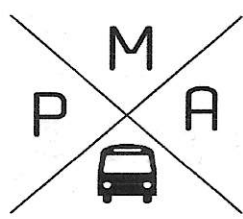
WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

_____. **Introdução ao pensamento crítico**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução: Daniel Grassi. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXOS

MANIFESTO



Movimento
Pau de Arara

"Há pessoas que lutam um dia e são boas, há outras que lutam um ano e são melhores, há aquelas que lutam muitos anos e são muito boas, mas há pessoas que lutam a vida toda, estas são imprescindíveis."

- Bertolt Brecht

O MOVIMENTO PAU DE ARARA é o resultado de uma articulação popular constituída por estudantes, sindicalistas, militantes sociais, trabalhadoras e trabalhadores que estão insatisfeitos/as com a precariedade do transporte público em Mossoró/RN. No ano de 2011, um grupo de estudantes que constituía o 'Comando de Mobilização Estudantil de Mossoró – COMEM', convocou a classe estudantil do município para discutir a questão da mobilidade urbana em Mossoró. Essa articulação organizou-se de forma mais sistêmica e, com a palavra de ordem "Fafá vem andar no circular", anunciou a preocupação popular com a causa. Naquele primeiro momento, estiveram presentes o COMEM; centro acadêmico de Serviço Social da UERN, grêmio estudantil da Escola Estadual Profº Abel Coelho; grêmio estudantil do Centro Integrado Profº Escola Eliseu Viana; além de membros da sociedade como um todo. Naquele ano, houveram diversos protestos encabeçados pelo movimento estudantil, entre eles destacamos a ocupação por 28 dias do prédio da 12ª DIRET. No dia 30 de setembro de 2011 fizemos o último ato público sobre a questão da mobilidade urbana naquele ano. Na ocasião, juntamos cerca de 80 pessoas durante o desfile comemorativo em alusão à libertação dos escravos. Uma semana depois, decidimos que aquele não seria o momento ideal para dar continuidade a essa campanha, uma vez que não havíamos adquirido força política suficiente para seguir adiante. Decidimos então que, posteriormente, iríamos trazer esse debate à tona mais uma vez. E eis que esse momento é chegado.

Estávamos lá em 2011 e estamos aqui em 2013. Circula nas redes sociais e na grande mídia que 'O Gigante acordou'. O slogan foi usado para caracterizar a grande manifestação de "patriotas, independente de vinculações políticas, simpatias ou problemas isolados", que foi comemorada pelo O Globo em seu editorial do dia 02 de abril de 1964, e que teve como resultado mais de 20 anos de ditadura militar a serviço das elites conservadoras.

A grande manifestação citada acima legitimou o GOLPE DE ESTADO de 1964, derrubando o presidente eleito democraticamente de então, João Goulart. Sim, a mesma frase de efeito ontem utilizada para manipular as massas, hoje vem entupindo as redes sociais, induzindo os jovens e caracterizando-os como: "patriotas, independentes de vinculações políticas, simpatias ou problemas isolados". Qualquer semelhança não é mera coincidência!

Sabemos que historicamente a luta vem sendo construída por partidos políticos, sindicatos e Movimentos Sociais de ESQUERDA nas ruas há muito tempo e que não levantam temáticas generalistas e abertas demais, como aquelas utilizadas por grupos que, ao conseguirem alienar com a metodologia da panaceia para a sociedade, querem manipular o povo, propondo falsos paliativos para problemas estruturais na intenção de conduzir a massa a cessar a luta pelos anseios populares, que devem orientar e pautar a busca pelas mudanças de verdade e justiça social.

Agora, em 2013, o Movimento Pau de Arara mostra força e coerência com sua construção histórica. Nossa pauta está unificada e a militância organizada. O Movimento Pau de Arara tem uma cara: somos um coletivo organizado de forma suprapartidária, mas não antipartidos, que luta por melhorias efetivas e populares na mobilidade urbana, tendo em vista que somente através de pautas concretas e pontuais é que se conquistam melhorias para o povo.

Ao sair nas ruas, precisamos nos apropriar do que lutamos, por que lutamos e como vamos conquistar efetivamente a execução das nossas pautas. Uma massa dispersa, sem pauta concreta e unificada, reclamando coisas abstratas (como paz ou fim da corrupção), homofóbicas, preconceituosas (como orgulho hétero) ou subjetivas demais (como a diminuição dos impostos dos suplementos de academia) apropriada do termo de 'Gigante acordado' que é antipartidário e até antipolítico é ou não é perfeita para um bolo antidemocrático?

Congregamos uma multiplicidade de pensamentos político, o que fortalece o caráter democrático do MPA. Mas independente da visão política particular, temos sofrido um problema comum: a precariedade do sistema público de transporte. Por isso estamos todos/as junto/as nas ruas. Sabemos como conseguir a implementação das nossas pautas. Sabemos o que queremos:

- A redução da tarifa para R\$ 1,70
- Ampliação do horário das linhas comuns, para que os ônibus transitem até meia noite;
- Ampliação do horário dos ônibus para estes circulem no horário noturno e início da madrugada (os popularmente conhecidos como "corujão"), funcionando tanto nos finais de semana, bem como em eventos populares e de grande porte, como o Mossoró Cidade Junina;
- Garantia da meia passagem para as/os estudantes, independente de ter crédito na carteira com chip, ou seja, a carteira de estudante deve garantir que estas/estes possam pagar meia passagem em dinheiro ou com crédito na carteira;
- Segurança e iluminação nas paradas de ônibus, prioritariamente, no período noturno e de maior movimentação;
- Que seja efetivada a integração inteligente prevista no Plano de Mobilidade Urbana, e que neste, seja incluso uma integração na parada da UnP;
- Que as/os motoristas possam ter seus direitos trabalhistas garantidos. Assim, exigimos que a figura o cobrador seja assegurada.
- Que os ônibus sejam realmente acessíveis, garantindo assim que os/as portadores/as de deficiência física, visual e auditiva possam fazer uso do transporte público, bem como seja implementado assentos exclusivos para essas pessoas;
- Que a quantidade de ônibus seja aumentada nos seguintes bairros: Bom Jardim, Liberdade I, Liberdade II, Planalto, Abolição V (onde passa um ônibus a cada duas horas), Juvenal (os ônibus não cumprem suas rotas), Barrocas (não passa ônibus neste bairro), Santo Antônio (não cumpre os horários ou só passa micro-ônibus), Belo Horizonte (para que passem mais vezes ao longo dia), Redenção, Sumaré, Aeroporto, Nova Betânia (não tem ônibus), e Pintos;
- Que os processos de licitação referente a transporte público sejam publicizados, bem como respeitem os princípios da administração pública;

- Melhoramento na infraestrutura das paradas de ônibus e um quadro contendo as informações necessárias sobre o horário e linhas disponíveis, afixado em cada parada.
- Criação de uma linha direta Centro/Mossoró West Shopping;
- Implementação de circulares gratuitos que façam uma linha direta e constante entre IFRN-UFERSA-UERN e FACENE, bem como uma linha direta para a UnP e Mater Christi (passando no máximo a cada 20 minutos);
- Garantir que as linhas universitárias sejam permanentes, funcionando tanto nos finais de semana como no período de férias;
- Criação de uma linha telefônica para serviço de atendimento exclusivo aos usuários;
- Criação e efetivação das ciclovias, previstas no PMM, contendo rotas em todo o centro, leste/oeste e Costa e Silva;
- Manutenção e fiscalização constante e de modo eficiente dos ônibus;
- Que o SETRANS possa funcionar pelo menos no sábado de manhã;
- Efetivação de linha de transporte público para localidades vizinhas, como Jucuri e as circunvizinhas a base da Petrobrás.

Efetivamente, contamos como vitórias do Movimento Pau de Arara as seguintes causas:

- Garantia da meia passagem para estudantes, mesmo que estes não possuam créditos em suas carteiras (Lei Federal que era descumprida em Mossoró)
- Criação de um grupo de trabalho específico para discutir a questão da mobilidade urbana no município.

Diante do que foi amplamente exposto, anunciamos nossa permanência nas ruas. Acreditamos que a luta deverá seguir-se cada vez mais firme. Dessa forma, continuaremos levantando nossas pautas. Pautas estas que podemos dizer, tão orgulhosamente, foram construídas por um coletivo que há muito tempo permaneceu, e permanecerá acordado para as lutas sociais. Pois, até que tudo cesse, nós não cessaremos!

Movimento Pau de Arara

Pesquisador: Lauro Gurgel de Brito

Orientador: Prof. Doutor Alexandre Bernardino Costa

Pesquisa sobre o Movimento Pau de Arara ocorrido em Mossoró-RN no ano de 2013.

*Obrigatório

1. Endereço de e-mail *

2. Marcar apenas uma oval.

Opção 1

3. Nome Completo *

4. Aceito participar voluntariamente desta pesquisa e autorizo o uso das informações aqui prestadas para fins de composição da Tese de Lauro Gurgel de Brito, incluída a publicação. *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não Pare de preencher este formulário.

Em 2013 ocorreram várias manifestações sociais em Mossoró e o conjunto delas recebeu a denominação de Movimento Pau de Arara (MPA).

5. 1 – Quais das categorias abaixo participaram do Movimento Pau de Arara? *

Marque todas que se aplicam.

estudantes secundaristas

estudantes universitários

trabalhadores

movimentos sociais

partidos políticos

Outros

6. Se selecionou outros informe qual categoria.

7. 2 – Qual das formas abaixo traduz a origem do Movimento Pau de Arara? *

Marcar apenas uma oval.

organização espontânea de um grupo de pessoas

convocação por liderança, partido político ou outra instituição

8. 3 – Das formas abaixo, qual representa o modo como as pessoas iam se incorporando ao Movimento Pau de Arara (depois de deflagrado)? *

Marcar apenas uma oval.

- espontaneidade
- convite/autorização via coordenação

9. 4 – Dentre os itens abaixo, quais deles compunham objetivos do Movimento Pau de Arara? *

Marque todas que se aplicam.

- redução do valor das passagens no transporte coletivo urbano
- ampliação da frota de ônibus urbanos
- criação de novas linhas de ônibus
- definição de um plano de mobilidade urbana para Mossoró
- Outros

10. Se selecionou outros informe aqui o objetivo.

11. 5 – Dos itens abaixo, quais deles representam formas de atuação do Movimento Pau de Arara? *

Marque todas que se aplicam.

- passeatas com palavras de ordem, uso de cartazes, faixas e similares
- ocupação de prédios públicos
- bloqueio de vias públicas
- negociação direta com gestores públicos
- Outros

12. Se selecionou outros informe aqui a forma de atuação.

13. 6 – Qual das formas abaixo traduz o modo como as questões mais importantes do Movimento Pau de Arara eram decididas? *

Marcar apenas uma oval.

- Deliberação coletiva
- Decisão por líderes

14. **7 – Tomada uma determinada decisão, havia união entre os participantes para implementá-la? ***

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

15. **8 – O MPA conseguiu atingir seus objetivos? ***

Marcar apenas uma oval.

sim, totalmente

sim, parcialmente

não.

16. **9 – O Movimento Pau de Arara se articulava com outros movimentos? ***

Marcar apenas uma oval.

não

Sim

17. **Se sim, cite pelo menos um:**

18. **10 – Pessoalmente, o MPA lhe fez mudar concepções sobre a realidade social?**

Marcar apenas uma oval.

não *Após a última pergunta desta seção, interromper o preenchimento deste formulário.*

sim

19. **Em caso afirmativo, informe de que forma.**

Powered by

 Google Forms



Universidade de Brasília

**Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição
Doutorado em Direito**

Objeto de Pesquisa: Movimento Pau de Arara (Mossoró-RN)

Doutorando: Lauro Gurgel de Brito

Orientador: Prof. Doutor Alexandre Bernardino Costa

Entrevistado/a: Cláudia Regina Freire de Azevedo

Em 2013 ocorreram várias manifestações sociais na cidade de Mossoró e o conjunto delas recebeu a denominação de Movimento Pau de Arara (MPA).

QUESTÕES SOBRE O MOVIMENTO PAU DE ARARA (MPA)

- 1 – Quem era o Movimento Pau de Arara?
- 2 – O que esse movimento reivindicava ao Governo Municipal?
- 3 – O Poder Público chegou a se reunir com o Movimento Pau de Arara. Conseguiu dialogar com ele?
- 4 – As reivindicações do Movimento Pau de Arara foram atendidas pelo Governo Municipal?
- 5 – De que modo o Movimento Pau de Arara poderia ter contribuído para melhorar a gestão da cidade?

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA USO E PUBLICAÇÃO

Eu, Cláudia Regina Freire de Azevedo, autorizo o uso das informações prestadas em razão das questões acima colocadas para fins de composição da Tese de Lauro Gurgel de Brito, incluída a respectiva publicação.

Mossoró-RN, em 14 de março de 2018.



entrevistado/a



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição

Doutorado em Direito

Doutorando: Lauro Gurgel de Brito

Orientador: Prof. Doutor Alexandre Bernardino Costa

REQUERIMENTO

Excelentíssimo/a Senhor/a Procurador/a Geral do Município de Mossoró, Estado do Rio Grande do Norte

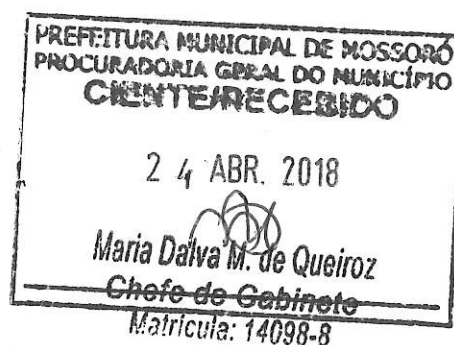
Para fins de composição de pesquisa sobre a Mobilidade Urbana em Mossoró e com fundamento no art. 5º, XXXIII, da Constituição da República Federativa do Brasil, e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, requeremos a Vossa Excelência as seguintes informações:

1. Existe legislação municipal que institucionalize o Plano de Mobilidade Urbana?
2. Há algum estudo técnico oficial de diagnóstico das condições locais de mobilidade urbana, com vistas ao cumprimento da Lei nº 12.587/2012, especialmente os prazos previstos no art. 24?
3. Em Mossoró existe Conselho Municipal da Cidade, de Mobilidade Urbana ou de Transporte?
4. São realizadas conferências, consultas ou audiências públicas sobre mobilidade urbana?
5. Se as instâncias referidas nas questões 3 e 4 existem, qual o número médio de pessoas que tem participado delas?
6. Existe uma ouvidoria específica para tratar de questões sobre Mobilidade Urbana? Se existe, qual a demanda anual de providências a ela solicitada?

Essas informações se destinam a fins acadêmicos e comporão a nossa Tese de Doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição da Universidade de Brasília.

Mossoró – RN, 24 de abril de 2018.


 Lauro Gurgel de Brito
 requerente





PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ
SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, DEFESA CIVIL, MOBILIDADE
URBANA E TRÂNSITO - SESEM

Rua Felipe Camarão, 968 – Doze Anos - CEP: 59603-340 - Mossoró-RN
 Fone: 84. 3315.5008 – E-mail: sesem@prefeiturademossoro.com.br

MEMORANDO Nº 168/2018 – SESEM

Mossoró-RN, 24 de maio de 2018.

URGENTE

A Sua Senhoria a Senhora
Dra. KARINA MARTHA FERREIRA DE SOUZA
 Procuradora Geral do Município


Assunto: Resposta ao Memorando nº 009/2018 e 026/2018 – PGM ref. a solicitação de resposta a requerimento/pedido de informações

Anexo: Respostas da pesquisa

Senhora Procuradora,

Com os cumprimentos de estilo, encaminho-vos resposta aos memorandos acima citados, referente a requerimento apresentado pelo Sr. Lauro Gurgel de Brito, estudante de Doutorado da UnB, que solicita informações para fins de pesquisa científica.

Atenciosamente;


Antônio Adalberto de Oliveira Jales
 Secretário Executivo de Mobilidade Urbana e Trânsito

25/05/18

 Edmar Edmar de Moura Vitoria
 PROCURADOR MUNICIPAL DE MOSSORÓ
 CNJ Nº 447

RESPOSTAS:

1 – Existe sim, trata-se da Lei Complementar Municipal Nº 59/2011.

Lembrando que o Plano de Mobilidade Urbana de Mossoró poderá ser consultado através do endereço eletrônico - www.prefeiturademossoro.com.br/pmu/

2 – O município já dispõe de um Plano de Mobilidade Urbana, tendo sido o mesmo elaborado dentro do prazo previsto na Lei, os estudos necessários foram realizados quando da elaboração do referido plano.

3 – O Conselho Municipal da Cidade está previsto a sua criação no Plano Diretor do Município, plano este criado através da Lei Complementar Municipal de Nº 012/2006, em seu Art. 152 e seguintes.

O Conselho Municipal de Trânsito e Transportes Urbanos – CMTTU, tem a sua previsão de criação na Lei Nº 2382/2007 em seu Art. 2 I.

4 – Quando da elaboração do Plano de Mobilidade Urbana foram realizadas audiências públicas, onde tivemos a participação de representantes dos segmentos da sociedade, tais como Taxistas, Moto taxistas, Empresa de Transporte Coletivo, estudantes além de servidores municipais designados pela administração municipal através da Portaria Nº 262/2010, publicada no JOM Nº 64 de 31/08/2010, e do Decreto Nº 3719 publicado no JOM Nº 68 de 30/10/2010.

5 – Embora exista a previsão da criação dos referidos conselhos, os seus membros ainda não foram efetivamente nomeados, portando não estão funcionando na prática.

6 – Não existe no município uma ouvidoria específica para as questões de Mobilidade Urbana, existe sim uma ouvidoria geral do município que engloba todos os setores da administração municipal, a qual pode ser acessada através do site:

https://participar.com.br/mossoro/users/sign_in

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ
Secretaria Municipal de Segurança Pública,
Defesa Civil, Mobilidade Urbana e Trânsito - SESEM

Antônio Adelberto de Oliveira Jales
Secretário Executivo de Mobilidade Urbana e Trânsito
Eng. Civil - CREA 060563301-0
Ato de Nomeação Nº 10/2018



MOSSORÓ (RN), SEXTA-FEIRA, 18 DE NOVEMBRO DE 2011

JORNAL OFICIAL DE MOSSORÓ

* ANO IV * NÚMERO 121 * R\$ 1,00

PREFEITA: MARIA DE FÁTIMA ROSADO NOGUEIRA

PODER EXECUTIVO

LEI COMPLEMENTAR Nº 059, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2011.

Dispõe sobre o Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Mossoró - PMUM e dá outras providências.

A PREFEITA DO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ,

FAÇO SABER que a Câmara Municipal aprovou e EU sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Esta lei institui o Plano Diretor de Mobilidade Urbana - PDMU, nos termos do art. 203 da Lei Orgânica e do art. 165, II, da Lei Complementar n. 12/2007 (Plano Diretor do Município) e compatível com o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001).

Art. 2º. O Plano Diretor de Mobilidade Urbana constitui diretrizes, princípios e metas para o sistema de mobilidade urbana, incluindo transporte público em diversos modais, conforme anexo.

Art. 3º. As alterações do Plano Diretor de Mobilidade Urbana serão precedidas de audiência pública, convocadas com 60 (sessenta) dias de antecedência e ampla divulgação.

Art. 4º. Caberá à Secretaria Municipal dos Serviços Urbanos, Trânsito e Transportes Públicos, com apoio da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Territorial e Ambiental, proceder o acompanhamento e implementação das metas do Plano Diretor de Mobilidade Urbana, bem como realizar estudos para sua atualização, observado o art. 2º desta Lei.

Art. 5º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO DA RESISTÊNCIA, em Mossoró (RN), 16 de novembro de 2011.

MARIA DE FÁTIMA ROSADO NOGUEIRA
Prefeita

* Anexos na íntegra disponíveis em: www.mossoro.m.gov.br/pmu/

PORTARIA Nº 481/2011*

A PREFEITA MUNICIPAL DE MOSSORÓ, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 78, inciso IX da Lei Orgânica do Município de Mossoró, RESOLVE:

Art. 1º - EXONERAR MARIA LIDIANE DA SILVA, do cargo em comissão de Chefe do Setor de Patrimônio da Gerência Executiva da Saúde, Símbolo CS - Chefe de Setor, com lotação na Gerência Executiva da Saúde.

Art. 2º - Esta portaria entra em vigor na data da sua publicação.

PALÁCIO DA RESISTÊNCIA, em Mossoró-RN, 4 de novembro de 2011.

MARIA DE FÁTIMA ROSADO NOGUEIRA
Prefeita

*Republicado por incorreção

PORTARIA Nº 484/2011

A PREFEITA MUNICIPAL DE MOSSORÓ, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 78, inciso IX, da Lei Orgânica do Município de Mossoró, e com base no artigo 5º da Lei Complementar nº 020/2007, de 21 de dezembro de 2007, c/c os artigos 11 e 12 da Lei Complementar nº 29, de 16 de dezembro de 2008, e;

CONSIDERANDO a sentença prolatada nos autos do Processo nº 0005897-67.2011.8.20.0106 - Procedimento Ordinário/PROC, do Juízo de Direito da Vara da Fazenda Pública da Comarca de Mossoró/RN, que determina a imediata nomeação da candidata abaixo identificada, para o exercício do cargo,

CONSIDERANDO ainda, a aprovação e classificação da referida candidata em 109º lugar no Concurso Público nº 001/2007, para provimento de cargo de Assistente Social,

RESOLVE:

Art. 1º - NOMEAR DANIELA ARIANE MARIA FERRO AMORIM ROCHA, sub-judice, para o cargo de Assistente Social, Nível II, Classe C, do Grupo Ocupacional da Saúde, com carga horária de 20 (vinte) horas semanais e lotação na Secretaria Municipal da Cidadania - Gerência Executiva da Saúde.

Art. 2º - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir da data da posse, revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO DA RESISTÊNCIA, em Mossoró-RN, 17 de novembro de 2011.

MARIA DE FÁTIMA ROSADO NOGUEIRA
Prefeita

DECRETO Nº 3.886, DE 17 de novembro de 2011

Abre Crédito Suplementar no valor de R\$ 219.000,00, para os fins que especifica e dá outras providências.

A PREFEITA MUNICIPAL DE MOSSORÓ, no uso das atribuições que lhe confere o art. 78, IX, da Lei Orgânica do Município, e tendo em vista tendo em vista as disposições contidas no artigo 49, § 2º, da Lei 2.639, de 12 de julho de 2010; no art. 4º, II, e art. 8º, §4º, da Lei n. 2.606, de Lei 2.718 de 11 de janeiro de 2011; no art. 11 a. 13, do Decreto nº3.734 de 19 de janeiro de 2011, e tendo em vista o constante do(s) processo(s) nº(s) 9/2011-GEARH.

DECRETA:

Art. 1º - Fica aberto, no corrente exercício, Crédito Suplementar no valor de R\$ 219.000,00 (duzentos e dezanove mil reais) às dotações especificadas no Anexo I deste Decreto.

Art. 2º - Constitui fonte de recursos para fazer face ao crédito de que trata o artigo anterior, a anulação, em igual valor, das dotações orçamentárias discriminadas no Anexo II deste Decreto.