



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

Direito à cidade, planejamento insurgente e práticas contra-hegemônicas transescalares de resistência no território. O caso da Vila Nova Tatetuba, São José dos Campos, São Paulo

Autores:

Jairo Salvador de Souza - Universidade do Vale do Paraíba - jssouza@defensoria.sp.def.br

Paulo Romano Reschilian - Universidade do Vale do Paraíba - pauloromano@univap.br

Resumo:

O artigo pretende estabelecer um diálogo entre a teoria crítica do direito e o planejamento crítico, a partir da reflexão sobre a necessidade de superação da retórica domesticadora do direito à cidade – frequentemente reduzido à mera pauta de reivindicação de acesso aos serviços e equipamentos públicos –, com foco em um dos seus elementos estruturais: o planejamento insurgente. A reflexão tem como fio condutor a análise do caso da comunidade da Vila Nova Tatetuba (Morro do Regaço), assentada durante décadas numa área particular, localizada no município de São José dos Campos, São Paulo, até sua remoção em 2004, como resultante de um plano de erradicação de favelas, iniciado no ano 2000, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, através do Programa de Melhorias de Bairros Habitar Brasil, que financiou intervenções urbanísticas em oitenta e quatro cidades brasileiras. O texto destaca o caráter instrumental do direito à cidade, a atuação transescalar das agências internacionais e o impacto que as políticas públicas financiadas por essas instituições produzem no território. Discute, ainda, o processo de formação de novos sujeitos coletivos, suas práticas de resistência, e o processo de produção de direitos, evidenciando o papel do planejamento e das práticas contra-hegemônicas transescalares insurgentes na construção de utopias experimentais.

DIREITO À CIDADE, PLANEJAMENTO INSURGENTE E PRÁTICAS CONTRA-HEGEMÔNICAS TRANSESCALARES DE RESISTÊNCIA NO TERRITÓRIO.

O caso da Vila Nova Tatetuba, São José dos Campos, São Paulo.

INTRODUÇÃO

Em um contexto de notório avanço do projeto desdemocratizante neoliberal em escala global, com a produção de distopias variadas, prevalência do cotidiano, do fato consumado, da desesperança, do sentimento de impotência e da redução da pauta de reivindicações ao mínimo existencial, a proposta de criação de utopias experimentais e de radicalização democrática, sobretudo em países na periferia do capitalismo mundial, com a utilização do direito à cidade como estratégia prático-discursiva, afeiçoa-se relevante objeto de estudo.

A iniciativa aqui esboçada deriva do incômodo dos autores com a percepção de que urbanistas, arquitetos e planejadores urbanos se apropriaram com muito mais vigor e autoridade do direito à cidade de que os “operadores” do direito.

O fenômeno, designado por “analfabetismo urbanístico” (MARICATO, 2002) grassa no meio jurídico, onde o Direito à Cidade, quando muito, é reduzido à mera pauta de reivindicação de acesso aos serviços e equipamentos públicos, sob a lógica da cidade como objeto de consumo e do cidadão como consumidor, tudo circunscrito nos estreitos limites do direito positivo oficial.

Desconstruir a retórica domesticadora do direito à cidade pressupõe a reorganização de sua burocracia com base na radicalização democrática, e reconhecimento de uma nova espécie de cidadania, como assinalado por Holston (2016):

“Assim, as demandas por alternativas mais radicais não foram para que os Estados ampliassem os direitos já existentes. Foram, em vez disso, para que os Estados reconhecessem a legitimidade e a inevitabilidade de direitos que emergiram a partir das próprias lutas diárias para fazer a cidade acontecer – no processo de produzi-la por meio da vida e do trabalho de seus residentes – e daquilo que foi forjado durante as formas alternativas de assembleia

política. A interseção entre (1) “fazer a cidade acontecer” (city making), (2) “ocupar a cidade” (city-occupying) e (3) “reivindicar direitos” (rights-claiming) gerou movimentos por novas formulações de cidadania que eu chamo de insurgentes, as quais, simultaneamente, demonstram e fazem valer novas formas de democracia direta” (HOLSTON, 2016, p. 192).

O caso aqui tratado refere-se a uma comunidade, a Vila Nova Tatetuba (Morro do Regaço), assentada durante décadas numa área do município de São José dos Campos, São Paulo, até sua remoção em 2004, como resultante do plano de erradicação de favelas iniciado no ano 2000 e que teve algumas ações financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. A situação dos moradores aqui abordada, destaca o caráter instrumental do direito à cidade, focalizado sob a perspectiva do direito e do planejamento insurgentes e das práticas contra-hegemônicas transescalares (VAINER, 2002), aspirando estabelecer um diálogo entre a teoria crítica do direito e o planejamento crítico.

Na elaboração deste trabalho adotou-se uma abordagem teórico-empírica, a partir de pesquisa bibliográfica, documental e legislativa. Foram analisados os documentos relativos aos empréstimos efetuados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento ao Município de São José dos Campos, no *Programa de Melhorias de Bairros Habitar Brasil*, os documentos produzidos pelo quadro diretivo da instituição financeira que expressam as concepções institucionais acerca do modelo desenvolvimento que propugnam, além dos documentos relativos às políticas operacionais da instituição financeira internacional.

A exposição foi dividida em três partes, além da introdução e conclusão, iniciando com uma revisão conceitual sobre as concepções de direito, do direito insurgente e do direito à cidade, onde se procura sistematizar os elementos estruturais em disputa.

A segunda parte tem seu foco em um dos elementos estruturais do direito à cidade: o planejamento insurgente.

Na terceira parte, passa-se ao estudo do caso da Vila Nova Tatetuba, analisando-se o contexto da dinâmica e evolução da organização territorial do município, a política pública que materializou a atuação transescalar verticalizada pela agência multilateral financiadora e as práticas insurgentes contra-hegemônicas e transescalares utilizadas pelos moradores resistentes.

Nas considerações finais, procura-se sistematizar, com base no caso concreto, o processo de produção de direitos, evidenciando o papel do planejamento e das práticas contra-hegemônicas transescalares insurgentes.

O DIREITO, O DIREITO INSURGENTE E O DIREITO À CIDADE

No campo jurídico, o direito à cidade vem sendo, com muita frequência, reduzido à dimensão de mera reivindicação de acesso aos serviços e aos equipamentos públicos, incorporando a lógica da cidade como objeto de consumo e do cidadão como consumidor de serviços e de políticas públicas, ou, ainda, considerando a vida cotidiana como um fato consumado, naturalizando-se o *status quo*, e corroborando, consciente ou inconscientemente, com a domesticação do potencial libertário contido na ideia-força do direito à cidade e na consequente consolidação e fortalecimento da distopia produzida pela lógica hegemônica neoliberal.

As coloridas lentes jurídicas (ENGELS & KAUTSKY, 2012, p. 21), muitas vezes, distorcem a realidade e limitam o campo de visão, reduzindo o direito à cidade às reivindicações reformistas de acesso ao direito posto, oficial, esvanecendo o potencial emancipatório do direito e anulando as possibilidades contidas no necessário exercício da *utopia experimental* (LEFEBVRE, 2011, p. 110).

Por outro lado, o caráter polissêmico e aberto do denominado direito à cidade ou, nos termos apresentados por Harvey (2014), a constatação de que se trata de “um significativo vazio repleto de possibilidades imanentes, mas não transcendententes” (Idem, p. 244), recomenda, em qualquer aproximação com o tema, a delimitação prévia sobre a que direito e a que direito à cidade está-se referindo.

Pois bem, as diversas concepções de direito, na pedagógica divisão formulada por Lyra Filho (1982, p.15) - embora advertisse que muitos autores tradicionais não concordariam com ele, por extremo reducionismo - poderiam ser divididas, basicamente, em duas grandes linhas de abordagens: o jusnaturalismo e o positivismo.

A abordagem jusnaturalista consideraria a existência de certos princípios fixos, inalteráveis, anteriores e superiores às leis, impassíveis de modificação válida pelo legislador, e que aspiraria à efetivação de uma ordem justa (Idem, p.16), sem haver consenso, entretanto, sobre o exato sentido do que seria uma ordem justa.

A abordagem metafísica do direito, com “a invocação de direito natural foi sempre a forma através da qual as classes se revoltaram contra a ordem estabelecida (e) conferiram legitimidade à sua reivindicação de criar direito [...]” (SOUSA JUNIOR apud WOLKMER, 1989, p. 127), tratando-se de uma “representação ideológica que tenta resolver certas contradições de uma sociedade, por uma projeção no domínio da utopia [...] tem, pois, uma função prática, a de ser uma arma de combate” (WOLKMER, 1989, p. 127).

Já na aproximação realizada pelo positivismo jurídico, *grosso modo*, os conflitos já estariam sintetizados na norma. O direito seria a síntese da solução encontrada e das opções realizadas pela sociedade, reduzindo-o ao seu aspecto normativo, capturado em um dado momento histórico.

Questionando as concepções tradicionais de direito e justiça, Santos (2009, p. 54) assinala a necessidade de considerar o direito como um “processo de libertação permanente”:

Não é o idealismo iurisnaturalista que, ou se rende ao direito positivo (às normas de dominação), porque a este concede o poder de definir, em especial, o que a “Justiça” é, nas situações particulares e concretas; nem aquele outro iurisnaturalismo progressista, de combate, que continua, entretanto, pondo de um lado o “direito ideal” e de outro o “direito real”. A contradição entre a injustiça real das normas que apenas se dizem justas e a injustiça que nelas se encontra pertence ao processo, à dialética da realização do Direito, que é uma luta constante entre progressistas e reacionários, entre grupos e classes espoliados e oprimidos e grupos e classes espoliadores e opressores. Esta luta faz parte do Direito, porque o Direito não é uma “coisa” fixa, parada, definitiva e eterna, mas um processo de libertação permanente. (Idem, p.53).

Sob tal ótica, o direito aludiria à “positivação da liberdade conscientizada e conquistada nas lutas sociais” (Idem, p. 57), não se confundindo com as normas que o expressam, nem “com nenhuma das séries contraditórias de normas que aparecem na dialética social” (Ibid).

Para Santos (2009), a anatomia do direito, qualquer direito, possuiria três elementos estruturais básicos: (a) a retórica, (b) a burocracia e (c) a violência.

A retórica envolveria não somente o conhecimento, mas também

Uma forma de comunicação e uma estratégia de tomada de decisões baseada na persuasão ou convencimento, mediante a mobilização do potencial argumentativo de seqüências e recursos verbais e não verbais que são aceitos (Ibidem).

A burocracia e a violência seriam formas comunicação e estratégias de tomada de decisão baseadas: (i) em imposições autoritárias, através da mobilização do potencial demonstrativo dos procedimentos regularizados e dos padrões normativos e (ii) na ameaça de utilização da força física, respectivamente. (Ibidem)

Santos propugna a existência de uma pluralidade de ordens jurídicas sustentando a ideia de que o direito operaria em três escalas (local, nacional e global) e em seis “espaços-tempo” (doméstico, produção, comunidade, mercado, cidadania e mundial) (2009, p.63).

Em sentido similar, Wolkmer (2001) ao formular as bases do que denomina “Pluralismo comunitário-participativo”, afirma:

a configuração do pluralismo presente nos procedimentos instituintes de um Direito Comunitário não prioriza mais as regras técnico-formais e as ordenações genérico-abstratas, mas inspira-se na práxis da vida cotidiana e na auto-regulação comprometida com a dignidade do outro injustiçado.

Uma cultura jurídica – pluralista, descentralizada e solidária – constrói-se, não a partir da razão metafísica ou do sujeito enquanto essência em si, mas de um ‘sujeito-histórico-em-relação’ e de uma outra forma de ver o mundo e os valores: parte-se de um espaço marcado não só pela exigência de direitos e pela justa satisfação de interesses desejados, como, sobretudo, pela superação dos conflitos de classes e grupos, pela erradicação das formas de opressão, espoliação, sofrimento e injustiça (2001, p. XX)

Havendo uma pluralidade de ‘pluralismos’, Wolkmer demarca com precisão a proposta de um pluralismo comunitário, distinto das concepções pluralistas liberais, opondo-se à concepção do monismo jurídico estatal clássico, sem corresponder, entretanto, à visão pluralista liberal-burguesa, eis que não vinculada à “representação individualista do mundo social, mas à síntese de todos os interesses cotidianos individuais e coletivos” (idem).

Trata-se de um novo modelo jurídico-político de legitimidade, caracterizado por “formas múltiplas de produção de juridicidade e por modalidades democráticas e emancipatórias de práticas sociais” (WOLKMER, 2001, p.XXIV), na qual se identifica o surgimento de novos sujeitos coletivos, titulares legitimados no paradigma pluralista-comunitário, que vindicam a satisfação de carências e necessidades por direitos básicos.

Wolkmer sintetiza o conceito de pluralismo jurídico como sendo a “multiplicidade de práticas jurídicas existentes num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais” (2001, p.219).

Transcendendo ao “uso alternativo do direito” que cinge sua atuação à esfera de abrangência do direito oficial, tentando explorar fissuras, ambiguidades e deficiências em defesa dos desfavorecidos (WOLKMER, 2001, p.226), o pluralismo jurídico, embora não possa ser confundido com ele, se aproximaria do denominado “direito alternativo”.

Wolkmer (2001, p. 224) assinala a distinção entre pluralismo jurídico e direito alternativo, afirmando que as manifestações prático-teóricas de pluralismo jurídico compreenderiam três frentes de lutas (a) Positivismo jurídico de combate; (b) Hermenêutica judicial alternativa; e (c) Direito Insurgente.

O positivismo jurídico de combate caracterizar-se-ia pelo

uso de certos mecanismos do próprio Direito Positivo para dar efetivação às normas ou textos legais já conquistados e elaborados formalmente, provenientes do interesse coletivo, mas que não são aplicados em favor dos segmentos populares. É a luta dos operadores jurídicos (advogados, assessores jurídicos dos movimentos sociais) para fazer valer as conquistas legais que são aviltadas e sonegadas pelos próprios aparelhos oficiais do Estado”. (Idem)

A hermenêutica judicial alternativa (ou uso alternativo do Direito) consistiria na “prática interpretativa feita por juízes progressistas nos tribunais”, implicando “explorar, de

forma crítica e democrática, as contradições, as ambiguidades e as crises do Direito legislado em benefício das camadas sociais menos favorecidas, injustiçadas e excluídas” (Idem).

O Direito Insurgente seria

“o direito paralelo, vivo e comunitário que emerge permanentemente dos interesses e necessidades da sociedade. É a criação e o reconhecimento de direitos fundamentais (direito à vida, à liberdade, à sobrevivência etc.) distintamente das normas positivas oficiais, engendrados nos conflitos e nas lutas de grupos sociais, podendo coexistir ou opor-se às leis elaboradas pela atividade estatal” (Idem).

Os fundamentos do novo paradigma pluralista estariam assentados em bases materiais (novos sujeitos coletivos e estrutura de satisfação das necessidades humanas) e formais (procedimentos na prática e na teoria).

Por novos sujeitos coletivos, Wolkmer (Id., p. 240) entende:

[...] identidades coletivas conscientes, mais ou menos autônomas, advindos de diversos estratos sociais, com capacidade de auto-organização e autodeterminação, interligadas por formas de vida com interesses e valores comuns, compartilhando conflitos e lutas cotidianas que expressam privações e necessidades por direitos, legitimando-se como força transformadora do poder e instituidora de uma sociedade democrática, descentralizadora, participativa e igualitária.

Sousa Junior (2008, p.147) destaca o mecanismo por onde opera o processo de conscientização, desalienação ou desideologização do direito em relação a esses novos sujeitos coletivos, assinalando que “a emergência do 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 a luta para conquista-lo”.

O segundo elemento da base material do pluralismo jurídico proposto por Wolkmer, seria o sistema de necessidades, estas compreendidas como “todo aquele sentimento, intenção ou desejo consciente que envolve exigências valorativas, motivando o comportamento humano para aquisição de bens materiais e imateriais considerados essenciais” (Id., 2001, p.242).

A base formal do pluralismo estaria vinculada à reordenação do espaço público, à ética da alteridade e à racionalidade emancipatória.

A reordenação do espaço público exigiria a viabilização de “condições para a implementação de uma política democrática que direcione e ao mesmo tempo reproduza um espaço comunitário e participativo” (Id., p.249). Para tal desiderato, é essencial que se resgate o sentido do termo “comunidade”, refutando-se o mero participacionismo comunitário, controlado pelo Estado com clara intenção clientelística ou de cooptação (Id. p.253).

A ética da alteridade, segundo requisito formal do pluralismo, veicularia os valores emergentes da emancipação, autonomia, solidariedade e justiça, contribuindo para destruição da dominação e servindo como instrumento pedagógico de libertação, devendo considerar a práxis concreta e a “situação histórica das estruturas socioeconômicas até hoje espoliadas, dependentes, marginalizadas e colonizadas” (WOLKMER, 2001, p.260). Para ele, as categorias teóricas e os processos de conhecimento seriam “encontrados na própria cultura teológica, filosófica e sócio-política latino-americana” (Idem).

O último elemento que comporia a base formal do pluralismo jurídico sustentado por Wolkmer seria a racionalidade emancipatória representada pela racionalidade proveniente da vida concreta, com “abandono de todo e qualquer tipo de racionalização metafísica e tecnoformalista equidistante da experiência concreta e da crescente pluralidade das formas de vida cotidiana. [...] fundada numa razão liberta, cuja realidade não provenha da razão, mas cuja razão derive da realidade” (Id. p.282).

Nessa visada, o direito à cidade deve ser compreendido não somente como uma palavra de ordem, uma ferramenta ideologizada de embate (no restrito campo positivista) pelo direito posto, mas, antes, como um “instrumento estratégico de efetiva alteração das práticas reais vigentes” (WOLKMER, 2009), identificado com os preceptivos do direito insurgente contra-hegemônico, no sentido assinalado por Santos (2009, p. 51):

Lutando contra a opressão, a exclusão, a discriminação e a destruição do meio ambiente, estes grupos recorrem ao direito ou, melhor, às diferentes formas do direito, mais como um instrumento de oposição. Fazem-no agora, dentro ou fora dos limites do direito oficial moderno, mobilizando diversas escalas de legalidade (locais, nacionais e globais) e construindo alianças translocais e inclusive transnacionais. Estas lutas e práticas são as que alimentam o que viria a chamar de globalização contra-hegemônica. Em geral, não privilegiam as lutas jurídicas, porém, na medida em que recorrem a elas, devolvem ao direito seu caráter insurgente e emancipatório.

Da mesma forma, a abordagem jurídica do direito à cidade não pode se restringir às análises lógico-formais descoladas dos contextos sociais, culturais, econômicos e políticos devendo ser contextualizado em práticas sociais concretas, de caráter insurgente, que permitam não só desvelar os mecanismos de produção de juridicidade, a luta de classes, o processo de produção, distribuição, acumulação e de reprodução da acumulação do capital no contexto urbano, mas também que resgatem o conteúdo utópico ínsito ao direito à cidade, instrumento para a realização de possibilidades com o “exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização” (HARVEY, 2014, p. 28), com reconhecimento de que “qualquer ato de construção do espaço é um ato de poder” (CORNWALL, 2002) ou, conforme síntese de Lefebvre (2011, p.118), um “direito à vida urbana, transformada, renovada”, afinal, “temos nossos direitos roubados e continuamos empenhados em busca-los, iluminados pela retórica e a ideologia dos ladrões” (HERRERA-FLORES, 2000, p.24).

Retomando os três elementos estruturais básicos do direito (a retórica, a burocracia e a violência) (SANTOS, 2009), aplicados ao direito à cidade, podemos agora, em esboço

incipiente e meramente exemplificativo, sistematizar alguns campos em disputa na narrativa do direito à cidade, conforme exposto no Quadro 1.

Quadro 1- Elementos estruturais em disputa no Direito à Cidade

Retórica	Burocracia	Violência
<ul style="list-style-type: none"> • Luta de classe X fatos consumados e naturalização do processo de exploração • Cidade como obra X Cidade como mercadoria • Cidadão X Consumidor • Apropriação X Propriedade • Valor de uso X Valor de troca • Individualismo, empreendedorismo, meritocracia X Solidariedade social, construção coletiva emancipação, autonomia e justiça socioterritorial • Estilos de vida X Condições de Existência • Utopia Experimental X Distopia paralisante 	<ul style="list-style-type: none"> • Radicalização da democracia participativa X endosso acrítico à democracia representativa, desdemocratização • Articulação transescalar das insurgências X Lutas isoladas • Planejamento insurgente X Planejamento Estratégico-empresarial • autogestão X pseudoparticipação • Articulação e organização horizontal X institucionalização vertical burocratizada • Produção legislativa popular • Tribunais populares 	<ul style="list-style-type: none"> • Práticas insurgentes criativas de “novos” direitos • Ocupação do e no território • Exercício do direito de resistência • Atuação “fora” da lei • “Guerrilha” jurídica • Desobediência civil • Manifestações artísticas e produções culturais autorizadas ou não <p style="text-align: center;">X</p> <p>Direito posto e monopólio da violência estatal institucionalizada</p>

Fonte: Elaboração pelos autores. (A partir dos elementos estruturais do Direito presentes em SANTOS, 2009).

As limitações de espaço e o escopo do presente trabalho não permitem, por ora, maiores digressões sobre os campos em disputa inseridos nos elementos estruturais do direito à cidade, tarefa que deve ser objeto de outros estudos e outras produções. Neste passo, é importante destacar, entretanto, o papel do denominado planejamento insurgente, ferramenta estratégica tanto para a desconstrução da retórica domesticadora do direito à cidade, em seu viés liberal-burguês, quanto para iluminar o caminho da construção da *utopia realista* (LEFEBVRE, 2011, p. 116) que permeia e impregna o direito à cidade.

O PLANEJAMENTO, A CIDADANIA E O PLANEJAMENTO INSURGENTES

A crise de legitimidade do planejamento urbano, confrontado diuturnamente com a sua esquizofrenia, contradições e promessas não cumpridas (MIRAFTAB, 2016, p. 366), centrado, via de regra, na tecnocracia e na pseudoparticipação, tende a reforçar a descrença na utilidade e nas possibilidades deste elemento estrutural do direito à cidade.

No Brasil, a ideologia do planejamento, que associa a agudização dos problemas urbanos à falta de planos (VILAÇA, 2000, p.7), alimentando o ideário de que “fora do planejamento não há salvação”, quando defrontada com os resultados que os planos diretores aprovados após o início de vigência do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) produziram na redução das desigualdades socioespaciais, também contribui para reforçar a descrença no planejamento como instrumento de transformação social.

Ocorre, entretanto, que a construção de utopias (concretas ou utópicas) não prescinde da utilização de instrumentos que permitam a elaboração compartilhada de um projeto coletivo de futuro. Neste sentido, o planejamento permanece sendo uma ferramenta relevante na construção de estratégias de tomada de decisão e consolidação da retórica e da burocracia do direito à cidade.

O planejamento compreendido, *lato sensu*, como “uma intervenção com a intenção de alterar o curso de eventos existentes” (FAINSTEIN & DEFILIPPIS, 2016, p. 15, livre tradução) toma forma na retórica e na burocracia do direito oficial através da incorporação ao ordenamento jurídico positivado das decisões políticas tomadas no processo de planejamento, materializadas, em suas diversas escalas, nas políticas públicas, programas, projetos, planos e ações.

No ordenamento jurídico brasileiro, a retórica do direito posto torna obrigatória a atividade de planejamento para o setor público (art. 174, caput, da Constituição Federal), vinculando as políticas públicas à realização dos objetivos fundamentais da República, engendrando um dever fundamental e um correspondente direito público subjetivo à implementação de políticas públicas que devem tender à concretização dos direitos fundamentais sociais, o que, em tese, torna-os exigíveis em casos de ausência, insuficiência ou ineficácia de tais políticas.

Na hermenêutica constitucional, a exigibilidade de planejamento deriva do princípio da vedação à inércia e do princípio da eficiência (art. 37, caput), havendo, na retórica do direito oficial, a proibição à insuficiência do planejamento, que deve projetar medidas para mitigação ou eliminação do déficit social existente.

À obrigatoriedade do planejamento, presente em diversos tópicos dispersos na Constituição Federal, articula-se a gestão democrática da cidade que, na definição legal, atine à forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades, garantindo o acesso à informação, participação e controle social sobre os processos decisórios (BRASIL, 2001).

A incorporação ao direito positivado da obrigatoriedade do planejamento e gestão democráticos, embora abra fendas para o uso alternativo do direito, por meio do exercício do positivismo jurídico de combate ou da hermenêutica judicial alternativa, tem se revelado insuficiente para municiar os contendores que lutam para a desconstrução do processo de planejamento tecnocrático e pseudoparticipativo.

Por outro lado, ao se valer da ordem jurídica estabelecida, os sujeitos coletivos que vindicam o direito à cidade, especialmente quando questionam os processos de tomada de decisão e a participação popular no planejamento, deparam-se com os limites da

judicialização dos conflitos urbanos, demarcados pelo analfabetismo urbanístico (MARICATO, 2000) que também domina o meio jurídico brasileiro.

O planejamento insurgente é processo e produto da cidadania insurgente, que utiliza, mas também transcende, transgride e se contrapõe ao direito posto, sendo insurgente por desafiar as relações de poder existentes (SANDERCOCK, 1999).

A cidadania insurgente desafia a cidadania entrincheirada, beneficiária de um “regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas” (HOLSTON, 2013, p. 22), lastreado na retórica da igualdade formal, mas que produz a desigualdade substancial, amplificada e reproduzida com a aplicação arbitrária e seletiva da lei (MARICATO, 1997) e do uso da violência institucional.

De acordo com O’Brien (2014), o estado de opressão a que são submetidos os membros da comunidade gera um senso de identificação entre seus membros produzindo uma “consciência coletiva” (Id., p.16). Os sujeitos coletivos da cidadania insurgente, destinatários da violência institucionalizada, compartilham projetos existenciais em espaços de segregação, formando alianças com base no território, em consensos sobre o injusto e na vindicação de reconhecimento ou expansão de direitos.

Na medida em que esses sujeitos se apropriam minimamente da retórica do direito posto, exigindo o cumprimento da prometida igualdade e o acesso aos seus direitos, são defrontados com os limites da legalidade seletiva oficial e de sua burocracia, cuja estrutura inclui um vocabulário incompreensível, ritos com formalismos e obstáculos quase intransponíveis ao cidadão leigo, além do uso da lei como ameaça, compondo parte do mosaico que Holston (2013) designa por “mau governo da lei” (Id., p.295).

Para Jabareen (2017), o estado de necessidade gerado pela violação de direitos básicos de um coletivo social ou étnico, legitimaria o direito à produção do espaço pela própria coletividade, constituindo fonte de direito e de leis informais.

A falta de perspectivas de soluções dentro da legalidade estrita do direito oficial pode levar ao desafio da ordem estabelecida, através das práticas insurgentes, definidas como

um nexos socioespacial e político coletivo de ações, composto por ações e discursos que promovem a igualdade e interrompem a produção dominante do espaço, criando possibilidades de gerar novos significados e relações urbanas contrárias às institucionalizadas e contra os interesses de poderes dominantes. (GARCÍA-LAMARCA, 2017, p.37, livre tradução).

A relação entre cidadania e planejamento insurgentes encontra largo desenvolvimento na literatura (para citar alguns: SANDERCOCK, 1998; FRIEDMAN, 2011; MIRAFTAB, 2009; HOLSTON, 2016), tendo como ponto em comum a identificação da necessidade de (re)politização do planejamento e radicalização da democracia para estabelecimento e manutenção de uma cidadania urbana substantiva.

O planejamento insurgente deriva do planejamento radical, que questionava o papel do Estado no planejamento e a legitimidade do técnico planejador para definir os destinos da comunidade, com base numa hierarquia de saberes. Ao questionar o planejamento tecnocrático, vindicava a inclusão da cidadania nos espaços institucionais de decisão.

Não se confunde com o designado planejamento transacional que pressupõe interação e estabelecimento de processo de comunicação entre planejador e “cliente-ator” sustentado por Friedman (2011, p. 16) nos primórdios de sua elaboração teórica sobre o planejamento radical.

O’Brien (2014) sistematizando a produção acadêmica sobre o planejamento insurgente, identificou alguns elementos estruturais comuns nas práticas insurgentes descritas por Beard(2002), Meir (2005), Miraftab (2009), Meth (2010), Sweet and Chakars (2010) e Sletto (2012), assim sumariados:

- 1) a mobilização consciente de uma comunidade oprimida em torno de um conjunto de demandas; 2) a introdução de um plano ou política direcionado à comunidade com abertura de um espaço para sua participação; 3) o uso de “espaços inventados” em meio a um repertório de ações e estratégias; e 4) o engajamento na luta no nível local pelos residentes. (Id., pp. 15-16, livre tradução).

Alexander (2011), em crítica ao artigo de Sweet and Chakars (2010) questiona se o termo “planejamento insurgente” não poderia ser substituído pela palavra “ação”, formulando a seguinte questão: “o que faz dessas atividades planejamento?” (ALEXANDER, 2011, p.220).

A pergunta, a despeito de se referir ao relato do específico caso da comunidade indígena Buryat na Rússia, tem pertinência e relevância, já que destaca o fato de que nem toda atividade que desafia as relações de poder existentes pode ser qualificada como planejamento insurgente, mas é igualmente importante, por demonstrar a necessidade de enfrentamento e superação da “crise existencial” do planejamento (MIRAFTAB, 2016, p. 364), cada vez mais confrontado com sua esquizofrenia profissional (Idem) e substituído pelo urbanismo de gestão estratégica-empresarial.

Uma possível resposta à pergunta formulada por Alexander pode ser encontrada nos estudos desenvolvidos por Miraftab (2016), especialmente quando assinala a necessidade de “descolonizar a imaginação e possibilidades para o futuro” (Ibid,) e de promover um giro ontológico e epistemológico na teorização do planejamento, centrado em uma “inclusão autodeterminada”:

Práticas insurgentes perfazem uma ruptura ontológica não por almejamem uma fatia maior da torta, mas por desejarem um outro tipo de torta – uma torta ontologicamente distinta. As práticas insurgentes e o planejamento insurgente não buscam por inclusão através de uma melhor representação (seja de especialistas ou de políticos); mas buscam a inclusão

autodeterminada, na qual os direitos das pessoas são reais e praticados. (Id. p.368)

A busca por um enquadramento das práticas insurgentes nos esquemas mentais do planejamento tecnocrático tradicional certamente resultará no aprofundamento de sua crise existencial, reduzindo o debate, quando muito, à questão da legitimidade (quem planeja), quando o ponto essencial se refere à descolonização de corpos, mentes e almas (que planejamento e para quem).

É de se observar que nem todas as práticas que desafiam as relações de poder instituídas constituem práticas insurgentes, eis que podem servir a propósitos colonizadores, segregacionistas ou antidemocráticos.

No campo do planejamento insurgente, Miraftab (2016) sustenta a existência de dois espaços em relação dialética: os espaços convidados e os espaços inventados (Id. pp. 368-369). Os espaços convidados seriam aqueles cuja participação é sancionada pelo poder constituído (MIRAFTAB, 2009, p.35), espaços com limites de contenção da cidadania. Os espaços inventados seriam aqueles criados ou reapropriados pelos cidadãos segregados (ou pelos não cidadãos) “que confrontam diretamente as autoridades e desafiam o *status quo*” (MIRAFTAB, 2009, p. 39), sendo alvo frequente de criminalização. Os sujeitos coletivos do planejamento insurgente transitariam entre esses dois espaços.

MIRAFTAB (2016) situa as práticas insurgentes com potencial transformador em termos de três princípios:

- Transgressão no tempo, lugar e ação: elas transgridem falsas dicotomias entre espaços convidados e inventados do ativismo; elas transgridem fronteiras nacionais ao construir solidariedades transnacionais e movem-se além dos laços do tempo através de uma consciência historicizada.
- Contra e anti-hegemonia: as práticas de planejamento insurgente são anti- e contra-hegemônicas. Elas desestabilizam relações de dominação e são especificamente anticapitalistas.
- Imaginação: práticas de planejamento insurgente são imaginativas. Elas recuperam o idealismo por uma sociedade justa. (Id. p., 370).

Nessa visada, tem-se que o planejamento insurgente, seus mecanismos de resistência, enfrentamento, criação e constante reinvenção, constituem ferramentas essenciais na lógica estrutural do direito à cidade e da autoconstrução dos modos de existência de uma comunidade segregada.

No tópico que se segue, analisaremos o caso de um grupo de moradores do núcleo urbano denominado Vila Nova Tatetuba, também conhecido como Morro do Regaço, comunidade localizada no município de São José dos Campos, no Estado de São Paulo, tentando identificar como as práticas insurgentes desenvolvidas por eles foram utilizadas como instrumento para construção de uma utopia experimental, concretizada.

O CASO DA VILA NOVA TATETUBA, SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, SÃO PAULO

Nas primeiras horas do dia 30 de dezembro de 2003, teve início, em São José dos Campos, São Paulo, uma grande operação policial destinada ao cumprimento de ordem judicial de desocupação forçada de uma favela localizada próximo à região central da cidade, denominada Vila Nova Tatetuba, também conhecida como Morro do Regaço, onde viviam cerca de 250 famílias.

A ordem judicial teve origem em uma ação demolitória proposta pelo município, que postulava a eliminação física do núcleo habitacional, sob a justificativa de risco iminente de escorregamento e desmoronamento das construções existentes no local. Articulava, ainda, a recusa injustificada de 45 famílias em aderir, de forma espontânea, ao projeto de desfavelização denominado *Casa da Gente*, que previa a realocação dos moradores de três favelas (Vila Nova Tatetuba, Caparaó e Nova Detroit) em um conjunto habitacional construído na periferia da cidade, ao leste: o Jardim São José II.

A ação integrava um conjunto de medidas adotadas pelo poder local para promover o reordenamento urbano, com a implementação de uma política pública de desfavelização, financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, por meio do Programa de Melhorias de Bairros Habitar Brasil.

Para melhor compreensão do caso, faz-se necessária uma prévia contextualização histórica da dinâmica e evolução da organização territorial do município de São José dos Campos.

a) O Contexto

A cidade de São José dos Campos situa-se no interior do Estado de São Paulo, em sua porção leste, na região do Vale do Paraíba. O município ostenta a maior economia da região metropolitana do Vale do Paraíba e do Litoral Norte de São Paulo, apresentando em 2015 um PIB de R\$ 36,4 bilhões (IBGE, 2015) e, em 2017, uma arrecadação de aproximadamente 2,65 bilhões de reais (TCE, 2018).

O município possui localização estratégica, situando-se no principal eixo viário entre as duas maiores metrópoles do país, Rio de Janeiro e São Paulo, com fácil acesso ao Litoral Norte do Estado, Sul de Minas Gerais, Sul Fluminense e Serra da Mantiqueira, sendo cortado pelas Rodovias Presidente Dutra e Carvalho Pinto.

Segundo Costa (2010, p. 124), o processo de industrialização do município teve início na década de 1930, com a instalação das primeiras indústrias, tendo ocorrido uma aceleração a partir da década de 1950, em virtude da construção da Rodovia Presidente Dutra.

O fenômeno da migração das indústrias para o interior, ocorrido na década de 1970, encontrou na localização estratégica de São José dos Campos um espaço propício à atração

de grande contingente migratório, que vislumbra na cidade uma oportunidade de trabalho, decorrente da implantação de diversas indústrias no município (GOUVEIA, 2003).

Com a aceleração do processo de industrialização, a imagem de cidade conhecida até então pela sua “vocação” como estância sanatorial foi sendo substituída pela ideia de cidade dos negócios e das oportunidades, destacado até os dias atuais pelo poder público local, ao afirmar que São José dos Campos “  destaque no país devido ao potencial de negócios, fator que impulsiona investimentos na área de hotelaria, comércio e serviços” (PMSJC, 2018).

A primeira tentativa de organiza o territorial do Município, através da elabora o de um macrozoneamento, ocorreu em 1954, com a promulga o da Lei n  281/1954, que dividiu o território em zonas urbana, suburbana e rural, sendo as duas primeiras subdividas em Zona Industrial, Zona Comercial, Zona Residencial, Zona Sanatorial e Zona Aeronáutica (PMSJC, 1994, p. 90).

No final da década de 1960, ocorreram as primeiras tentativas de remo o de favelas da área central da cidade, com a extin o física do núcleo urbano denominado “Linha Velha”, comunidade localizada em parte da área onde atualmente encontra-se assentada a sede da Prefeitura Municipal (ROSA FILHO, 2002, p.57).

O Plano Diretor de 1971 (Lei Municipal n  1.623, de 30/11/1971) já continha previsão normativa de um “programa de desfavelamento” (BRASIL, 1971) que deveria ser coordenado pelo Departamento de Educa o e Cultura da Prefeitura, sem haver, no entanto, qualquer defini o sobre os parâmetros que seriam utilizados ou sobre a forma de implanta o de tal programa.

O primeiro plano de desfaveliza o do município foi concebido em 1977, com o objetivo inicial de urbaniza o dos espaços ocupados por núcleos favelizados, havendo “uma inten o política de manter os moradores de favela no próprio tecido urbano, sem transferi-los para a zona suburbana. Foi uma tentativa de urbanizar as favelas da cidade” (ROSA FILHO, 2002, p. 71).

A incorpora o   retórica do direito posto da preocupa o com a questão dos núcleos urbanos não regularizados, deu-se somente com a aprova o do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1995 (Lei Complementar n  121, de 27/04/1995), que estabeleceu um novo marco jurídico no tratamento da questão da Habita o de Interesse Social no município, ao adotar como uma das diretrizes de atua o do Poder Público

Subsidiar os programas de urbaniza o de núcleos e favelas, interven o junto às áreas de risco, loteamentos clandestinos, irregulares e conjuntos habitacionais, compondo com Secretarias afins (Obras, Planejamento, URBAM/UNIPAS, Saúde, Educa o, Rela es Comunitárias e Assessoria Especial   Cidadania), na perspectiva da implanta o da política habitacional. (BRASIL, 1995)

Entretanto, a efetivação dos instrumentos urbanísticos previstos no PDDI de 1995, não chegaram a se concretizar, seja pela ausência de regulamentação, seja pela sucumbência às pressões dos grupos de interesses, corroborando as asserções de Costa:

Como Maricato (2001) avalia, apesar da roupagem democrática e participativa, as propostas dos “planos estratégicos”, vendidos às subeconomias dos países subdesenvolvidos, se combinaram ao ideário neoliberal. Isso alinhou economias, como a brasileira, ao estruturado “Consenso de Washington”, subordinando governos às novas exigências do processo de acumulação capitalista. O “plano estratégico” adquiria discurso vazio pelo plano modernista, num cenário caracterizado pela desregulamentação e crise fiscal e um urbanismo burocrático que não levou em conta as potencialidades e as redes comunitárias e sociais locais, isso tudo somado ainda ao atrelamento político-econômico dimensionado pela dívida externa. Assim, comumente, não há política social no rol primeiro de qualquer meta governamental” (2010, p. 154).

Assim, após um curto período de tentativas de urbanização de adensamentos classificados como subnormais, ocorrido no lapso compreendido entre os anos de 1993 e 1996, verificou-se, ao final daquela década, uma retomada da política de eliminação física dos adensamentos tidos por subnormais.

No ano de 2000, São José dos Campos contava com 1,69 % da sua população residindo em 22 favelas reconhecidas oficialmente (ROSA FILHO, 2002), algumas delas localizadas próximo à região central da cidade, tais como a Vila Nova Tatetuba, Santa Cruz, Caparaó e Jardim Nova Esperança (Comunidade do Banhado).

É neste contexto que surge, em 1999, o projeto *Casa da Gente*, destinado a promover o reassentamento de 453 famílias, moradoras das favelas Nova Tatetuba, Caparaó, e Nova Detroit (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2006, p.6), integrando um conjunto de ações financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, através do Programa de Melhorias de Bairros Habitar Brasil, com suporte jurídico-formal na Lei Municipal nº 5.366/99, de 23 de abril de 1999, que autorizou o Executivo local a celebrar convênio com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e com a Caixa Econômica Federal, objetivando a adesão e a implantação do Programa "Habitar Brasil/BID" no Município de São José dos Campos.

b) O Programa Habitar Brasil/BID

Apresentado por seus idealizadores como sendo uma contribuição ao esforço do governo brasileiro na consolidação e implantação de uma política nacional de habitação, a análise da implantação do Programa BID Habitar Brasil permite uma compreensão da dinâmica das estratégias transescalares (VAINER, 2002) e dos mecanismos utilizados pelas agências financiadoras internacionais na imposição de suas concepções neoliberais de desenvolvimento aos países tomadores de empréstimos e da luta contra-hegemônica desenvolvida pelas populações atingidas por tais políticas.

O programa Habitar Brasil BID harmonizava-se à estratégia de atuação do Banco, enquadrando-se, por sua natureza, na categoria de empréstimos classificados como *Poverty Targeted Investment*, destinados, segundo o discurso institucional, a cumprir o objetivo de acelerar a redução da pobreza na América Latina e no Caribe, para atingir as metas do milênio estabelecidas pelas Nações Unidas (*UN Millennium Development Goals*), em especial a de redução pela metade do número de pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015, comparado com os dados do ano de 1990.

Os objetivos enunciados pelo programa, aludiam a três eixos principais: (i) elevar a qualidade de vida de famílias pobres que vivem em bairros subnormais, localizados em regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e capitais; (ii) estimular aos governos municipais que destinem maiores recursos para reduzir os problemas desses bairros, tanto nos seus efeitos quanto nas causas que os geram; e (iii) aprofundar o conhecimento setorial sobre os problemas relacionados à moradia e infraestrutura urbana do país (BRASIL, s/d).

Trata-se de instrumento de uma política pública implementada pelo Governo Federal, financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, contendo dois componentes, ou duas linhas de atuação: (i) Desenvolvimento Institucional e (ii) Urbanização de Assentamentos Subnormais.

A operação mobilizou o montante de U\$ 417 milhões, sendo U\$ 250 milhões provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento e U\$ 167 milhões de contrapartida dos governos federal e municipais.

O prazo para amortização da dívida seria de 25 anos, com incentivo aos municípios através da utilização do mecanismo de transferência a fundo perdido.

O programa previa, inicialmente, o atendimento de projetos para intervenções em bairros localizados em 40 municípios brasileiros, direcionados para grandes aglomerados urbanos (capitais e regiões metropolitanas). Posteriormente, em razão da sobrevalorização do dólar, ocorrida com a crise cambial de janeiro de 1999, que resultou no aumento significativo do valor do empréstimo em reais, o programa foi ampliado para abranger 84 municípios (BID, 2012).

Dentre os projetos de intervenção urbanística aprovados pelo Banco, no escopo do Programa BID Habitar Brasil, encontrava-se o Projeto Casa da Gente, submetido à aprovação pela Prefeitura Municipal de São José dos Campos, que tinha como principal objetivo promover a erradicação de favelas e a transferência da população removida para um conjunto habitacional, em um bairro recém-criado, o Jardim São José II, localizado a aproximadamente 16 quilômetros da região central da cidade.

O novo bairro foi formado pela junção de três favelas distintas e rivais (CARVALHO, 2016) e, após 14 anos da transferência das famílias para o local, transformou-se em alvo de várias denúncias de violações de direitos humanos e de degradação das condições de vida da população removida:

Destaque-se que, poucos anos após a remoção da comunidade Vila Nova Tatetuba, a área ocupada por eles foi destinada à construção de uma via expressa, denominada “Via Cambu”, empreendimento também financiado pelo BID, através de um projeto denominado Programa de Estruturação Urbana, confirmando os achados de Santana (2012, p.22):

Estudos têm demonstrado que projetos urbanísticos financiados pelo BID resultam em uma série de problemas para os moradores removidos das áreas onde são realizadas as obras. Por outro lado, há uma clara preocupação com o aspecto da infraestrutura física dos projetos, cuja primazia requer a investigação sobre o tema do embelezamento de cidades, constituinte do modelo de gestão formatado e orientado pelo referido banco. Neste modelo, pobreza e meio ambiente são motes discursivos, enredados em uma mesma tecitura aparente (diminuição da pobreza) – que escondem a necessidade da infraestrutura física das cidades para os investimentos empresariais, além da orientação para a Reforma do Estado – , articulados à retórica do desenvolvimento.

A transferência para o novo conjunto habitacional não ocorreu sem resistências. Quarenta e cinco famílias da comunidade se recusaram a aceitar a proposta de transferência para o novo bairro e, dentre estas, 32 famílias ocuparam, no dia 25 de janeiro de 2004, uma área abandonada, de domínio da Rede Ferroviária Federal, localizada nas proximidades do local de onde foram removidos, adotando uma estratégia de resistência no território.

Figura 2 – Foto do local após desocupação



Foto de Paulo Romano Reschilian

Figura 3– Foto do Conjunto Habitacional São José II



Fonte: Arquivo da Associação de Favelas de São José dos Campos *apud* Jubileu Sul (2018, p. 5).

c) A insurgência e a estratégia transescalar

A ação sub-reptícia do poder público municipal, aliada à eficiência da burocracia judiciária que levou apenas 12 dias entre o ajuizamento da ação demolitória e o efetivo cumprimento da ordem de desocupação, contribuíram para dificultar a articulação de resistência no território por parte dos moradores da comunidade do Morro do Regaço.

Sem possibilidades, num primeiro momento, de resistir à violência institucional, um grupo de moradores procurou auxílio jurídico junto ao órgão estatal que prestava assistência judiciária à população de baixa renda à época: a Procuradoria de Assistência Judiciária.

Mobilizando a retórica e a burocracia do direito oficial em favor dos moradores - em atuação situada nos marcos do positivismo jurídico de combate -, o procurador que atuou no caso formulou um pedido de suspensão do cumprimento da ordem e adiamento da desocupação por alguns dias, pedido que foi acolhido pela Juíza plantonista.

Os termos do relato do procurador, constante no pedido de suspensão da ordem, dão a dimensão do que fora vivenciado pelas famílias naquela manhã de terça-feira:

“Inúmeras casas estão ocupadas nesta manhã apenas por crianças uma vez que seus pais saíram para trabalhar nas primeiras horas da manhã e alguns inclusive retornarão apenas daqui a alguns dias, já que estão trabalhando em área rural.

Como é rotineiro nas classes sociais mais baixas, como é o caso dos réus, muitos foram forçados a deixar seus filhos sozinhos e, quando retornarem para casa, receberão a notícia que os mesmos foram removidos subitamente para um outro local que é desconhecido deles.

Assemelhar esta cena àquela vista em muitos filmes que tratam do nazismo, onde pessoas eram repentinamente jogadas em um trem com destino desconhecido pelos parentes atônitos, não é um exagero”. (SANTOS, 2003).

Os bens que guarneciam os imóveis dos moradores que não tinham para onde ir, e que recusaram o traslado para o Jardim São José II, foram relacionados e levados a um prédio da Prefeitura onde acabaram se deteriorando por condições inadequadas de armazenamento.

A despeito dos esforços da Procuradoria de Assistência Judiciária, a Vila Nova Tatetuba foi completamente desocupada no dia 07 de janeiro de 2004.

Um mês após a desocupação da área, foi realizado, pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, um estudo cujas conclusões não confirmaram as alegações iniciais sobre o risco de iminente ruína de todo o bairro, que justificara a remoção compulsória de todos os moradores do núcleo habitacional, concluindo:

“Tendo em vista que os riscos altos e muito alto são localizados pontualmente e restrito a algumas casas, conclui-se que o terreno como um todo não apresenta risco geotécnico de grandes movimentos de massa (solo). Todos os casos descritos têm solução mediante intervenções simples, visando à minimização dos riscos assinalados”. (IPT, 2004, p. 8).

Duas semanas após a desocupação do Morro do Regaço, trinta e duas famílias que recusaram as unidades habitacionais oferecidas no Jardim São José II, ocuparam dois galpões pertencentes à Rede Ferroviária Federal, localizados em uma área abandonada, nas proximidades do local de onde foram removidos.

A estratégia adotada pelos moradores, com a ocupação de um prédio federal, nas proximidades da área que originalmente habitavam, possibilitou o exercício de resistência em um território neutro, numa espécie de autoexílio, que permitia fugir ao alcance das autoridades locais, rearticular as forças de resistência, e, ao mesmo tempo, dar visibilidade à luta que empreendiam.

A ocupação dos galpões se deu de forma organizada, com divisão equitativa do espaço entre as famílias e adoção de regras rígidas de convivência no espaço comum. As decisões sobre os problemas coletivos, as estratégias e os rumos do movimento eram tomadas em assembleias comunitárias.

Elegeram como bandeira, no momento inicial, o retorno às suas terras. Posteriormente, passaram a reivindicar o reassentamento em área próxima ao local de onde tinham sido retirados.

Não tardou para que os moradores se dessem conta de que tinham sido vítimas de uma política pública de segregação socioespacial por uma instituição financeira internacional, com a coparticipação das três esferas de poder, destinada a qualificar a cidade para a competição por investimentos.

De forma quase intuitiva, perceberam a pouca efetividade de se prosseguir no enfrentamento exclusivo do poder local nos espaços convidados do direito oficial, e da necessidade de mobilização das diversas escalas de poder envolvidas na implementação da política pública, adotando uma estratégia transescalar de atuação, como definido por Vainer (2002, p.25):

“A ideia central pode ser expressa como segue: qualquer projeto (estratégia?) de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos. Desta perspectiva, o que faz a força das corporações multinacionais está menos em sua globalidade que em sua capacidade de articular ações nas escalas global, nacionais, regionais e locais”.

Sem abandonar as arenas oficiais, os espaços convidados institucionais, sobretudo o positivismo jurídico de combate, os moradores resistentes decidiram buscar a responsabilização dos financiadores do projeto e das demais escalas de poder envolvidas na implementação da política pública que os atingira.

Com o apoio da Defensoria Pública estadual, promoveram uma série de medidas judiciais para defesa dos seus direitos, destacando-se, além da defesa nas ações onde eram réus, a propositura de 30 ações individuais para reparação por danos materiais e morais em razão da desocupação e a propositura de uma ação de usucapião coletivo, onde vindicavam o reconhecimento da propriedade sobre a área desocupada.

Além das medidas judiciais adotadas no âmbito local, os moradores formularam Denúncias de violações de direitos humanos ao Ministério da Justiça e à Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal, órgão responsável pela aprovação do financiamento internacional, procurando dar visibilidade à luta que desenvolviam, criando constrangimento público às autoridades locais.

Em 10 de junho de 2011, os moradores desalojados da Vila Nova Tatetuba apresentaram uma denúncia formal ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, subscrita pela Central de Movimentos Populares, dando início a um processo de investigação, conduzido pelo Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI), órgão vinculado ao BID.

A intervenção direta do BID no caso deu-se em razão do reconhecimento da não observância das políticas operacionais estabelecidas pela instituição financeira na implementação do projeto Casa da Gente.

As políticas operacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento constituem diretrizes que devem ser observadas na utilização dos recursos destinados aos projetos financiados pelo banco. Ao mesmo tempo, constituem salvaguardas aos potenciais atingidos pelas políticas públicas, programas e projetos fomentados pelo Banco.

A representação dos moradores levou ao conhecimento da instituição financeira, a violação, por parte das autoridades públicas locais, das Políticas Operacionais do BID de nº

710 (reassentamento involuntário), nº 102 (Acesso à Informação); e a de nº 751 (política de gênero), considerando que o reassentamento realizado gerou impactos econômicos e sociais extremamente negativos para a população local, especialmente para as mulheres da comunidade.

O questionamento da política pública implementada no município, efetuado diretamente junto à fonte de financiamento, procurou chamar a atenção para a corresponsabilidade das instituições financeiras internacionais na implantação de programas ou projetos que impactam negativamente, de forma direta ou indireta, as populações vulneráveis, explorando a contradição entre o discurso institucional de redução da pobreza e respeito aos direitos humanos, contidos em suas políticas operacionais do Banco, e os resultados reais produzidos na escala local.

O Programa BID Habitar, através do projeto Casa da Gente, provocou um duplo impacto no ordenamento territorial do Município: por um lado, contribuiu para expansão da malha urbana em direção à Região Leste da cidade, e, por outro, promoveu a desocupação de área antes habitada por população de baixa renda, destinando-a a projeto viário, que tende a beneficiar projetos imobiliários destinados às classes mais abastadas da cidade, que serão servidos pela nova via, reforçando a segregação socioespacial e aprofundando a desigualdade e injustiça socioterritorial, em sentido oposto ao preconizado pelo discurso da instituição financeira.

Explorando as frinchas das normas operacionais da instituição financeira, os moradores que resistiram nos galpões da Rede Ferroviária Federal conseguiram um acordo com a Prefeitura, mediado pelo MICI, que lhes garantiu o atendimento habitacional em bairro próximo de onde foram removidos, além de indenização pelos danos morais e materiais sofridos pela desocupação forçada.

Em dezembro de 2013, por interferência direta do MICI/BID, através de acordo coletivo homologado judicialmente, os moradores resistentes foram efetivamente ressarcidos pela destruição de seus bens móveis, e pelos danos morais decorrentes.

Os valores pagos a título de reparação pelas perdas referentes aos bens móveis foram os estabelecidos pela perícia judicial, realizada nos processos individuais. Os valores referentes aos danos morais foram fixados em vinte salários mínimos para cada morador, parâmetro que houvera sido determinado em decisão de primeiro grau nos processos individuais que buscavam a reparação pelas perdas dos bens móveis, mas que ainda se encontravam em tramitação aguardando julgamento de recurso.

Em dezembro de 2016, vinte e oito famílias que ainda permaneciam nos galpões foram reassentadas em uma área da União, localizada no Jardim Brasília, bairro vizinho ao local de onde tinham sido removidos.

A escolha do terreno das novas moradias, a definição da tipologia da unidade habitacional e do padrão construtivo que deveria ser observado, foram definidos em sistema de cogestão entre os moradores e o município.

Todo o processo de reparação das famílias e do reassentamento no bairro próximo foi conduzido por uma comissão paritária composta por representantes dos moradores e do poder público local, com acompanhamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso dos moradores da Vila Nova Tatetuba demonstrou como a retórica, a burocracia e a violência estatais do direito oficial podem ser mobilizadas para imposição da lógica hegemônica na escala local.

Ao mesmo tempo, evidencia as possibilidades das ações contra-hegemônicas transescalares, considerando que “as cidades são o ponto de interseção entre as verticalidades e horizontalidades” (SANTOS, 2008, p. 286).

O caso pode demonstrar, ainda, como os moradores resistentes “produziram” um novo direito, (i) a partir de uma luta de resistência, apropriando-se de um espaço público inutilizado; (ii) adotando práticas insurgentes com potencial transformador; (iii) expondo local, nacional e internacionalmente as autoridades e instituições envolvidas na violações de seus direitos; (iv) alternando a utilização de medidas judiciais, no marco do positivismo jurídico de combate e da hermenêutica judicial alternativa, com medidas extrajudiciais e judiciais; (v) adotando contra-discursos, que vindicavam o direito à moradia digna e à cidade, atraindo solidariedades; e (vi) mobilizando novas retóricas e novas burocracias, existentes nas diversas escalas de legalidade, em seu favor.

O questionamento da política pública implementada, a partir da confrontação com sua fonte de financiamento revelou-se, sob a ótica dos ex-moradores da Vila Nova Tatetuba, mais eficaz do que o controle judicial, considerados os sucessivos fracassos das incursões no Judiciário, hermético à introdução de qualquer elemento de justiça socioespacial na lide.

Cabe ressaltar, a despeito da precariedade do local no qual se instalaram as famílias, que a conjuntura nacional (2003-2014) possibilitou, certa segurança às famílias por caracterizar-se como propriedade inativa da União, e, portanto fora da esfera municipal de ação jurídica eventual.

Denunciando e expondo as contradições insanáveis entre a política pública implementada e as diretrizes formalmente proclamadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, a atuação dos moradores da Vila Nova Tatetuba fez com que a força normativa das políticas operacionais da instituição financeira, normas sequer incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro, ostentassem, naquele caso, hierarquia superior até mesmo à força normativa da Constituição Federal, cuja previsão abstrata a despeito de promover idealmente a tutela do direito à cidade, à moradia e à dignidade da pessoa humana, foi incapaz de promover proteção efetiva aos moradores da comunidade.

A formação de um consenso sobre o injusto (e não necessariamente sobre o justo) auxiliou na formação e consolidação de uma nova identidade coletiva capaz de mobilizar-se pela satisfação das necessidades básicas de moradia e de acesso à cidade, e de projetar uma utopia experimental mesmo diante de circunstâncias adversas.

Para além da abstrata previsão normativa, o Direito à Cidade, como estratégia, deve partir do reconhecimento da existência de um pluralismo de ordens jurídicas, direitos concomitantes e não excludentes, que tem nas práticas e no planejamento insurgentes, lastreados na gestão democrática radical, as ferramentas essenciais da construção de utopias experimentais.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, E.R. Letter to the Editors: Insurgent Planning in the Republic of Buryatia, Russia. *Journal of Planning Education and Research* 31(2) 220, 2011.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Informe de Terminación de Proyecto. 2012. Disponível em www.iadb.org/projectDocument.cfm?id=1913632, acesso em 14/09/2014.
- BEARD, Victoria A. Covert Planning for Social Transformation in Indonesia. *Journal of Planning Education and Research* 22:15-25, 2002.
- BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de Julho De 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Publicado no DOU de 11.7.2001 e retificado em 17.7.2001.
- _____. SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Lei Complementar Municipal nº 121 de 27/04/1995. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Cidade de São José dos Campos. Publicado no Boletim do Município em 09/06/1995.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Habitar Brasil BID/IDB, s/d.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Prêmio caixa – melhores práticas em gestão local – 2005-2006. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/resources/casadagente.pdf> acesso em 21/09/2014.
- CARVALHO, S.R. Formação de professores em serviço em escola de alta vulnerabilidade social. *Revista Espacios*. V.37, n.29, p. 9-13, 2016. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a16v37n29/16372909.html#uno>. Acesso em: 15/06/2018.
- CORNWALL, Andrea. 2002. Locating citizen participation. *IDS Bulletin* 33 (2): 49-58

- COSTA, Sandra Maria Fonseca & FORLIN, Luiz Gustavo. Urbanização e segregação sócio-espacial na cidade de São José dos Campos-SP: o caso Pinheirinho. Geosul, Florianópolis, v. 25, n. 49, p.123, jan./jun. 2010.
- ENGELS, Friedrich & KAUTSKY, Karl. *Socialismo jurídico*. Trad. Lívia Cotrim e Márcio Bilharinho Naves. 2.ed. São Paulo: Boitempo editorial, 2012.
- FAINSTEIN, Susan S. & DEFILIPPIS, James. *Readings in planning theory*. Fourth edition. Oxford: Wiley Blackwell, 2016.
- FRIEDMANN, John. *Insurgencies: Essays in Planning Theory*. London: Routledge, 2011.
- GARCÍA-LAMARCA, Melissa. From occupying plazas to recuperating housing: insurgent practices in Spain. *International Journal of Urban and Regional Research*. v.41:1, 35-53, January, 2017.
- GOUVEIA, Rosana Aparecida Ravanelli & KURKDJIAN, Maria de Lourdes N.O. O espaço urbano e a clandestinidade: um estudo de caso dos loteamentos clandestinos no município de São José dos Campos – SP. X Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte: ANPUR, 2003. Em CD.
- HARVEY, David. *Cidades rebeldes. Do direito à cidade à revolução urbana*. Trad. Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HERRERA-FLORES, Joaquin. Hacia una visión compleja de los derechos humanos. En El vuelo de Anteo. *Derechos humanos y crítica de la razón liberal*. Bilbao: Desclée de Brouwer, S.A., 2000.
- HOLSTON, James. *Cidadania insurgente. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- _____. Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI. *RBEUR – Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Recife, v.18, n.2, 191-204, 2016.
- IBGE. Produto interno Bruto dos municípios. 2015. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-jose-dos-campos/pesquisa/38/0>, acesso em 09 de outubro de 2018.
- IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas. Parecer Técnico nº 9 084-301. Avaliação das condições geológico-geotécnicas do terreno e condições gerais das casas localizadas em loteamento da Vila Nova Tatetuba, em São José dos Campos, SP, 2004.
- JABAREEN, Yosef. The right to space production and the right to necessity: Insurgent versus legal rights of Palestinians in Jerusalem. *Planning Theory*, Vol. 16(1) 6 –31, 2017
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2011.
- LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito?* 11 ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? *Cadernos IPPUR*, v. XI, números 1 e 2, jan-dez, 1997. P.119

_____. Erradicar o analfabetismo urbanístico. *Revista FASE*, março de 2002. Disponível em: http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_analfabetismourbano.pdf

MEIR, Avinoan. “Bedouin, the Israeli state and insurgent planning: Globalization, localization or glocalization?” *Cities*, 22 (3), pp.201-15, 2005.

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

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

O’BRIEN, Padraic. Insurgent Planning and Rural Transformation: a comparison of Social Movements in Venezuela and Brazil. A thesis presented to the University of Guelph, Ontario, Canada, 2014.

PMSJC - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Caderno técnico do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, 1994.

_____. Informações turísticas. Tecnologia e encantos da natureza no mesmo lugar. 2018. Disponível em: <https://www.sjc.sp.gov.br/servicos/inovacao-e-desenvolvimento-economico/turismo-pasta/informacoes-turisticas/>. Acesso em 09 de outubro de 2018.

REDE JUBILEU SUL (2018). Violações de direitos humanos no Jardim São José 2, São José dos Campos, Brasil. Disponível em: <https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Violacoes%20DHs%20Sao%20Jose%20dos%20Campos%20jan2018.pdf> Acesso em 18/06/2018, às 15h:42min.

ROSA FILHO, Artur. As políticas públicas do poder executivo na remoção e/ou reurbanização de favelas o município de São José dos Campos – SP. *Dissertação de Mestrado*, UNIVAP, 2002.

SANDERCOCK, Leoni. “Framing Insurgent Historiographies for Planning”, in L. Sandercock (ed.) *Making the Invisible Visible: A Multicultural Planning History*. University of California Press, Berkeley, pp. 1–33, 1998.

SANTANA, J.V. Desenho ideológico do BID: modelo de gestão no Promabem em Belém, Pará. *Revista Katályis*. Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 21-31, jan./jun. 2012

SANTOS, Waldenir Dornellas. TJSP. Autos nº 0521888-81.2003.8.26.0577. 2003.

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

- SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2008.
- SLETTO, Bjorn. Insurgent Planning and Its Interlocutors: Studio Pedagogy as Unsanctioned Practice in Santo Domingo, Dominican Republic. *Journal of Planning Education and Research*, 33 (2), pp. 228-240, 2012.
- SOUSA JUNIOR, José Geraldo. *Direito como liberdade: o direito achado na rua. Experiências emancipatórias de criação do direito*. Tese de Doutorado. UnB. 2008.
- SWEET, Elizabeth L. and CHAKARS, Melissa. Identity, Culture, Land, and Language: Stories of Insurgent Planning in the Republic of Buryatia, Russia. *Journal of Planning Education and Research* 30(2) 198 –209, 2010.
- TCE – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Consultas de Receitas – Lançamentos. 2018. Disponível em: <http://transparencia.tce.sp.gov.br/receitas-lancamentos/sao-jose-dos-campos/2017/2.648.314.978,85>, acesso em 09 de outubro de 2018.
- VAINER, C.B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro*. Ano XV, No 2, Ago-Dez 2001 / Ano XVI, No 1, Jan-Jul 2002. .pp. 13-32.
- VILAÇA, Flávio. Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de hoje. 2000. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2080299/mod_resource/content/1/Villaça%20planejamento%20urbano.pdf.
- WOLKMER, Antonio Carlos. *Ideologia, estado e direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- _____. *Pluralismo jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no direito*. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.