INTERESSE PÚBLICO E JUSTIÇA DISTRIBUTIVA NA REESTRUTURAÇÃO DAS PERIFERIAS METROPOLITANAS DE BELO HORIZONTE: ESBOÇO DE UMA CRÍTICA À PERSPECTIVA JURÍDICA DA EMANCIPAÇÃO

PUBLIC INTERESTED AND DISTRIBUTIVE JUSTICE INTO THE RESTRUCTURING OF METROPOLITAN OUTSKIRTS IN BELO HORIZONTE: DRAFT OF A CRITICISM OF THE LEGAL PERSPECTIVE ON THE EMANCIPATION

INTERÉS PÚBLICO Y JUSTICIA DISTRIBUTIVA EN LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS PERIFERIAS METROPOLITANAS DE BELO HORIZONTE: PRIMERA CRÍTICA A PERSPECTIVA JURÍDICA DE LA EMANCIPACIÓN

LUIZ ANTÔNIO EVANGELISTA DE ANDRADE[1]*

Resumo: A partir da necessidade de problematizarmos a urbanização de Belo Horizonte, incorporamos dois níveis de análise que lhe são pertinentes: 1) os direitos humanos e sua presença no âmbito da chamada justiça distributiva; 2) o papel das políticas de Estado ligadas à urbanização e sua inscrição sobre várias favelas daquela metrópole. A realidade empírica que articulará os dois níveis assinalados será o Vila Viva, um alardeado programa de urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte, iniciado em 2005. A incorporação do par direitos humanos/justiça distributiva à reflexão se deve à constatação de que, sobretudo nos últimos 25 anos, ambas as concepções têm ganhado proeminência, por exemplo, nas representações sobre o que vem a ser o interesse público. A partir dos postulados que o definem, impõe-se refletir sobre seu papel atual nas estratégias de Estado na viabilização da reprodução de relações sociais de produção.

Palavras-chaves: urbanização; interesse público; direitos humanos; Estado; Vila Viva

Abstract: From the need to discuss the urbanization of Belo Horizonte, two relevant levels of analyze are incorporated: 1) human rights and their presence within the named distributi-

1 Docente do Instituto Federal do Espírito Santo (IFES). E-mail: luizantoniogeografo@gmail.com

Terra-Livre-39.indd 67 22/07/2014 17:55:41

ve justice; 2) the role of the policies of the State linked to urbanization and its influence on those metropolitan slums. The empirical reality that will articulate both flagged levels is Vila Viva, an urbanization of villages and slums program in Belo Horizonte, started in 2005. The addition of pair human rights/distributive justice into the observation is because of the fact of, especially in the last 25 years, both have raised prominence in the representations about what has to be considered public interested, for instance. Based upon the postulates that define that interested, it becomes important to think about its current role in the strategies of the State on the establishing of the reproduction of the social relations of production.

Keywords: urbanization; public interested; human rights; State; Vila Viva

Resumen: De la necesidad de problematizarce la urbanización de Belo Horizonte, incorporar dos niveles de análisis que sean pertinentes: 1) los derechos humanos y su presencia en la llamada justicia distributiva, 2) el papel de las políticas estatales relacionadas con la urbanización y su inscripción en diversos barrios de la ciudad. La realidad empírica que articulan los dos niveles será la Vila Viva marcó una urbanización cacareado programa de villas en Belo Horizonte, se inició en 2005. La incorporación de los derechos humanos par / reflexión justicia distributiva es debido al hecho de que, especialmente en los últimos 25 años, ambos han ganado importancia, por ejemplo, en la representación de lo que ha de ser el interés público. A partir de los postulados que definen, es oportuno reflexionar sobre su papel actual en las estrategias del Estado para permitir la reproducción de las relaciones sociales de producción.

Palabras clave: urbanización; interés público; derechos humanos; Estado; Vila Viva

INTRODUÇÃO

Nossa proposta de reflexão sobre a urbanização de Belo Horizonte – e o fenômeno urbano, na qualidade de sua expressão concreta – parte da sua problematização como processo indutor e decorrente da entrada do espaço na reprodução de relações sociais de produção. Tal problematização implicará na articulação de dois níveis de análise pormenorizada, por nós considerados pertinentes na tarefa de melhor compreender as relações entre urbanização e reprodução de relações sociais de produção. O primeiro deles se refere àquilo que, sob diferentes demarcações conceituais, nas ciências sociais e nas instituições estatais, se convencionou chamar de justiça distributiva, e sua aproximação com a temática dos direitos fundamentais – isto é, os direitos humanos positivados na Constituição de 1988. O segundo nível de análise, dado aqui como particularidade mais imediata, implica na tarefa de trazer elementos para melhor compreender o papel das políticas de Estado ligadas

Terra-Livre-39.indd 68 22/07/2014 17:55:41

à urbanização, mais precisamente aquelas voltadas para algumas favelas de Belo Horizonte.

Ainda que descrita e analisada de maneira ligeira, a realidade empírica que articulará os dois níveis assinalados será o Vila Viva, um programa de urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte, iniciado em 2005, na gestão do ex-prefeito Fernando Pimentel, e alardeado como parte de um "novo modelo de gestão" das políticas sociais desta cidade.[2] Vejamos as definições em torno deste programa, contidas na chamada de sua divulgação:

> O Vila Viva engloba obras de saneamento, remoção de famílias, construção de unidades habitacionais, erradicação de áreas de risco, reestruturação do sistema viário, urbanização de becos, implantação de parques e equipamentos para a prática de esportes e lazer. Após o término da urbanização, a área será legalizada com a emissão das escrituras dos lotes aos ocupantes.
>
> As intervenções do programa estão melhorando a qualidade de vida de cerca de 193 mil moradores, dos aglomerados da Serra, Morro das Pedras e Santa Lúcia; das vilas Califórnia, São José, Pedreira Prado Lopes, Taquaril, São Tomás, Aeroporto, Cemig, Alto das Antenas; além dos moradores do entorno da avenida Belém e do Córrego Santa Terezinha, e do Complexo Várzea da Palma, o que representa 38% do total da população de vilas e favelas. O montante dos recursos para as obras do Vila Viva – R$1,15 bilhões – foi obtido junto ao PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) do governo federal e por meio de financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e Caixa Econômica Federal.[3]

Nosso entendimento é que, com o Vila Viva, essas favelas, outrora quase relegadas pelos agentes que atuavam nos negócios com a produção do espaço pela e para a urbanização, foram a eles integradas, mas num grau de complexidade e num sentido estratégico que não se explicam mais pelo "mercado informal" que historicamente nelas tem atuado.

.....

2 Embora o tratamento aprofundado desse "novo modelo de gestão" e a "ilusão estatista" em torno dele pudessem nos levar aos pormenores acerca das concepções urbanísticas, institucionais e políticas que norteiam a formulação e a implementação do programa Vila Viva em Belo Horizonte, o limite de páginas deste ensaio não nos permitiu realizar tal procedimento analítico. O mesmo pode ser encontrado em Andrade (2010), principalmente no capítulo 4, e em Gomes (2012), principalmente no capítulo 2.
3 Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8178&lang=pt_br&pg=5580&taxp=0&.

Terra-Livre-39.indd 69 22/07/2014 17:55:41

A observância de ambos os níveis de análise aludidos exige a igual problematização das representações jurídicas que norteiam o modo de tratar e de atuar dos agentes envolvidos com as políticas de Estado ligadas à urbanização de Belo Horizonte. Assim sendo, duas questões merecem apreço, como veremos a seguir. Como se erigiu a noção de interesse público na qualidade de postulado que se encontra no seio da constituição do direito administrativo como ramo jurídico que disciplina o exercício do poder do Estado na sociedade – e, mais especificamente, na formação social brasileira? A partir de quais mecanismos jurídicos (além de filosóficos e morais) a política moderna – tornada meio e fim do Estado e incorporada à ação de sua tecnoburocracia – elabora e inscreve nos seus fins a realização do interesse público?

Essas questões ganharam relevância, para nós, pelo fato de a noção de interesse público ser um princípio evocado por tais agentes envolvidos com a urbanização, tanto na dimensão jurídica – somando-se aí o aspecto de uma ética do direito consoante aos novos limites que esta coloca à ordem de Estado – quanto na dimensão de constituir-se em pilar de uma "ordem social justa". Inclua-se aí o fato de que este princípio é a pedra angular de toda ação do Estado, produzindo significantes acerca de si mesmo e englobando aqueles definidos no contexto das chamadas reestruturações urbano-metropolitanas e também aqueles concernentes às políticas sociais.

Atentar para as políticas de Estado ligadas à urbanização implica na necessidade de melhor compreender de que modo a justiça distributiva, calcada na positivação e na promoção de direitos fundamentais, relaciona-se à norma-princípio que a move, ou seja, a busca pelo interesse público. Por produzirem um sistema de mediações na reprodução das relações sociais, são essas políticas e os programas e ações definidos em seu seio que permitem ao Estado atuar de maneira privilegiada, no contexto da metrópole de Belo Horizonte e em suas periferias.

E é precisamente aí que reside outra indagação importante: afinal de contas, quais são os sentidos e significados da prática de Estado na viabilização do Programa Vila Viva? Nosso pressuposto de análise atenta para o fato de que este programa não pode ser analisado em si mesmo, posto que suas contradições e seu sentido estratégico não se esgotam numa dimensão das políticas sociais voltada para o tratamento diferenciado da questão social, ancorado em critérios de justiça distributiva. Critérios estes (também) baseados nos "mínimos sociais" que se integram à noção – elevada à condição de princípio constitucional – de "dignidade humana".

Num momento em que se assiste ao aprofundamento da urbanização brasileira, torna-se urgente verificar como a noção de interesse público tem se reve-

Terra-Livre-39.indd 70 22/07/2014 17:55:41

lado nos debates sobre os direitos fundamentais, na atualidade. E mais: como o tratamento da questão social sob o prisma da justiça distributiva afeta o alcance das decisões e deliberações sobre o Vila Viva, sobretudo quando se pensa nos bloqueios à verdadeira democracia, que são próprios à política moderna? Os novos arranjos concretos decorrentes da crítica interna ao Estado, mediante os quais se propõe romper com os limites da democracia representativa, têm contribuído para retirar a política dos seus pressupostos institucionais? Ou, na medida em que não se atenta para os fundamentos da representação política nessa sociedade, tais arranjos têm mais contribuído para se manterem os abismos escavados nas origens da formação do Estado moderno, aqueles que se formaram entre o social e o político, entre o ser genérico e o cidadão?

O PROGRAMA VILA VIVA NA ATUALIDADE DAS POLÍTICAS DE ESTADO VOLTADAS PARA A GESTÃO DA URBANIZAÇÃO: PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES

Um princípio importante a partir do qual expomos nossa argumentação concerne à impossibilidade de se pensar a magnitude da urbanização brasileira e de Belo Horizonte, bem como as diferentes estratégias para se lidar com as obsolescências surgidas no seio das formas, funções e estruturas contidas no planejamento desta última, se deixamos nas sombras o papel assumido pelo Estado na sua gestão. Não é nosso propósito inventariar suas características, nesse momento. Contudo, é relevante considerarmos que o grau crescente de sofisticação das políticas municiadas para levar a cabo essa gestão corresponde às suas dificuldades em lidar com as contradições surgidas na esteira dos seus resultados teóricos e práticos.

Tais políticas são sofisticadas, porque, atualmente, no âmbito dos programas e ações a elas ligados, em alguma medida, estão contemplados dois aspectos que tradicionalmente fizeram parte das reivindicações dos movimentos sociais e das organizações populares em Belo Horizonte. O primeiro deles se refere à mudança nas formas de condução das remoções, mudança esta que as tornou, pelo menos em tese, dotadas de menor truculência, sobretudo se comparadas àquelas outrora realizadas. O segundo aspecto concerne ao modo pelo qual estão se dando os reassentamentos: as novas moradias têm sido produzidas em locais próximos de onde ocorreram as remoções. Entretanto, as dificuldades de se lidar com as contradições são crescentes, porque a criação das forças de contrapeso à crise de reprodução de relações

Terra-Livre-39.indd 71 22/07/2014 17:55:41

sociais exige que haja reestruturações espaciais cada vez mais rápidas e intensas, não sem resistências.

A nosso ver, o Vila Viva se inscreve no novo campo de tensões ali presentes. Se, por um lado, tal programa traz consigo expressões de lutas e conquistas sociais, por outro, ajuda a alocar investimentos na perspectiva de um planejamento que visa a aperfeiçoar os meios para a circulação do capital, no quadro atual da acumulação capitalista. Da mesma forma, estas alocações geram imbricações mais complexas entre a propriedade fundiária, a extração de rendas fundiárias e as estratégias de valorização diferencial do espaço. Estas estratégias têm abrigo na produção de uma sociabilidade centrada nas determinações do valor que reifica os sentidos daquelas lutas, pois os coloca como constatação da ratificação consensual das políticas de Estado voltadas para a promoção social e a "dignidade humana".

A orientação, no plano legal, para a formulação e a implementação de programas como o Vila Viva[4] vem da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, comumente denominada "Estatuto da Cidade". Juntamente com seu campo correlato, o "Direito Urbanístico", a referida lei é considerada, por Gustin (2006), um marco na chamada "política de desenvolvimento urbano" no Brasil. Seus princípios mais aventados são "a função social da propriedade" e "a função social da cidade", que estariam calcados naquilo que a citada autora denominou "elementos ético-jurídicos", centrados na "dignidade da pessoa humana, a solidariedade e a justiça social" (Gustin, 2006, p.163). Conforme adiantado acima, estes princípios permitiriam realizar o que historicamente esteve na pauta dos movimentos sociais, mormente a partir da década de 1970, quando demandas como a regularização fundiária e o provimento de serviços urbanos em favelas, entre outras, culminaram na aprovação da Lei n° 6766, de 19 de dezembro de 1979, que "definia diretrizes para o parcelamento do solo, criminalizando os responsáveis por loteamentos ilegais" (Gustin, 2006, p. 166).

O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) trouxe consigo "instrumentos de política urbana", entre outros, a "transferência do direito de construir", a "outorga onerosa do direito de construir" e as "operações urbanas consorciadas". Vale ainda acrescentar a "concessão especial para fins de moradia" (no caso de terras pertencentes ao Estado) e o "usucapião coletivo" (para as terras privadas),

4 Não teceremos considerações sobre aquele que talvez seja o principal instrumento sócio-técnico utilizado para definir as "intervenções" de "programas estruturantes" como o Vila Viva: o chamado Plano Global Específico (PGE). Para mais detalhes sobre as concepções que o PGE traz acerca da produção do espaço e de como este processo se inscreve nas vilas e favelas, ver Gomes (2012).

Terra-Livre-39.indd 72 22/07/2014 17:55:41

estabelecidos no estatuto por meio da Medida Provisória 2220, de 4 de setembro de 2001. Estes últimos forneceram as diretrizes para os programas estatais de "regularização fundiária".[5]

No conjunto, a aplicação desses "instrumentos de política urbana" daria efetividade ao que, na Constituição de 1988, definiu-se como "a função social da propriedade". A "incorporação à cidade legal e formal" de milhões de famílias que "vivem de forma irregular" em assentamentos precários por meio do reconhecimento da posse de terrenos e investimentos em infraestruturas urbanas comparece, no plano discursivo e nas ações do Ministério das Cidades, como essencial na garantia do "direito à moradia e à cidade" para essas famílias.

Se não podemos fazer ouvidos moucos para as vozes que insistem na positividade das execuções das obras do Programa Vila Viva, das regularizações fundiárias e do próprio Estatuto da Cidade – percebidos como conquistas sociais, frutos de mobilizações e de reivindicações desde fins dos anos 1980, nas periferias de Belo Horizonte –, é preciso trazer elementos que se acham ocultos na percepção destes falantes. Seu alarde ao caráter da "formalização" e da "integração" das periferias metropolitanas à "cidade" se inscreve numa abordagem que as localiza nos critérios da racionalidade economicista e produtivista levada a cabo por políticas de Estado. Estamos falando de uma formalização e de uma integração que respondem a estratégias orientadas por uma reestruturação planejada para estes fins, em que o chamado "social" e tudo aquilo que é tido como "bem comum" passam também a integrar o rol dessas estratégias. Tratemos, a seguir, da razão de Estado e dos mecanismos jurídicos que lhe dão sustentáculo.

.....

5 O programa de regularização fundiária, em Belo Horizonte, foi implantado pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), por meio da Lei 3532/83, que instituiu o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), e, atualmente vem sendo implementado nas chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). O Estatuto da Cidade, ao fornecer os instrumentos de "política urbana", passa a determinar as modalidades de intervenção do Estado, entre outras, via regularização fundiária nas ZEIS. De um lado, estão as "intervenções urbanísticas", baseadas na provisão de toda uma gama de "infraestruturas sociais" – neste caso, serviços e "equipamentos" estatais de natureza diversa. Noutra via, há as modalidades de implantação de dispositivos legislativos e administrativos, principalmente as medidas de endereçamento, o reconhecimento administrativo e a implantação de sistema viário, a identificação dos habitantes e das construções no cadastro fiscal do município e as normatizações referentes ao uso do solo.

Terra-Livre-39.indd 73 22/07/2014 17:55:41

A RAZÃO DE ESTADO NA PRODUÇÃO DA "VERDADE" SOBRE A URBANIZAÇÃO: INTERESSE PÚBLICO, DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA DISTRIBUTIVA NO ÂMBITO DA LEGALIDADE BURGUESA

Michel Foucault ([1978-79] 2008) aborda a paulatina emergência do Estado e da racionalização da prática governamental, a partir do século XVI, quando esta última procura tornar o Estado um dado e, ao mesmo tempo, um ente a ser edificado. Nesse longo e conflituoso processo de constituição do Estado e da razão que lhe forneceu abrigo, tem-se o protótipo da constituição dos diferentes marcos que orientariam a sua ação. Essa razão de Estado passava a demonstrar os seus significados e os seus resultados concretos mediante um certo regime de produção de verdade,[6] que logrou, progressivamente, frequentar as mais diferentes dimensões das vidas individual e social. Para o autor, trata-se do progressivo aprofundamento de um sistema de mediações políticas e jurídicas, cujos direcionamentos foram permitindo ao governo de Estado, face às circunstâncias e às contradições sociais em torno das quais historicamente se viu exposto, empreender um movimento tanto mais intenso e presente quanto aparentemente mais necessário à vida social.

Tal necessidade, seja como justificativa de si mesma, seja no que se refere à sua contínua penetração nas entranhas da vida social, se fez e se faz pela via do que Foucault ([1975], 2010) chamou de uma dada "governamentalidade". Eis aqui uma noção que nos permite apreender todo um conjunto articulado de instituições, técnicas, procedimentos, cálculos, análises e reflexões que permitem viabilizar o exercício de uma modalidade específica de poder – e do seu exercício por um governo – sobre as diferentes populações. E isso, por meio de uma forma de saber: a economia política.

Para Foucault ([1978-79] 2008 e [1975] 2010), foi por meio da economia política que, no tocante ao Estado, se constituíram as formulações teóricas que permitiram, ao mesmo tempo, dotar a sua atuação de legitimidade histórica e

6 A concepção de verdade passa a se evidenciar e a se referenciar mediante um "conjunto de procedimentos que permitem a cada instante e a cada um pronunciar enunciados que serão considerados verdadeiros" (Foucault [1975] 2010, p. 233). Igualmente, a concepção de verdade passa a ser produzida no interior de domínios do fazer científico, que permitem codificar os procedimentos, defini-los e definir os instrumentos a serem por eles utilizados. Portanto, a produção de um regime de verdade não se dá como um fato da natureza ou da simples contingência das relações sociais, mas por intermédio de mecanismos que, em diferentes épocas históricas, foram arregimentados por distintas modalidades de saber – saber este que, na medida em que contribui para produzir verdades sobre si e orientar a prática social, inaugura, consolida e reproduz relações de poder.

Terra-Livre-39.indd 74 22/07/2014 17:55:41

social e demarcar e limitar as dimensões da sua atuação. Foucault ressaltou que não tencionou dizer que essa modalidade de saber, por si mesma, teria produzido um modelo de governo ou critérios de bom tipo de conduta de gestão a serem seguidos pelos governos. De maneira mais sutil, a economia política se colocaria como sanção necessária para a indicação em que o governo do Estado deveria buscar o princípio de verdade, por meio do qual legitimaria e daria conteúdo normativo à sua prática governamental. E o cerne para o qual se direcionariam as maiores energias deste princípio de verdade seria o mercado, que "deve ser revelador de algo que é como uma verdade" (Foucault [1978-79], 2008, p. 44).

É possível apreender, na obra marxiana, toda uma trajetória intelectual de entendimento da economia como saber produtor de um regime de verdade, cujas representações foram sendo produzidas ao sabor das contingências postas à ordem social que se desenrolava ao longo do século XIX. Nos *Grundrisse*, Marx ([1857-58] 2012) expôs sua crítica teórica ao método da economia política por intermédio do que qualificou como produção do concreto por meio de uma síntese de determinações e relações abstratas. Na medida em que o conteúdo real das relações sociais ganhava forma e passava a se expressar nas e pelas nascentes instituições econômicas, políticas e sociais sob o abrigo do Estado e do direito, na sociedade burguesa europeia, sua conformação também foi uma resultante das representações acerca de tais determinações e relações abstratas. E é partindo do conteúdo concreto assumido por elas que nos enveredamos na tarefa de melhor compreender a relação entre a sua suposta evidência empírica e a "evidência" da verdade em torno do mercado como seu desdobramento "natural".

Ademais, a prática governamental, cuja mundialização se deu mormente a partir do século XX, guardadas as devidas especificidades, teria passado a ser o governo em que a marca de eficiência administrativa estaria na criação das condições para que os mercados funcionem. Tal prática é a resultante histórica e política dos diversos confrontos envolvendo os significados da validade e da presença do Estado numa realidade dentro da qual brotou todo um corpo de doutrinas que, se não eram meros apêndices da racionalidade mercantil, fundaram as bases da sociedade que se erigiu no transcurso do século XVIII. Este corpo de doutrinas alcançou não só o significado do Estado e da política modernos, mas também o significado dos elementos fundadores da noção de justiça[7] via consagração do direito público.

7 Com efeito, a noção de justiça contém uma historicidade que, de maneira alguma, pode ser negligenciada. Pode-se dizer que se desdobram daí dois grandes significados para esta noção: um antigo e um moderno. Assim sendo, "se é verdade que, desde há muito tempo, as pessoas veem suas demandas

Terra-Livre-39.indd 75 22/07/2014 17:55:41

Partindo-se da afirmação acima, um aspecto da análise merece ser aqui elencado: a relação entre o exercício do direito público e os limites essenciais necessários à intervenção do Estado sobre os mercados – uma preocupação que surge no século XVIII – fornece pistas para o entendimento sobre qual seria a verdade que este Estado passava a elaborar sobre si mesmo e a enunciar, balizado pela economia política. Por sua vez, se há também uma verdade sobre o mercado que é evidente – o que traz como consequência, nos termos de Foucault ([1978-79] 2008), a criação de uma espécie de zona de "não-intervenção" do Estado –, como é que "o governo vai poder formular esse respeito à verdade em termos de lei a respeitar?" (idem, p. 52). E mais: como tornar possível, em termos de direito, uma definição que, ao mesmo tempo, limite e crie os instrumentos de ação do Estado sem sacrificar essa morada da verdade na qual o mercado, merecedor de apreço e respeito, ocupa lugar privilegiado? Estava-se diante de questões com as quais as teorias política e jurídica teriam que lidar, não mais alusivas ao modo de se fundar a soberania e legitimar o soberano – temas presentes nos séculos XVII e XVIII –, mas aos limites jurídicos a serem traçados para a atuação do governo de Estado.

Duas vias propositivas nesse sentido, pertencentes ao início do século XIX, foram identificadas por Foucault ([1978-79] 2008), e traziam consigo concepções distintas de regulação do poder de Estado, de definição de lei e de definição de liberdade. A primeira delas, ele chamou de "via axiomática" ou "via jurídico-dedutiva", cujas raízes estavam na Revolução Francesa, e consistia em dois pontos nodais: 1) inicialmente, esta via definiu quais eram os direitos naturais que pertenciam a todos os indivíduos; e 2) definiu quais direitos eram objetos de cessão e quais eram considerados direitos imprescritíveis, isto é, que deveriam permanecer em todos os governos possíveis. Assim, definidas a divisão dos direitos e a esfera de soberania, deduziam-se quais eram as esferas de competência do governo, os limites postos à sua intervenção. Para tal, dever-se-ia "partir dos direitos do homem para chegar à delimitação da governamentalidade, passando pela constituição do soberano" (idem, p. 54). A concepção de lei, nessa primeira via, diz respeito àquela que seria a expressão da manifestação da vontade geral. Já a segunda via não partiria do direito, mas da prática governamental, analisando-a em função dos limites concretos que a ela deveriam ser colocados. Tais limites

conflitantes de propriedade como uma questão de justiça, e se também é verdade que, desde há muito tempo, os filósofos se preocupam com princípios sociais de distribuição de recursos, disso não se segue que também, desde há muito tempo, esses dois tipos de questão venham sendo tratados em conjunto" (Fleischacker, 2006, p. 4).

Terra-Livre-39.indd 76 22/07/2014 17:55:41

seriam necessários, haja vista que se referiam aos propósitos da ação do Estado relacionados aos diversos assuntos concernentes à vida econômica do país, e cuja intervenção deveria ser mensurada pelo nível de utilidade ou inutilidade das consequências de tal ato. A concepção de lei aqui seria a do "efeito de uma transação que vai colocar, de um lado, a esfera de intervenção do poder público e, de outro, a esfera de independência dos indivíduos" (idem, p. 57).

Trata-se do desenvolvimento do regime de legalidade e o acoplamento ao seu conjunto de duas concepções formais e jurídicas de liberdade que, embora não inviabilizem uma intensa zona de articulação entre si, trazem algumas diferenças importantes. Neste sentido, a "via axiomática" apregoa que "todo indivíduo detém originalmente certa liberdade da qual cederá ou não certa parte"; já a "via radical" concebe a noção de liberdade afastando-a da ideia de exercício de determinados direitos fundamentais para aproximá-la da ideia de "independência dos governados em relação aos governantes" (idem, p. 57).

No tocante ao mercado, a razão governamental se inscreve nas abstrações do valor e na troca de mercadorias como lugar da verdade. Já no tocante às formas de intervenção do Estado, temos que a razão governamental se move com base no critério da utilidade. Assim, seriam os pressupostos das abstrações do valor para a produção da riqueza e o princípio da utilidade para a ação do Estado os elementos centrais a partir dos quais a razão governamental articularia entre si os fundamentos da sua autolimitação (Foucault [1978-79] 2008). Englobando os pressupostos das abstrações do valor – tornando-se, portanto, o seu princípio – e o critério da utilidade, redefine-se e consolida-se, no âmbito da razão governamental, a categoria do *interesse público* no seu significado moderno.

> [Esse] interesse já não é, evidentemente, o do Estado inteiramente referido a si mesmo e que visa tão somente seu crescimento, sua riqueza, sua população, sua força, como era o caso na razão de Estado. Agora, interesse a cujo princípio a razão governamental deve obedecer são interesses, é um jogo complexo entre os interesses individuais e coletivos, a utilidade social e o benefício econômico, entre o equilíbrio do mercado e o regime do poder público, é um jogo complexo entre direitos fundamentais e independência dos governados. O governo, em todo caso o governo nessa nova razão governamental, é algo que manipula interesses.
>
> (...) Os interesses são, no fundo, aquilo por intermédio do que o governo pode agir sobre todas estas coisas que são, para ele, os indivíduos, os atos, as palavras, as riquezas, os recursos, a propriedade, os direitos, etc. (Foucault [1978-79] 2008, p. 61).

Terra-Livre-39.indd 77 22/07/2014 17:55:41

É nesse sentido que a modernidade do direito administrativo, um ramo jurídico do direito público, deu relevo a um dos seus paradigmas clássicos: o do interesse público e o de sua supremacia sobre o interesse privado. Realizar uma análise mais detida acerca do que trata o interesse público e as inúmeras controvérsias em torno desta categoria em muito ultrapassaria nossos objetivos, neste artigo. Ainda assim, cabe assinalar dois aspectos importantes em algumas destas controvérsias, conforme veremos.

O primeiro aspecto é que, no limite, tal categoria jurídica atribui sentido e assevera o caráter de necessidade do Estado moderno, cuja razão se acha encarnada no governo que assume e exerce o poder político. O segundo aspecto, adverso àquele, é que a categoria do interesse público e o princípio que a tomou de empréstimo para evidenciar a supremacia que ela possuía em relação aos interesses privados não têm passado incólumes na teoria do direito e na teoria política contemporâneas.

Já as controvérsias em torno daquele princípio jurídico alcançam a própria natureza do direito.[8] A primeira delas, que não receberá considerações neste artigo, concerne ao papel do direito nas sociedades, mais precisamente do conflito entre o que seria a sua dimensão ética e o seu papel normativo, tendo como um dos seus desdobramentos aquele entre validade e facticidade. A segunda controvérsia merecerá, a seguir, mais apreço de nossa parte.

No transcurso que levou a concepção de interesse público até os seus significados contemporâneos, observa-se a sua definição como substância basal da formação do Estado político, cuja característica marcante é a sua inscrição (assim como a dos indivíduos no interior da sociedade civil) ao regime de legalidade. A partir do direito administrativo como um dos escopos da legalidade, formou-se um instituto jurídico que permitiu determinar quais eram (e quais são) as prerrogativas do Estado, sob duas importantes dimensões. A primeira delas se refere aos princípios reguladores dos direitos individuais, entre eles a igualdade e a liberdade formais; a segunda tem como pressuposto a satisfação do que seriam as necessidades sociais e os interesses da coletividade de indivíduos (o interesse público), cuja definição estaria no âmbito do próprio Estado, via administração pública, e se tornariam parte do objetivo da sua ação não sujeito à transigência – isto é, sendo a realização uma de suas obrigações.

Ademais, e embora o objetivo dito acima fosse algo obrigatório, parte da doutrina jurídica, nos últimos anos, trouxe o entendimento de que haveria na

8 Para mais informações sobre as diferentes perspectivas em torno dessas controvérsias, vide o livro organizado por Friedrich (1968) e intitulado *O interesse público*.

Terra-Livre-39.indd 78 22/07/2014 17:55:41

administração pública brasileira uma zona lacunar e pouco explorada em torno dos significados da noção de interesse público. De acordo com esta doutrina, um dos efeitos do descuido exploratório daí proveniente seria a abertura de uma margem que, em nome da primazia e da indisponibilidade de tal classe de interesse, acabaria por chancelar ações do Estado na figura da administração pública que possuiriam cunho autoritário, além de impedirem o controle social desta última (Justen Filho, 2005).

A agudização dos questionamentos em torno da noção de interesse público anterior à Constituição de 1988 vem impondo uma releitura do direito administrativo, fato este que tem reverberado em outras concepções sobre esta noção e a quem caberia a sua titularidade. Nestes termos, esta deveria necessariamente pertencer à sociedade e não ao Estado, pois o caráter da função deste último é o de concebê-lo e fazê-lo agir como um gestor do interesse público, bem como zelar pela sua proteção (Breus, 2006).

Apesar de ainda continuar comparecendo como pedra angular de toda e qualquer ação do Estado, a partir da Constituição de 1988, a noção de interesse público adquire uma nova forma, que o desvincula de um caráter absoluto, dado pela sua supremacia em relação ao interesse privado, e o lança nas considerações acerca da proporcionalidade e da razoabilidade em relação ao interesse privado. Ademais, a norma constitucional passa a vincular e a orientar o interesse público à concepção de "dignidade da pessoa humana". Esta, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, e sob a influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, tornou-se um princípio presente nas constituições ocidentais. Tal princípio vem fundamentando jusfilosoficamente a formulação e a implementação das políticas de Estado, visto que age na determinação de direitos e garantias fundamentais previstos no texto constitucional. No rol daquelas políticas, as políticas sociais vieram a assumir forte relevância no cenário contemporâneo da questão social, no conjunto da urbanização e da reprodução de relações sociais de produção.

Marx ([1843] 2010), em *Sobre a questão judaica*, talvez tenha sido o primeiro intelectual a questionar o conteúdo social dos direitos humanos da declaração promulgada em 1791. Esta obra revela o definitivo desvio de perspectiva do filósofo alemão no tocante às reflexões de 1841 e 1842,[9] que estão contidas nos textos que inauguraram o seu interesse sobre o estatuto da política na modernidade. Sem

9 Uma instigante problematização desses textos se encontra em Abensour (1997).

Terra-Livre-39.indd 79 22/07/2014 17:55:41

adentrarmos aqui nas influências teóricas que informaram a construção inicial de sua crítica filosófica da política, convém ressaltar que Marx estava interessado em traçar um caminho que passava pela necessidade de pensar a política não mais como derivação do teológico, expressa na submissão dos homens a uma esfera transcendente e determinante dos seus destinos. Refutando a realidade política alemã, Marx via no Estado racional a realização, na vida política e na vida prática, do direito e do dever dos homens de pensar o mundo a partir da filosofia; do direito e do dever de pensarem racionalmente sobre seu destino, produzindo-o a partir de sua natureza própria: a natureza humana (Abensour, 1997).

O desvio de perspectiva,[10] no entendimento marxiano do lugar da política e do Estado no mundo dos homens, se mostra como uma espécie de descoberta da verdade sobre o lugar e o sentido do político, que não se encontrariam nas formas de produção e de realização da política universalizadas por uma classe na sociedade: a burguesia. Desvio de perspectiva que se compõe de dois aspectos importantes. O primeiro deles é a negativa de Marx em conceber o Estado a partir da autodeterminação de seu conceito e pela subjetivação do homem a um todo racional e a ele exterior. Trata-se de um acerto de contas com a elaboração teórica hegeliana, expondo a inversão ontológica que esta opera ao colocar o Estado como sujeito que passa a produzir a sociedade civil, tornando-se a sua "necessidade externa" e "seu fim imanente". O segundo aspecto se refere à negativa de Marx em aceitar uma nova transcendência da política, desta feita, pela sua circunscrição a uma totalidade fechada e avessa às decisões políticas fora de sua órbita. Esta negativa deriva da compreensão dos limites encontrados pela crítica filosófica da religião e das formas sagradas da política objetivadas no Estado teológico, crítica esta que o pensador alemão não deixou de ter em conta.[11]

E foi na esteira desse desvio de perspectiva que a crítica marxiana ganhou seu principal e mais radical capítulo, alguns meses depois, em *Crítica da filosofia*

10 A elaboração contida em *Crítica da filosofia do direito de Hegel*, escrita em 1843, anunciava uma espécie de elo intermediário na revisão crítica que Marx fazia nas suas reflexões acerca do estatuto da política na modernidade, ainda que o autor alentasse a possibilidade de o Estado democrático se deslocar a si mesmo para o seu devido lugar mediante um ato da sua política.

11 Para Marx, tratava-se de uma crítica que, não obstante sua importância histórica – e a influência que teve na sua formação –, não mais alcançava o conteúdo adquirido pela política, conteúdo este que se ocultava nas formas profanas (em aparência) assumidas pelo Estado. Nas palavras do autor, a "tarefa da história, depois que o outro mundo da verdade se desvaneceu, é estabelecer a verdade deste mundo. A tarefa imediata da filosofia, que está a serviço da história, é desmascarar a auto-alienação humana nas suas formas não sagradas, agora que ela foi desmascarada na sua forma sagrada. A crítica do céu transforma-se deste modo em crítica da terra, a crítica da religião em crítica do direito, e a crítica da teologia em crítica da política" (Marx ([1843] 2005, p. 146).

Terra-Livre-39.indd 80 22/07/2014 17:55:41

do direito de Hegel – introdução. Ao censurar os alemães em seu contentamento com a revolução meramente política, Marx insta-os a empreender não apenas a crítica negativa da filosofia anterior, mas a empreender a *negação da negação*. Já não bastava mais a crítica política revelada empiricamente no e pelo Estado racional como projeção humana, sede da política mundana superadora do privilégio, da sentimentalidade e da inclinação política do soberano. Seu teor se esgotara no movimento do pensamento, que apontava para a insuficiência da crítica e convidava à atitude filosófica e prática que o ultrapassasse. A crítica política se metamorfoseava em crítica *da* política, pois via no Estado político o próprio "mundo invertido", o lugar por excelência da alienação humana, um ente cujas estruturas mistificavam o caráter *limitado* da emancipação, embora o apresentassem como emancipação humana total.

A crítica da política e das suas formas profanas encerradas no Estado coincidiam com a crítica da legalidade, posto que esta definira institucionalmente o direito, tratado por Marx ([1843] 2005) como "*pensamento* extravagante e abstrato acerca do Estado moderno" (p.151, grifo do autor). Sua afirmação objetiva provinha de uma idealidade absurda: a constituição do Estado político separado da sociedade civil. Tal separação cindia também o homem, pois fazia dele, ao mesmo tempo, um "homem" abstrato e geral e um "cidadão" (Marx [1843] 2010). Em verdade, a declaração dos direitos humanos, em vez de elucidar as aporias desta sociedade, viera para reforçá-las: na medida em que provocava a cisão mencionada, criava o "homem" localizado na esfera privada dos seus desejos egoístas e criava o "cidadão", como simples depositário de liberdades civis e políticas conferidas pelo Estado. Este último transfigurara o homem, retirando dele a condição que o fazia um ser genérico para lançá-lo na rede de relações sociais, cujas mediações esboroavam sua autonomia. Sua identidade original fora-lhe subtraída: identidade que fazia desse homem uma unidade entre o ser de necessidades vitais e o de necessidades superiores. Amiúde, onde o Estado havia assumido uma forma secularizada e política, o homem, como ser real e vivente, teria passado a levar "uma vida dupla não só mentalmente, na consciência, mas também na realidade, na vida concreta" (idem, p. 40).

Sem dúvida, um importante aspecto da atualidade de *Sobre a questão judaica* é a sua crítica filosófica acerca da impossibilidade da realização da emancipação humana a partir do Estado e de seu edifício jurídico e político – isto porque uma das questões mais candentes em torno do tema da emancipação concerne ao seu fulcro. Fechada em seus horizontes quando referida à esfera política, a emancipação conhece suas armaduras institucionais: uma soberania política que delimita e determina a ação do Estado com base no(s) interesse(s) públi-

Terra-Livre-39.indd 81 22/07/2014 17:55:42

co(s) e o direito como ciência jurídica do Estado na sua relação alienada com a sociedade civil.

E é aqui que têm lugar as elaborações teóricas referidas à justiça distributiva, as quais se imbricam aos debates sobre os direitos fundamentais e sua inscrição nas formulações acerca do(s) interesse(s) público(s). E de que modo a categoria jurídica do interesse público se articula à noção de justiça distributiva que alimenta as políticas de Estado contemporâneas? E como a compreensão dos sentidos de tal articulação nos forneceria uma chave de interpretação do Vila Viva como um programa ligado às políticas sociais em Belo Horizonte, mas que pode ser situado no amplo contexto de suas reestruturações, entendidas aqui como reinserção do espaço no processo de valorização do valor? Argumentemos sobre o que primeiro afirmamos neste parágrafo.

A nosso ver, o estatuto de princípio constitucional dado às políticas sociais no âmbito das políticas de Estado só pode ser apreendido pela análise quando a ela acrescentamos a problematização da noção de "justiça social"[12] – ou justiça distributiva. Nos limitaremos a esboçar um caminho de abordagem para a compreensão das concepções contidas na referida noção e de como elas se concretizam, seja nas políticas sociais direcionadas à habitação e sua relação com a urbanização, seja no modo pelo qual os "atendidos" interpretam este fenômeno.

John Rawls ([1971] 2008), em seu livro *Uma teoria da justiça*, colocou as discussões sobre a noção de justiça num novo cenário, retirando a temática do campo exclusivo do direito e interrogando-a a partir de outros prismas disciplinares. Assumindo o caráter pragmático do seu empreendimento intelectual, Rawls pretendeu expor um projeto de ordem jurídica que fosse além das normas e sentenças, de modo a solucionar o que ele via como limites à disseminação do bem-estar e da qualidade de vida a amplas parcelas da sociedade: as desigualdades sociais e de oportunidades.

Num texto mais recente e submetido a algumas revisões conceituais, John Rawls (1992) retomou elementos com os quais buscou tratar da concepção de justiça a que denominou de "justiça como equidade" no contexto das "demo-

12 Nossa proposta não intenta uma análise mais fina dessa noção, muito embora entendamos que se faz necessária uma aproximação que vise a alcançar uma genealogia do que se concebe como "justiça social". A nosso ver, este empreendimento implicaria em analisar a produção da verdade sobre aquela concepção a partir de um ordenamento jurídico, cujas normas e princípios pretenderiam levar a mais "justiça social". Trata-se, aqui, de uma manifestação cujo privilégio se encontra nas representações no interior das quais germinam os princípios da teoria da justiça e a formulação de parâmetros sociais históricos para se identificar a presença ou a ausência de justiça social – de uma falsa e uma verdadeira concepção de justiça social.

Terra-Livre-39.indd 82 22/07/2014 17:55:42

cracias constitucionais". Para o autor, haveria um conceito *a priori* de justiça, cujos princípios determinariam e limitariam as "concepções do bem". Tais concepções, embora fizessem parte das características próprias de uma "cultura democrática livre" e fossem salutares e correspondentes à plena racionalidade das pessoas humanas, deveriam ser contrastadas com o fato de que, "numa democracia constitucional, a concepção pública de justiça deveria ser, tanto quanto possível, independente das controvérsias doutrinárias, filosóficas e religiosas" (Rawls, 1992, p. 26). Isso porque, no entender do autor, na história das sociedades, algumas questões fundamentais causaram intensas controvérsias políticas, frutos da presença de uma pluralidade de "concepções opostas e incomensuráveis", situação esta que produziria não poucos obstáculos à construção de uma base compartilhada de acordo político. E, para que essa necessária concepção política de justiça pudesse se realizar, seria preciso que tais concepções respeitassem "os limites especificados pelos princípios apropriados da justiça" (p. 56). Assim, de acordo com o autor,

> a unidade social e a lealdade dos cidadãos com respeito a suas instituições comuns não se funda em que todas sustentam a mesma concepção do bem, mas em que aceitam publicamente uma concepção política da justiça para regular a estrutura básica da sociedade (Rawls, 1992, p. 56).

Se as divergências não poderiam ser de todo resolvidas, ao menos poderiam ser dirimidas, de modo que a cooperação política com base no respeito mútuo fosse mantida. Tratar-se-ia de um dilema encontrado nos próprios fundamentos da sociedade. Porquanto esta se achasse ancorada numa democracia constitucional com cidadãos considerados livres e iguais, não haveria acordo sobre como estabelecer as instituições básicas que visassem a assegurar direitos e liberdades fundamentais, bem como a igualdade democrática destes cidadãos. Assim, a concepção política de justiça baseada na equidade tentaria suprimir as tensões e os conflitos decorrentes do dilema mencionado. E isso por meio de dois princípios de justiça, que deveriam ser aplicados pela estrutura básica[13] da sociedade com vistas a realizar os valores da liberdade e da igualdade:

13 Para Rawls, a estrutura básica da sociedade corresponderia a um conjunto articulado entre as regras e o seu exercício, que corroborariam os procedimentos legais, a Constituição política, as modalidades de julgamento, bem como toda a legislação pertinente à regulação dos mercados e da propriedade e das relações de propriedade.

Terra-Livre-39.indd 83 22/07/2014 17:55:42

> 1. Cada pessoa tem direito igual a um esquema plenamente adequado de direitos e liberdades básicas iguais, sendo esse esquema compatível com um esquema similar para todos.
> 2. As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, elas devem estar ligadas a cargos e posições abertos a todos em condições de justa igualdade de oportunidade; segundo, elas devem beneficiar maiormente os membros menos favorecidos da sociedade. Cada um desses princípios aplica-se a uma parte diferente da estrutura básica; ambos dizem respeito não somente aos direitos, liberdades e oportunidades básicos, mas também às demandas de igualdade (Rawls, 1992, p. 30-31).

No entendimento de Rawls, tratava-se de debater sobre a necessidade de uma ordem jurídica que se combinasse com uma concepção "distributiva" de justiça, que se acharia purificada de juízos quaisquer. Tal concepção estaria baseada na categoria jurídica de interesse público fundada na razão contratual de Estado, em tese, encarregada de racionalizar as racionalidades parciais dispersas e desorganizadas, porque marcadas por controvérsias. Para o autor, o interesse público pressuporia que as diferenças existentes entre visões políticas concorrentes poderiam ser "pelo menos moderadas, senão inteiramente removidas, de tal maneira que a cooperação social com base no respeito mútuo possa ser mantida" (idem, p. 34). Conforme se verá, o mesmo consenso político reivindicado por Rawls, a rigor um desejo de erosão e de suspensão do conflito social combinado com um desvio que o transformaria em divergências de cunho privado, apontava que existiam certos direitos individuais que não poderiam ser postos em suspenso, nem mesmo em nome daquela classe de interesse. A proporcionalidade e a razoabilidade aqui se inseriam numa vontade universal a partir da qual se fundaria uma exequível rede de relações em cuja dinâmica não caberia o político.

O PROGRAMA VILA VIVA: QUANDO A (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO SE ARTICULA ÀS POLÍTICAS DE ESTADO NA REPRODUÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS DE PRODUÇÃO

Em nome do interesse público, as diferentes transformações na cotidianidade das pessoas atingidas por um programa estruturante como o Vila Viva devem ser consideradas por elas como transtornos específicos – embora necessários,

Terra-Livre-39.indd 84 22/07/2014 17:55:42

sobretudo quando se pensa na gama de "benefícios públicos" trazidos pelo programa. À primeira vista, e a se julgar pela maciça publicidade que edifica seu caráter factual, tais benefícios parecem ser unânimes em seu alcance social. Mas, quando descemos ao chão dos acontecimentos, o factual ganha contornos muito mais diversos – e, por vezes, dramáticos – do que a publicidade se propõe a captar.

Emblemáticas, para ilustrar a afirmação acima, são as diversas denúncias, tanto de coerção e de discriminação de habitantes das favelas "objetos" de intervenções urbanísticas, quanto do não-pagamento devido das indenizações por parte da Prefeitura de Belo Horizonte àqueles que estão sendo removidos.[14] O valor correspondente a tais indenizações, num contexto em que o espaço é artificialmente tornado raro, pelo fato de se revelar insuficiente para a aquisição de um imóvel em condições de habitabilidade no interior da própria favela,[15] leva os habitantes afetados pelas remoções a aceitarem se transferir para os apartamentos construídos pelo Vila Viva. Somem-se a estas denúncias as ameaças de remoções forçadas, com casos em que se chega à via judicial diante do impasse entre o poder estatal e os habitantes afetados por intervenções consideradas estratégicas para o programa.

A presença dos conflitos acima assinalados pode nos revelar contradições agudas e próprias à crise de reprodução das relações sociais constitutivas da sociedade em ato. Ao mesmo tempo, o capital, na medida em que coloca as determinações fundamentais desta reprodução, precisa transpor tais contradições. Todavia, se esta crise geral guarda parte de suas motivações na unidade contraditória das crises de acumulação, torna-se preciso vê-la no movimento de formulação e de articulação das forças de contrapeso em seu combate.

A busca pela diminuição da média social do tempo de rotação do capital, aliada à busca por uma taxa de lucro acima da média social, se dá com o objetivo de se alcançarem lucros extraordinários, mobilizando a concorrência intercapitalista e lançando todos aos seus imperativos. Os lucros extraordinários provêm, entre outras fontes, da possibilidade de se auferirem condições excepcionais de extração de mais-valia relativa, dadas pela associação entre

14 Sobre as remoções em curso no Brasil e as denúncias sobre as coerções e a pressões para os deslocamentos involuntários de populações, ver o relatório da ONG Terra de Direitos. http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2011/06/Dossie-relatoria-remoc3a7c3b5es-megaeventos-brasil-2011.pdf

15 Tal como relatam alguns habitantes, a favela se tornou "cara". Tal constatação pode ser conferida em http://www.crecimg.gov.br/Noticias_OnLine/id-1630/. Com relação às audiências públicas visando à apresentação do programa, ver http://observatoriovilaviva.blogspot.com.br/p/vila-viva-santa-lucia-a-ta-de-audiencia.html

Terra-Livre-39.indd 85 22/07/2014 17:55:42

a capacidade para a mudança tecnológica (renovação do capital fixo) e aquilo que Harvey (1982) denominou de busca por "situações superiores" – ou, pelo menos, de dispor de uma destas condições. No tocante a tais situações, mais precisamente das vantagens competitivas proporcionadas e os elementos necessários para que elas se deem, o autor assinala que:

> La ventaja de determinada situación para el capitalista individual depende del costo del capital constante y variable, de la transportación a los mercados con suficiente demanda efectiva, del costo del capital a interés, el costo y disponibilidad de una serie de servicios subordinados, así con el precio de la tierra (Harvey, 1982, p. 391).

No transcurso histórico e social que marcou a entrada do espaço na reprodução das relações sociais de produção, a criação de situações superiores paulatinamente se tornou mais intensa e dinâmica, como tem sido na busca por lucros extraordinários entre os capitalistas individuais. Arranjos institucionais são formulados, aprimorados e implementados com vistas a dar o ambiente de investimentos necessário aos capitais interessados em se instalarem em determinado lugar, região ou país. Uma voraz disputa se estabelece, tanto entre as diferentes escalas assinaladas quanto entre os capitalistas, para buscarem as vantagens competitivas necessárias à obtenção de lucros, pelo menos na média social. Esta é uma dimensão do que Harvey (1982, p.376) chamou de "desenvolvimento geográfico pouco uniforme" do capitalismo, conceito que nos permite apreender, entre outras nuances da mobilização do capital pelo espaço, as suas valorizações diferenciais, que repercutem no surgimento de eixos de expansão de investimentos do setor imobiliário ou da indústria e também no abandono de áreas inteiras pelos capitais outrora ali empregados.

E as características da circulação do capital no espaço entram nesse rol. As mudanças tecnológicas, em ritmo cada vez mais vertiginoso, ampliam os tentáculos lançados pelo "mundo das mercadorias," ordenado pela monetarização das relações – numa palavra: das formas generalizadas de valorização do valor – e a partir da *complexificação* de uma realidade social em que a troca e o valor de troca progressivamente ganharam primazia. Logo, tais revoluções exigem condições de materialidade propícias para que atinjam, dentro dos preceitos de integração espacial em ritmos e condições desiguais, os mais diversos recônditos das vidas individual e social. Se, por um lado, esta materialidade proveio, como já enfatizado, de lutas sociais, por outro, não podemos negligenciar os processos de integração espacial por meio da circulação do capital no e pelo

Terra-Livre-39.indd 86 22/07/2014 17:55:42

espaço – numa composição de estratégias de produção de situações –, de modo a lidar com os entraves à sua reprodução ampliada.

As favelas que vêm sendo integradas às estratégias de produção dessas situações superiores têm em comum a sua localização estratégica na metrópole de Belo Horizonte, portanto, no quadro atual e/ou futuro dos interesses dos capitais imobiliários/financeiros em consonância com a ação estratégica dos agentes de Estado. Numa dessas favelas, a construção de uma grande via, inserida no programa Vila Viva, faz parte de um amplo projeto de integração do município de Nova Lima a Belo Horizonte.[16] Estas situações superiores são aprimoradas por meio da melhoria das condições de materialidade nas favelas em questão. Por isso, não devemos pensar o Vila Viva apenas como programa estruturante que visa a dar "qualidade de vida" à população, mediante a implantação do capital fixo de "utilidade social" pela construção de conjuntos habitacionais, obras de saneamento, construção de equipamentos diversos etc.

As transformações na materialidade das periferias metropolitanas passam pela constante necessidade que o capital tem de (re)criar as condições para a produção da mais-valia. Não só esta dimensão, mas todos os gastos improdutivos – todavia socialmente necessários –, muitas vezes, não podem ser realizados pelos capitalistas na forma de investimentos.[17] Daí se pensar na importância da atuação do Estado[18] na melhoria das condições sociais, seja porque elas "absorben valor durante un período de tiempo y generan beneficios mucho más tarde y por largos períodos", seja porque investimentos desta natureza propiciam a "absorción del capital excedente acumulado, retardando así la devaluación" (Harvey, 1982, p. 405) mediante a geração de demanda efetiva.

16 A via a que nos referimos é denominada Avenida do Cardoso. De acordo com Gomes (2012), citando o programa Vila Viva do Aglomerado da Serra, conjunto de favelas localizado na região sul de Belo Horizonte, esta avenida constitui-se num fragmento do antigo projeto viário denominado Anel da Serra, datado dos anos de 2005/2006. Tendo consumido boa parte do aporte de recursos do Vila Viva do Aglomerado da Serra, a construção desta via se inscreve, por um lado, na necessidade de superação da barreira que o Aglomerado da Serra representa para a integração viária entre os empreendimentos imobiliários localizados ao sul de Belo Horizonte e no município de Nova Lima; por outro lado, sua construção representa a própria viabilização do Anel da Serra, que integraria à região central as áreas destes empreendimentos, majoritariamente pertencentes a mineradoras, como a MBR, controlada pela companhia Vale.

17 Ainda assim, faz-se necessário melhor compreender os mecanismos que se convencionou chamar de Parcerias Público-Privadas (PPP's), algo que, a nosso ver, coloca-se como uma estratégia de contrapeso às dificuldades de se amealharem capitais na forma de investimentos no capital fixo e nas infraestruturas sociais.

18 Por isso mesmo, a regulação estatal (ou esforço de coordenação) não é exterior aos processos sociais, como se aquela fosse "impessoal", "neutra" e centrada apenas no interesse público. Tal regulação é feita de intervenções que lhe são inerentes, com vistas à produção política da sociedade.

Terra-Livre-39.indd 87 22/07/2014 17:55:42

O Vila Viva demonstra tanto a circunstância descrita acima quanto a produção de situações. Isto se dá à medida que as favelas, nessas áreas periféricas, passam a ter potencial para abrigar a atuação de capitais a eles ligados, haja vista a sua dependência de fontes de financiamento. Os investimentos estatais aplicados neste programa são de 572,3 milhões, com o aval de agências governamentais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal (CEF), além dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e dos empréstimos de organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BM). Tal é a magnitude da ação do Estado e dos organismos multilaterais para dar aportes de financiamento para os diferentes subsetores que compõem o setor imobiliário e, assim, coordenar certos fluxos de capital no espaço.

A ação do Estado por intermédio do Vila Viva também pode contribuir para atenuar ou resolver temporariamente diversos entraves à reprodução dos capitais do setor imobiliário envolvidos na sua execução. Um deles é imposto pela propriedade fundiária à medida que esta precisa ser regulamentada sob a égide jurídica, haja vista a "segurança" exigida por estes capitais (por exemplo, o retorno de seus investimentos) na salvaguarda das rendas diferenciais. Tendo em conta que esses "programas estruturantes" têm sido realizados, na maior parte dos casos, em áreas em que vem ocorrendo a regularização fundiária,[19] cabe ao Estado, na figura dos poderes públicos, executá-la. E quem arca com o pagamento das rendas absolutas àqueles que serão removidos para a execução das obras também é o Estado, por meio das indenizações. Enfim, o Estado libera o caminho para os agentes econômicos executarem os projetos sem que tenham de se preocupar com os limites da própria natureza da valorização do valor, como o tempo de rotação dos capitais e a consequente diminuição da taxa de lucro.

As contradições gestadas e alargadas no movimento da produção de infraestruturas sociais trazem outros traços importantes dos significados dos investimentos realizados em "projetos estruturantes" como o Vila Viva. A melhoria nas condições sociais de determinado lugar com vistas ao incremento das possibilidades da produção de mais-valia – no caso do Vila Viva, na valorização diferencial do espaço e da apropriação de rendas diferenciais alhures – pode

19 Em certos casos, a morosidade tem sido uma marca registrada, o que nos faz inferir sobre os interesses estratégicos que ali recaem, pois a ausência da regulação jurídica da propriedade pode facilitar remoções futuras.

Terra-Livre-39.indd 88 22/07/2014 17:55:42

dirimir o problema da acumulação excessiva. Desta forma, o caráter de produtividade ou improdutividade de determinado investimento não está atrelado às suas qualidades inerentes, mas à "capacidad de los capitalistas para aprovecharlas" (Harvey, 1982, p. 405).

A miríade de "projetos sociais" instalados nas favelas atendidas pelo Vila Viva, durante e após a sua execução (por meio de programas e de ações formuladas, implementadas e monitoradas pelos agentes de Estado), consubstancia-se, na dimensão *mediata* da acumulação, aos lucros extraordinários, e, na sua dimensão *imediata*, ao aprofundamento do mundo das mercadorias e da monetarização das relações nessas espacialidades, o que expressaria a realização de mínimos sociais baseados no princípio da dignidade humana. Harvey nos ajuda a pensar na relação das políticas sociais com a produção da mais-valia:

> Las mejoras en la calidad y cantidad de la fuerza de trabajo por medio de servicios de salud y educación, así como a través de multitud de medios intangibles que afectan la disciplina, la ética del trabajo, el respeto a la autoridad, la conciencia, y cosas por el estilo, puede tener un efecto saludable sobre la producción de plusvalía (...). Por tanto, algunas de las corrientes a la infraestructura social se pueden ver como inversiones diseñadas para fomentar las condiciones sociales favorables a la producción de plusvalía (Harvey, 1982, p. 404).

A brutalidade da crise de reprodução de relações sociais acaba por engolir mesmo aquelas posições honestas, ainda que inocentes quanto ao seu teor. Essa brutalidade vem para derrubar mesmo as defesas mais agudas em torno das concepções de justiça distributiva fundadas no legalismo dos direitos humanos fundamentais e de seus mínimos sociais.

Marx ([1875] 2012), num escrito crítico ao programa do Partido Operário Alemão, falava da necessidade de se problematizarem categorias que haviam se tornado, no interior do programa, verdadeiros princípios de ação, obscurecendo as relações sociais constitutivas que permitiam a formulação de tais termos e sua transformação em princípios. Ao se localizar, por exemplo, a noção de trabalho no interior das concepções que lhe atribuíram sentidos na sociedade burguesa (trabalho socialmente homogêneo), já não se pensa mais nos fundamentos sociais do trabalho. Passa-se, desde então, a se discutir tão somente as formas de distribuição e de apropriação do *produto* deste trabalho. Os critérios aí utilizados subsumem o qualitativo ao quantitativo: o "justo" passa a ser o "igual direito" ao "fruto do trabalho".

Terra-Livre-39.indd 89 22/07/2014 17:55:42

Marx recusava propor um "ótimo de justiça", baseado num parâmetro aceitável ou mínimo a partir do qual se estabeleceria a linha demarcatória entre o justo e o injusto, na sociedade capitalista. Igualmente, Marx não propunha uma teoria da justiça "mais justa", baseada na combinação entre equidade jurídica e o estabelecimento de uma "presença" do Estado via políticas sociais sobre aqueles que viviam a iniquidade. Para ele, fazia-se necessário entender que as relações de distribuição da riqueza socialmente produzida eram determinadas relações de produção como dimensão das relações sociais fundamentais capitalistas. O combate às injustiças deveria ver, nessas relações sociais, o cerne da destituição da condição genérica do homem, a retirada de sua humanidade mediante a separação desta das capacidades de produzir sua existência.

Sem sombra de dúvida, a discussão em torno de uma exploração "justa" ou "injusta" tem ganhado um relevo que não lhe corresponde, a ponto de se legitimar, inclusive, a própria exploração, na medida em que esta, sob a ótica da concorrência capitalista generalizada, supostamente recompensa o risco, a iniciativa ou a responsabilidade do empreendedor (Bensaïd, 1997). Ora, não se pode falar numa busca por justiça com base nas representações que lhe preenchem de sentido nessa sociedade, traçando uma correspondência lógica entre ela e a legalidade, como se esta fosse a condição imanente daquela. Os direitos, na sociedade burguesa, estão baseados não na igualdade, mas numa desigualdade econômica fundamental que necessitou (e necessita) de marcos jurídicos para se afirmar e se consolidar. A igualdade dos indivíduos perante a lei está, portanto, baseada no trabalho socialmente homogêneo como "medida comum". Mas existe uma desigualdade entre os indivíduos reais e o trabalho concreto que não se explica e nem se resolve por meio da positivação das normas.

A busca pelo consenso político advinda da teoria da justiça impõe a tarefa de que os envolvidos se coloquem acima das controvérsias, de modo a suspendê-las em nome de uma dada concepção de negociação e de pacto social. Intenta-se fazer consolidar uma concepção que nega o conflito e, ao mesmo tempo, supostamente o admite, desde que ele esteja situado no interior do terreno estipulado pelos "princípios de justiça" considerados "apropriados". Assim, a suspensão do conflito embota sua politização possível, bem como as capacidades de subjetivação dos indivíduos que o põem à mesa. Por conseguinte, passa-se a considerar o conflito como decorrência das "doutrinas compreensivas" e os indivíduos que o provocam como defensores intransigentes dos corporativismos profissional ou de grupo. Enfim, nega-se o conflito como essência dinâmica da luta de classes em nome do consenso (Bensaïd, 1997).

Terra-Livre-39.indd 90 22/07/2014 17:55:42

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de "resgate de uma dívida histórica com os pobres" habitantes das periferias metropolitanas por meio de políticas de Estado, tais como as voltadas para a urbanização, por se tratar de uma estratégia que visa a inscrever, nos termos do formalismo jurídico, dimensões da vida que ainda se encontram fora dele, acaba por não ultrapassar o horizonte limitado das concepções de bem-estar e de realização da vida na sociedade burguesa. Os fins da justiça distributiva se encontrariam no arcabouço jurídico que dá fundamento às políticas de Estado, devendo abarcar aqueles que, pelo "acaso da sorte", tiveram seus mínimos sociais negados. A desigualdade, as repressões, opressões e coações econômicas reais são "purificadas" de seu caráter nefasto pela razão jurídica (e estatista) burguesa, supostamente produtora do social.

Todavia, o encaminhamento teórico com vistas ao entendimento do direito moderno não pode tomá-lo apenas como superestrutura de um capitalismo que se reproduz por relações econômicas num sentido estrito, atribuindo a ele a característica essencial de uma resultante da economia política burguesa. A crítica à colonização do social pelo mundo das mercadorias e do seu papel de matéria elementar da produção da riqueza na sociedade capitalista não pode coincidir com uma crítica que reivindica para si o adjetivo de econômica. Dito de outro modo, a crítica das relações sociais de produção capitalistas coincide com a crítica aos arcabouços da modernidade fundadora do próprio capitalismo, posto que este é derivado daquela, embora a reconfigure e a redefina substancialmente.

Tratar assim o direito pode fazer incorrer nos perigos da remodelação, algo que leve a crer em um "novo" direito, cujo ordenamento, pautado na justiça distributiva e simpático à eliminação da pobreza dos mais vulneráveis, acabe por interditar a compreensão dos limites da emancipação estritamente jurídica. Ao ser mantida em sua pureza conceitual, a emancipação transita livremente pela democracia burguesa atual e pela legalidade, reiterando-se como um prolongamento ideal de ambos, uma abstração que as transpõe para a vida cotidiana.

Por isso mesmo, torna-se urgente retirarmos o véu que encobre os amplos limites dessa feição de democracia, em suas versões representativa e participativa, posto que esta comparece reforçada pelas mesmas relações contratuais e legais, concebida e praticada na condição de resultante destas relações. O Estado, munido e, ao mesmo tempo, orientado pelo direito administrativo, conforme afirma Bensaïd (1997, p. 216), torna-se o enviado "de uma missão idealizada de

Terra-Livre-39.indd 91 22/07/2014 17:55:42

educador, garantia de neutralidade do espaço jurídico público para com doutrinas compreensivas e sua sede de absoluto". O Estado e este seu "pensamento" se colocam como "articuladores" e "negociantes", de modo a acomodar as racionalidades e filosofias ("doutrinas compreensivas", nos termos de Rawls ([1971] 2008)) parciais dentro de limites, de modo que o pacto social – este, sim, importante, pois suas consequências o são para todos – não seja quebrado.

No tocante à insistência, por parte de alguns grupos, de aderirem às "doutrinas compreensivas", opera-se então o retrocesso da via democrática conquistada, pois se deixam de exprimir, por meio de uma boa ética argumentativa, relações ou interesses sociais. Ao contrário, expressam, na qualidade de retrocessos, a adesão a uma pletora dispersa de "escolhas de consciência" e de "caprichos individuais". Num verdadeiro ilusionismo, as relações de classe "são dissolvidas numa rede de relações jurídicas interindividuais" (Bensaïd, 1997, p. 216), ilustradas pelo direito do consumidor, do trabalho, de ações civis etc.

Portanto, o campo reivindicativo dos movimentos sociais, não obstante deva buscar conhecer a legislação vigente e exigir que os direitos fundamentais sejam, de fato, praticados, expõe limites à emancipação humana que devem ser observados. O direito deve ser o resultado da prática social, não o seu fundador (Marx, [1843] 2008). Alcançar a emancipação humana, superadora da ordem social burguesa, em suas dimensões econômica, política e jurídica, passa pela luta estratégica para se reorientar o curso do desenvolvimento das forças produtivas, de reorientar a industrialização com vistas a realizar a *sociedade urbana*, uma *sociedade livre*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABENSOUR. Miguel. *A democracia contra o Estado: Marx e o movimento maquiaveliano*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

ANDRADE, Luiz Antônio Evangelista de. *Espaço e reprodução social na periferia da metrópole de Belo Horizonte: a experiência da "família popular"*. Belo Horizonte: Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, 301 p., 2010 (Dissertação de mestrado em geografia).

BENSAÏD, Daniel. *Marx, o intempestivo: grandezas e misérias de uma aventura crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

BRASIL, Lei Nº 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e

Terra-Livre-39.indd 92 22/07/2014 17:55:42

dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 25 abr. 2013.

BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado constitucional: a problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela administração pública brasileira contemporânea*. Curitiba: Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, 246p., 2006 (Dissertação de mestrado em direito do Estado).

FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FOUCAULT, Michel. *O nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, [1979] 2008.

_____. *Estratégia, poder-saber*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, [1974] 2010 (Coleção Ditos & Escritos, v. IV).

FRIEDRICH, Carl. (Org.) *O interesse público*. São Paulo: O Cruzeiro, 1967.

GOMES, Gláucia Carvalho. *A inscrição da produção do espaço na valorização do valor: reflexões acerca da (re)produção socioespacial contemporânea de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, 396 p., 2012 (Tese de doutorado em geografia).

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. "A cidade ilegal: espaço de anulação da cidadania". In: CARLOS, Antônio Leite Brandão (Org.). *As cidades da cidade*. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, v. 1, p. 157-169, 2006.

HARVEY, David. *Los limites del capitalismo y la teoria marxista*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1982.

JUSTEN FILHO, Marçal. "O *direito administrativo reescrito*: problemas do passado e temas atuais". In: *Revista Negócios Públicos*, São Paulo, Ano II, Nº 6, p. 39-41, 2005.

MARX, Karl. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo Editorial, [1843] 2008.

_____. *Sobre a questão judaica*. São Paulo: Boitempo Editorial, [1843] 2010.

_____. *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-58. Esboços da crítica de economia política*. São Paulo: Boitempo editorial, [1857-58] 2011.

_____. *Crítica do programa de Gotha*. São Paulo: Boitempo Editorial, [1875] 2012.

Terra-Livre-39.indd 93 22/07/2014 17:55:42

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, [1971] 2008.

_____. "Justiça como equidade: uma concepção jurídica, não metafísica". In: *Lua Nova*, nº 25. São Paulo, p. 25-59, abr. 1992.

Terra-Livre-39.indd 94 22/07/2014 17:55:42