

Resolução de Conflitos sobre Uso do Solo em São Paulo

Working Paper WP15SC1P

Salo V. Coslovsky

New York University

March 2015

The findings and conclusions of this Working Paper reflect the views of the author(s) and have not been subject to a detailed review by the staff of the Lincoln Institute of Land Policy. Contact the Lincoln Institute with questions or requests for permission to reprint this paper.

help@lincolninst.edu

Sumário

São Paulo é um centro urbano densamente ocupado e globalmente conectado do Brasil, cujo rápido crescimento fez-se acompanhar de um número crescente de conflitos relativos ao uso do solo. Para o presente estudo, faço uso de entrevistas e observações etnográficas para examinar os processos através dos quais estes conflitos são resolvidos. Apesar da corrente dominante dos analistas conceber a lei como uma tecnologia, as organizações encarregadas do contencioso público como órgãos burocráticos coesos, e o aparelho estatal como algo separado da sociedade, na minha opinião a lei adquire um significado específico somente quando aplicada pelas autoridades que atuam na linha de frente do serviço público. É crucial que seu comportamento profissional não seja estereotipado. Isto é porque os órgãos de aplicação da lei não são burocracias mas, sim, heterarquias com propriedades de redes peculiares. Além disso, as fronteiras entre o Estado e a sociedade são tão porosas que, às vezes, é difícil determinar onde um termina e a outra começa, sendo que esta malha de ligações mútuas influencia o comportamento das autoridades.

Palavras chave: Aplicação da lei; leis de planejamento urbano, habitação de cunho social, ambiente, São Paulo

Sobre o Autor

Salo V. Coslovsky é Professor Assistente de Desenvolvimento Internacional na Robert F. Wagner School of Public Service da New York University. Suas pesquisas buscam criar uma ponte de ligação entre desenvolvimento internacional, sociologia legal e comportamento organizacional e inquirir como os países em desenvolvimento podem promover o crescimento sustentável e equitativo, mesmo quando sujeitos à intensa concorrência global. Mais especificamente, ele estuda a questão da aplicação dos regulamentos de proteção, inclusive direitos trabalhistas e ambientais; qualidade dos alimentos e normas de segurança; e leis relativas ao uso compartilhado de recursos e espaços urbanos.

Contato: salo.coslovsky@nyu.edu

Agradecimentos

Esta pesquisa foi financiada por uma verba do Programa para América Latina e o Caribe do Lincoln Institute of Land Policy, ao qual quero demonstrar meu agradecimento. Também quero agradecer aos promotores, defensores públicos, ativistas e planejadores urbanos de São Paulo que concordaram em dividir comigo seus insights e experiências.

Índice

Introdução	1
Duas Visões Competitivas da Lei, Estado e Sociedade	2
Determinismo Jurídico: A Lei como Tecnologia; Burocracias como Máquinas.....	2
A Lei e os Governos como Arenas ou Campos de Batalha	3
São Paulo, Conflitos de Uso do Solo e Instituições Jurídicas Relevantes	5
São Paulo e seus Conflitos de Uso do Solo	5
O Ministério Público.....	7
Defensoria Pública.....	7
Como os Promotores e Defensores Públicos Fazem Cumprir as Leis de Uso do Solo	8
Identificação do Espaço para a Ação Legal.....	9
A Lei é um instrumento cujo uso é tanto Contextual como Contestável.....	10
Os órgãos de contencioso público não são “atores” e, sim, campos de batalha	11
Fronteiras Porosas e Inteligência Distribuída	14
Conclusão.....	16
Referencias Bibliográficas	18

Resolução de Conflitos sobre Uso do Solo em São Paulo

Introdução

Este estudo examina a aplicação da lei de uso do solo e a resolução de conflitos afins, em São Paulo, Brasil. Os centros urbanos são núcleos de ordem e cooperação, espontâneos e também formais. No entanto, eles também podem abrigar muitos conflitos. As pessoas vivem em áreas estreitamente delimitadas e muitas vezes competem pelo mesmo espaço. Como parte desta concorrência pela ocupação do território, os moradores de renda mais baixa são empurrados para a periferia, onde a infraestrutura é limitada, as viagens de ida e volta do trabalho são longas e o terreno é instável. O aumento da densidade urbana cria outros tipos de conflitos. Apesar da densidade urbana aumentar o valor dos bens públicos, tais como parques, calçadas desimpedidas e o fluxo de tráfego em centros urbanos, a densidade também torna os centros urbanos vulneráveis à ‘tragédia dos comuns’, um tipo de armadilha social em que os bens públicos são insuficientes e sobreutilizados. Em São Paulo, a luta pelo espaço urbano entre moradores de maior e menor poder aquisitivo e a tragédia dos comuns com relação aos recursos públicos são ambas muito evidentes

Muito está em jogo nesses conflitos que, além disso, não se prestam muito facilmente a acordos conciliatórios ou levam a resultados positivos para todos. Por isto, as partes em conflito lutam ferrenhamente e adotam táticas as mais variadas, inclusive protestos de ruas, campanhas de mídia, ação política, suborno e até violência física. Numa democracia, estes confrontos são finalmente canalizados para o sistema legal, onde autoridades públicas e finalmente os juízes avaliam as evidências, interpretam a lei e tomam uma decisão.

Analistas de todos os âmbitos políticos e disciplinares concordam que um ordenamento jurídico funcional e legítimo é intrínseco ao desenvolvimento econômico e social. No entanto, discordam sobre como os sistemas jurídicos funcionam, por que diferem entre si e o que fazer para aperfeiçoá-los. De um lado dessa discordância, os especialistas em desenvolvimento internacional comparam os sistemas jurídicos a um conjunto de instruções, ou seja, um algoritmo ou tecnologia que ajuda as pessoas a evitarem ou resolverem os conflitos. De acordo com esta visão, as leis constituem as regras do jogo econômico, ao passo que os tribunais, advogados litigantes e órgãos de cumprimento da lei garantem que as leis sejam aplicadas de forma precisa e econômica. Por outro lado, os sociólogos jurídicos argumentam que as leis resultam de acordos políticos e são redigidas propositalmente de forma vaga e ambígua. Mais ainda, as disposições legais se contradizem com tanta frequência que “conflito de leis” já virou tema de uma disciplina jurídica há muito tempo. Para tornar as coisas ainda mais complexas, muitas leis não são nunca revogadas formalmente. Apesar de serem frequentemente esquecidas, elas continuam nos livros e podem reemergir depois de décadas ou até séculos de dormência, transformando-se em mecanismos disponíveis para conflitos atuais. Por isto, raramente é possível obter uma orientação jurídica somente do texto legal (Silbey e Bittner 1982). Ao contrário, as leis, regras e regulamentos somente adquirem seus significados específicos através das ações de autoridades tais como juízes, oficiais de polícia, advogados do governo e promotores que atuam na linha de frente do serviço público. Para entender o que é a lei e os efeitos que ela produz, é preciso estudar o processo pelo qual as leis são mobilizadas para a gestão e resolução de conflitos.

Este estudo usa dados qualitativos para analisar as ações de duas organizações públicas responsáveis pela aplicação das leis de uso do solo em São Paulo, mais precisamente o Ministério Público e a Defensoria Pública. O estudo é baseado em duas séries de entrevistas conduzidas em português (em 2006–08 e 2012) com promotores, defensores públicos, juízes, ativistas sociais, funcionários do governo, planejadores urbanos e empresários. O estudo expõe três pontos principais: primeiro, como sugere a sociologia jurídica, a lei raramente atua como uma série de instruções simples e diretas ou atribuição de direitos. Em vez disso, a lei se apresenta como um instrumento cujo significado e uso são tanto contextuais como contestáveis. Em segundo lugar, nem o Ministério Público nem a Defensoria Pública podem ser precisamente considerados como “agentes” no sentido de que empreendem ações de forma unificada e decidida para atingir uma meta específica. Ao invés disso, como a lei, eles podem ser melhor caracterizados como arenas ou campos de batalha onde diferentes grupos de burocratas e ativistas lutam para obter vantagem e tentar impor sua visão com relação ao papel adequado do Estado. Em terceiro lugar, mesmo que estas organizações sejam formalmente independentes e protegidas de influências externas, as fronteiras entre Estado e sociedade são tão porosas que dificilmente se pode identificar onde termina um e começa a outra. A interdependência é a norma e é uma variável importante para explicar como estas organizações operam e os resultados que alcançam. Finalmente, estes resultados sugerem que qualquer um que tenha interesse em compreender a política urbana, os elementos determinantes da forma urbana e as oportunidades de inclusão social devem prestar atenção não aos cargos de responsabilidade limitada, representados em organogramas formais, mas às redes de ativistas e autoridades públicas que podem funcionar como “cidadãos sociológicos” (Silbey, Huising e Coslovsky 2009).

No restante deste artigo, a Seção 2 apresenta as duas visões conflitantes da lei e seu papel no Estado e na sociedade; a Seção 3 apresenta a cidade de São Paulo e dois de seus órgãos líderes em contencioso público, mais especificamente o Ministério Público e a Defensoria Pública; e a Seção 4 analisa os resultados empíricos. A conclusão é apresentada na Seção 5.

Duas Visões Competitivas da Lei, Estado e Sociedade

Determinismo Jurídico: A Lei como Tecnologia; Burocracias como Máquinas

A partir de meados da década de 90, os estudiosos do desenvolvimento internacional examinaram como as instituições jurídicas influenciam o crescimento econômico. Em grande medida, o sucesso deste programa de pesquisa pode ser creditado a Douglass North (1990), que entendia as instituições como as “regras do jogo (econômico)”. Neste sentido, as regras são boas quando favorecem a inovação, o investimento e o crescimento. Em contrapartida, as regras são más quando levam ao desperdício dos recursos econômicos. Segundo esta visão, os sistemas jurídicos devem garantir os direitos de propriedade, proteger as partes contratantes contra o abuso, aumentar a previsibilidade das interações econômicas e reduzir os custos das transações (Posner 1998, LaPorta et al. 1998, Haggard et al 2008, Romer 2010).

Os estudiosos que adotam esta visão sugerem que os sistemas jurídicos se compõem de duas partes: (a) as leis escritas, que designam direitos e deveres de todas as pessoas jurídicas¹, e (b) um conjunto de órgãos burocráticos responsáveis por colocar essas leis em prática. Para promover o desenvolvimento econômico, a lei tem que ser imparcial (tratar todas as pessoas jurídicas da mesma forma), precisa (não conter ambiguidades), exaustiva (não ter lacunas), e estável. Mas a lei não se cumpre por conta própria. Pelo contrário, ela exige algum tipo de mecanismo de transmissão que cumpra os mandatos estabelecidos de forma escrupulosa, sem desperdício, corrupção ou demora. Idealmente, o cumprimento da lei seria garantido por burocracias competentes² que, na famosa frase de Max Weber é “*o meio mais racional que se conhece para exercer autoridade sobre os seres humanos*” (1978, p.223). Para se conformar ao ideal Weberiano, as burocracias têm que dispor de uma estrutura hierárquica, linhas claras de autoridade, regras de ação documentadas, recrutamento meritocrático e trilhas previsíveis de carreira (p. 956–958). Pesquisas existentes mostram quando as regras de Weber são seguidas de perto, existe uma correlação com o desenvolvimento econômico e pode até estimulá-lo (Evans e Rauch 1999).

Esta concepção de sistemas jurídicos como tecnologia é particularmente explícita na defesa, feita por Paul Romer (2010), das “cidades modelo ou cidades autônomas”, que são parcerias entre países em desenvolvimento e nações avançadas. Segundo esta proposta, os países em desenvolvimento oferecem terras ainda não ocupadas e sua população que anseia pelo progresso. Em contrapartida, a nação mais avançada contribui com seu próprio sistema jurídico, cujas regras já demonstraram levar ao crescimento econômico. Juntos, os parceiros demonstram como boas regras, se cumpridas corretamente, promovem o desenvolvimento econômico. Apesar da natureza utópica dessa proposta, Honduras já deu os passos iniciais para colocá-la em prática (The Economist, 2011).

A Lei e os Governos como Arenas ou Campos de Batalha

Alguns estudiosos discordam da visão de que as leis são como instruções e as organizações que as interpretam e fazem cumprir podem ser reduzidas a mecanismos neutros de transmissão (Upham 2002). Estes analistas alegam que as interações entre as leis e os órgãos de execução se parecem a uma arena ou campo de batalha, onde diferentes grupos (inclusive funcionários públicos) lutam para impor sua visão da lei e do papel correto do governo na sociedade. Estes estudiosos baseiam suas alegações na observação de que as leis são frequentemente vagas, contraditórias e obsoletas. Além disso, em qualquer controvérsia factual, raramente fica claro quais leis devem se aplicar e que veredito poderá resultar. Como dito por Duncan Kennedy (1991), “*ninguém que esteja envolvido na teoria jurídica acadêmica acredita em algo tão simples como o primitivo argumento de que os juízes mais aplicam do que fazem leis*”. Benjamin Cardozo, Ministro do Supremo dos EUA na década de 30, ilustrou melhor ainda as incertezas que cercam o ato de julgar (1921 p. 9–10):

“O trabalho de decidir sobre um processo ocorre todos os dias, em centenas de tribunais de todo o país. É plausível supor que os juízes achariam fácil descrever processos que já

¹ “Pessoas jurídicas” são todas as entidades que possuem direitos e deveres legais, incluindo não somente as pessoas físicas de carne e osso, mas também as sociedades.

² Uso o termo aqui em seu sentido técnico e não para significar excesso de burocracia ou de organizações em geral.

seguiram milhares de vezes. Mas nada está tão longe da verdade. O que devo fazer ao decidir sobre um processo qualquer? A que fontes de informação recorro para me orientar? Até que ponto permito que elas contribuam ao resultado? Até que ponto elas deveriam contribuir? Se houver um precedente, quando posso me recusar a considerá-lo? Se não houver precedente, como chego a uma decisão que estabeleça um precedente para o futuro? Se estiver buscando coerência lógica, a simetria da estrutura jurídica, até que ponto devo buscá-la? Em que altura essa busca deve ser interrompida por algum costume discrepante, alguma consideração sobre o bem-estar social, pelos meus próprios ou por padrões comuns de justiça e moralidade? Neste estranho composto, fermentado todos os dias no caldeirão dos tribunais, entram todos esses ingredientes em proporções variadas.”

Se a certeza e previsibilidade jurídicas devem ser descartadas como quimeras, isto significa que todo processo jurídico é completamente diferente dos outros, que não há virtualmente nenhum padronização embutida no processo jurídico, e que as inclinações pessoais de juízes, promotores, advogados e autoridades de zoneamento é que determinam os resultados observados? Não é assim. Na prática, os juízes, advogados e burocratas são constrangidos por muitas variáveis, sendo as mais proeminentes entre elas a organização e o ambiente em que trabalham. Estas variáveis ajudam a explicar tanto as decisões que tomam como os resultados que alcançam.

Além disso, na sua maioria, as agências do governo não são agentes unidos e caracterizados por estruturas hierárquicas, linhas bem definidas de autoridade e outras características Weberianas que sugerem unidade de propósito. Ao contrário, elas se parecem mais a heterarquias, que são “*os locais de sistemas concorrentes e coexistentes de valores*” (Stark 2001, p. 26). Na prática, os órgãos públicos poderão abrigar não só grupos ou facções concorrentes, mas também uma lógica e quadros de ação coexistentes (p.24). Até agora, as heterarquias foram observadas em empresas manufatureiras de economias pós-socialistas, em novas companhias de mídia de Nova York e em operadoras do pregão de Wall Street. No setor privado, a coexistência de múltiplos princípios de avaliação em uma única organização oferece mais flexibilidade e inovação quando se enfrenta a incerteza. Apesar destas formas organizacionais emergentes e contra-intuitivas não terem ainda sido detectadas ou descritas no serviço público, o conceito de heterarquia ajuda a ilustrar como os órgãos de contencioso público funcionam e a variedade de resultados que produzem.

Finalmente, da mesma forma que as burocracias do setor público não são necessariamente monolíticas ou internamente homogêneas, as organizações do setor público não estão estritamente separadas das sociedade civil. Na verdade, a interpenetração entre Estado e sociedade parece ser bastante prevalente. Os canais de influência mútua incluem denúncias formais, conselhos de políticas oficiais, audiências públicas e —o mais crucial— um bom número de conexões informais entre autoridades públicas e agentes externos que podem ser consequentes, mesmo que não sejam imediatamente detectáveis do lado externo. Como no setor privado, essas redes podem criar uma forma de inteligência distribuída que incrementa o desempenho mesmo na presença de incerteza extrema (Powell 1996, Stark 2001).

Em resumo, há duas visões em confronto sobre o papel da lei na sociedade. Alguns estudiosos veem o direito como um conjunto de instruções e adotam uma perspectiva sobre o Estado típica do Iluminismo, preferindo a separação dos poderes e linhas de autoridade bem claras. De acordo com esta visão, a lei, quando implementada corretamente, disciplina os comportamentos e

determina os resultados econômicos. Outros estudiosos veem a lei não como uma ferramenta para resolver disputas, mas como um *produto* de disputas que extravasam para os órgãos de aplicação da lei e mais além. De acordo com esta visão alternativa, os resultados observados são explicados por relações sociais e restrições organizacionais, além da lei propriamente dita.

São Paulo, Conflitos de Uso do Solo e Instituições Jurídicas Relevantes

São Paulo e seus Conflitos de Uso do Solo

Com 11,3 milhões de habitantes, São Paulo é a cidade mais populosa do Brasil, a maior das Américas e a sétima maior do mundo. Sua área metropolitana compõe-se de 39 municípios, com uma população combinada de 19,8 milhões. São Paulo é um potência empresarial e a locomotiva econômica do Brasil. Seu PIB per capita é de R\$35.200, mais do que o dobro da média nacional (IBGE 2009³). Em 2011, a Price-Waterhouse Coopers listou São Paulo como uma das 26 “cidades de oportunidades” do mundo (PwC 2011). De acordo com esse relatório, São Paulo tem mais “poderio econômico” do que outras cidades prósperas tais como Abu Dabi, Istambul, Joanesburgo, Cidade do México e Santiago (p.54). Num informe da Universidade de Rosario sobre o clima de investimentos em cidades de toda a América Latina,⁴ São Paulo se classificou em primeiro lugar como simples resultado do porte de sua economia, do número e qualidade das instituições de ensino superior, do tamanho do mercado acionário e bolsas de produtos básicos, e do número de companhias multinacionais que escolheram a cidade para sua base de operações (p.7).

Não obstante toda esta riqueza, São Paulo tem também a maior população favelizada da América Latina (UN-Habitat 2010, p. 74). Quase quatro milhões de pessoas vivem em favelas, cortiços ou loteamentos ilegais por toda a região metropolitana. As favelas são áreas degradadas das cidades, caracterizadas por moradias precárias, falta de infraestrutura e ausência de regularização fundiária. Muitas favelas estão localizadas em terras ocupadas que antes eram vacantes devido a restrições ambientais ou devido ao risco para a saúde e segurança dos ocupantes. De acordo com estimativas recentes, São Paulo tem quase 1.600 favelas que abrigam de 1,6 a 2 milhões de pessoas (p.76 e p.114). Os cortiços são habitações multifamiliares altamente congestionadas e com instalações compartilhadas. Eles tendem a ocupar prédios deteriorados que continuam a ter acesso a certas infraestruturas urbanas, mas que frequentemente infringem os regulamentos de zoneamento, habitação e aluguel. Cerca de 600 mil pessoas vivem em cortiços em São Paulo, sendo que 40 mil destas (em torno de 7%) vivem na área central da cidade. Os loteamentos ilegais surgem sob vários formatos. Tipicamente, eles têm em comum o fato de que os loteadores privados não fornecem o mínimo de infraestrutura urbana (calçadas, drenagem e saneamento, entre outras) como exigido por lei. Muitos também não dispõem de acesso a transporte público, clínicas de saúde, escolas e outros serviços. Estima-se que 1,7 milhão de pessoas vivem em loteamentos ilegais na periferia da cidade. Finalmente, há cerca de 10.000 pessoas sem teto, que simplesmente vivem nas ruas.

³ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005_2009/tabelas_pdf/tab01.pdf

⁴ http://www.urosario.edu.co/urosario_files/e4/e4b39936-b5f0-42c7-bf2e-f30c34018ef2.pdf

Para melhor entender estas cifras, é preciso considerar a história da cidade. Em termos simplificados, a economia de São Paulo passou por quatro fases principais. Entre 1850 e 1930, a economia da cidade gravitou em torno da produção e exportação do café. Durante esse período, os cidadãos realmente ricos viviam em mansões nas partes mais altas da cidade, enquanto que a população mais pobre vivia nas vilas de trabalhadores das partes baixas. Dos anos 30 aos anos 80, São Paulo esteve à frente do impulso de industrialização do Brasil. Nesse período, as políticas nacionais estimulavam a migração urbana maciça e, como resultado, a população da cidade explodiu. Em 1950, São Paulo já era a 24ª cidade mais populosa do mundo, chegando rapidamente ao 5º lugar em 2007. A cidade não oferecia habitação de nível adequado aos migrantes que chegavam e, por isto, a população favelizada também se multiplicou. Nos anos 70, 1% da população de São Paulo vivia em favelas (UN-Habitat 2010, p.74). Em 2012, esta cifra já alcançava 20%. Durante os anos 80 e 90, a situação piorou ainda mais. Durante esse período, a economia nacional sofreu um declínio e as indústrias manufatureiras deixaram a cidade ou fecharam. Os índices de pobreza em São Paulo aumentaram rapidamente de 20%, em 1990, a 39% em 1999 (p.26). Ao perderem seus empregos, os trabalhadores se mudavam para as favelas e cortiços. As áreas em torno de Guarapiranga e Billings, as duas represas que abastecem São Paulo de água potável, foram particularmente afetadas. Apesar da legislação ambiental brasileira decretar que os reservatórios de água e suas bacias imediatas têm que ser mantidas intocadas, mais de dois milhões de pessoas, extremamente pobres, se mudaram para as margens dessas represas. As favelas começaram a surgir também nas áreas centrais. Como informa um relatório da ONU, *“qualquer espaço urbano vazio ou não protegido, seja de propriedade pública ou privada, em terreno sólido ou em áreas extremamente precárias, tornou-se vulnerável às invasões empreendidas pela população mais pobre”* (UN-Habitat 2010, p.75–76). No centro de São Paulo, entre 1997 e 2004, cerca de 10.000 famílias ocupavam 44 prédios vacantes (p.77).

No início dos anos 2000, a situação mudou mais uma vez. A renovação do crescimento econômico e a redução dos índices de pobreza em todo o país sustaram a migração interna e limitaram a expansão das favelas e cortiços da cidade. Mas a prosperidade também intensificou os conflitos. A recente alta dos preços imobiliários trouxe de volta à cidade os investidores e proprietários de renda mais elevada. Várias empresas imobiliárias brasileiras passaram a ter suas ações negociadas em bolsa e levantaram quantidades enormes de fundos. Com este influxo de capital, adquiriram quantidades igualmente grandes de terras onde poderiam construir no futuro. As terras ocupadas por favelas, cortiços e outros tipos de moradias precárias começaram a ser retomadas com um fervor sem precedentes. A prosperidade geral e os proprietários de alta renda também motivaram os governos municipal e estadual a abrir novas avenidas, parques, túneis e pontes por toda a cidade e esses projetos, por sua vez, provocaram despejos em massa. O projeto “Águas Espreadas”, que inclui o alargamento de uma avenida e outras obras viárias, deslocará 40.000 pessoas.⁵ Da mesma forma, a melhoria do acesso viário à “Arena São Paulo”, um novo estádio de futebol que está sendo construído em Itaquera, provocará o despejo de 4 mil famílias. “NovaLuz”, um projeto cujo fim é reaproveitar 48 quadras na área central de São Paulo, demolirá 89 prédios e despejará seus moradores. Os que tiverem as escrituras de propriedade poderão receber alguma indenização, mas não se oferece aos inquilinos, invasores e empregados dos estabelecimentos afetados o mesmo tipo de proteção jurídica. Como resumiu um ativista

⁵ <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,moderno-e-arcaico-juntos-na-maior-remocao-de-favela-da-historia-de-sp,481143,0.htm>

urbano que entrevistei: “*Nunca houve tanto dinheiro em São Paulo, mas também nunca houve tanta violência*”.

Estes conflitos são finalmente canalizados para o sistema judiciário. Os atores proeminentes dessas disputas incluem a Secretaria de Planejamento (SEMPA), a Secretaria de Habitação (SEHAB), agências ambientais de nível municipal e estadual, e a Prefeitura. Neste campo superlotado, duas organizações se destacam devido à sua peculiar combinação de ubiquidade e ativismo não detectado pelos radares: o Ministério Público (MP) e a Defensoria Pública (DP).

O Ministério Público

Tipicamente, os promotores são funcionários públicos que representam o Estado em processos por crimes tais como furto, agressão ou homicídio, que a sociedade considera tão flagrantes que o próprio Estado, e não a vítima, processa os supostos criminosos. O Ministério Público do Brasil tem mais de 10.000 promotores⁶, assistidos por cerca de 20.000 auxiliares de promotoria e pessoal de apoio (Ministério da Justiça, 2006 e MPSP, 2006). O Ministério Público é uma organização descentralizada e uma parcela considerável dos seus promotores trabalha em escritórios de campo distribuídos por todo o país. O Ministério Público do Estado de São Paulo é o maior do Brasil, empregando 1.700 promotores, com escritórios permanentes em 250 municípios diferentes (MPSP 2006).

Além de processar crimes comuns, estas autoridades podem instaurar processos contra empresas privadas e órgãos do governo para proteger populações vulneráveis e defender o bem público. Não surpreende que, dados os seus poderes significativos, os promotores deixem uma marca indelével nas questões públicas do Brasil. Raramente passa um dia sem que um dos principais jornais publique alguma matéria sobre uma ação significativa de promotoria. Por exemplo, uma busca por “Ministério Público” no banco de dados do jornal Folha de São Paulo indicou 846 resultados entre 1 de janeiro e 15 de junho de 2011, uma média de 5,13 menções por dia. Autoridades públicas de todos os níveis do governo admitem prontamente que antes de tomarem qualquer decisão de maior monta, pensam em qual seria a reação mais provável dos promotores.

Os promotores são particularmente influentes nas questões relativas à política de uso do solo e ao chamado “direito à cidade”. Eles se preocupam particularmente com os esquemas de loteamentos ilegais, com a depredação ambiental e outros abusos perpetrados contra a cidade e sua infraestrutura como espaço público. Somente em 2009, os promotores de São Paulo afiliados com o grupo de Habitação e Planejamento Urbano acompanharam 2.532 ações coletivas (MPSP 2010). De acordo com este indicador, este grupo é o terceiro maior no interior do órgão, depois dos grupos de direitos de cidadania e de preservação ambiental.

Defensoria Pública

No Brasil, a “Defensoria Pública” é uma agência governamental dedicada a representar pessoas de baixa renda em processos legais. No mundo inteiro, os escritórios de defensoria pública garantem a representação de cidadãos de baixa renda acusados de crimes. Os aproximadamente

⁶ Uso o termo genérico de “promotor” para me referir a todos os funcionários que são chamados de promotores de justiça, no nível inicial de contratação, ou procuradores da república.

4.500 defensores públicos do Brasil, empregados principalmente pelos órgãos estaduais, realizam uma missão mais abrangente e representam cidadãos qualificáveis em todos os tipos de disputas legais que incluem não só a defesa criminal, mas também as disputas civis entre partes privadas, entre elas divórcio, guarda de filhos, cobranças de dívidas, contratos e despejos (Ministério da Justiça 2009, p.104). Em muitos casos, os defensores públicos representam cidadãos de baixa renda em conflitos com o Estado.

A seção de São Paulo da Defensoria Pública é uma organização relativamente nova. Criada em 2006 com 87 defensores públicos, ela tem agora aproximadamente 400 defensores, além do pessoal de apoio. Apesar da existência da DP, a maioria dos réus de baixa renda que se qualificam à assistência pública ainda são representados não por defensores públicos de carreira, mas por advogados privados pagos pelo Estado. Não é surpresa que, dada a sua curta história e o reduzido pessoal, a DP não possa assumir (ainda) um perfil público mais proeminente. A organização não figura ainda de forma importante nos debates públicos, como também não recebeu até agora o mesmo nível de elogios (e críticas) que os promotores.⁷ Mesmo assim, a Defensoria Pública cumpre um papel central nos conflitos de uso do solo e é particularmente diligente na proteção de cidadãos de baixa renda contra os despejos.

Como os Promotores e Defensores Públicos Fazem Cumprir as Leis de Uso do Solo

Logan e Molotch (1987) descreveram que as cidades são caracterizadas pelos conflitos entre as coalizões a favor do crescimento, que tentam maximizar o retorno sobre seus investimentos, e os cidadãos que valorizam a utilização e a comunidade ao invés do comércio. Estes conflitos são geralmente mediados pelo sistema jurídico, porém o funcionamento do sistema jurídico é sabidamente opaco. Como visto na Seção 2, alguns estudiosos alegam que as disputas legais são resolvidas num ‘estalar de dedos’ e que os sistemas jurídicos que funcionam corretamente produzem vereditos previsíveis de forma ágil, confiável e definitiva. Outros discordam e alegam, por sua vez, que esta visão oculta exatamente o fenômeno que ela deveria explicar, ou seja, a área de incerteza e engenhosidade jurídica que permite que as disputas legais se alonguem e influem para determinar seus resultados.

Em São Paulo, este espaço se torna visível em disputas sobre procedimento legal, o funcionamento interno dos órgãos do setor público responsáveis pela aplicação das leis de uso do solo, e as ligações entre estes órgãos e a sociedade como um todo. Os promotores, defensores públicos e ativistas de São Paulo enxergam dois limites para este espaço de incerteza e engenhosidade jurídica. Um limite é o imposto pelas leis federais e municipais, razoavelmente progressistas, que regulamentam a questão da habitação e o desenvolvimento urbano. O outro limite é definido pelos juízes mais conservadores que fazem uma interpretação muito ampla dos privilégios executivos e uma leitura mais limitada das disposições distributivas da lei. Entre esses dois limites, os promotores, defensores públicos, ativistas da área de habitação e planejadores urbanos mais engenhosos têm que encontrar seu espaço de manobra.

⁷ Recentemente, o jornal *Folha de São Paulo* tornou todo o seu arquivo disponível online. Buscas simples de “Ministério Público” e “Defensoria Pública” indicam que, entre 2000 e 2010, um leitor poderia esperar ver “Ministério Público” escrito no jornal cinco vezes por dia, enquanto que “Defensoria Pública” aparecia em média uma vez a cada 10 dias.

Identificação do Espaço para a Ação Legal

No Brasil, três conjuntos de leis regulam o uso do solo nas áreas urbanas: (a) a Constituição de 1988, particularmente a disposição pela qual a propriedade privada deve preencher “uma função social” e mais dois artigos do capítulo sobre a questão urbana; (b) o Estatuto da Cidade de 2001, que cobre todo o país; e (c) qualquer plano diretor municipal aplicável que os municípios com mais de 20.000 habitantes são obrigados legalmente a elaborar e adotar. Naturalmente, um número de outras leis poderá também se aplicar a uma situação determinada. Por exemplo, as leis de direitos de consumo regulamentam a compra e venda de imóveis, a lei do inquilinato regulamenta as relações entre proprietários e inquilinos, as leis ambientais se aplicam ao desmatamento e construção em áreas protegidas, etc.

Os ativistas brasileiros da área de habitação admitem prontamente que as leis existentes já atendem à maioria de suas aspirações. De modo geral, os ativistas têm tido razoável sucesso na obtenção do texto legal de que necessitam (Bassul 2010). Ou como disse um experiente organizador comunitário: *“As leis brasileiras são muito modernas. A partir de 1988, nossas leis se tornaram uma referência em todo o mundo, graças à sua ênfase na redistribuição e na democratização do acesso à terra urbana.”*⁸

No entanto, as mudanças jurídicas exigem mais do que tinta no papel. Independente de como os planejadores urbanos, ativistas de habitação e estudiosos jurídicos interpretam a lei, somente os tribunais podem decidir qual é o significado incontestável de uma disposição e se ela pode se aplicar a uma dada situação. Ativistas, advogados do governo, autores e réus reconhecem prontamente que os tribunais brasileiros são conservadores e raramente fazem uma leitura liberal dos direitos à moradia previstos na Constituição ou no Estatuto da Cidade. Como dito por um ativista urbano: *“Os tribunais não dão o valor devido ao direito à moradia.”* Um defensor público fundamentou ainda mais este ponto: *“Os tribunais não estão familiarizados com as leis de planejamento urbano; muitas são leis municipais e os juízes simplesmente não [as] conhecem.”* Pode ser também que os juízes não tenham o tempo ou a motivação para aprender. Como resultado disto e como explicou um defensor público: *“Sempre perdemos nos tribunais; perdemos nos tribunais de primeira instância e, se apelarmos a decisão, é ainda pior. Os juízes se recusam a reconhecer a ‘função social da propriedade’ [conforme define a Constituição Brasileira]. Ao invés disto, eles acham que o direito de propriedade é absoluto. É muito raro encontrar um juiz sensível a este tipo de reivindicação.”*

Os advogados criaram um jargão especial para dar sentido a esta divergência entre um mandato legal progressista e uma realidade conservadora. Como explicou um defensor público: *“Quando se dá início a um processo relativo ao direito à moradia ou quando se pergunta se uma determinada propriedade privada preenche sua ‘função social’, sempre surge uma nova pergunta: estes direitos são aspiracionais [‘programáticos’] ou acionáveis [‘de eficácia imediata’]?”* Ao separar os direitos legais em aspiracionais e acionáveis, estes representantes preservam a integridade do sistema jurídico e, ao mesmo tempo, aceitam que as leis são apenas o início de uma luta muito mais ampla.

⁸ Esta não é uma questão apenas da área urbana. Ativistas trabalhistas e ambientais geralmente concordam que as leis brasileiras são relativamente progressistas. Sobre os direitos trabalhistas, ver French (2004).

A Lei é um instrumento cujo uso é tanto Contextual como Contestável

Nos EUA, os comentaristas legais (e humoristas) oferecem aos advogados novatos o seguinte conselho: “se os fatos não lhe forem favoráveis, discuta a lei; se a lei não lhe for favorável, discuta os fatos; se ambos lhe forem desfavoráveis, xingue o advogado da outra parte.” Apesar desta estratégia poder funcionar em algumas circunstâncias, os juizes brasileiros tendem a dar aos líderes eleitos do executivo um enorme poder discricionário na gestão dos assuntos urbanos. Como resultado, o conjunto bastante progressista de leis acaba assumindo um tom mais conservador e a pessoa que contesta o governo municipal, seja com base nos fatos ou na lei, tem poucas chances de prevalecer. Os defensores e promotores públicos já aprenderam esta lição. Ao invés de apresentar fatos ou disposições legais substantivas, eles colocam em questão se os *processos* legais apropriados foram adotados ou não. Um entrevistado ligado ao Ministério Público ofereceu dois exemplos:

“Você poderia argumentar que as autoridades responsáveis não realizaram uma audiência pública. Ou se houve uma assembleia pública, talvez esta não tenha sido participativa o suficiente para se qualificar como uma audiência pública. Ou ela pode ter sido uma farsa, sem oportunidade de participação real. A gente se depara muito com isto. Eles dizem: “Nós realizamos dez audiências públicas!” Mas será que estas audiências contam? Se não houve nenhuma consulta? Se as autoridades locais organizaram apenas apresentações só de um lado, para as quais trouxeram o computador, o projetor e um powerpoint, mostraram o plano mas não pediram a opinião das pessoas e não as envolveram na discussão? Pode-se usar este argumento para contestá-las.”

“Em outros casos, o problema está no testemunho dos peritos. Atualmente, as universidades públicas brasileiras contam com tão poucos recursos que os departamentos decidiram criar fundações paralelas.⁹ O corpo docente é contratado por estas fundações para trabalhar como consultores ou para apresentar laudos periciais. Estes depoimentos por escrito são emitidos em papel timbrado de universidades públicas de renome, mas representam a opinião pessoal de uma pessoa que ganha a vida como consultor. Nós enviamos uma carta ao reitor da universidade para saber se o perito falava em nome da instituição. A universidade, logicamente, isentou-se de responsabilidade quanto ao laudo e, portanto, pedimos que o depoimento do perito fosse retirado dos autos.”

Apesar de muitos acreditarem que uma vitória legal estrondosa é o objetivo de todos, a estratégia escolhida por estes representantes do ministério público sugere a tentativa de retardar os procedimentos, criar publicidade negativa para o prefeito ou empresa imobiliária, e conseguir melhores condições no acordo indenizatório da população afetada. Como disse um defensor público: *“Estes casos [de despejo] são muito difíceis de vencer, mas vamos tentar ganhar tempo até que uma solução permanente possa ser encontrada.”*

Esta abertura de um espaço legal entre as leis progressistas e os juizes conservadores corrobora a ideia de que a lei não é uma tecnologia, mas sim um campo de batalha. Mas as disputas sobre processos legais, imagem pública e acordos negociados são apenas a ponta de um iceberg muito

⁹ As fundações têm maior flexibilidade para contratar e despedir, assinar contratos e pagar aos consultores a preços de mercado do que uma universidade pública.

maior. Ou, talvez para usar uma analogia mais adequada, elas são as linhas de frente visíveis de um conflito mais generalizado que se estende mais profundamente pelas operações internas do Estado, por sua capacidade de fazer cumprir a lei e por seu poder de nortear o desenvolvimento da cidade. Para entender por que os agentes de contenciosos públicos agem da forma que agem, é preciso entender as redes das quais eles participam.

Os órgãos de contencioso público não são “atores” e, sim, campos de batalha

Os analistas do desempenho do setor público sugerem às vezes que as organizações do setor público são (ou deveriam ser) burocracias Weberianas que exercem uma autoridade racional/legal. Para merecer o rótulo de “burocracia”, uma organização deve se caracterizar por linhas hierárquicas de autoridade, uma clara divisão do trabalho e o desenvolvimento de carreira baseado no mérito. Minhas entrevistas com funcionários governamentais e ativistas envolvidos em disputas sobre uso do solo em São Paulo sugerem que tanto o Ministério Público (MP) como a Defensoria Pública (DP) produzem resultados porque eles não são burocracias, mas sim *heterarquias*. David Stark (1996 p.22) define heterarquia como “*uma forma organizacional emergente, com propriedades peculiares de rede, ambiguidade de patrimônio, hierarquia mínima e múltiplos princípios organizacionais*”. Esta sub-seção descreve as operações internas do MP e da DP, com ênfase na sua dinâmica interna de conflito e desconfiança e nos resultados que estes produzem.

Ministério Público

A Constituição Brasileira de 1988 conferiu amplos direitos e deveres aos promotores, além de ter fornecido o molde inicial do atual Ministério Público. Sob a Constituição, os promotores têm o direito de agir com base no seu melhor entendimento jurídico (e não nas diretivas estabelecidas pelos escalões superiores) e só podem ser destituídos se condenados por um crime que seja confirmado após recurso. Mas apesar da Constituição ser um marco importante na criação do MP contemporâneo, o processo pelo qual a organização adquiriu seu status atual foi demorado e bastante contencioso.

O atual MP remonta ao início da década de 70, quando um pequeno grupo de promotores militantes de São Paulo começaram a imaginar um papel mais ativista para a organização. Imaginaram um Ministério Público que não somente perseguia indivíduos acusados de crimes particulares, mas que também tentava identificar importantes problemas sociais e resolvê-los. Para fazer isto, eles precisavam de um mandato legal muito mais amplo, privilégios profissionais e uma organização totalmente reformada. Como visto em outros estudos (Coslovsky e Nigam 2012), os promotores ativistas juntaram suas forças às de colegas menos ativistas, mas igualmente ambiciosos, que aspiravam alcançar um nível profissional mais elevado, além de privilégios especiais e melhor remuneração. Esta aliança produziu algumas conquistas extraordinárias, mas não durou muito tempo. Até meados dos anos 90, os promotores já tinham adquirido o mandato ambicionado e as robustas ferramentas legais requisitadas pelos ativistas, além do elevado status profissional e dos privilégios almejados por seus colaboradores. Os promotores ativistas desejavam aproveitar este sucesso e aprofundar as reformas, porém os promotores conservadores já estavam satisfeitos com o novo status quo e reverteram aos “negócios como sempre”. Desde então, o MP permanece uma organização desarticulada. Por um

lado, os promotores gozam de elevado status, um mandato nobre e poderosos recursos jurídicos. Por outro, a organização mantém estruturas conservadoras, além de processos e incentivos que dão mais valor a uma abordagem reativa, com exame de caso a caso.

Enquanto os promotores conservadores tiram proveito do status quo e adotam uma atitude de silêncio proposital, seus colegas ativistas são mais estridentes ao manifestar sua insatisfação com a situação. Como expresso por uma reformista decepcionada:

“O que faz uma promotora? Ela faz o que quiser. Este é o problema. Nós nos comportamos como auxiliares de escritório e não como pessoas comprometidas a apresentar resultados. A promotora prepara pareceres legais e cumpre os prazos mas não se compromete em ser um agente de mudança política, não se compromete a encontrar soluções para problemas importantes. Sempre foi assim e é assim que andam as coisas, com raras exceções.”

Um outro promotor coloriu essa imagem com uma série de comentários depreciativos:

“Eles são promotores de mente estreita, de cidade pequena, caipiras ou atrasados, preocupados somente com os casos individuais. Não conseguem ver as causas estruturais do crime, não enxergam como uma instituição reformada poderia cobrir este buraco muito maior, não conseguem entender que o MP precisa ser reformado para que possa ser mais proativo e eficiente para resolver os grandes e importantes problemas sociais. Eles redigem suas opiniões legais e seguem em frente.”

O interessante é que estes tipos de desacordos internos podem salientar a necessidade de uma prestação de contas. Um promotor ativista (não envolvido em disputas de uso do solo) explica como este mecanismo informal de prestação de contas funciona:

“Há pessoas dentro da Promotoria que não gostam de nós, na verdade elas têm ciúme de nós. Portanto, temos que ter muito cuidado para não cometer nenhum erro, porque só estão esperando por isto para saltar sobre nós. E as empresas que processamos também estão prontas para contra-atacar. Às vezes tentam obter uma medida liminar contra nós, ou então dão entrada de uma queixa junto à área de assuntos internos.”

Em resumo, o ofício do promotor incorpora alguns dos conflitos e idiosincrasias que estão visíveis nas leis e que colocam conservadores contra progressistas. Como argumentado abaixo, a DP é uma organização muito mais jovem, menor e, portanto, mais homogênea, mas ela exhibe os sinais iniciais do mesmo descompasso.

Defensoria Pública

A Defensoria Pública de São Paulo é uma organização ainda jovem e relativamente homogênea. No entanto, sua história faz um paralelo com a transformação do MP, sob vários aspectos, e isto poderia indicar possíveis descompassos também no futuro. Para colocar em prática a disposição da Constituição Brasileira de 1988, que outorga a todos os cidadãos o direito de ter representação legal, as assembleias estaduais de todo o país criaram ou empoderaram as defensorias públicas

para servir aos cidadãos de baixa renda. São Paulo, o estado mais rico no país, foi o penúltimo a criar uma defensoria pública e a controvérsia gerada por esta ação ilustra e também permite antever os conflitos examinados neste estudo.

Até 2006, São Paulo tinha dois sistemas complementares de representação legal gratuita. A maioria dos cidadãos de baixa renda acusados de um crime eram representados por advogados privados pagos pelo Estado. Além disso, um número diminuto de cidadãos eram representados por advogados do governo empregados pela divisão de assistência jurídica (“Procuradoria de Assistência Judiciária — PAJ”) da secretaria de justiça do estado (“Procuradoria do Estado”), a qual assessora o governador e representa o governo nos tribunais. Durante muitos anos, os advogados do governo ligados à PAJ reclamavam da impossibilidade de realizar seu trabalho a contento: *“Não tínhamos autonomia, não nos empenhávamos com as causas populares e não podíamos contestar os interesses arraigados do Estado.”*

Em 2002, um pequeno grupo de advogados governamentais frustrados, porém decididos, juntaram seus esforços aos de estudiosos, ativistas sociais e representantes dos movimentos sociais, grupos religiosos progressistas e ONGs, para lançar o chamado “Movimento pela Criação da Defensoria Pública”. Gradualmente, o movimento acabou incorporando cerca de 400 organizações diferentes. Depois de quatro anos de seminários, panfletos, protestos e intenso lobbying por todo o Estado, o movimento conseguiu convencer o governador de São Paulo a criar uma defensoria pública autônoma e independente.

Os advogados do governo tiveram a opção de se transferirem para a nova organização, sendo que das várias centenas de funcionários que se qualificavam a essa transferência, 87 decidiram fazê-lo. Em sua maioria, esses advogados constituíam um grupo coeso que se conheciam uns aos outros, que tinham lutado pela criação da DP e que tinham uma perspectiva comum sobre o papel do Estado. Porém 87 é um número irrisório para atender à demanda de representação jurídica num Estado onde vivem mais de 40 milhões de pessoas. Entre 2006 e 2012, a defensoria pública ampliou seu pessoal jurídico para 400, processo este que submeteu a organização a uma certa pressão. Por um lado, os 87 “pioneiros” queriam criar um exame de seleção para a admissão somente dos candidatos empenhados com as mesmas causas sociais que eles próprios. Por outro lado, o recrutamento teria que seguir regras rígidas relativas à equidade e imparcialidade dos exames para admissão ao serviço público. A organização continua a ser relativamente homogênea, porém já começaram a surgir algumas divisões internas e disputas ideológicas sobre o papel adequado da DP. No nível mais amplo, alguns defensores públicos acham que devem se limitar a representar os cidadãos de baixa renda nos tribunais. Outros, mais intimamente associados com os “fundadores”, acham que os defensores públicos deveriam abordar as causas estruturais da pobreza urbana, condições inadequadas de habitação e a exclusão.

Em resumo, tanto o MP como a DP incorporam alguns dos conflitos que permeiam o sistema jurídico. Além disso, as lutas internas que caracterizam essas organizações sugerem que o cumprimento da lei não é tanto uma tecnologia como um campo de batalha. Finalmente, os conflitos no interior desses órgãos refletem conflitos mais profundos que permeiam a sociedade civil. Para entender como os promotores e defensores públicos ativistas trabalham e como a lei é

cumprida, é preciso examinar além das fronteiras de seus órgãos e levar em consideração suas alianças mais amplas.

Fronteiras Porosas e Inteligência Distribuída

Como mencionado na seção anterior, os promotores e defensores públicos ativistas querem identificar importantes problemas sociais e resolvê-los, mas os recursos com que suas organizações os equipam são limitados. Além do mais, como argumentou Michael Lipsky (1980), as pressões diárias do trabalho levam os burocratas de baixo escalão a ignorar a visão do todo em favor de uma abordagem do tipo “um caso de cada vez”. Estas características de suas organizações apresentam aos agentes de aplicação da lei que são ativistas um desafio considerável. Como disse um promotor que atua na área ambiental:

“Uma coisa é indiciar 100 assaltantes, mas outra, muito diferente, é mover 100 ações contra a Shell por poluição ambiental. [...] Não se pode esperar que a mesma estrutura que permite a você processar um punquista vá lhe ajudar a enfrentar um governador.” Uma outra promotora descreve como certos problemas parecem impossíveis de resolver:

“Vamos imaginar que ocorra uma invasão aqui [ela aponta, num mapa pendurado na parede, as margens de uma represa de água doce]. Eu instaurou um processo judicial e os invasores de terras são despejados. Eles se mudam para este lugar aqui [ela aponta agora um lugar diferente da represa]. Mas estas são as fontes de água doce que alimentam a represa, então o problema fica ainda pior. Como promotora responsável, eu gostaria de resolver este problema, mas não sei como.”

Para superar estas limitações percebidas e propor soluções pragmáticas aos problemas que enfrentam, os promotores e defensores públicos dependem geralmente de uma rede de pessoal externo de apoio que inclui ativistas das comunidades, autoridades de nível intermediário das várias burocracias governamentais e representantes das ONGs, grupos religiosos, associações de bairros e *think tanks* (organizações geradoras de ideias). Estas conexões ajudam a explicar o que os promotores e defensores públicos fazem, como eles encontram um espaço legal significativo para atuar, e como a lei é percebida pelos atores dessas disputas.

Esta permeabilidade na aplicação da lei e na elaboração de políticas se manifesta de três formas. Primeiro, no nível mais simples, os atores externos influenciam o comportamento dos representantes oficiais em contenciosos públicos, ao apresentar-lhes queixas ou reivindicações formais. Tanto os promotores como os defensores públicos adotam um regime de ‘horário de atendimento’, durante o qual recebem o público. Os representantes das várias organizações cívicas sabem que, ao trazer suas queixas e reivindicações, eles podem influenciar e conseguir que a instituição tome providências.

Os promotores e defensores públicos também necessitam de dados pertinentes relacionados ao contexto (ou seja, não jurídicos) para decidir a ação mais apropriada a tomar em cada situação particular. Ambas as organizações contam com uma pequena equipe de planejadores urbanos, geógrafos e outros especialistas, porém seu número não é suficiente para atender à demanda. Por esta razão, os promotores e defensores públicos às vezes tentam obter apoio extra através de acordos formais de cooperação com universidades e organizações de pesquisa. Mas falar é fácil,

fazer é que são elas. O MP, por exemplo, assinou recentemente um contrato com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), um centro de pesquisas do governo estadual, mas o MP não tem orçamento suficiente para pagar pelos serviços do IPT e, assim, não pode prestar serviços valiosos em troca. Como resultado, a instituição não pode contar em receber sempre o apoio técnico de que precisa. Como disse um membro do pessoal do MP: *“Os pesquisadores do IPT não estão sempre prontos e disponíveis. Eles não querem trabalhar horas extras sem ganhar nada por isto.”*

Felizmente, algumas outras organizações estão dispostas a prestar suporte técnico aos promotores e defensores públicos, mesmo se não houver um contrato formal para isto. Por exemplo, planejadores urbanos associados com uma universidade local iniciaram recentemente uma parceria com a defensoria pública para mapear e publicar despejos que ocorrem em toda a cidade. Os defensores públicos identificam os casos e os planejadores urbanos plotam seus locais usando um software GIS. Da mesma forma, o pessoal técnico de nível intermediário das burocracias governamentais apelam aos promotores e defensores públicos para garantir que sua opinião técnica receba a atenção adequada durante todo o processo de elaboração de políticas. Um burocrata de uma agência de proteção ambiental relatou o seguinte: *“Nós conhecemos os promotores. Quando a pressão [por exemplo, para alterar um relatório ou ignorar alguns dados concretos] fica muito intensa, nós recorremos a eles. Mas não uso meu telefone do trabalho para falar com eles e, sim, meu telefone particular.”* Da mesma forma, os representantes de organizações sem fins lucrativos ou organizações comunitárias também já aprenderam a cultivar relações com promotores e defensores públicos. O representante de uma dessas organizações explicou como essas relações são formadas:

“Sou uma pessoa relativamente bem informada, mas não sabia como esses profissionais funcionavam, ou seja, promotores especializados em planejamento urbano ou em questões ambientais e assuntos afins. Eles atuam num plano diferente do que estou acostumado. Mas então alguns colegas de outros grupos, que já tinham tido contato com o MP, me mostraram como a coisa era feita. Agora, somos parceiros; [eu ligo para os promotores para obter apoio jurídico] e ajudo-os com os dados técnicos. A mesma coisa acontece com muitas outras organizações e movimentos na cidade. Todos nós unimos nossas forças com as do MP.”

Finalmente, é possível que as formas mais relevantes e impactantes de apoio e influência não estejam ligadas a uma controvérsia em particular ou sejam visíveis de fora. Como já dito acima, os movimentos sociais e as organizações comunitárias fizeram campanha pela criação da defensoria pública de São Paulo. Uma vez criada esta organização, procuraram garantir o estabelecimento de laços com os próprios defensores públicos e fizeram questão de ajudá-los a estabelecer uma organização que se conformasse às expectativas dos ativistas. Assim, a Defensoria Pública criou uma divisão dedicada às questões urbanas e de habitação. *“A divisão foi exigida pelos movimentos sociais que haviam apoiado a criação da DP”*, explicou um defensor público.

Nenhum dos 87 defensores públicos que criaram a agência tinha alguma experiência com leis de habitação ou de planejamento urbano, mas um deles assumiu o controle desta divisão e embarcou numa missão que poderia ser descrita como iluminadora sobre os problemas da cidade,

na qual os ativistas locais tiveram o papel de mestres e guias. Este defensor público explicou da seguinte forma o processo de descoberta:

“Me apresentaram esta triste realidade que eu não sabia que existia. A gente está ciente da pobreza e problemas afins, mas eu não tinha ideia da cidade sem cidadania, das favelas e dos cortiços. Foi uma apresentação de grande impacto sobre mim. Marcos [pseudônimo de um ativista local na área de habitação] me tomou pela mão e me mostrou como eram as coisas. Eles se tornou não só um amigo, mas um verdadeiro irmão para mim.”

“No início, nossas instalações eram bem humildes; eu nem tinha um escritório. Mas dispunha dessa aliança entre um advogado idealista e um ativista pragmático. Foi uma verdadeira descoberta. Ele me levou e me mostrou esse mundo que eu ainda não conhecia. Quando me dei conta, os ativistas já estavam usando intensamente a instituição e demos início então a grandes projetos conjuntos que são fundamentais para a nossa missão, tais como as Jornadas da Moradia Digna.”

Graças a este tipo de relação e o apoio público, de acordo com um defensor público, o escritório deu início às suas atividades com *“uma verdadeira explosão de processos. Não havia dia ou noite. Usamos recursos jurídicos para defender todas as pessoas que corriam o risco de perder o seu lar, desde uma pequena favela de 500 pessoas a um despejo em massa de 30.000 pessoas. A coisa foi tão intensa que ainda estou exausto [vários meses após deixar o cargo].”*

Para resumir, existe toda uma rica rede de laços interconectáveis entre os grupos sociais e estas duas organizações de contenciosos públicos. Juntas, estas entidades ajudam a criar uma forma de inteligência distribuída, além de um conjunto de dispositivos improvisados de motivação e prestação de contas que nenhum órgão burocrático poderia ter a esperança de produzir por conta própria.

Conclusão

Este artigo contesta uma série de pressupostos prevalentes sobre o papel da lei nas políticas e gestão públicas, particularmente a visão de que as leis são como uma tecnologia, de que as organizações que as interpretam e fazem cumprir são (ou deveriam ser) órgãos burocráticos convincentes e que a autonomia do Estado é uma meta razoável de alcançar. Os métodos etnográficos usados aqui sugerem que a lei é mais parecida a uma arena ou campo de batalha e que as disposições legais só adquirem um significado específico quando seu cumprimento é garantido por todo um conjunto de organizações. Naturalmente, os juízes ocupam uma posição privilegiada nesses sistemas, mas mesmo os tribunais mais conservadores permitem um certo espaço de manobra. Também é importante ver que as organizações de contencioso público se parecem, elas próprias, a campos de batalha (ou heterarquias), onde diferentes facções de autoridades públicas lutam para impor suas visões particulares da lei. No final e, em contraste com aqueles que sugerem que a ‘captura’ do Estado é um problema a ser evitado, as ações concretas das organizações de aplicação da lei somente podem ser entendidas se levarmos em consideração as iniciativas dos movimentos sociais, grupos comunitários, organizações não governamentais e burocratas técnicos de limitado poder. De forma mais simples, o Estado não se

apresenta como um conjunto de departamentos ou seções claramente delineados, com interesses e responsabilidades definidos, mas sim como uma rede de canais de informação e influência. Estes canais ajudam a explicar o que essas organizações fazem e como, apesar das restrições que enfrentam, conseguem dar à lei um certo molde, direção e impulso. Um bom número de profissionais de contenciosos públicos e ativistas sociais têm uma noção clara desta distinção e veem interdependência de relações onde outros prefeririam impor uma racionalidade não incorporada. Por isto não causa surpresa que estes agentes parecem ser os mais eficazes para utilizar o poder da lei e produzir mudanças sociais.

Referências Bibliográficas

- Bassul, José Roberto. 2010. *Estatuto da cidade: a construção de uma lei*, in O Estatuto da Cidade Comentado, Celso Santos Carvalho and Anaclaudia Rossbach (eds), Ministério das Cidades and Aliança das Cidades, São Paulo, 71–90.
- Cardozo, Benjamin. 1921. *The nature of the judicial process: The Storrs Lectures delivered at Yale University*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Coslovsky, Salo and Amit Nigam. 2012. The Transformation of the Ministério Público. Working paper.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter and James Rauch. 1999. Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of the “Weberian” state. *American Sociological Review*, 64(5), 748–765.
- French, John. 2004. *Drowning in Laws: Labor Law and Brazilian Political Culture*. Chapel Hill, CN: University of North Carolina Press.
- Haggard, Stephan, Andrew MacIntyre and Lydia Tiede. 2008. The Rule of Law and Economic Development. *Annual Review of Political Science* 11:205–34.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2009. Rio de Janeiro, Brasil.
- Kennedy, Duncan. 1991. The Stakes of Law, or Hale and Foucault! *Legal Studies Forum*, XV (4).
- LaPorta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 1998. Law and Finance. *Journal of Political Economy* v 106 (6), 1113–
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Logan, John and Harvey Molotch. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Ministério da Justiça. 2009. *III Diagnóstico Defensorias Públicas*. Secretaria da Reforma do Judiciário.
- Ministerio da Justica. 2006. *Diagnóstico Ministério Público dos Estados*. Secretaria da Reforma do Judiciário.
- Ministerio Público São Paulo (MPSP). 2010. Relatório de Atividades.
- Ministerio Público São Paulo (MPSP). 2006. Listas de Antiguidade.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Posner, Richard. 1998. *Creating a legal framework for economic development*. Washington, D.C.: The World Bank Research Observer 13(1), 1–11.
- Powell, Walter. 1996. Inter-organizational collaboration in the biotechnology industry. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 152, 197–215.

- Price-Waterhouse Coopers (PwC). 2011. *Cities of Opportunity*.
<http://www.pwc.com/us/en/cities-of-opportunity/index.jhtml>.
- Romer, Paul. 2010. *Technologies, Rules and Progress*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Silbey, Susan, Ruthanne Huising and Salo Coslovsky. 2009. *The “Sociological Citizen”*: Relational interdependence in law and organizations. *L’Annee Sociologique* 59(1), 201–229.
- Stark, David. 1996. *Heterarchy: Asset Ambiguity, Organizational Innovation, and the Postsocialist Firm*. CAHRS Working Paper Series. Ithaca, NY: Cornell University.
- Stark, David. 2001. Heterarchy: Exploiting Ambiguity and Organizational Diversity. *Brazilian Journal of Political Economy* 21(1), 21–39.
- The Economist (2011). London, UK.
- UN-Habitat. 2010. *São Paulo: A tale of two cities*. Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme.
- Universidad del Rosario. 2011. Ranking de Ciudades Latinoamericanas para la Atracción de Inversiones. http://www.urosario.edu.co/urosario_files/e0/e079b4c6-742b-4dfc-a51b-b06d5fc05cc4.pdf.
- Upham, Frank. 2002. Mythmaking in the rule of law orthodoxy. Working paper. Rule of law series. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Weber, Max. 1978. *Economy and Society*. Oakland, CA: University of California Press.