



## URBANIZAÇÃO E O ESPAÇO LOCAL COMO ELEMENTOS DE EMANCIPAÇÃO POLÍTICA E JURÍDICA NO BRASIL

### DEVELOPMENT AND SPACE AS LOCAL POLITICAL EMANCIPATION OF ELEMENTS AND LEGAL IN BRAZIL

<sup>1</sup>Cleide Calgaro  
<sup>2</sup>Henrique Mioranza Koppe Pereira

#### RESUMO

No presente trabalho busca-se entender como é que no espaço local consegue-se uma emancipação política e jurídica, onde os cidadãos possam participar de debates e ações estatais, o que permite que haja o sentimento de pertencimento e a mobilização social. É a partir desses fatores que se consegue efetivar a democracia no Brasil e, concretizar direitos constitucionais que vão promover melhores condições urbanas para que a população tenha a dignidade e o mínimo existencial. Para tal é usado o método analítico estudando-se os principais conceitos e buscando conclusões.

**Palavras-chave:** Urbanização, Espaço local, Emancipação política e jurídica, Brasil, Políticas públicas

#### ABSTRACT

This paper seeks to understand how the local space can become a political and legal empowerment, where citizens can participate in government discussions and actions, which allows for a sense of belonging and social mobilization. It is from these factors that can effect the democracy in Brazil and implement constitutional rights that will promote better urban conditions for the population to have the dignity and the existential minimum. For this it is used the analytical method by studying the key concepts and seeking conclusions.

**Keywords:** Urbanization, Local space, Political and legal empowerment, Brazil, Publicpolicy

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, São Leopoldo – RS (Brasil). Professora da Universidade de Caxias do Sul - UCS, Caxias do Sul – RS (Brasil)  
E-mail: [ccalgaro1@hotmail.com](mailto:ccalgaro1@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Capão da Canoa – RS (Brasil). Professor da Universidade de Caxias do Sul - UCS, Caxias do Sul – RS  
E-mail: [henriquekoppe@gmail.com](mailto:henriquekoppe@gmail.com)



## 1 INTRODUÇÃO

O espaço local tem vital importância para compreender a emancipação política e jurídica brasileira, pois será na localidade onde se realizarão os debates políticos, a ação estatal e a mobilização social para corresponder às demandas da população local. A partir da localidade, busca-se a revolução da democracia, a concretização dos direitos constitucionais e a pressão política para que o Estado promova condições urbanas para que o cidadão possua uma vida digna e saudável na cidade em que reside (BITOUN, 1997).

O tema *espaço local* não é eminentemente uma novidade, pois seu conceito sempre existiu na consciência da humanidade sob o conceito de *território*, o espaço de uma comunidade que se identifica e delimita o perímetro espacial em que vive e busca os seus recursos para sua sobrevivência. Todavia, a novidade que se encontra sobre esse conceito está no contexto global que se estabeleceu a partir do século XX e se apresenta consolidado no século XXI. A nova estrutura globalizante com seu mercado transfronteiriço rompe com as estruturas territoriais e redefine a lógica reflexiva do *espaço local*, agora *espaço global*.

A compreensão dessas vicissitudes é fundamental para se discutir a estruturação política e democrática que embasa o desenvolvimento do ordenamento jurídico e refletir as possíveis soluções de problemas sociais nos municípios brasileiros, pois pressupõe, qualidades específicas do poder local, como pró-atividade política e mobilização social.

Brasil, um país desenvolvido ou subdesenvolvido ? Inicialmente<sup>1</sup>, elucida-se se a discussão será feita sobre *países em desenvolvimento* ou *países subdesenvolvidos*. Para responder a esse questionamento, basta refletir sobre o que querem dizer tais termos. Os países em desenvolvimento são aqueles que se encontram em um processo que os levará, algum dia, a serem considerados desenvolvidos; simultaneamente, os países subdesenvolvidos se encontram em uma constante inferioridade diante dos países desenvolvidos que os exploram. Os territórios subdesenvolvidos podem modificar-se, crescer e até desenvolver-se, porém frequentemente se encontrarão em um plano inferior marcado pela submissão política e econômica imposta por poderes hegemônicos

---

<sup>1</sup> Termo utilizado por Milton Santos, que não adotou o termo *em desenvolvimento*, o qual se apresenta como um eufemismo à realidade em que se encontram os países que não são considerados desenvolvidos.



exteriores, sejam estrangeiros, supranacionais, multinacionais (BONETI, 2006, p.53). Não existe um *similar path* entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, nem em uma perspectiva que leve ao desenvolvimento inequivocamente e nem pela perspectiva histórica, pois toda a formação histórica e social dos países periféricos, como o Brasil, caracterizou-se como mundos subdesenvolvidos e não como mundos em desenvolvimento (SANTOS, 2004, p. 19).

Tanto o Brasil quanto outros países não desenvolvidos – ou em desenvolvimento - não possuem autonomia política e econômica para direcionar o presente para um possível desenvolvimento. As posições nas quais se encontram essas nações, nos dias que correm, não se equiparam àquelas que os países desenvolvidos tiveram no passado, tampouco são similares às do presente. Essas nações são polos passivos, recepcionando os ditames da modernização provenientes dos poderes hegemônicos que não permitem o desenvolvimento, mas sim a adequação das necessidades do mercado global para que sua exploração seja mais rentável. Ao se seguir o referencial de Milton Santos (2004), adota-se neste trabalho o termo *países subdesenvolvidos* ao invés de *países em desenvolvimento* para não reproduzir eufemismos que iludem e escondem a crítica situação na qual se encontram os países que outrora foram colonizados e hoje são mantidos reféns de uma política econômica global.

O método utilizado para tal estudo é o analítico, onde permite que haja a análise dos fatos e se segue a possíveis conclusões que permitam a reestruturação das políticas públicas no Brasil além de se buscar a concretização da democracia e de preceitos constitucionais.

Deste modo, num primeiro momento, o trabalho analisa os modos de produção e como se dá a valorização do espaço local como fatores de empoderamento, seja ele político ou econômico. Após, faz-se um estudo dos espaços urbanos brasileiros e sua influência no espaço local. Por fim, verifica-se como pode haver a reestruturação das políticas locais para garantir o exercício democrático e a concretização dos preceitos constitucionais no Brasil.

## 2 OS MODOS DE PRODUÇÃO E A VALORIZAÇÃO DO ESPAÇO LOCAL COMO FATORES DE EMPODERAMENTO ECONÔMICO E POLÍTICO

A configuração atual dos países subdesenvolvidos como o Brasil deriva principalmente da fragilidade do Estado como nação que é soberana em seu território, no entanto com uma democracia constitucional sensível e pouco atuante, mas que pode ser revitalizada através do espaço local (ROCA, 2000). Para que se entenda um processo de fortalecimento da democracia a partir do espaço local, primeiramente, deve-se compreender a formação econômica social, pois esse panorama está indissociado da realidade que se apresenta em uma sociedade historicamente determinada. A formação econômica e social demonstra como se constituem os contextos políticos, econômicos, de exclusão social, de modo de produção (SANTOS, 1982. p. 10), os quais, entre si, influenciam-se diretamente e delimitam estritamente o caminhar da democracia, principalmente no que se refere às democracias de países subdesenvolvidos (GURVITCH, 1941).

A compreensão da formação econômica social acaba por desenhar um processo histórico e a história não se escreve fora de um espaço determinado. Nesse conceito podem se observar as características que se percebem concretamente na sociedade como uma realidade que pode ser encontrada em um espaço e em um tempo específico. Todo o caminhar de eventos políticos, econômicos, sociais, de modos de produção e de deliberações democráticas incidirão em espaços locais determinados e determináveis (BARACHO, 1996). Da mesma forma, os espaços poderão ser percebidos e interpretados por sistemas de observação a partir de suas formas<sup>2</sup> para que estipulem o valor de cada local e de suas características a fim de se estabelecer a organização local. Esse processo é natural para a organização espacial de uma sociedade.

Para que se compreenda melhor, pode-se exemplificar com o valor de um local de extração de recursos que seja fundamental para os modos de produção. Esse espaço, de acordo com seus níveis qualitativos e quantitativos, passará a representar um valor importante para a sociedade que deles se prouver e sua existência influenciará

---

<sup>2</sup>Para Milton Santos as formas são as características constitutivas do ser, do objeto e do espaço, as quais estão submetidas à interpretação e à reinterpretação dos modos de produção e da formação social (SANTOS 1982). Luhmann também trabalha a ideia de forma, que coincide e complementa essas reflexões ao expor: “Através de um ato de opção, geralmente não percebido como tal, as estruturas restringem o âmbito da possibilidade de opções. Em termos imediatos elas delimitam o optável. Elas transformam o indefinido em palpável, a amplidão em redução. Na medida em que a seleção é aplicada sobre ela mesma, a estrutura a duplica, potenciando-a. O melhor exemplo disso é a linguagem que, através da sua estrutura, ou seja, da seleção prévia de um “código” dos significados possíveis, permite a escolha rápida, fluente e coerente da verbalização correspondente” (LUHMANN, 1983, p. 54).



diretamente as características e a organização espacial dessa localidade. O processo de globalização que se consolida e cresce à medida que avançam os anos, porém, torna essa reflexão mais complexa, pois as formas que organizam as percepções políticas, econômicas, sociais, de modos de produção e, inclusive as deliberações democráticas partem da ordem internacional, a qual irá se fazer presente na organização local para que se reproduzam nos espaços uma organização globalizada (SANTOS, 1982, p. 14; SANTOS, 2008, p. 28).

O modo de produção é uma “forma particular de organização do processo de produção destinada a agir sobre a natureza e obter os elementos necessários à satisfação das necessidades da sociedade” (SANTOS, 1982, p.15). Tratar sobre os modos de produção é a melhor maneira de perceber a organização espacial local e a influência de uma ordem global nos países subdesenvolvidos (CASTELLS, 2011), pois, o modo de produção, historicamente, é um elemento determinante para a organização do espaço vez que com ele a sociedade supre suas necessidades eminentes da forma mais eficiente disponível.

A localização dos homens, das atividades e das coisas no espaço explica-se tanto pelas necessidades externas, aquelas do modo de produção puro, quanto pelas necessidades internas, representadas essencialmente pela estrutura de todas as procura e a estrutura das classes, isto é, a formação social propriamente dita (SANTOS, 2008, p. 28).

O autor explica que atualmente se apresentam três tipos de modos de produção, o *puro*, o *novo* e o *velho*, os dois primeiros são vinculados a uma ordem global e o terceiro à ordem local. O modo de produção puro é aquele que se faz na atualidade global, é o ideal de modo de produção que representa os interesses da ordem global no presente instantâneo. O novo é o modo de produção que decorre do *puro*, mas que já deixa de ser puro por não ser ideal; esse, então, é o modo que realmente se estabelecerá nas ordens locais como forma de reprodução global que procura impor o novo sobre o velho, o qual representa modo de produção anterior ou o modo de produção proveniente do local que não corresponde aos interesses da ordem global. O novo, porém, nunca consegue realizar-se plenamente, visto que não é puramente novo e nos espaços haverá a presença de um modo de produção velho, que deve ser substituído para atender a ordem global. Em virtude disso, nas localidades do século XXI, existirá a presença de três modos de produção: o velho, o novo e o puro, inclusive nas localidades onde se apresentem apenas modos de produções *velhos*,

pois a observação da ordem global irá perceber essa localidade como um local atrasado e passível de implementação dos novos modos de produção; dessa forma, mesmo na ausência, a ordem global se faz presente. O ambiente natural, mesmo distante do processo de urbanização ou completamente virgem, é indivisível da formação social e participa desse processo de valorização percebido pela ordem local e pela ordem global (HABERMAS, 1990a, p. 134).

O modo de produção influenciará diretamente as especificidades da formação social do espaço local nas características e peculiaridades que se fez no território espacial pelo emprego produtivo, inclusive no que se refere ao posicionamento urbano a fim de atender as demandas sociais (SANTOS, 1982. p. 15). Todavia, quando se inserem diretrizes de modo de produção heterônomas, intervêm-se diretamente nas bases da formação social do espaço local, novas necessidades são criadas, novos valores são implementados, o espaço é redefinido de acordo com a nova ordem (HABERMAS, 1990, p. 310). O modo de produção anterior a essa redefinição torna-se *velho*, e as *velhas necessidades* da formação social local dão lugar às necessidades globais, que podem ou não coincidir com as características e especificidades do local. Assim, o *novo* modo de produção se servirá dos modos de produção locais, agora envelhecidos, para buscar o modo de produção *puro*, idealizado pelo processo de globalização. Todavia jamais conseguirá alcançá-lo, pois o *velho* existente contamina o espaço real que acaba por se tornar uma metamorfose entre modos de produção globais ideais e modos de produção locais e reais.

O lugar em si é permanente, porém os seus atributos lhe serão dados pela natureza e pelo trabalho do ser humano. Tanto as características naturais, quanto aquelas resultantes de modificação humana necessitam de um lugar para existir e se realizar, sendo assim, cada processo ou fração de processo se realizará em um local e em um tempo histórico. O espaço não é apenas um cenário neutro, onde acontece a sociedade, ele é carregado de condições, de situações específicas naturais e sociais que serão interpretadas pelas determinações sociais que dão sentido às formas.

Cada combinação de formas espaciais e de técnicas correspondentes constitui o atributo produtivo de um espaço, sua virtualidade e sua limitação. A função da forma espacial depende da redistribuição, a cada momento histórico, sobre o espaço total da totalidade das funções que uma formação social é chamada a realizar. (SANTOS, 2008, p. 31).



O espaço movimenta-se, altera-se de acordo com as influências da sociedade a que está submetido, podendo criar novas formas<sup>3</sup> ou renovar as antigas. Do mesmo modo, ocorrerá esse movimento a partir da intervenção de uma ordem global que irá impedir a espontaneidade desse processo realizado pela sociedade local sobre seu próprio território, a qual deverá adaptar-se às determinações heterônomas para que possam tornar-se o novo conteúdo do real. Essas formas podem ser traduzidas como ideais, motivações, tendências que podem impulsionar alterações sociais e, conseqüentemente, o espaço (HABERMAS, 1990a).

O valor que representam os objetos encontrados no interior da Formação Econômica Social (FES) não pode ser feito a partir da perspectiva de um modo de produção ultrapassado, a sua forma-conteúdo deverá ser estabelecida pelo modo de produção que se realiza na e pela formação social (SANTOS, 2008, p. 31). Com isso, estabelecem-se os valores de *uso* e de *troca* do espaço de acordo com a teleologia que se consolida na economia social em relação às movimentações dos modos de produção e dos possíveis interesses globais que venham intervir nesse processo (LEFEBVRE, 1991. p. 6).

Percebe-se que o papel das formas-conteúdo, as quais dão as finalidades dos elementos e características que podem ser encontrados no espaço social, estarão subordinadas e até mesmo determinadas pelo modo de produção tal como ele se realiza na, e a partir da, formação social. Com isso, elimina-se a possibilidade de oposição entre a história e a estrutura que se encontra nas sociedades e seus espaços. Logicamente, ao se estabelecer parâmetros globais para os processos de movimentação da Formação Econômica Social (FES), cria-se uma distinção entre aqueles que se encontram de modo sincrônico e aqueles variam sua FES de modo diacrônico, que representará em uma observação global, uma defasagem evolutiva que opera simultaneamente. Castells (2011, p. 82) trabalha com a ideia de *urbanização dependente*, que ocorre nos espaços urbanos de países *subdesenvolvidos* – o autor também mantém a utilização desse termo–, para tratar da vinculação direta entre a estruturação da cidade e a necessidade de desenvolvimento nos moldes capitalistas.

No momento seguinte verifica-se os espaços urbanos brasileiros e a influência que existe no espaço local.

---

<sup>3</sup>Formas: as características constitutivas do ser, do objeto e do espaço, as quais estão submetidas à interpretação e reinterpretação dos modos de produção e da formação social (SANTOS, 2008).

### 3. ESPAÇOS URBANOS BRASILEIROS E A INFLUÊNCIA EXTERNA NOS ESPAÇOS LOCAIS

O espaço, que sofre influência dos modos de produção e da formação social, é um componente essencial da totalidade social e das transformações sociais. Assim, o espaço acaba por ser uma pré-condição da sociedade e ao mesmo tempo um resultado da sociedade. Toda essa reflexão sobre a formação social contribui diretamente para os estudos sobre a segregação espacial e, conseqüentemente, saúde urbana, pois, com a definição do espaço a partir dos vetores impostos pelos modos de produção e da formação social, estabelecer-se-ão quais são os locais de pobreza e de segregação (COHN, 2007). Os valores dos espaços serão redefinidos de acordo com a movimentação de interesses sobre os atributos e características das infraestruturas e dos espaços. Aqui, já se começa a perceber que os espaços construídos e a distribuição da população possui um papel fundamental nas mudanças da Formação Econômica Social. É a partir dessa definição espacial urbana que aloca populações é que se definem quais serão os espaços de segregação espacial (SANTOS, 2008).

Portanto, a organização urbana tem uma importância definitiva para a FES, conseqüentemente, o planejamento urbano terá uma importância ímpar para o ordenamento jurídico da sociedade em questão, pois sofre influência direta da FES, tornando-se reflexivamente inseparável da Lei do *Espaço*. É evidente essa relação, pois toda diretriz, definição e movimentação percebidas nos modos de produção ou na FES, sejam elas de origem local ou global, para que se institua como uma realidade a ser concretizada, devem ser consolidadas como um *dever ser* na sociedade (CASTELLS, 2011).

[...] não se trata de seqüências diferentes de um desenvolvimento único (*o desenvolvimento global*<sup>4</sup>), mas de formas de expansão de estrutura histórica dada, o sistema capitalista avançado, no qual as formações sociais diferentes preenchem funções diversas e apresentam traços característicos correspondentes a estas funções e à sua forma de articulação (CASTELLS, 2011, p. 82).

Percebe-se que existem três instâncias básicas para o bem-estar espacial: a primeira, política; a segunda, jurídica; e a terceira, a concretização da realidade (CANOTILHO, 1993b). Inicialmente se perceberá a presença ou não dos interesses FES que, novamente, podem ser de origem local ou por imposição global; posteriormente, apresentar-se-á a movimentação jurídica que irá definir a norma de acordo com a movimentação dessa primeira instância.

---

<sup>4</sup> Nota do pesquisador



É importante salientar que a não regulamentação normativa também é considerada como uma forma de agir do ordenamento jurídico (SITO, 2008) que pode se omitir exatamente por haver o interesse político da omissão. Na terceira e última instância, há a efetivação salutar do espaço que necessita envolver inúmeros setores sociais, mas que representará a ação do interesse político, amparada por uma postura legislativa que incide diretamente no espaço e na população ali constituída (TEUBNER, 1993, p. 95).

Um país como o Brasil, que possui proporções espaciais gigantescas sob o poder de sua ordem Federativa, é visto como uma Formação Social Econômica. A unidade espacial total ao objeto de estudo, portanto, será o Estado, como Nação, todavia essa unidade será resultado da união de regiões, que não serão mais do que uma subunidade, um subsistema do sistema federativo nacional. Dessa forma, a região não possuirá uma existência autônoma sem a União, nem a União terá uma existência completa sem uma região. Com isso, o espaço Brasil constitui-se como um sistema composto de diversos subsistemas que dialogam entre si e se encontram em um ambiente global que se *comunica*<sup>5</sup> constantemente com o Sistema Estado-Nação (SANTOS, 1982; CANOTILHO, 1993).

A estruturação espacial vem a ser combinação localizada de estruturas específicas como demografia, economia, geografia, estruturas de receita e de consumo específicas, entre outras, além de organizações de técnicas vinculadas aos modos de produção que viabilizarão a exploração dos recursos oferecidos pelo espaço de acordo com as especificidades (CASTELLS, 2011). A realidade social apresentar-se-á como resultado da composição da interação das estruturas e de suas características. Toda a transformação organizacional que se apresenta nos espaços são exatamente as redefinições dos valores que se estabelecem aos locais de variáveis. Por local, entende-se “os segmentos ou momentos que são simples frações de uma variável em seu todo, ou seja, como ela se constitui na totalidade, isto é, no Estado-Nação” (SANTOS, 1982, p. 29).

---

<sup>5</sup> O termo *comunicação* aqui utilizado deriva dos conceitos utilizados pela teoria dos sistemas sociais de Luhmann (1993) e utilizado por Teubner (1993), Canotilho (1993) e Milton Santos (1993). A *comunicação* ocorre como um ruído emitido pelos sistemas – no caso os municípios – ao ambiente e conseqüentemente reverbera em outros sistemas, - outros municípios e o Estado Nação. A teoria dos sistemas sociais utilizada por esses autores para explicar efeitos sistêmicos na reorganização jurídica e espacial não se faz como teoria principal para a abordagem da presente artigo. Todavia, a constante presença dos conceitos de comunicação interssistêmica não pôde deixar de ser utilizada devida a sua constante presença no estudo das políticas públicas de organização espacial.

Uma compreensão importante a ser salientada, ao se pensar o espaço brasileiro, é que se trata de um país subdesenvolvido, fato que altera drasticamente a relação entre o *espaço brasil* e o espaço global. Todo país subdesenvolvido é uma formação socioeconômica dependente, um espaço amplamente suscetível ao impacto das forças externas que preponderam em todos os processos de mudança. Com isso, pode-se dizer que a organização do espaço de países subdesenvolvidos é dependente.

Forças externas seguem lógica própria, vinculadas a empresas e a instituições alheias à formação social do espaço observado, as quais possuem como objetivo a acumulação de capital. Sua presença e atuação são avessas aos interesses sociais, agravando os custos dos países subdesenvolvidos, que são obrigados a pagar e a construir infraestrutura, subsidiar atividades modernas, adquirir bens intermediários e serviços essenciais para facilitar a instalação de atividades exógenas. As instituições e as empresas externas, inclusive, impõem formas de organização e inovações tecnológicas que objetivam a acumulação de capital, que atende seus interesses diretos, independentemente que haja diferentes formas de operação desses agentes. Como resultado, reduzem-se, proporcionalmente, os recursos que poderiam ser utilizados em políticas sociais, além de se perceber uma constante reorganização social contrária às necessidades presentes no espaço.

Essas influências externas serão chamadas de *tendências* (LEFEBVRE, 1991) que irão esboçar a estratégia global para que se difundam as variáveis que atendam seus interesses próprios e estimular a formação social de acordo com essas *novas* diretrizes – ou diretrizes rejuvenescidas. O estímulo e a adequação social, de acordo com o modo de produção hegemônico global, irão habilitar o espaço a corresponder e atender melhor aos interesses dos poderes hegemônicos globais.

A difusão dessas variáveis hegemônicas apresentam de acordo com os lugares a que se aplicam e a aceitação de um modelo de crescimento orientado para beneficiar elementos externos faz o Estado perder o controle sobre sua organização espacial. Os exemplos dessas ocorrências não são difíceis de encontrar, como indústria têxtil e montadoras de automóveis que vendem seus produtos por preços absurdamente superiores ao mercado local e levam aos países hegemônicos esses mesmos produtos por preços inferiores (SANTOS, 2004).

Castells (2011, p. 83) registra a existência de três tipos de dominação que se constituíram ao longo da história, as quais incidem sobre os países subdesenvolvidos; pode uma ser predominante às outras, porém sempre estarão as três presentes:



*Dominação colonial* tendo, por objetivos essenciais, a administração direta de uma exploração intensiva dos recursos e a afirmação de uma soberania política. *Dominação capitalista-comercial*, através dos termos da troca, adquirindo matérias-primas abaixo de seu valor e abrindo novos mercados para os produtos manufaturados por preços acima do valor. *Dominação imperialista industrial e financeira*, através dos investimentos especulativos e a criação de indústrias locais tendendo a controlar o movimento de substituição das importações, segundo uma estratégia de lucro adotada pelos trustes internacionais no conjunto do mercado mundial.

Portanto, para se compreender a estruturação dos espaços locais brasileiros, é estritamente necessário ter-se consciência dos processos de dominação efetuados por organismos externos e hegemônicos. Negar essas estruturas dominantes pode conduzir as argumentações a discursos ingênuos ou hipócritas que deixam de abordar elementos fundamentais que pressionam a pragmática da democracia brasileira.

Para que esses trabalhos de dominação sobre os países subdesenvolvidos funcionem adequadamente e com melhor eficácia, é interessante para o mercado global que se eliminem os elementos discrepantes presentes nos territórios locais que possam ocasionar discrepâncias nos processos de exploração. A ordem global trabalha, portanto, em prol de uma *planificação*<sup>6</sup> regional e urbana a suas medidas. Quando se elimina o valor das *variáveis internas*<sup>7</sup> características de um determinado espaço, possibilita-se o combate à diferença e a construção de um ideal imaginário global que deve ser reproduzido no local para que ele se torne, um dia, homogêneo a esse ideal (CASTELLS, 2011).

Esse trabalho de planificação, logicamente, não se restringe a uma reestruturação urbana, mas tem a pretensão de tornar homogêneas todas as características globais: o modo de viver, de pensar, a conduta, os desejos, o modo de produção, de maneira que toda a formação social se faça eficiente em atender os interesses dos poderes globais e facilite a penetração dos impérios globais e do capital, assim como veicule as teorias subjacentes coadunadas com esses impulsos comunicativos<sup>8</sup>.

<sup>6</sup>O termo *planificação* vem de planejamento, por isso a planificação urbana vem a ser o pensar urbano, o planejamento da cidade.

<sup>7</sup>Formas presentes nos espaços locais, que podem ser diferentes de acordo com os lugares e reagem diferentemente a estímulos externos, por isso são consideradas variáveis, ou seja, valores matemáticos que influenciam o resultado de uma equação.

<sup>8</sup>Exemplo de planificação de espaço a espaços globais são os *shoppings*. Todos possuem uma estrutura lógica parecida, ambiente climatizado, bem iluminado, espaço claro que privilegia as vitrines, escadas rolantes, bancos pequenos e isolados voltados para as vitrines, praça de alimentação, espaço de entretenimento infantil, tudo para que o consumidor se sinta à vontade por longos períodos de tempo para consumir tranquilamente. Esse espaço de compra é apontado pelo mercado global como o local ideal para a realização do indivíduo, constituição do ser e a conquista por sua felicidade individual. Portanto, a principal ideia da planificação é tornar todas as peculiaridades globais em uma só forma, com os mesmos objetivos e desejos, eliminar os fluxos contrários e absorver aqueles que podem fomentar a mobilidade do mercado global.

A incidência das tendências nos espaços locais de países subdesenvolvidos possibilita a entrada de grandes empresas que se apropriam da mais-valia social (MARX, 2011) ali presente e esse mecanismo desvaloriza o recurso quando está na mão do Estado e supervaloriza quando está vinculado às grandes empresas<sup>9</sup>.

É evidente que esse processo empobrece o Estado-Nação que deixa de ter capacidade financeira e disposição de recursos para criar serviços sociais ou para auxiliar atividades descentralizadas ou descentralizadoras, pois a produção, sobretudo a produção industrial, passa a se concentrar cada vez mais em empresas multinacionais e em empresas submetidas ao capital estrangeiro.

Tudo isso se reflete no espaço: macrocefalia<sup>10</sup>; expansão da agricultura comercial ou industrial em detrimento da agricultura de subsistência, necessidade de comprar equipamentos, bens intermediários e serviços do estrangeiro. A produção de produtos agrícolas comercializáveis passa a ser uma necessidade eminente do espaço porque, de outra forma, as populações rurais ficariam sem capacidade de participar de uma economia que cada vez mais se monetariza a partir do mercado global e fomenta um consumo distorcido.

Pequenas cidades surgem como cogumelos, mas não necessariamente como resultado da formação local de uma mais-valia. Esses locais têm cada vez mais o papel de redistribuidores de bens e de serviços e criam-se economicamente dependentes de outros núcleos urbanos e da ordem econômica mundial. A função regional das cidades regionais declina porque a revolução dos transportes torna possível que os pequenos municípios tenham relações diretas com os maiores, inclusive com as metrópoles. Dessa forma, algumas cidades regionais metamorfoseiam-se em intermediárias, enquanto outras são rebaixadas à categoria de cidades locais pelo seu distanciamento econômico. Esse quadro oprime o caráter de emancipação econômica da formação

---

<sup>9</sup>Exemplo da desvalorização do território local e das suas características naturais para ser entregue à exploração de multinacionais é a desconsideração do valor das terras brasileiras, da biodiversidade, da água, da mata nativa, territórios indígenas e quilombolas, para entregar à exploração e produção de celulose como tem feito a Aracruz nas últimas décadas. A multinacional não deixa para o local os lucros de sua atividade, utilizando o território para sua atividade. Esse tipo de ação representa a perda dos recursos locais que não mais poderão ser explorados internamente, pois estão sob o domínio do mercado global em troca de uma atividade que não é mais interesse dos países hegemônicos de realizar em seus próprios territórios. O exemplo da Aracruz Celulose é significativo, pois essa empresa ocupa 1,077 milhão de hectares sobre o território brasileiro, que envolve os estados: Espírito Santo, Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo e Mato Grosso do Sul (FIBRIA, 2013).

<sup>10</sup>A macrocefalia é um fenômeno da atração recíproca do capital, direta ou indiretamente, produtivo e do trabalho (SANTOS 2008, p. 47). Fomenta as migrações espontâneas e leva ao crescimento acelerado das cidades que não estão preparadas para receber essa população, desencadeando um quadro de desequilíbrio urbano que leva à formação de espaços de segregação espacial entre outros problemas urbanísticos.



social, o trabalho do cidadão deixa de se originar de uma organização local. A economia não respeita mais à lei de oferta e de demanda estabelecida pelos recursos disponíveis e pelas necessidades do espaço, para dar lugar à ordem global. A política econômica de transformação social sofrerá diretamente as tendências externas que organizarão sua formação social, assim as cidades – e suas economias – ficarão estritamente ligadas umas às outras e essa rede submetida às diretrizes do globo (SANTOS, 1982).

O consumo e a necessidade de alto índice de produção industrial é vetor principal para o estabelecimento do capitalismo imperial global, pois estimula o crescimento da exploração de recursos naturais e da mão de obra subdesenvolvida para a produção de produtos de consumo. Boa parte dessa produção não corresponde às necessidades locais de consumo, ou seja, poucos produtos estão ligados a necessidades de sobrevivência e melhora da qualidade de vida de populações segregadas do modo de vida estipulado pelos poderes hegemônicos. A partir do consumo e do crescimento produtivo, os ideais globais passam a ocupar todo o território nacional e trabalham para desvalorizar e absorver toda a variável ali presente para homogeneizá-la.

O processo de eliminação de variáveis dissonantes aos interesses globais pode ser percebido de duas maneiras: a desvalorização e a absorção. Os poderes exteriores, ao redefinir a ordem da formação social local irá desvalorizar as características locais e supervalorizar as globais a fim de estabelecer um processo de homogeneização. Em princípio, pode-se imaginar, equivocadamente, que essa desvalorização irá rechaçar indiscriminadamente tudo o que for diferente, todavia, isso não acontece, a desvalorização serve para que o capital exterior possa se servir com mais facilidade dos recursos presentes no espaço. A cultura, igualmente, pode servir aos interesses do capital global, pois atualmente qualquer cidadão do mundo pode comprar artefatos de índios brasileiros ou uma “pilcha gaúcha” via internet, mas adquirir esses produtos não fomenta nesses indivíduos/consumidores uma reflexão social indígena ou o capital social tradicional gaúcho, hoje tão apagados pela submissão aos processos globalizantes. Com isso, banalizam-se os espaços, fragmentam-se as culturas locais, ideologias, interesses e políticas contrárias aos movimentos globais, pois terão a capacidade de dificultar e, até mesmo, de interromper o processo de globalização do espaço.

O exemplo da luta indígena no Brasil é uma pérola de reflexão sobre o que sofrem os povos locais sob a égide dos processos globalizantes. A discussão sobre a construção da Usina Hidroelétrica do Belo Monte tem suscitado lutas e revoltas indígenas desde a

formação de seu projeto. Logicamente que a construção de uma usina naquela região não traria benefício algum àquelas populações, todavia os poderes hegemônicos e os interesses globais impuseram suas decisões sobre aqueles povos. Não é objetivo deste trabalho discutir essa questão minuciosamente, mas se torna interessante devido à decisão judicial do TRJ-1, que suspendeu a construção da usina, pois reconheceu que o Congresso Nacional deveria ter realizado uma consulta prévia às comunidades indígenas antes de autorizar os estudos do empreendimento, que está sendo construído no Pará. A forma de imposição dos interesses é realizada de tal forma que, em um Estado Democrático de Direito, as populações não são consultadas (DIÁRIO DE SÃO PAULO).

Portanto, o espaço local se apresenta como uma possibilidade de fortalecimento dos interesses da população, ou seja, é uma esperança para o fortalecimento da democracia brasileira para que as políticas públicas implementadas pelo Estado sejam direcionadas prioritariamente às demandas locais ao invés de serem ferramentas para um processo de domínio de mercado por poderes hegemônicos globais.

A seguir estuda-se como pode haver a reestruturação das políticas públicas e a garantia do exercício democrático, além de, verificar-se como se concretizar os preceitos constitucionais fundamentais no Brasil.

### **3. REESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS LOCAIS PARA A GARANTIA DO EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO E DA CONCRETIZAÇÃO DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL**

Como visto existe a necessidade de reestruturar as políticas públicas permitindo que haja a garantia da democracia e, principalmente a concretização de garantia e direitos constitucionais nos espaços locais. Assim, os cidadãos necessitam saber sobre os temas e os problemas a serem resolvidos, pois a partir disso se sente pertencentes aquele espaço local. Portanto, quanto maior o entendimento sobre o assunto a ser tratado, mais seguro estará o cidadão sobre sua escolha, mas, o conhecimento do assunto não é um pressuposto para a participação do cidadão na deliberação democrática e na busca concretização de direitos, pois as preferências de cada um entram em debate. Deste modo, torna-se necessário uma ideia de cooperação social, onde os cidadãos aceitam participar da tomada de decisões, pois são livres e iguais e sabem que os demais cidadãos também vão participar e aceitar os pressupostos estabelecidos, surgindo assim, a reciprocidade entre todos.



O contexto democrático implica em encararem-se as inseguranças sociais, as instabilidades e garantir que se aprenda a conviver com a incerteza e com as mudanças, pois elas sempre virão, visto que a sociedade está sempre em mutação. Assim, viabilizar ao se deliberar se elimina o acúmulo de discussões que impedem a tomada de decisões, porque sem elas o status quo prevalece. O cuidado que há é que a ideia de deliberação não pode se tornar um instrumento de legitimação de decisões governamentais, pois isso acabaria distorcendo a democracia participativa e seu objetivo de aproximar o cidadão da ação governamental.

Não se deve possuir um Estado Democrático de Direito que seja meramente procedimentalista, ou seja, que deixe de observar os preceitos e garantias constitucionais para legitimar interesses de poderes hegemônicos e de grupos. Isso pode ocorrer quando se emprega o procedimento legal e formal para aprovar políticas públicas, mas se deixa de lado a aplicação das garantias e preceitos constitucionais para defender interesses econômicos e progressistas ou voltados a grupos de poder. A figura do Poder Legislativo é importante, pois estabelece o vínculo entre o Estado, a sociedade civil e o poder constituído, sendo o legitimador da participação popular, onde são criadas políticas públicas pelos representantes do povo.

As representações do pluralismo e de decisões sociais são constituídas pelos representantes eleitos que passa a ser o local de disputa pela partilha do dinheiro público e de poder. Desta forma, a criação de políticas públicas parte desse processo de apropriação de verbas e destinação para os fins a que se destinam os projetos de acordo com as dinâmicas sociais, políticas e econômicas, ocorrendo assim, a fragmentação de interesses e a individualizações de posturas onde aumentam a complexidade da deliberação democrática e diminuem a participação política do povo que deixa de se sentir pertencente a sociedade em que vive. A função do Estado é realizar atos de organização urbana a fim de garantir a melhora da qualidade de vida dos cidadãos e promover o acesso à cidade e à proteção dos direitos e garantias fundamentais do cidadão. Portanto, as políticas públicas devem ter como base a participação política dos cidadãos locais para afastar do Estado interesses que não sejam verdadeiramente provenientes do povo brasileiro e de suas necessidades, garantindo assim que os preceitos de direitos e garantias constitucionais sejam efetivados.

#### 4. CONCLUSÃO

Demonstra-se a urgência do repensar a gestão governamental e a reestruturação da pragmática administrativa para que se cumpram as normativas urbanas brasileiras diante das crescentes demandas urbanas e se garanta a participação dos cidadãos nos espaços locais, o que levam ao sentimento de pertencimento. Além disso, uma estrutura formal que objetiva a promoção da democracia e que vai defender a soberania popular e os direitos e garantias constitucionais, tem que manter fortalecido o Estado Democrático de Direito. Simultaneamente, a participação política dos cidadãos locais é fundamental para afastar do Estado os interesses que não sejam verdadeiramente oriundos do povo e de suas necessidades.

Os procedimentos para abertura de debates devem ser fortificados e ampliados, pois são pressupostos da democracia, onde os agentes que definem as políticas públicas dentro dos estados possuem um poder de influência, e é exatamente diante dessas problemáticas que se propôs a utilização do espaço local como referência territorial para as discussões sobre políticas urbanas e para a efetivação de direitos e garantias sociais.

Portanto entende-se o espaço local como o principal lugar da deliberação e da estruturação da democracia, tendo em vista que, mesmo em um universo globalizado, os efeitos, tanto positivos como negativos, do exercício, omissivo ou comissivo, das políticas estatais incidem sobre os espaços locais e suas populações, mas é importante salientar que não se descartam possíveis ações políticas globais. No entanto, é preciso fortalecer o espaço local para que o cidadão se sinta pertencente e possa participar garantindo assim a efetivação tanto da democracia quanto dos direitos e garantias fundamentais na sociedade brasileira. Desta forma, o cidadão atua junto com os governantes eleitos, permitindo assim, que os problemas mais graves no espaço local possam ser resolvidos e/ou minimizados.



## REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A política de saúde e as inovações na gestão local. Cidadania é notícia. Recife, Etapas Equipe Técnica de Assessoria, *Pesquisa e Ação Social*, 2000. BONETI, Lindomar Wesler. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: Unijuí. 2006.

\_\_\_\_\_. *Direito processual constitucional: aspectos contemporâneos*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

\_\_\_\_\_. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

\_\_\_\_\_. *Reengenharia do estado: aula inaugural proferida pelo prof. José Alfredo de Oliveira Baracho*. São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_. Teoria geral da cidadania. A Plenitude da Cidadania e as Garantias Constitucionais e Processuais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Coimbra: Coimbra Editora, v. XXXVIII, n. 1, 1997. p. 29-78.

\_\_\_\_\_. *Tipologia das cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

BITOUN, Jan. O intra-urbano: a geografia e o urbanismo. In: SILVA, José Borzacchiello da et al. (org.). *A cidade e o urbano: temas para debates*. Fortaleza: EUFC, 1997, p. 53-60.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. ed. rev. ampl, v.2. Coimbra: Coimbra Editora, 1985.

\_\_\_\_\_. . CRP: Constituição da república portuguesa anotada. Coimbra: Coimbra Editora, v. II, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional como ciência de direcção: núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contriguto para a reabilitação da força normativa da constituição social). In. CANOTILHO, J. J. *Direitos fundamentais sociais*. São Paulo: Saraiva, 2010a.

\_\_\_\_\_. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

\_\_\_\_\_. *Direito constitucional*. 6. ed.rev. Coimbra: Almedina, 1993b.

\_\_\_\_\_. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina. 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito dos pobres no activismo judiciário. In. CANOTILHO, J. J. G *Direitos fundamentais sociais*. São Paulo: Saraiva, 2010.



\_\_\_\_\_. O direito dos pobres no ativismo judiciário. In. CANOTILHO, J. J. Gomes (Org.). *Direitos fundamentais sociais*. São Paulo: Saraiva, 2010b.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

FIBRIA. Disponível em: <<http://www.fibria.com.br/web/pt/institucional/onde.htm>>. Acesso em 15 abr. 2013.

GURVITCH, Georges. *As classes sociais*. Lisboa: Iniciativa, 1966.

\_\_\_\_\_. *Determinismos sociais e liberdade humana*. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

\_\_\_\_\_. *L'Idée du Droit Social: notion et système du Droit Social. Histoire doctrinale depuis le xvii siècle jusqu'à la fin du xix siècle*. Paris: Libraire Du Recueil Rirey, 1932.

\_\_\_\_\_. *La idea del derecho social*. Granada: Editorial Comares, 2005.

\_\_\_\_\_. *Las formas de la sociabilidad*. Buenos Aires: Losada, 1941.

\_\_\_\_\_. *Sociology of law*. New York: Philosophical Library, 1942.

HABERMAS, J. *Passado como futuro*. Rio de Janeiro: Nacional, 1959.

\_\_\_\_\_. *O discurso filosófico da modernidade*. Lisboa: Don Quixote, 1990.

\_\_\_\_\_. Modernidad: un proyecto incompleto. In. CASULLO, Nicolás (Org.). *El debate modernidad/posmodernidad*. Buenos Aires: El cielo por asalto, 1990a.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade I*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LEFÈBVRE, Henry. *La presencia y la ausencia*. Contribucion a la Teoria de las Representaciones. Cidade do México: Fondo de Cultura Econômica, 1983.

LEFÈBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Moraes, 1991. LUHMANN, Niklas; DI GEORGI, Raffaele. *Teoria de la sociedad*. México: Guadalajara, 1993.

\_\_\_\_\_. *Sociologia do direito I*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

\_\_\_\_\_. *Sociologia do Direito II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983a.

ROCA, Javier García. El concepto de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad. *Real – Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Madrid: INAP – Instituto Nacional de Administración Pública, n. 282, ene./abr., 2000, p. 23-70.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 3.ed. São Paulo: Hucitec, 1996(c).

\_\_\_\_\_. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2008.



\_\_\_\_\_. Desenvolvimento econômico e urbanização em países subdesenvolvidos: os dois sistemas de fluxo da economia urbana e suas implicações espaciais. *Boletim Paulista de Geografia*, n. 53. São Paulo: AGB, 1977.

\_\_\_\_\_. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. São Paulo: Hucitec, 1982.

\_\_\_\_\_. *Espaço e sociedade*. Petrópolis: Vozes, 1982.

\_\_\_\_\_. *Manual de Geografia urbana*. São Paulo: Hucitec, 1989.

\_\_\_\_\_. *O espaço dividido*. São Paulo: Edusp, 2004.

\_\_\_\_\_. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 2000.

\_\_\_\_\_. *Pobreza urbana*. São Paulo: Hucitec, 1979.

\_\_\_\_\_. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2011.

SITO, Santiago Artur Berger; VIEIRA, Gustavo Oliveira; PENNA, Luciana Rodrigues. *Da sociedade em rede à interconstitucionalidade: a interlocução entre Castells e Canotilho*. Salvador: Conpedi, 2008.

TEUBNER, Gunther. Global private regimes: Neo-spontaneous law and dual constitution of autonomous sectors in world society?. In. LADEUR, Karl-Heinz.

*Globalization and Public Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. *O direito como sistema autopoiético*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.