

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

DISSERTAÇÃO

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO A PARTIR DO ORDENAMENTO JURÍDICO:
O CASO DOS MUNICÍPIOS DE BELFORD ROXO, MESQUITA E NOVA
IGUAÇU.

RAUL ROSA DE OLIVEIRA JUNIOR

2020



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
POLÍTICAS PÚBLICAS

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO A PARTIR DO ORDENAMENTO JURÍDICO:
O CASO DOS MUNICÍPIOS DE BELFORD ROXO, MESQUITA E NOVA
IGUAÇU.

RAUL ROSA DE OLIVEIRA JUNIOR

Sob a orientação da Professora
Tatiana Cotta Gonçalves Pereira

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Seropédica, RJ

Maio de 2020

FICHA CATALOGRÁFICA

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro Biblioteca Central / Seção de Processamento
Técnico

Ficha catalográfica elaborada com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

048p

Rosa de Oliveira Junior, Raul, 1991-
A PRODUÇÃO DO ESPAÇO A PARTIR DO ORDENAMENTO
JURÍDICO: O CASO DOS MUNICÍPIOS DE BELFORD ROXO,
MESQUITA E NOVA IGUAÇU. / Raul Rosa de Oliveira
Junior. - Seropédica, 2020.
113 f.

Orientadora: Tatiana Cotta Gonçalves Pereira.
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Pós Graduação em Desenvolvimento
Territorial e Políticas Públicas, 2020.

1. Direito. 2. Espaço. 3. Município. 4. Federação. I.
Cotta Gonçalves Pereira, Tatiana, 1976-, orient. II
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pós
Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas
Públicas III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
POLÍTICAS PÚBLICAS

RAUL ROSA DE OLIVEIRA JUNIOR

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 28/05/2020

Prof.^a. Dr.^a Tatiana Cotta Gonçalves Pereira (UFRRJ)

Prof.^o. Dr. Alexandre Pinto Mendes, UFRRJ

Prof.^a. Dr.^a Rosangela Lunardelli Cavallazzi, UFRJ

AGRADECIMENTOS

À Dona Ray e à Pamela, por estarem ao meu lado durante essa caminhada.

À Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, casa que me acolhe desde o início da minha carreira acadêmica.

Ao corpo docente e técnico do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pelos conhecimentos e apoio e, em especial, a minha orientadora Tatiana Cotta.

Aos mestrandos da turma 2018 e aqueles que consideramos parte da turma, pelas trocas e pela força durante todo o percurso do curso de mestrado.

Aos amigos e amigas de dentro e de fora da universidade.

Obrigado.

*A cidade se encontra
Prostituída
Por aqueles que a usaram
Em busca de uma saída
Ilusora de pessoas
De outros lugares,
A cidade e sua fama
Vai além dos mares
E no meio da esperteza
Internacional
A cidade até que não está tão mal
E a situação sempre mais ou menos
Sempre uns com mais e outros com menos
A cidade não para
A cidade só cresce*

*A Cidade
Chico Science & Nação Zumbi*

RESUMO

OLIVEIRA JUNIOR, Raul Rosa. **A produção do espaço a partir do ordenamento jurídico: o caso dos municípios de Belford Roxo, Mesquita e Nova Iguaçu.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Instituto Multidisciplinar, Instituto de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2020.

O presente trabalho busca estudar o fenômeno da produção do espaço, a partir da formação de municípios no sistema federal brasileiro após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Para esse estudo foram escolhidas duas categorias de análise: o Direito e o Espaço. A proposta foi abordar o papel do Direito na formação do Espaço, razão que levou a escolha do tema da federação enquanto objeto de estudo, tendo em vista que a federação carrega o papel de distribuir o poder dentro de determinado território e desenhar os contornos territoriais no atual modelo de Estado Democrático de Direito adotado no Brasil. Com base nessas premissas, o estudo buscou abordar, como estudo de caso, os municípios de Belford Roxo, Mesquita e Nova Iguaçu, localizados no estado do Rio de Janeiro, tendo em vista as peculiaridades dos desmembramentos municipais ocorridos após a promulgação da Constituição Brasileira de 1988. Os municípios de Belford Roxo e Mesquita se desmembraram de Nova Iguaçu em 1990 e 1999, respectivamente, usando como base o modelo de formação municipal adotado pela Constituição Brasileira até o ano de 1996, modificado pela Emenda Constitucional nº 15, limitando abruptamente as possibilidades de criação municipal. O estudo se baseou em uma metodologia materialista histórica e dialética, usando como base a teoria da produção do espaço social de Henri Lefebvre.

Palavras-chave: Direito; Espaço; Federalismo; Município.

ABSTRACT

OLIVEIRA JUNIOR, Raul Rosa. **The production of space from the legal system: the case of the municipalities of Belford Roxo, Mesquita and Nova Iguaçu.** Dissertation (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas) Instituto Multidisciplinar, Instituto de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2020.

The present work seeks to study the phenomenon of production in space, from the formation of municipalities in the Brazilian federal system after the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil. For this study, two categories of analysis were chosen: Law and Space. A proposal was addressed or a role of training law in space, because it took the choice of a federation theme as an object of study, considering that a federation carries the role of distribution or power within a certain limit and draws the contours of the non-current territory model of Democratic State of Law adopted in Brazil. Based on these premises, the study seeks to address, as a case study, the municipalities of Belford Roxo, Mesquita and Nova Iguaçu, observation in the state of Rio de Janeiro, having as peculiarities the municipal dismemberments that occurred after the promulgation of the 1988 Brazilian Constitution. municipalities of Belford Roxo and Mesquita dismembered from Nova Iguaçu in 1990 and 1999, respectively, using as a base or model of municipal training adopted by the Brazilian Constitution until 1996, modified by Constitutional Amendment nº 15, abruptly limiting the options of municipal creation . The study was based on a historical and dialectical materialist methodology, based on Henri Lefebvre's theory of social space production.

Keywords: Law; Space; Federalism; County.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Organograma

Figura 02 – Município de Nova Iguaçu no ano de 1840

Figura 03 - Linhas férreas em 1920 – Linha Leopoldina e Linha Auxiliar

Figura 04 - Ramal Rio D'Ouro 1950

Figura 05 – Divisão administrativa do município de Nova Iguaçu

Figura 06 – Jornal do Brasil 22/03/1990 – Belford Roxo realiza hoje o sonho de se tornar cidade.

Figura 07 – Jornal do Brasil 13/10/1992- Belford Roxo elege acusado de extermínio.

Figura 08 – Foto de Satélite da Baixada Fluminense.

Figura 09 – Foto de Satélite dos núcleos urbanos de Nova Iguaçu, Belford Roxo e Mesquita.

Figura 10 – Mapa de ocupação do solo de Belford Roxo – RJ

Figura 11 - Mapa de ocupação do solo de Mesquita – RJ

Figura 12 - Mapa de ocupação do solo de Nova Iguaçu - RJ

Figura 13 – Mobilidade Urbana: Pessoas que gastam mais de uma hora para ir de casa até o trabalho.

Figura 14 – Mobilidade Urbana: Pessoas que trabalham fora do município onde moram.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução do número de municípios no período de elaboração e de consolidação da Constituição Federal de 1988.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1: ESPAÇO E DIREITO	16
1.1. Conceitos iniciais e método.	18
1.1.1. Concepções de Espaço	19
1.1.2. Concepções de Direito	23
1.2. O fetichismo da mercadoria, o espaço e o direito.	30
1.3. O Direito na produção do espaço	37
2.1 A FORMAÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO.	42
2.2. O FEDERALISMO: Uma questão ideológica?	53
2.3. O DIREITO, ESPAÇO E FEDERALISMO NOS TRIBUNAIS: O Município putativo.	58
CAPÍTULO 3: O DIREITO E O ESPAÇO EM NOVA IGUAÇU, BELFORD ROXO E MESQUITA	66
3.1 O TERRITÓRIO E A HISTÓRIA: ANTECEDENTES	66
3.3 AS MUDANÇAS APÓS 1988: Emancipações e novas dinâmicas espaciais.	75
3.3.1 BELFORD ROXO: crescimento e emancipação.	80
3.3.2 MESQUITA: O último dos municípios a se emancipar de Nova Iguaçu.	87
3.2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA CONFIGURAÇÃO ESPACIAL DE NOVA IGUAÇU, BELFORD ROXO E MESQUITA	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
REFERÊNCIAS	105

INTRODUÇÃO

Atualmente adotamos mundialmente um complexo sistema de organização social: o capitalismo. O capitalismo se apresenta como uma base que pauta as relações sociais, quem o observa como mera forma econômica de troca e acumulação de mercadorias pode incorrer na inobservância das grandes contradições e complexidades que se formam no seio de uma sociedade capitalista globalizada.

No século XIX, Karl Marx (2018) já alertava para os desdobramentos que a forma do capital dominar as relações sociais poderia causar. Para o autor a relação de troca de mercadorias já havia assumido uma “fantasmagórica” que viria a se “refugiar na região nebulosa do mundo religioso” (MARX, 2018, p. 147-18). O autor já denunciava como a relação capitalista se entranhava em todas as formas de relações sociais concebidas nesse contexto.

Nessa base se apresentam as duas principais categorias de análise deste trabalho: O Direito e o Espaço. O Direito, fenômeno histórico de organização da sociedade, se molda emanado de cada sociedade com características únicas, de acordo com suas relações de poder e suas formas de produção. O Espaço, enquanto união entre o físico e o social moldado através das complexas relações entre sociedade humana, natureza e objetos físicos.

Para compreendermos isso observamos a concepção de Henri Lefebvre (2013) sobre a dialética do Espaço e sua tríade (o espaço percebido, vivido e concebido), conforme podemos destacar no trecho abaixo:

As representações do espaço, ou seja, o espaço concebido, aquele dos cientistas, dos planejadores, dos urbanistas, dos tecnocratas “retalhadores” e “agenciadores”, de certos artistas próximos da cientificidade, identificando o vivido e o percebido ao concebido (o que perpetua as sábias especulações sobre os Números: o número de ouro, os módulos e “canhões”). É o espaço dominante numa sociedade (um modo de produção). As concepções do espaço tenderiam (com algumas reservas sobre as quais será preciso retornar) para um sistema de signos verbais, portanto, elaborados intelectualmente.

Os espaços de representação, ou seja, o espaço vivido através das imagens e símbolos que o acompanham, portanto, espaço dos “habitantes”, dos “usuários”, mas também de certos artistas e talvez dos que descrevem e acreditam somente descrever: os escritores, os filósofos. Trata-se do espaço dominado, portanto, suportado, que a imaginação tenta modificar e apropriar. (LEFEBVRE, 2013, p. 97-98, tradução nossa¹)

¹ Texto original: Las representaciones del espacio, es decir, el espacio concebido, el espacio de los científicos, planificadores, urbanistas, tecnócratas fragmentadores, ingenieros sociales y hasta el de cierto tipo de artistas próximos a la cientificidad, todos los cuales identifican lo vivido y lo percibido con lo concebido (lo que perpetúan las Arcanas especulaciones sobre los Números: el número áureo, los módulos, los cánones, etc.). Es el espacio dominante en cualquier sociedad (o modo de producción). Las concepciones del espacio tenderían (con algunas excepciones sobre las que habrá que regresar) hacia un sistema de signos verbales — intelectualmente elaborados. Los espacios de representación, es decir, el espacio vivido a través de las imágenes y los símbolos que lo acompañan, y de ahí, pues, el espacio de los «habitantes», de los «usuarios», pero también el de ciertos

O Espaço, portanto, se traduz não apenas na noção de um espaço visível e fotografável, mas sim, em um espaço social, conjunto das transformações do tempo, dos usos e das concepções que se aplicam para a formação daquele espaço, o qual é permanentemente transformado e reinventado.

Ambos são fenômenos construídos no tempo, o que faz com que os termos possuam uma vasta gama de significados que são introduzidos e debatidos no cotidiano, razão porque este trabalho se debruçará brevemente nos conceitos de ambas as categorias aqui adotadas.

O objeto deste trabalho, no entanto, surge a partir da relação das duas categorias a qual nos referimos, levando em consideração a sua posição no contexto em que escrevemos este trabalho. Para isso analisaremos como objeto de estudo, a federação brasileira e a formação de municípios após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Tendo em vista que a complexidade das relações sociais apresentadas na sociedade capitalista do século XXI emana uma grande quantidade de formas políticas, econômicas e sociais que de certa forma se entrelaçam.

O modelo federativo, no entanto, foi adotado no Brasil desde a sua afirmação enquanto Estado Republicano em 1891, vindo a ser aprimorado ao longo do século XX, para então chegar à sua forma atual com a promulgação da Constituição Federal de 1988, vigente até o momento da elaboração deste trabalho.

Ao longo do segundo capítulo faremos uma análise inicial acerca da federação no Brasil e suas peculiaridades, para que possamos entender como aconteceu a evolução das características da federação brasileira e como chegou ao modelo atual.

Uma das peculiaridades da federação brasileira se trata dos municípios, como veremos ao longo do trabalho apesar de não ser a única federação a adotar os municípios como elemento da federação, o Direito brasileiro adotou a figura do município como um modelo único no mundo, elevando o poder local a um ente federado, assim como os estados e a União.

O município, portanto, será estudado neste trabalho como ligação entre o aspecto jurídico do Estado Brasileiro e o Espaço, observando como uma formação jurídica, a partir da formação territorial, econômica e política, pode influenciar a formação do Espaço dentro da menor divisão territorial concebida pela Constituição Federal de 1988.

artistas y quizá de aquellos novelistas y filósofos que describen y sólo aspiran a describir. Se trata del espacio dominado, esto es, pasivamente experimentado, que la imaginación desea modificar y tomar. (LEFEBVRE, 2013, p. 97-98)

Buscaremos observar a produção de espaços a partir da formalização de municípios, ou seja, a produção de um espaço local e sua relação com o direito, por uma perspectiva de um estado capitalista moldado pela produção, conforme descrito pela teoria marxiana do fetichismo da mercadoria e rediscutida por diversos autores ao longo dos séculos XX e XXI.

O trabalho, porém, não pretende esgotar as relações entre direito e espaço, buscaremos trazer à baila as discussões outrora levantadas por ciências como o Geodireito ou a Geojurisprudencia, da relação entre Espaço, território e Direito.

Para isso, observaremos o direito e o espaço através de dois elementos: a federação brasileira e os territórios definidos como municípios no atual modelo federativo, adotando como estudo de caso os municípios de Nova Iguaçu, Mesquita e Belford Roxo, localizados no Estado do Rio de Janeiro.

A possibilidade de definição de um objeto de estudo que relacione o direito e o espaço, passa pelos diversos ramos do direito. Porém, o nosso objeto é mais facilmente perceptível quando observamos que há não apenas um ramo do direito envolvido no processo de produção do espaço, mas, no estado de direito capitalista, o próprio ordenamento jurídico é a base de intermediação entre a economia, a política, sociedade e, conseqüentemente, o Espaço.

Essa intermediação é materializada no Estado, o qual, legitimado pelo direito, ordena os caminhos políticos, econômicos e sociais em determinado território.

É fundamental, portanto, que não apenas um ramo do direito ou uma norma jurídica seja usada para que entendamos tais relações: estudar a forma do estado pode ser o primeiro passo para que possamos entender como se constrói essa complexa relação.

A forma de estado federalista traz elementos chaves para o debate acerca da relação entre o direito e espaço, afinal, como dito anteriormente, é o estado a materialização das relações econômicas, políticas e sociais. E dialeticamente, são essas relações que formam o Estado, o produzindo e reproduzindo de acordo com o tempo.

A partir das reflexões elaboradas nos dois primeiros capítulos faremos no terceiro capítulo o estudo de caso da criação dos municípios de Belford Roxo e Mesquita, a partir de desmembramentos do município de Nova Iguaçu. Os três municípios são localizados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e tiveram sua formação muito próxima devido às dinâmicas de transformações do território que possuem. Nova Iguaçu não só teve desmembrado Belford Roxo e Mesquita, mas também outros cinco municípios, todos em momentos e condições específicas.

Observaremos então como o município de Nova Iguaçu se transformou a partir da nova forma federativa emergente na constituição vigente e observaremos de forma breve dois

municípios que se desdobraram do município principal: Belford Roxo e Mesquita. Para isso, a pesquisa se debruçará sobre a história e o contexto espacial dos municípios e a partir disso como a federação brasileira pode influenciar esses novos espaços e territórios.

CAPÍTULO 1: ESPAÇO E DIREITO

O primeiro capítulo deste trabalho destina-se a uma abordagem teórica das principais categorias de análise da pesquisa. Analisaremos como o direito e o espaço se relacionam em um período histórico onde o capitalismo influencia ou tenta influenciar de forma hegemônica as relações humanas.

Passaremos por uma abordagem conceitual inicialmente, debatendo as principais teorias contemporâneas acerca dos temas deste trabalho para formar um diálogo entre os objetos estudados.

O debate metodológico acerca do enfoque marxista nas duas instituições correlacionadas nesse capítulo é fundamental para a construção de uma teoria da mútua influência entre o direito e o espaço. Apesar de Marx não ter abordado de forma direta os objetos deste estudo, sua teoria do fetichismo da mercadoria² é o elemento principal de ligação entre eles.

No momento em que a divisão social do trabalho capitalista domina os territórios de forma global, onde os estados parcelam os espaços delimitando fronteiras abstratas que nem sempre representam as divisões sociais contidas naqueles territórios, a teoria marxiana sobre o capital se apresenta de forma moderna e atual.

Nesse cenário, o direito e o espaço se contrapõem e se complementam, a relação é ao mesmo tempo de transformação e resistência. O espaço não é neutro, é político e as normas jurídicas também o são, o espaço é o espaço da norma, mas também é o espaço da ilegalidade, da produção racional e da produção emocional, como vemos em Milton Santos (2017, p. 232):

Através de ações normadas e de objetos técnicos, a regulação da economia e a regulação do território vão agora impor-se com ainda mais força, uma vez que um processo produtivo tecnicamente fragmentado e geograficamente espalhado exige uma permanente reunificação, para ser eficaz. O aprofundamento resultante da divisão do trabalho impõe formas novas e mais elaboradas de cooperação e de controle. As novas necessidades de complementaridade surgem paralelamente à necessidade de vigiá-las, acompanhá-las e regulá-las. Estas novas necessidades de regulação e controle estrito mesmo à distância constituem uma diferença entre as complementaridades do passado e as atuais. Ao mesmo tempo, parcelas significativas do espaço geográfico, situadas sobretudo nas cidades (especialmente as grandes cidades dos países subdesenvolvidos), escapam aos rigores das normas rígidas. Velhos objetos e ações menos informadas e menos racionais constroem paralelamente um tecido em que a vida, inspirada em relações pessoais mais diretas e mais frequentes e menos pragmáticas, pode ser vivida na emoção e o intercâmbio entre os homens é criador de cultura e de recursos econômicos.

² Karl Marx (2017) desenvolve a teoria que chama de teoria da alienação (Marx, ANO e PG) enquanto jovem nos seus Manuscritos Econômicos-Filosóficos e a aprofunda, já na sua fase madura, em sua obra mais importante: “O Capital”.

É a partir desse pensamento que abordaremos as temáticas debatidas neste trabalho. Porém, não é recente o debate entre espaço e direito. Já houve tentativas de assimilar as duas temáticas em outros momentos. Tentativas de formação de ciências com nome de geojurisprudência e geodireito foram debatidas por pesquisadores, em especial no início do século XX.

Ocorre que a tendência de isolamento das ciências sociais, desenvolvidas no fim do século XIX e início do século XX, levaram os estudos sobre direito a se afastar dos debates interdisciplinares e criar – de forma ainda mais intensa do que as ciências sociais desenvolvidas nesse período – a um isolamento ainda maior buscando definir o direito com “teorias puras”.

Mario Giuseppe Losano (2014) pondera que a geojurisprudência surge em 1928, quando um jovem jurista chamado Manfred Langshans-Ratzeburg desenvolve suas ideias, conforme a explicação do próprio autor:

A sorte da geopolítica no ambiente político, militar e acadêmico em que se movia Karl Haushofer induziu em 1928 o jovem jurista Manfred Langshans-Ratzeburg a elaborar uma “geojurisprudência”, a saber, uma ciência que, para o direito, queria ser análoga a aquilo que a geopolítica era para a geografia. Seu manual de “geojurisprudência” foi publicado nos cadernos que acompanhavam a revista *Geopolitik* de Haushofer. Ali se constata que já era o momento de pensar também na colaboração entre a geografia e o direito. A “geojurisprudência” que nasce desta fusão interdisciplinar é definida como “o ramo da ciência jurídica que busca explicar ou ilustrar os resultados da investigação jurídica mediante um tratamento geográfico e cartográfico” (p. 09). A cartografia se presta de modo especial a ilustrar “o âmbito de validade espacial dos fenômenos jurídicos” (p. 10).

A geojurisprudência, no entanto, não teve a mesma sorte da geopolítica e caiu em desuso. O geodireito, por seu turno, é uma tentativa mais recente de abordar o direito e a geografia a partir de um contexto onde havia um rápido processo de globalização. Natalino Irti (2007) aborda essa temática a partir de uma percepção de que o direito e o espaço ocupam um lugar de destaque na organização política atual, tendo em vista que o estado define seu direito e sua política a partir de uma base territorial. Para o autor é nesse contexto que o direito nasce:

O território estatal também marca a extensão de política e do direito. No “dentro dos limites” se agitam as lutas entre partidos e se determinam as orientações políticas. Aqui, se expressa a cidadania como participação no destino de um povo ou, mais simplesmente, nos problemas de uma coletividade organizada. Neste lugar também nascem as normas jurídicas. A luta política conhece, igualmente para cada um, vencedores e vencidos; e os primeiros estabelecem a disciplina jurídica dos interesses. Por detrás de qualquer ordenamento jurídico existe sempre uma vítima do poder. No Estado territorial, como vem se formando na História moderna da Europa, o poder político-jurídico está, também, restrito aos limites, espacialmente definido. (IRTI, 2007, p. 1187)

Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos (2017, p. 656) traz ainda o debate acerca da justiça espacial, a qual, para o autor, representa uma nova forma de abordagem teórica que não é uma abordagem jurídica, tampouco uma abordagem espacial, mas sim se localiza entre ambas. Conforme o autor explica:

Minha sugestão é que a justiça espacial deva ser buscada entre o direito e o espaço, a arena negociada entre essas duas abstrações disciplinares. A justiça espacial fala por ambas, mas de uma forma que transcende suas fronteiras individuais e até as que recentemente foram forjadas em comum. Mesmo assim, é preciso começar de algum lugar. Como intui Stramignoni, “aqui, como em qualquer parte, é preciso começar por algum espaço linear, mensurável, calculável”

Com isso, vemos que a discussão entre o direito e o espaço não é nova, porém se encontra ainda muito pouco explorada, apesar da grande necessidade de se debater essa temática para uma melhor compreensão do mundo contemporâneo. A seguir analisaremos como os dois institutos se relacionam, usando para tal uma abordagem marxista.

1.1. Conceitos iniciais e método.

Definir o objeto de pesquisa nas ciências sócias é uma tarefa difícil e necessária, a realidade se revela de forma diversa para cada indivíduo de acordo com suas convicções, vivências, experiências. Quando falamos em objetos abstratos como os tratados nesse trabalho essa afirmativa fica ainda mais evidente.

Nesse sentido, Pedro Demo (1985) argumenta que o objeto das ciências sociais é construído pelo cientista, tendo em vista que a compreensão de um fenômeno social não se dá de forma direta e irrepreensível, ele é interpretado:

A ideia de objeto construído significa, *num primeiro momento*, que não trabalhamos com a realidade, pura e simplesmente, de forma imediata e direta, mas com a realidade uma visão mediada, ou seja, mediata. Vemos a partir de um ponto de vista. O problema do ponto de partida significa que não partimos sem ponto. Este ponto coloca um início sempre problematizável, porque está à mercê também de condicionamentos externos, de ordem temporal e espacial, que explicam, entre outras coisas, as divergências de escolas e autores. (DEMO, 1985, p. 45)

Essa discussão sobre a forma de apreensão das verdades, se dá desde quando temos registros. A epistemologia aristotélica já debatia a forma como nossos sentidos apreendem os fenômenos que experimentamos a todo momento. Aristóteles (1984) inaugura uma percepção de que a ciência se constrói a partir da matéria, talvez não seja o primeiro a abordar desta forma

a produção do pensamento, mas é certamente o mais proeminente pensador de sua época. Isso não significa que Aristóteles seja um materialista, pois, apesar de defender que só há um mundo conhecido, ele diferencia a *matéria* da *forma* e as contrapõe no modelo de apreensão do conhecimento que desenvolve (ARISTOTELES, 1984, p. 12).

Marx e Engels (2002) conciliam as teorias dos materialistas e dos idealistas de sua época e constroem um novo paradigma científico, o materialismo histórico e dialético. Método que dispensa apresentações por seu lapso temporal e o amplo debate de mais de um século e meio desde a sua elaboração em 1846. O método desenvolvido pelos autores traz uma visão de mundo que, apesar de outros métodos terem sido desenvolvidos *a posteriori*, ainda se mantém atual e influente na ciência produzida hoje.

O nosso maior desafio é entender como a filosofia marxiana moldada a partir da contraposição de matéria, traduzida nos modos de produção, e a ideologia, se expressa na sociedade atual.

A partir dessas reflexões consideramos que a escolha do método do materialismo histórico para a elaboração deste trabalho é acertada, tendo em vista que a construção do objeto e a sua interpretação deva se dar observando a matéria e elaborando sua crítica, pois, como veremos na próxima sessão deste capítulo, as categorias estudadas aqui são transitórias e determinadas por cada sociedade em um período determinado e de acordo com a ideologia adotada naquele momento.

Esse debate é interessante para percebermos que os objetos estudados neste texto não são compreensíveis se não forem observados de maneira dialética entre a matéria e a abstração da crítica. O espaço, como veremos nas próximas sessões, é estático e ao mesmo tempo é movimento, o Direito é abstrato e ao mesmo tempo se concretiza no aparato que segue sua positivação. Assim como ambos os conceitos são dialéticos entre si, enquanto a ordem jurídica provoca as mudanças espaciais, o Espaço também produz o Direito.

A partir dessa breve reflexão metodológica, abordaremos a seguir os conceitos de direito e espaço.

1.1.1. Concepções de Espaço

Reside na Geografia as definições do que é o espaço. Para entendermos a complexidade contida no termo, inicialmente é necessário distinguir alguns elementos muitas vezes empregados como sinônimos: o território e o espaço.

O primeiro dos conceitos, o território, é elemento fundamental não só para Geografia, mas também para a Ciência Política e para o próprio Direito. Na Geografia o conceito de território é bastante debatido, trata-se de categoria fundamental desta ciência.

Para Claude Raffestin o espaço precede o território, o território, portanto, deriva do espaço e seu surgimento se dá a partir da ação de um ator sintagmático (RAFFESTIN, 1993, p. 143). Ou seja, o espaço preexiste à condição de modificação de qualquer atuação e a partir de um agir programado e de uma divisão da porção do espaço há a formação do território. Conforme podemos observar:

Os indivíduos ou os grupos ocupam pontos no espaço e se distribuem de acordo com modelos que podem ser aleatórios, regulares ou concentrados. São, em parte, respostas possíveis ao fator distância e ao seu complemento, a acessibilidade. Sendo que a distância pode ser apreendida em termos espaciais (distância física ou geográfica), temporais, psicológicos ou econômicos. A distância se refere à interação entre os diferentes locais. Pode ser uma interação política, econômica, social e cultural que resulta de jogos de oferta e de procura, que provém dos indivíduos e/ou dos grupos. Isso conduz a sistemas de malhas, de nós e redes que se imprimem no espaço e que constituem, de algum modo, o território (RAFFESTIN, 1993, p. 150)

Ocorre que nem sempre o território se apresenta de forma a partilhar um espaço pré-existente, é necessário observar como o território é palco das relações de poder e se transforma de acordo com a modificação dessas relações ao longo do tempo. Nesse sentido, explica Rogério Haesbaert:

Talvez pudéssemos afirmar, de maneira mais simples, que assim como o espaço é a expressão de uma dimensão da sociedade, em sentido amplo, priorizando os processos em sua coexistência/simultaneidade (incorporando aí, obviamente, a própria transformação da natureza [a este respeito, ver Massey, 2008]), o território se define mais estritamente a partir de uma abordagem sobre o espaço que prioriza ou que coloca seu foco, no interior dessa dimensão espacial, n-a “dimensão”, ou melhor, nas problemáticas de caráter político ou que envolvem a manifestação/realização das relações de poder, em suas múltiplas esferas. (HAESBAERT, 2009. p. 105)

O território passa então a configurar uma reflexão ainda mais profunda acerca de sua natureza, além de entendermos o que o território “é”, é necessário também observarmos a sua aplicação, o seu objetivo. Trata-se de uma abordagem epistemológica para entendermos as diversas concepções territoriais e seus papéis em cada momento da história em que é estudado. Por isso, como afirma Rogério Haesbaert (2009, p. 107) “coerente com nossa discussão introdutória sobre a natureza dos conceitos, mais até do que traduzir “o que é” ou o “ser” do território, trata-se de discutir seu devir, isto é, em que problemáticas nos envolvemos e o que efetivamente fazemos ao acionarmos e/ou ao produzirmos nossas concepções de território”. Afinal, a construção dos conceitos é histórica e geo-referenciada.

Para a ciência política moderna o território ocupa lugar de destaque, Max Weber ao delinear sua definição de Estado traz três elementos fundamentais: o monopólio da violência, o povo e o território. Para o autor, há Estado quando um povo determina o monopólio da violência em um determinado território:

Hoje, o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território - este, o "território", faz parte da qualidade característica -, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado a única fonte do "direito" de exercer coação. (WEBER, 2004, ps.525/526)

Portanto, para Weber (2004) o território é a extensão física do Estado, onde em seu interior aquela sociedade exerce o monopólio da violência. Essa percepção do território é diretamente ligada à concepção mais comum de território para o Direito, a concepção jurídica do território o qual compreende o território como *jurisdição*.

A jurisdição no Direito compreende a possibilidade de aplicação das normas jurídicas materiais ao caso concreto, ou seja, é o exercício do poder estatal por meio de seus representantes. Um dos princípios que regem a jurisdição é o princípio da *adesão ao território*, que limita a soberania do Estado à certa porção territorial definida pela legislação, bem como, a aplicação legal da autonomia dos entes federados e a própria jurisdição dos juízes de direito que são recortes dentro do território do Estado.

O termo território não é um termo novo, o seu emprego, no entanto, foi ressignificado pelo moderno Estado capitalista. Nicos Poulantzas atenta para a construção do ponto de vista moderno de fronteiras para entendermos essa ressignificação do território, para ele:

O espaço moderno nasce: um espaço no qual desloca-se infinitamente ao se transpor as separações, em que cada lugar e define seu isolamento dos outros, espaço sobre o qual expande-se ao assimilar-se novos segmentos que ele homogeniza deslocando as fronteiras. Ora, o que é importante, não é esse deslocamento de fronteiras, mas o surgimento de *fronteiras no sentido moderno*, ou seja de limites deslocáveis numa trama serial e descontínua que fixa em todo lugar o *dentro* e o *fora*. (POULANTZAS, 2015, p. 103 - grifo do autor)

Com essas reflexões podemos entender o território com diversos significados de acordo com a historicidade e o geo-referenciamento usados para conceituar o seu espaço, na atualidade podemos entender como uma porção física do Estado, delineada pelas fronteiras dos modernos Estados capitalistas, onde estes exercem seu poder de soberania. Outrossim, o território pode ser entendido como porção de terras onde se executa o trabalho humano (os modos de produção) e a interação entre seus atores, formando a territorialidade. O território de um Estado capitalista

pode ter, portanto, uma ou diversas territorialidades dependendo da métrica em que é observado.

Espaço, por sua vez, é um termo com uma grande variedade de empregos, desde o espaço físico, matemático, cósmico, humano. Porém, as explicações de território e paisagem nos dão pistas de qual espaço estamos investigando. O espaço que nos debruçamos é, acima de tudo, o espaço social.

Henri Lefebvre (2013) define o espaço social como categoria central em sua obra sobre o espaço. Para o autor, o espaço não pode ser confundido com aglomeração de coisas, ou seja, o espaço vai além de uma simples concepção material de reunião de objetos em um determinado lugar:

Esse espaço social não consiste em uma coleção de coisas, em uma soma de dados (sensíveis), nem em um vazio preenchido (algo como um contêiner) de diversos sujeitos; deve-se demonstrar que não se reduz a uma "forma" imposta aos fenômenos, às coisas, à materialidade física. A natureza social do espaço - que agora é declarada como hipótese anterior - será confirmada ao longo da exposição. (LEFEBVRE, 2013, p. 87, tradução nossa)³

O espaço social é um produto da sociedade, produzido a partir das relações humanas com a natureza e com os objetos dispostos em dado território. O espaço social é relação direta da sociedade com a paisagem e com o território. Milton Santos (2017) explica que a paisagem é configurada pelas formas como a vemos e o espaço é a significação dada pela vida àquelas formas:

Paisagem e espaço não são sinónimos. A paisagem é o conjunto de formas que, num dado momento, exprimem as heranças que representam as sucessivas relações localizadas entre homem e natureza. O espaço são essas formas mais a vida que as anima. (SANTOS, 2017, p. 103)

(...)

Quando a sociedade age sobre o espaço, ela não o faz sobre os objetos como realidade física, mas como realidade social, formas-conteúdo. Isto é, objetos sociais já valorizados aos quais ela (a sociedade) busca oferecer ou impor um novo valor. A ação se dá sobre objetos já agidos, isto é, portadores de ações concluídas, mas ainda presentes. Esses objetos da ação são, desse modo, dotados de uma presença humana e por ela qualificados. (SANTOS, 2017, p.109)

A paisagem é também objeto de estudo multidisciplinar e um termo que evoluiu com o tempo. Um dos conceitos de paisagem que pode nos explicar como a paisagem se relaciona com a ideia mais geral de espaço é o conceito de paisagem que encontramos na Geografia. Na

³ Texto traduzido da versão espanhola: Este espacio social no consiste en una colección de cosas, en una suma de datos (sensibles), ni tampoco en un vacío colmado (algo así como un envase) de materias diversas; habrá que mostrar que no se reduce a una «forma» impuesta a los fenómenos, a las cosas, a la materialidad física. El carácter social del espacio — que ahora se afirma como hipótesis previa— se confirmará a lo largo de la exposición. (LEFEBVRE, 2013, p. 87)

Geografia há uma tendência forte à inclusão da sociedade humana aliada aos elementos naturais para a formação da paisagem. Ou seja, a paisagem é a união dos elementos físicos, biológicos, construções humanas e tudo que se possa apreender com a visão e ser trazido para o conhecimento humano, nesse sentido, Liz Maximiliano argumenta que a construção do termo se deu considerando os domínios humanos:

Se na Antigüidade da região mesopotâmica a paisagem era trazida para dentro dos muros e só então parecia existir e ser aceita na consciência humana, na atualidade a paisagem é composta por praticamente tudo o que é possível trazer para dentro do conhecimento e tecnologia humanos, que são os domínios modernos. Assim, o conceito de paisagem foi sendo construído e ampliado, sempre com base no que existiu e existe de útil e mais ou menos compreensível no entorno da existência humana. (MAXIMILIANO, 2004, p. 6)

O elemento da visão é fundamental para entender a paisagem, conforme explica Milton Santos, é esse elemento que difere a paisagem do território, para ele a paisagem “é o conjunto de elementos naturais e artificiais que fisicamente caracterizam uma área. A rigor, a paisagem é a apenas a porção da configuração territorial que é possível abarcar com a visão.” (SANTOS, 2017, p. 103). Portanto, a paisagem é uma parte do território que pode ser apreendida com a visão e o conhecimento humano.

O espaço para Milton Santos (2017) é, portanto, um híbrido entre as formas e seus conteúdos definidos pelo valor atribuído por cada sociedade humana.

Nessa perspectiva, entendemos o espaço social como materialização da contradição entre a ideologia dominante, o cotidiano da vida humana e o espaço físico e a natureza transformados a partir do trabalho e da produção. O espaço que abordamos é o local de realização das relações entre seres humanos e do ser humano com a natureza.

1.1.2. Concepções de Direito

Na teoria do Direito há uma separação entre os termos: direito, lei e justiça. Nem sempre os três caminham de forma conjunta na aplicação do ordenamento jurídico pátrio. A justiça é o mais abstrato dos termos, podendo variar de acordo com a ideologia de cada povo ou até mesmo de cada indivíduo dentro de uma sociedade complexa como são as sociedades contemporâneas. Para entender melhor, faremos uma breve narrativa da evolução dos conceitos de justiça.

Na antiguidade a ideia de justiça é representada no pensamento aristotélico, para Aristóteles (1991) a justiça tem dois atributos principais: justiça distributiva e a justiça corretiva. Nessa ótica, a justiça torna-se uma justa distribuição dos bens de uma determinada

sociedade de acordo com uma proporcionalidade de bens a detentores de direitos. A segunda é a correção da desproporção causada por uma injustiça, ou seja, equacionando a justa distribuição material, conforme podemos observar nos textos do filósofo:

Eis aí, pois, o que é o justo: o proporcional; e o injusto é o que viola a proporção. Desse modo, um dos termos torna-se grande demais e o outro demasiado pequeno, como realmente acontece na prática; porque o homem que age injustamente tem excesso e o que é injustamente tratado tem demasiado pouco do que é bom. No caso do mal verifica-se o inverso, pois o menor mal é considerado um bem em comparação com o mal maior, visto que o primeiro é escolhido de preferência ao segundo, e o que é digno de escolha é bom, e de duas coisas a mais digna de escolha é um bem maior. Essa é, por conseguinte, uma das espécies do justo.

A outra é a corretiva que surge em relação com transações tanto voluntárias como involuntárias. Esta forma do justo tem um caráter específico diferente da primeira. Com efeito, a justiça que distribui posses comuns está sempre de acordo com a proporção mencionada acima (e mesmo quando se trata de distribuir os fundos comuns de uma sociedade, ela se fará segundo a mesma razão que guardam entre si os fundos empregados no negócio pelos diferentes sócios); e a injustiça contrária a esta espécie de injustiça é a que viola a proporção. (ARISTOTELES, 2001, p. 105)

Na Idade Média esse pensamento continuou vivo, dando base para o pensamento que atravessaria séculos: o jusnaturalismo. O pensamento do direito natural tem como um de seus principais teóricos Santos Tomás de Aquino (1995). Para Aquino o direito se divide em direito natural e direito positivo, onde o primeiro é dado ao homem por deus e pela natureza e no segundo caso é dado por um príncipe. O direito é, nesse caso, um instrumento da justiça e a justiça para Aquino, assim como para Aristóteles (1991), tem uma natureza distributiva de acordo com uma justa compensação de bens, entretanto, nesse caso, a justificativa passa a ser divina.

O jusnaturalismo é um marco importante para a transposição do direito e da justiça enquanto doutrina religiosa para um novo modelo, o contratualismo. Esse período dá bases para a transição entre um modelo feudal e um modelo de organização nacional pré-capitalista.

Hobbes (2003) desenvolve um raciocínio buscando afastar o direito do divino, o direito para ele é natural enquanto não há um contrato de convivência entre as populações humanas, cada um tem o direito natural de usar seu poder como achar mais justo. O direito, na teoria do autor é o ato de fazer ou omitir algo (HOBBS, 2003, p. 112). A lei, por sua vez, é o oposto do direito, trata-se de uma obrigação ou ordem de fazer ou omitir algo.

Essa narrativa da evolução do conceito na história a partir de uma perspectiva eurocêntrica é importante para entendermos o pensamento jurídico que se assenta sobre as instituições político-jurídicas da atualidade. Essas ideias ainda passam por amplo debate para tentar definir o que é o direito na atualidade, além de ser base para discussões que buscam a construção de uma ciência do Direito.

No período mais recente⁴, John Rawls (1997) desenvolve uma teoria da justiça baseada em uma sociedade racionalmente ordenada, moldada a partir da construção desse ordenamento pelas instituições e a justiça formal. Para ele, instituições são “um sistema público de regras que define cargos e posições com seus direitos e deveres, poderes, imunidades e etc.”(RAWLS, 1997, p. 58). Portanto, são um conjunto de normas abstratas ordenadas por uma sociedade em determinado tempo e local e são aplicados pela justiça formal instituída por essas instituições.

O autor passa a desenvolver então o que ele considera ser os dois princípios básicos da justiça. O primeiro trata-se do máximo de liberdade individual, com um sistema que defina as liberdades individuais básicas, que para ele são:

A liberdade política (o direito de votar e ocupar um cargo público) e a liberdade de expressão e reunião; a liberdade de consciência e de pensamento; as liberdades da pessoa, que incluem a proteção contra a opressão psicológica e a agressão física (integridade da pessoa); o direito à propriedade privada e a prisão contra a detenção arbitrárias, de acordo com o conceito de estado de direito.(RAWLS, 1997, pg 64).

O segundo princípio é o da ordenação das desigualdades sociais e econômicas, buscando que a distribuição de riqueza seja “vantajosa para todos dentro do limite do razoável”. Para dar base a esse princípio, o autor vai divergir da doutrina do *laissez-faire*⁵ e argumentar que a propriedade privada dos meios de produção não são, necessariamente, uma das liberdades individuais básicas, podendo inclusive serem concentradas no estado.

O autor divide o segundo princípio em dois outros princípios: o princípio da eficiência e o princípio da diferença. O princípio da eficiência consiste numa fórmula econômica da distribuição de recursos, onde um indivíduo não pode ficar em melhores condições econômicas sem deixar outro em piores condições.

O princípio da diferença, por sua vez, depende de uma igualdade democrática, nesse sentido, as diferenças devem ser equacionadas com vistas a uma distribuição que só seja desigual caso essa desigualdade seja vantajosa para todos os indivíduos da sociedade, conforme comenta o autor: “A ideia intuitiva é de que a ordem social não deve estabelecer e assegurar as perspectivas mais atraentes dos que não estão melhores condições a não ser que, fazendo isso, traga também para os menos afortunados” (RAWLS, 1997, pg 80).

⁴ John Rawls publica seu livro original “*A Theory of Justice*” no ano de 1971.

⁵ Expressão francesa que em tradução livre significa “deixar fazer”, é usada para se dirigir a doutrina capitalista do liberalismo econômico.

Essas diferenças resultam em sujeitos com posições privilegiadas na sociedade, o autor chama isso de posições sociais relevantes, essas posições são os cargos na sociedade com maior prestígio social. Para Rawls essas posições só devem existir caso sejam advindas da garantia de todos os outros indivíduos viverem em condições mais desfavoráveis, conforme o autor argumenta:

As posições sociais relevantes especificam, então, o ponto de vista geral a partir do qual os dois princípios da justiça devem ser aplicados à estrutura básica. Desse modo, os interesses de todos são levados em consideração, pois cada pessoa é um cidadão igual e todos têm um lugar na distribuição de renda e riqueza ou no conjunto de características naturais fixas nas quais as distribuições se baseiam. É necessária uma certa seleção das posições relevantes para que se obtenha uma teoria coerente da justiça social, e as posições escolhidas devem estar de acordo com os seus princípios básicos. Selecionando os assim chamados lugares de partida, obedecemos à ideia de mitigar os efeitos do acaso natural e da contingência social. Ninguém se deve beneficiar dessas contingências, a não ser de maneira que redundem no bem-estar dos outros. (RAWLS, 1997, p. 143)

Portanto, o autor entende que a justiça se dá principalmente pela estrutura social imposta em determinado tempo, mas desde que obedeça a certos critérios de distribuição de igualdade perante os membros da sociedade analisada.

A partir dessas concepções de justiça, passaremos a nos debruçar sobre o debate acerca do que é o direito e a lei em suas versões contemporâneas.

A lei é uma representação das normas construídas pelas relações sociais, eivada de legitimidade de uma autoridade soberana dentro da sociedade, ou seja, são as leis que constituem o ordenamento jurídico de cada sociedade. Na atualidade, com o advento das democracias liberais, as leis passam a ter papel predominante na organização social ao redor do mundo, chegando até o patamar de discussão onde a lei é posta como a única fonte de produção do Direito.

É o caso da doutrina positivista, que tem como seu principal teórico o austríaco Hans Kelsen (2000). O autor buscou dissociar o direito de qualquer pensamento ideológico, teológico ou político, elevando o direito puramente à categoria de ordenamento jurídico. Para o autor, “o direito não é, como às vezes se diz, uma regra. É um conjunto de regras que possui o tipo de unidade que entendemos por sistema.” (KELSEN, 2000, p. 5). Na tentativa de construir o Direito enquanto uma ciência pura, o autor atribuiu a definição de justiça ao próprio ordenamento jurídico.

O direito encontra-se atualmente numa condição técnica, ou seja, trata-se de uma construção do pensamento humano para organizar a sociedade, porém, com um objetivo claro

de buscar a justiça construída definida pela sociedade. Nesse sentido, podemos trazer a explicação de Sergio Cavalieri (2002, p. 58):

O Direito, por seu turno, é uma invenção humana, um fenômeno histórico e cultural para pacificação social e a realização da justiça. Em suma, enquanto a Justiça é um sistema aberto de valores, em constante mutação, o Direito é um conjunto de princípios e regras destinado a realizá-la. E nem sempre o Direito alcança esse desiderato, quer por não ter acompanhado as transformações sociais, quer pela incapacidade daqueles que o conceberam, e quer, ainda, por falta de disposição política para implementá-lo, tornando-se por isso um direito injusto.

Essas construções teóricas, no entanto, por vezes ignoram o materialismo dos fatos que levaram às condições existentes na atualidade. Engels e Kautsky (2012) explicam bem como o processo de transição da Idade Média para a modernidade elevou o status jurídico à demanda principal da sociedade.

Engels e Kautsky (2012, p. 17 a 19) explicam que até o período final da Idade Média europeia, a concepção política teológica era dominante, motivo pelo qual a burguesia, que buscava o poder naquele momento, engendra uma série de tentativas de transformações teológicas para alcançar o poder. Outrossim, a forma de construção de riqueza adotada pela burguesia era uma forma mercantil, baseada em trocas de mercadorias.

Essa síntese entre a produção da riqueza e a forma política impede que a burguesia daquele momento atinja o domínio político, era necessário subverter a forma teológica e o direito divino adotado até então, porém esse processo é lento e gradual.

A descoberta do Continente Americano pelos europeus acirra ainda mais a necessidade de regras que fossem uniformes para a garantia da forma comercial entre os comerciantes que agora passam a atuar em mercados cada vez maiores.

Podemos citar alguns casos notáveis do início dessas transformações, o Tratado de Tordesilhas, por exemplo, é um grande marco. Com base em um direito divino, o rei de Portugal e os reis católicos dos territórios hoje ocupados pela Espanha, dividem a propriedade de um continente sem que houvesse nenhuma exploração prévia daquelas terras.

A propriedade é transformada em direito nos séculos seguintes, na Inglaterra, os cercamentos das terras pertencentes aos senhores feudais e utilizadas pelos servos vinculados àqueles senhores. Esse processo de modificação da propriedade da terra ocorreu entre os séculos XVI e XVIII. Os campos da Inglaterra que eram explorados de forma comum pelos servos da época passaram a ser explorados em propriedade fechadas e sua aquisição passa a ser na forma

de compra e venda; tal processo expulsou uma grande massa de trabalhadores do campo para a cidade e criou um grande proletariado industrial.⁶

No Brasil, as mudanças sobre a aquisição da terra vieram mais tardiamente, em 18 de setembro de 1850 é editada a Lei 601, conhecida como a Lei de Terras, que transforma a forma de aquisição de propriedades imóveis para uma única forma: a forma mercantil, com contratos de compra e venda.

A Revolução Francesa, que criou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, também traz elementos fundamentais da transformação do papel do Direito na nova sociedade que se construía nos séculos seguintes. Traz como principais diretrizes os direitos individuais da liberdade, propriedade, segurança e combate a opressões⁷.

Essas características da transição da forma dos direitos dos períodos pré-capitalistas para o direito moderno estão presentes no ordenamento jurídico atual e dão base para toda a forma de construção do pensamento político-jurídico. No Brasil, o Artigo 5º da Constituição Federal vigente, traz o seguinte texto em seu *caput*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos: (...)

Não podemos ignorar, porém, como o papel do Direito também foi herdado pelas classes trabalhadoras. A disputa de classes na forma capitalista se torna uma disputa político-jurídica. As reivindicações das classes proletarizadas engendraram uma série de regulamentações voltadas à manutenção das condições mínimas de subsistência dos trabalhadores, como os direitos sociais⁸, mais recentemente as conquistas de direito por grupos considerados minoritários e a conquista de direitos da natureza⁹.

⁶ Esse cercamento expropriou as terras dos camponeses com o intuito de promover o acúmulo do capital, impedindo o acesso à terra e empurrando a população do campo para a cidade, sendo um dos motivos para o surgimento da proletarização. Através dos cercamentos surgiu a propriedade privada capitalista e, atualmente, eles ainda existem, mas denominados de novos cercamentos ou expropriações, o que impede o acesso à terra e expulsa a população para as periferias das cidades. (ANDRADE, 2018, p. 417)

⁷ A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão traz, em seu artigo segundo, o seguinte texto: “Artigo 2º- O fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses Direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.” Tradução do original: “**Art. 2.** Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.”

⁸ Geração de direitos conquistados pela luta dos trabalhadores. Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foram positivados, em seu artigo 6º, as bases dos direitos sociais: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

⁹ Tais direito correspondem à inovação de alguns países da América Latina que consagram, no neoconstitucionalismo latino americano, a natureza como sujeito de direitos.

Ocorre que a disputa jurídico-política, travada pelas classes dominadas e dominantes, não rompe com a tradição mercantil do direito capitalista, apenas ameniza seus efeitos agressivos àqueles que não detém o poder, tornando o capitalismo ainda mais palatável.

Segundo Alysson Mascaro (2018), essa relação entre o direito e o capitalismo se dá a partir de uma forma jurídica mercantil, construída como base de sustentação do sistema dominante:

Não é apenas o *conteúdo* das normas jurídicas que garantem o capitalismo. É a própria *forma* jurídica que o faz. Desde o momento em que os indivíduos são tratados como átomos e que o Estado garante a propriedade de alguns contra todo o resto, a transação que garante o lucro e a mais valia está respaldada em determinadas formas como a do sujeito de direito. Ferramentas normativas estatais distintas, usadas em todas as relações jurídicas, possibilitam exatamente que se constituam todas as relações econômicas capitalistas. A forma jurídica dos sujeitos atomizados que se submetem ao poder estatal e transacionam mercadoria. A estrutura do capitalismo mercantil enseja as formas do direito, que então passam a possibilitar as próprias relações do capital. (MASCARO, 2018, p. 6)

O direito abstrato é, portanto, a positivação de elementos das lutas político-jurídicas. Porém, sua concretização se dá a partir da atuação do Estado. É o Estado que garante os contratos e o direito à propriedade, fundamentais para a manutenção do capitalismo. Pachukanis (2017) explica a materialização do Estado:

O Estado não é apenas uma forma ideológica, ele é, ao mesmo tempo, uma forma de ser social. O caráter ideológico de um conceito não elimina aquelas relações reais e materiais que este exprime. (PACHUKANIS, 2017, p. 89).

O acabamento formal dos conceitos de território nacional, de população e de poder reflete não apenas uma ideologia, mas, ainda, um fato objetivo da formação de uma esfera real de dominação concentrada e, conseqüentemente, a criação, antes de tudo, de uma organização administrativa, financeira e militar real, com um aparato material e de pessoal correspondente. (PACHUKANIS, 2017, p. 90)

Ora, se a justiça é conceituada a partir da ideologia presente em cada povo, em cada tempo e em cada espaço, o Direito, enquanto instrumento de busca pela justiça, é o instrumento consolidador da ideologia dominante naquele período, concretizado a partir do Estado. Não há que se falar em Direito enquanto instituição divina ou mesmo como ciência pura das normas, o Direito é o instrumento de consolidação dos anseios dos grupos que dominam a sociedade e, no momento atual, o Direito ganha ainda mais destaque, tendo em vista que o modelo de Estado que temos é o modelo de Estado de Direito e as normas jurídicas se espraiam por todas as relações sociais.

Com essas considerações, podemos entender que se há uma forma jurídica definida pelas relações sociais e um modelo de sociedade moldado pela ótica capitalista, convém afirmar

que o direito atual é um direito capitalista. E não há apenas normas isoladas dentro do ordenamento jurídico que sejam capitalistas, mas sim todo o direito enquanto instituição política é um direito capitalista.

Portanto, quando falamos em Direito, estamos abordando a forma jurídica moldada por cada sociedade e em cada período de tempo. Falamos do ordenamento jurídico e, no nosso caso, da concretização do Estado a partir de um ordenamento jurídico capitalista.

1.2.O fetichismo da mercadoria, o espaço e o direito.

Para que possamos entender melhor os objetos estudados, é fundamental que observemos como o capitalismo é mais do que um modelo econômico, trata-se de um modelo de sociedade, modelo esse que define os mais variados aspectos da vida humana, do cotidiano ao Estado de Direito.

A teoria marxiana da alienação, nas suas obras iniciais, aponta como um dos aspectos da alienação, a separação do trabalhador ao produto final de seu trabalho (MARX, 2002, p. 112). Essa alienação que o autor trata, refere-se à separação entre o ser humano e o produto final do seu trabalho: com o capitalismo, o próprio trabalhador e o ato de trabalhar tornam-se produtos a serem ofertados no mercado.

Em *O Capital*, Marx (2017) desenvolve a teoria do fetichismo da mercadoria, demonstrando como há uma separação, no capitalismo, entre o trabalhador e o trabalho, a transformação realizada no material pelo trabalho, passa a ser atributo do produto final e não uma obra humana, fazendo com que o detentor do produto possa acumular riqueza sem que seja o próprio realizador daquela obra, conforme podemos observar:

O caráter misterioso da forma-mercadoria consiste, portanto, simplesmente no fato de que ela reflete aos homens os caracteres sociais do seu próprio trabalho como caracteres objetivos dos próprios produtos do trabalho, como propriedades sociais que são naturais a essas coisas e, por isso, reflete também a relação social dos produtores com o trabalho total como uma relação social dos objetos, existente as margens dos produtores. (MARX, 2017, p. 147)

Convém pontuar que o fetichismo da mercadoria vai muito além de uma simples relação entre o trabalhador e o produto final, essa ideologia adquire tal autonomia que nos impõe a forma como nos comportamos, vivemos e o que consumimos.

O fetichismo da mercadoria faz com que o modo de produção nos torne instrumentos para alavancar o acúmulo de riquezas. Há uma tentativa de padronização de todo o comportamento humano e de suas obras, e os focos de resistência tornam-se meros

excentricísimos a serem superados; essa ideologia domina o pensamento geral e nos leva a acreditar que é a única forma de vida possível, ocultando as contradições geradas no seio da sociedade. (MARX, 2017, p. 148).

Antes de prosseguir, é importante esclarecer o que seriam modos de produção. Para Karl Marx (1983b), os modos de produção são a forma em que determinada sociedade possui para produzir a riqueza. Essa produção se dá a partir de um desenvolvimento real dos meios de produção e a relação com uma estrutura jurídico-política desenvolvida a partir destes meios. O autor explica em sua obra *Contribuição à Crítica da Economia Política* (1983b):

Na produção social de sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; é o seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência. (MARX, 1983b, p. 24)

Para o autor, o capitalismo é responsável por criar um novo modo de produção divergente dos modos anteriores. No modo de produção capitalista, os meios de produção se somam à exploração do trabalho e à circulação de mercadorias para a geração de riquezas, cuja materialização é o dinheiro. O valor da mercadoria passa a ter um caráter absolutamente relevante no modo de produção capitalista, afinal é a partir da definição do valor que certos produtos se tornam mais ou menos lucrativos, gerando mais ou menos riquezas. Essa complexa relação de produção desenvolvida no capital é o que define o capitalismo como um sistema singular e nos leva ao desenvolvimento de uma ideologia da mercadoria.

Ocorre que Karl Marx (2017) prioriza em sua análise o tempo e não o espaço. Não é uma decisão equivocada, mas sim uma prioridade específica do período em que o autor analisa a circulação do capital. Para o capital, o processo de circulação envolve o processo de troca e o controle do tempo de trabalho, sendo o espaço é uma barreira a ser superada, conforme explica David Harvey:

Na circulação do capital, o propósito e o objetivo dos envolvidos deve ser controlar o *tempo* do trabalho excedente, e transformá-lo em lucro dentro do *tempo de rotação socialmente necessário*. Do ponto de vista da circulação do capital, portanto, o espaço aparece, em primeiro lugar, como mera inconveniência, uma barreira a ser superada. O capitalismo, conclui Marx, em um notável *insight*, é caracterizado necessariamente por um esforço permanente da superação de todas as barreiras e da “anulação do espaço pelo tempo” (HARVEY, 2006, p. 145 - Grifo do autor).

A teoria marxiana se preocupa com o espaço a partir de uma análise do tempo de circulação, portanto, como visto no texto de David Harvey citado anteriormente, o capital busca superar a condição espacial reduzindo o tempo de circulação. No trecho a seguir, Karl Marx observa que o espaço é visto pelo capital como algo a ser superado:

Durante todo o tempo de sua viagem para o mercado, o capital se encontra confinado no Estado de capital-mercadoria; se se produz por encomenda, até o momento da entrega; se não se produz por encomenda, ao tempo de viagem para o mercado ainda se acrescenta o tempo durante o qual a mercadoria se encontra à venda no mercado. Aperfeiçoamentos nos meios de comunicação e de transporte reduzem o período de locomoção das mercadorias em termos absolutos, mas não suprimem a diferença relativa, originária da locomoção, do tempo de circulação de diferentes capitais-mercadorias ou também de diferentes parcelas do mesmo capital-mercadoria que se transladam para diferentes mercados. (MARX, 1983a, p. 188)

O capital tende, portanto, a desenvolver as tecnologias de superação do espaço. Como podemos observar atualmente, as tecnologias de transporte e, em especial, as de comunicação tornaram-se altamente efetivas. É possível comunicar-se com qualquer local do mundo em milésimo de segundo e com grandes fluxos de informação, com as tecnologias mais avançadas se alcançam patamares globais.

Com o advento de novas tecnologias de informação, comunicação e transportes, o padrão de produção capitalista do espaço passa a ter um intuito global. Diferentemente da época em que o capital se manifestava na forma de fábricas, que exerciam também o papel de centros urbanos, no século XIX.

Hoje o cenário é diferente, apesar de haver especificidades de cada território, o capital busca planificar o espaço em nível global. É fundamental que percebamos também que essa planificação não se furta a igualar os territórios, a produção capitalista do espaço depende de capitalismo desiguais para distribuir as atividades, levando para alguns lugares atividades produtivas mais agressivas e menos valorizadas, e para outros, atividades menos degradantes e detentoras de maior valor. Milton Santos explica essa disparidade entre a ordem local e a ordem global:

A ordem global busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade. E os lugares respondem ao Mundo segundo os diversos modos de sua própria racionalidade. A ordem global serve-se de uma população esparsa de objetos regidos por essa lei única que os constitui em sistema. A ordem local é associada a uma população contígua de objetos, reunidos pelo território e como território, regidos pela interação. No primeiro caso, a solidariedade é produto da organização. No segundo caso, é a organização que é produto da solidariedade. A ordem global e a ordem local constituem duas situações geneticamente opostas, ainda que em cada uma se verifiquem aspectos da outra. A razão universal é organizacional, a razão local é orgânica. No primeiro caso, prima a informação que, aliás, é sinónimo de organização. No segundo caso, prima a comunicação. (SANTOS, 2017, p. 338)

A discussão se torna mais complexa quando observamos como diversos estudiosos pensam as relações entre o espaço, com suas múltiplas escalas, se entrelaçam com as formas de produção, sociais e políticas em um contexto globalizado e dinâmico.

Florestan Fernandes (1975) analisa esse processo entre os lugares e o global observando qual tipo de capitalismo há em cada espaço; o pensador observa que na América Latina há um processo de dependência aos outros espaços do capital, onde os atores econômicos internos seguem as escolhas dos atores externos, criando um capitalismo dependente, como podemos observar:

A dependência, por sua vez, não é mera “condição” ou “acidente”. A articulação estrutural de dinamismos econômicos externos e internos requer uma permanente vantagem estratégica do polo econômico hegemônico, aceita como *compensadora, útil e criadora* pelo outro polo. Ainda aqui, são os momentos de crise e de transição que revelam melhor a natureza do processo. Quando se dá a eclosão do mercado moderno, a revolução comercial ou a revolução industrial, os parceiros internos se empenham em garantir as condições desejadas pelos parceiros externos, pois vêm em seus fins um meio para atingir os próprios fins. (FERNANDES, 1975, p.54)

A ideia de Fernandes (1975) já nos indica como é importante que o território, as relações sociais, o momento histórico, a teoria política e a teoria econômica devem ser analisados em conjunto para que haja um entendimento do processo de desenvolvimento que levou as sociedades à configuração atual. Como bem pontuado por Miguel Matteo:

O território, assim, deixa de ser um elemento externo à atividade econômica, devendo ser analisado de forma integrada ao conjunto das relações sociais que nele se materializam. Incorpora-se, dessa forma, o território como elemento fundamental do processo produtivo, enquanto simultaneamente é a materialização das consequências deste mesmo processo produtivo. (MATTEO, 2011, p. 79)

Porém, nem sempre a teoria econômica levou em consideração o território, entendia-se que o território era apenas o palco da produção econômica e não influenciava por si só o desenvolvimento econômico. Esse pensamento começou a ser modificado com as correntes de pensamento que passam a definir o que vem a ser uma região, as quais Áurea Corrêa de Miranda Breitbach chama de “concepções convencionais de região”, iniciadas por Von Thumën no começo do século XIX, porém melhor desenvolvida pelo geógrafo alemão Walter Christaller já em 1933 quando publica sua “Teoria do Lugar Central”.

A Teoria do Lugar Central desenvolvida por Christaller, explica Áurea Corrêa, é baseada na “noção de centralidade que resulta da organização em torno de um núcleo. O princípio da formação do núcleo pode ser verificado na história da humanidade, uma vez que a

vida comunitária parte da organização em torno de certos locais que vêm a se transformar em centros das futuras cidades. ” (BREITBACH, 1988, p. 29)

Essa teoria apresentada por Christaller inova ao considerar que o núcleo central da cidade não é apenas o local que estiver geograficamente posicionado ao centro de dado território, mas sim de um conjunto de ofertas de serviços necessário à população local (BREITBACH, 1988)

Nesse passo, as teorias regionais são aprofundadas no período pós-guerra, em especial pelo economista François Perroux ao desenvolver a Teoria de “Polos de Crescimento”, onde cada região tem seu desenvolvimento impulsionado pelos seus recursos naturais que, por sua vez, impulsionam o desenvolvimento tecnológico, além de abrigarem uma “empresa motriz”, que guia o desenvolvimento daquela região.

As regiões também se agrupam e são guiadas por uma “região motriz” que tem o papel similar ao papel da “empresa motriz”, conforme “seu raciocínio indica que uma região é motriz, frente a um conjunto de regiões que constituem a nação, quando a resultante líquida dos efeitos de atração e repulsão, exercidas sobre as demais, aumenta de modo duradouro a taxa de crescimento do consumo e investimento globais. ” (BREITBACH, 1988, p. 38)

A teoria de Perroux, sobre o conceito de região, é melhor desenvolvida por Jacques Boudeville que aprofunda teorizando haver três tipos de região: a região homogênea, a região polarizada e a região plano. Onde a primeira se caracteriza por regiões onde as características são muito semelhantes entre si; a segunda são regiões com características distintivas grandes e que apresentam um centro dominante e; a terceira que submete um conjunto de regiões homogêneas ou polarizadas a uma matriz decisória central.

Como podemos observar nessa breve exposição, as teorias sobre a região e o espaço na economia tendem a se complementar, sendo melhores desenvolvidas no decurso do tempo, apesar de desenvolverem-se à margem das teorias predominantes, que neutralizam o espaço.

É nesse sentido que Walter Isard tenta propor, em 1956, uma sistematização do pensamento sobre a economia regional e acaba por acrescentar novos fatores que levam ao desenvolvimento de uma nova teoria regional, conforme bem salienta Luiz Ricardo Cavalcante:

Ao propor uma espécie de síntese em língua inglesa das teorias da escola clássica da localização, Isard, percebendo a necessidade de incorporação de novas disciplinas à análise, termina propondo uma linha de pensamento que se convencionou chamar de “Regional Science”. Uma vez constituída, diversos autores dedicaram-se a tentativas de confrontar aquilo que poderia ter sido previsto através destas teorias e a propor novos fatores de localização objetivando aumentar o seu grau de “adequação” à realidade. (CAVALCANTE, 2008, p.12)

Nessa época surgem diversas teorias que advogam a não neutralidade do espaço para analisar a economia como a “Teoria da Causação Circular Cumulativa”, de Gunnar Myrdal, o qual analisa a economia argumentando haver uma relação de causa entre diversos fatos que compõem o espaço, fazendo com o que o desenvolvimento seja desigual de acordo com as especificidades regionais, o que levaria a uma permanente desigualdade entre os países:

Myrdal (1957) sustenta, com base em argumentos que vão de referências a Nurkse e a um trabalho desenvolvido pelo Myrdal sobre a questão do negro nos Estados Unidos até referências ao folclore popular e à Bíblia, que haveria uma inter-relação causal e circular nos fatores ligados à questão do desenvolvimento. A hipótese da causação circular e acumulativa proposta por Myrdal (1957, p. 39) teria “validade em todo o campo das relações sociais”. Quando se consideram os efeitos do processo de causação circular e acumulativa como explicativos não apenas da heterogeneidade observada no desenvolvimento de países mas também das desigualdades regionais dentro de um país. (CAVALCANTE, 2008, p. 7)

A produção mais recente sobre economia regional é também bastante vasta, inclui-se a “Teoria dos Distritos Industriais”, formulada por Piore e Sabel, a “Teoria dos Ambientes Inovadores”, atrelada ao Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs (GREMI) e a “Teoria da Organização Industrial”, atribuída ao chamado “Grupo da Califórnia” e sustentada pelas correntes neo-chumpetrianas (CAVALCANTE, 2008).

A “Teoria da Organização Industrial” traz conceitos de externalidades interessantes a esse debate, a teoria traz dois tipos de externalidades, a hard e a soft, que coexistem, sendo as primeiras “que correspondem àquelas relativas à tecnologia de produção e às relações insumo-produto” e as segundas “que contemplam as interdependências não-comerciais da economia local” (CAVALCANTE, 2008, p. 20). Ambas deixam bem clara a noção de como o espaço é fator fundamental no desenvolvimento econômico.

Observando o pensamento dos autores, podemos perceber que há um movimento contraditório entre o espaço do lugar e o espaço global, que impõe modificações nas diferentes escalas de observação, porém, sofre a resistência da racionalidade local, conforme argumentado por Milton Santos.

É nesse contexto que se insere o ordenamento jurídico. O moderno ordenamento jurídico inaugura uma tradição de planificação das normas jurídicas em um contexto territorial, onde todo e qualquer cidadão se submete ao jugo da legislação vigente no território de seu nascimento ou de sua residência. As normas jurídicas possuem um caráter abstrato para que possam ser usadas em uma diversidade de situações distintas, elemento próprio do direito capitalista, o qual “forma um sistema axiomatizado, composto de conjunto de normas abstratas, gerais, formais e estritamente regulamentadas” (POULANTZAS, 2015, p. 84).

No Brasil, o Direito regula desde a complexa estrutura do Estado, passando pela concretização dos atos do poder público, tributação, finanças e a forma política, até escolhas da vida privada dos indivíduos que compõem nossa sociedade, como as relações de trocas, compra e venda, instituições de casamento e mesmo o uso de substâncias psicotrópicas pelos cidadãos.

Evguiéni Pachukanis aborda como o direito se transforma para ganhar a forma definida pelos modos de produção:

O direito, historicamente, começou com o litígio, i.e., com a ação judicial e só depois abarcou as relações puramente econômicas e factuais preexistentes, as quais, desse modo, desde o começo, já adquiriram um duplo caráter: jurídico-econômico. A dogmática jurídica se esqueceu dessa sucessão histórica e começa de repente com o resultado pronto, com normas abstratas, com as quais o Estado, por assim dizer, preenche todos os espaços sociais, atribuindo características jurídicas às condutas aí existentes. De acordo com essa representação simplificada, nas relações de compra e venda, empréstimos, garantias etc., o momento fundamental e determinante revela-se não no próprio conteúdo material econômico, mas no imperativo que se dirige em nome do Estado a cada indivíduo em particular; esse ponto de vista do qual parte o jurista prático, contudo, é inadequado para a investigação e a explicação da estrutura jurídica concreta e, em particular, para a análise da forma jurídica e suas definições mais gerais. O poder estatal confere clareza e estabilidade à estrutura jurídica, mas não cria seus pressupostos, os quais estão arraigados nas relações materiais, ou seja, na produção. (PACHUKANIS, 2017, p. 104)

Apesar de haver elementos que podem ser definidos de forma similar nos diversos ordenamentos jurídicos ao longo da história, o direito capitalista é uma forma jurídica própria. E isso não é à toa, como já observamos, o modo de produção capitalista também é responsável por moldar a superestrutura jurídica e política.

As razões para que o Direito seja de tal forma desenhado vêm desse modo de produção, o direito e a política são a forma de manutenção e disputa do poder dentro de determinada sociedade, porém, quando condicionados a um modelo específico de relações de produção tais disputas pelo poder tendem a se limitar somente a bandas, ou seja, limites mínimos e máximos onde há uma flutuação mais ao capital ou mais ao social, sem que haja ameaça de rompimento com o sistema instituído.

A ideologia do Direito é outro fator fundamental para a manutenção da forma jurídica. O Direito é apresentado como representação da justiça, apesar de ser elemento de manutenção de injustiças. Como explica Alysso Mascaro:

É por causa desses problemas que o direito se apresenta sobre um quadro dialético bem claro: na sua aparência imediata e na sua estrutura formal, o direito se apresenta como justo, igual, racional e livre. E, materialmente, ele estrutura e ampara uma sociedade injusta e desigual. Toda vez que identificamos o direito só como técnica neutra ou como a ordem justa, encaminhamos a sua compreensão para um claro e danoso conservadorismo ou até a um calamitoso reacionarismo, em defesa da exploração capitalista. (MASCARO, 2019, p. 30)

A ideologia jurídica capitalista, além de mascarar as desigualdades sociais através de seus discursos de igualdade formal, também impulsiona e amplia as desigualdades “erigindo como sistema de coesão e como organizador da unidade-homogeneização dessas diferenças” (POULANZAS, 2015, p.85)

Como podemos observar, os modos de produção, o espaço e o direito, possuem uma relação de implicação mútua, onde há uma contradição entre a imposição normativa e a resistência das territorialidades; entre a modificação imposta pelos modos de produção e a força política que produz o direito; e entre o espaço produzido e as necessidades de avanços nos modos de produção.

1.3.O Direito na produção do espaço

O capitalismo revolucionou as estruturas sociais, modificando os modos de produção, o espaço, o direito, as relações sociais e os demais elementos formadores da sociedade. Como afirma Henri Lefebvre, uma revolução deve modificar o espaço, as superestruturas ideológicas, as instituições e aparatos políticos para ter de fato um caráter revolucionário.

A questão tem sua importância. Uma revolução que não gera um novo espaço não realiza todo o seu potencial; Embarca e não gera mudanças na vida, apenas modifica superestruturas ideológicas, instituições, aparatos políticos. Uma transformação revolucionária é verificada por sua capacidade criativa, gerando efeitos na vida cotidiana, na linguagem e no espaço, embora seu impacto não precise necessariamente ocorrer no mesmo ritmo e com intensidade semelhante. (LEFEBVRE, 2013, p. 112, tradução nossa) ¹⁰

O capitalismo, portanto, é revolucionário, no ponto de vista de transformação social entre as formas sociais precedentes e as formas sociais posteriores à sua instituição. O Direito, portanto, faz parte dessa revolução e isso explica que a forma jurídica seja a forma do capital.

Ocorre que o Direito, sendo um instrumento para a busca da justiça definida pelas relações sociais, passa a ter um caráter também transformador da sociedade. Nesse contexto, o Direito também produz o espaço, tendo em vista que as regulações, sejam as explicitamente

¹⁰ Texto traduzido da versão espanhola: La cuestión tiene su importancia. Una revolución que no da lugar a un nuevo espacio no llega a realizar todo su potencial; embarranca y no genera cambios de vida, tan sólo modifica las superestructuras ideológicas, las instituciones, los aparatos políticos. Una transformación revolucionaria se verifica por su capacidad creativa, generadora de efectos en la vida cotidiana, en el lenguaje y en el espacio, aunque su impacto no tenga por qué suceder necesariamente al mismo ritmo y con similar intensidad. (LEFEBVRE, 2013, p. 112)

especializadas, como o Direito que regula o planejamento urbano e o território, quanto o Direito que influencia de forma indireta o espaço, têm esse caráter transformador.

Um exemplo que pode ser citado é a forma federalista de Estado adotada no Brasil. Conforme definido pelo Art. 1º da Constituição Federal, o Brasil é composto pela União, Estados e Municípios. Trata-se de recortes territoriais em três níveis, definindo as administrações locais de acordo com fronteiras traçadas pelos mais diversos critérios de acordo com o seu processo político de formação.

Muitas vezes esses recortes territoriais não refletem uma separação territorial de acordo com suas características, o que gera efeitos como conurbação, onde dois territórios se misturam fisicamente, formando uma malha urbana contínua, mas possuem jurisdição distinta. A separação entre o direito de dois municípios ou dois estados diferentes, porém, conectados pela conurbação pode ter a execução de políticas públicas totalmente diversas nesse mesmo espaço.

Esse contexto se dá pela definição de fronteiras fictícias, definidas juridicamente, e que nem sempre demonstram uma descontinuidade do espaço. Certas fronteiras são politicamente definidas sem uma noção do espaço produzido cotidianamente, impostas pelo Estado, essas fronteiras são totalmente invisíveis, cortando o espaço apenas de forma burocrática, mas quando concretizadas pelo aparato do Estado passam a ter um impacto relevante no cotidiano. Fronteiras abstratamente definidas podem cortar espaços contínuos ou unir espaços descontínuos. Quando separa espaços contínuos, informalmente realçam as semelhanças, quando unem espaços descontínuos, exacerbam suas singularidades.

As fronteiras definem os estados, mas também dividem a administração dos territórios com base em seu direito interno. O caso do Brasil é emblemático, instituiu uma nova forma federativa de Estado inspirado no constitucionalismo americano, porém moldado nas tradições brasileiras de distribuição do poder entre as oligarquias locais e com um certo grau de ineditismo com a adição dos municípios enquanto membros federados, ganhando, assim como os estados, autonomia política e administrativa.

Os municípios passam a produzir o seu próprio Direito que, apesar das suas limitações definidas pela Constituição Federal, é única em cada uma das porções territoriais. Ao todo, atualmente, o Brasil possui 5570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios com formas singulares de tratar suas cidades e isso se dá através das legislações de planejamento urbano, meio ambiente e políticas públicas de saúde, educação, tributação e demais demandas de interesse local.

Porém, não é só o direito que produz o espaço, o espaço também produz o direito, considerando que há uma troca mútua entre racionalização e espaço produzido, conforme explica Henri Lefebvre

Las relaciones formales que permiten la cohesión de los actos en su conjunto no se separan de las condiciones materiales de la actividad individual y colectiva, ya se trate de desplazar un peñasco, de hostigar la caza, o de realizar un objeto simple o complicado. La racionalidad del espacio no resulta, tras este análisis, de una cualidad o propiedad de la acción humana en general, del trabajo humano como tal, del «hombre» o de la organización social. Al contrario: ella es el origen y la fuente (no lejana sino inmediata o más bien inherente) de la racionalidad de la actividad, origen oculto y sin embargo implicado por el inevitable empirismo de los que se sirven de sus manos y de sus útiles, que componen o combinan sus gestos al emplear sus energías en tareas específicas. (LEFEBVRE, 2013, p. 128)

Como podemos ver, a relação não é puramente harmoniosa, há uma relação de conflito entre espaço e direito, onde o primeiro impõe suas especificidades e o segundo muitas vezes as ignora, buscando uma homogeneização abstrata de suas normas. Conforme dirimido por Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos:

Nesse sentido, o espaço leva à consciência de (outros) espaços, ao mesmo tempo dentro e fora do alcance do direito, o que, ao espacializar-se, o direito terá que levar em consideração para chegar a uma decisão. A racionalidade e interconectividade do espaço cria uma ética de necessidades simultaneamente locais e globais, as quais devem ser eticamente enfrentadas. O espaço é precisamente o eixo de disjunção entre o fluxo global e a estrutura territorial, o tangível e o distante, o abstrato e o concreto. (PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2017, p. 17):

As normas jurídicas produzem o espaço no rigor de suas cidades organizadas, mas estas possuem um resíduo da não formalidade ou da ilegalidade que permeia a construção dos espaços sociais de forma desordenada e sem o rigor das normas jurídicas na sua condução.

O espaço é produzido pelo Direito, mas a rigidez jurídica e a negação da espacialização das normas jurídicas e da legislação, por vezes, pode produzir o espaço a partir de um não direito, ou seja, a partir da ilegalidade, conforme situa Milton Santos:

Ao mesmo tempo, parcelas significativas do espaço geográfico, situadas sobretudo nas cidades (especialmente as grandes cidades dos países subdesenvolvidos), escapam aos rigores das normas rígidas. Velhos objetos e ações menos informadas e menos racionais constroem paralelamente um tecido em que a vida, inspirada em relações pessoais mais diretas e mais frequentes e menos pragmáticas, pode ser vivida na emoção e o intercâmbio entre os homens é criador de cultura e de recursos econômicos. (SANTOS, 2017, p. 232)

Por certo que a ilegalidade não deixa de ser direito. A representação da ausência de normas formalmente instituídas produz outra forma de direito.

Como vimos, espaço é vivo e se transforma constantemente, assim como o Direito, que apesar de ter um caráter conservador em alguns aspectos, também possui uma atividade de transformação constante, seja pela reedição do ordenamento jurídico ou pela simples interpretação de suas normas.

Portanto, como podemos ver, o espaço e o direito permanecem em constante produção e reprodução, oposição e complementação, um produz o outro a partir de uma perspectiva das formas de produção, e modificam-se constantemente.

CAPÍTULO 2. FEDERALISMO, MUNICÍPIOS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO.

A escolha do sistema federal de distribuição do poder no território para análise do objetivo proposto neste trabalho se dá por razões de haver diversos elos entre a produção do espaço e o direito. Como observamos anteriormente, o direito e o espaço se entrelaçam em diversos momentos na forma de estado capitalista, desde a definição da forma econômica que se baseia na produção e acumulação capitalista, até a definição do território, passando pela forma ideologizada das relações sociais.

Nesse sentido o trabalho se baseia em duas premissas: (i) o direito é o mediador entre a produção capitalista e a organização política (SANTOS, 1982, p. 18-19); e (ii) a produção do espaço urbano é base de uma atualização do processo de alienação, transformando o espaço de reprodução da vida em um subproduto da produção capitalista (CARLOS, 2017, p. 33).

A possibilidade de definição de um objeto de estudo, que relacione o direito e o espaço, passa pelos diversos ramos do direito. Porém, o nosso objeto é mais facilmente perceptível quando observamos que há não apenas um ramo do direito envolvido no processo de produção do espaço, mas, no estado de direito capitalista, o direito é a base de intermediação entre a economia, a política e a sociedade, conforme explica Boaventura de Sousa Santos

O Estado é capitalista na medida em que, ao condensar, como articulação dominante, as relações sociais de produção capitalista, está dependente da lógica do capital e, portanto, do processo de acumulação que por ela se rege. O Estado é assim a forma política dessas relações e caracteriza-se pela exterioridade do político (reduzindo ao estatal) ao econômico e pela superordinação do primeiro, enquanto expressão do interesse comum, ao segundo, expressão dos interesses particulares. Essa relação entre o político e o econômico pressupõe uma mediação que seja simultaneamente exterior e superior tanto ao político como ao econômico. Essa mediação é o direito. (SANTOS, 1982, p. 18-19):

Nesse sentido, a intermediação é materializada no Estado, o qual, legitimado pelo Direito, ordena os caminhos políticos, econômicos e sociais em determinado território. É fundamental, portanto, que não apenas um ramo do direito ou uma norma jurídica seja usada para que entendamos tais relações, mas sim que haja a percepção de que essa relação se dá de maneira genérica pelo atual sistema político, econômico e social.

A forma de estado federalista traz elementos-chaves para o debate acerca da relação entre o direito e espaço, afinal, é o estado a materialização das relações econômicas, políticas e sociais. E é o sistema federalista que define os territórios, os quais engessam ou afrouxam as especificidades locais e aumentam ou reduzem as assimetrias entre porções do espaço de acordo com suas escolhas políticas.

Os desdobramentos das regras do federalismo, em especial do federalismo brasileiro, são fundamentais para que seja ordenada a distribuição de poder dentro do território, para a destinação de espaços para funções específicas e para a criação de novos usos para as porções territoriais que são definidas pelo Estado e pela população.

Nesse capítulo estudaremos o federalismo brasileiro, sua formação e algumas de suas peculiaridades, as quais são responsáveis pelos desenhos institucionais do vasto território brasileiro.

Observaremos também se a criação de municípios pode ter uma influência por si só na produção do espaço. Ao final abordaremos como o judiciário se debruçou sobre o espaço, a partir de uma visão da reforma da federação que ocorreu com a Constituição Federal de 1988 e Emenda Constitucional nº 15 de 1996.

Abordaremos também a problemática das políticas públicas, questionando se a criação de um município pode ou não ser considerada uma política pública. Esse questionamento se baseia na criação de municípios em determinados momentos onde há ideologias e gestões governamentais que promovem a ideia de descentralização política e descentralização administrativa, conforme veremos no último tópico deste capítulo.

2.1 A FORMAÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO.

Os Estados Federais são uma forma de estado que encontra sua gênese nos períodos mais recentes da história. A primeira adoção do termo com vista à definição de uma forma específica de estado e voltada à administração de um território ocorreu na formação dos Estados Unidos da América, no período dos séculos XVI e XVII, como veremos a seguir. Porém, autores argumentam que houve experiências diferentes e embrionárias anteriores aos federalistas norte-americanos. Uma delas é a experiência inglesa, provavelmente a mais primitiva forma de organização federativa, observada por Jonh Ferejonh (2001), para o autor a experiência da Grã-Bretanha no final do século XVII foi de fato uma experiência federalista, conforme podemos observar:

Talvez a Grã-Bretanha seja um lugar surpreendente para começar uma história sobre o federalismo. Mas Barry Weingast e Douglas North (1989) argumentaram que a Grã-Bretanha se tornou efetivamente um estado federal - no qual as localidades estavam seguramente no controle de suas jurisdições, mesmo que de fato - depois da Revolução Gloriosa. Parte do Acordo da Revolução Gloriosa foi um acordo da monarquia para compartilhar uma parte substancial de sua autoridade com o Parlamento, que consistia

em duas câmaras: a Câmara dos Lordes, representando a nobreza e o clero, e a Câmara dos Comuns, que era representante dos interesses proprietários e comerciais da nação na época. A divisão do poder nacional pós-1688 em inglês (depois de 1707, britânico) entre a Coroa, os Senhores e os Comuns - o modelo de rei no parlamento no qual cada uma das três instituições tinha poder de veto sobre a legislação - fragmentou-se com sucesso poder nacional. Nesse novo sistema, a obtenção de nova legislação nacional era árdua e a produção legislativa parlamentar era limitada em comparação à da França no mesmo período. (FEREJONH, 2001, P.15, Tradução nossa¹¹)

O breve trecho do texto de Ferejonh (2001) já nos traz com clareza alguns elementos constitutivos de um estado federalista. Podemos observar que há na composição desse primeiro modelo de estado federalista: o parcelamento do poder pelo território; uma valorização do parlamento e, em regra, um sistema bicameral, onde uma das casas representa setores mais amplos da sociedade e outra representa as elites dominantes; e uma participação maior de atores locais, nesse caso específico representados pela Câmara dos Comuns.

Esse modelo, no entanto, não perdurou, já no século XIX a política na Grã-Bretanha foi reestruturada permitindo que o poder voltasse a se concentrar no governo central inglês. Apesar da manutenção do parlamento persistir com a configuração bicameral até os dias de hoje, as decisões políticas tornaram-se cada vez mais centradas no nível nacional e não houve uma decisão no sentido de formalizar o federalismo naquele país, conforme explica Ferejonh (2001)

Após o período analisado por North e Weingast, as condições políticas para esse federalismo de fato - a fragmentação do poder nacional - se dissiparam. A aparente estabilidade do sistema de governo orientado localmente foi prejudicada no século XIX pelo crescimento de partidos organizados e disciplinados. Durante um período de aproximadamente cinquenta anos, começando em 1830 e acelerando com a aprovação da Segunda Lei de Reforma em 1867, o parlamentar amplamente independente, geralmente eleito sem competição séria, com a intenção de votar em sua consciência e representando as reivindicações particulares de sua comunidade local, foi substituído pelo partidário disciplinado escolhido com mais frequência nas eleições disputadas, focado em aprovar o programa de seu partido. O sistema de legislação para membros privados declinou rapidamente e foi substituído por programas partidários prometendo legislação orientada nacionalmente. As normas e práticas do governo de gabinete e da responsabilidade partidária começaram subsequentemente a desenvolver (FEREJONH, 2001, p. 18, tradução nossa)¹²

¹¹ Texto original: Perhaps Great Britain is a surprising place to begin a story about federalism.³¹ But Barry Weingast and Douglas North (1989) have argued that Britain effectively became a federal state -- in which localities were securely in control of their jurisdictions, if only de facto -- after the Glorious Revolution. Part of the Settlement of the Glorious Revolution was an agreement by the monarchy to share a substantial part of its authority with Parliament, which consisted of two chambers: the House of Lords, representing the nobility and clergy, and the House of Commons, which was representative of the propertied and commercial interests of the nation at the time. The post-1688 English (after 1707, British) division of national power between the Crown, the Lords, and the Commons -- the king-in-parliament model in which each of the three institutions had veto authority over legislation -- successfully fragmented national power. In this new system, obtaining new national legislation was arduous, and parliamentary legislative output was limited compared to that in France in the same period.

¹² Texto original: After the period analyzed by North and Weingast, the political conditions for this de facto federalism -- the fragmentation of national power -- dissipated. The apparent stability of the system of locally oriented government was undermined in the nineteenth century by the growth of organized and disciplined parties.³⁵ Over a period of roughly fifty years, starting in about 1830 and accelerating with the passage of the Second Reform Act in 1867, the largely independent MP, usually elected without serious competition, intent on

Apesar do modelo inglês de “federalismo”, só em 1787, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos é que nasce o estado federalista em si. As treze colônias inglesas na América, após a independência, procuravam uma forma de proteger-se das constantes ameaças da metrópole inglesa, uniram-se para somar suas forças de defesa e formaram o pacto confederativo, intitulado de “Artigos da Confederação”.

Acontece que esse pacto permitia a qualquer tempo a secessão, ou seja, a saída do pacto por parte dos Estados que o compunham e isso fragilizava a confederação, tendo em vista que a divergência na forma de atuação e da política de alguns Estados os botavam em constante disputas.

Aqui notamos uma das características do federalismo: a relação de poder a nível internacional. É uma das características de um estado moderno a detenção de soberania. Apesar de haver uma grande discussão acerca de a soberania ser característica fundamental ou não de um estado (tendo em vista que autores argumentam a possibilidade de haver estados sem soberania [BONAVIDES, 2006, p. 136]), dentro da ideia de federalismo sua análise é fundamental.

A soberania foi amplamente discutida no período de formação da federação dos Estados Unidos da América, tendo em vista que a mudança de confederação para federação incluiria necessariamente uma supressão da soberania daqueles estados e uma substituição por autonomia de cada um deles, ou seja, o poder irrestrito de tomada de decisão, definição de forma política ou de constituição de relações internacionais, seria diluído e partilhado com o poder central da União que se formaria em seguida.

Os Estados, até então soberanos, reuniram-se na cidade Filadélfia e estruturam a base da Federação Norte-Americana, dando origem à primeira constituição federal da história. Constituição essa que era baseada nos valores da Revolução Francesa de luta contra o absolutismo e em favor da igualdade formal entre os cidadãos.

Porém, a configuração de distribuição de poder nem sempre se manteve nos acordos firmados pela Convenção da Filadélfia de 1787, no século seguinte o debate sobre soberania volta a ser questionado devido à imposição do fim da escravidão pelo governo central, dando origem à guerra de secessão, onde estados que eram contra o abolicionismo, em sua maioria

voting his conscience, and representing the particular claims of his local community, was replaced by the disciplined partisan chosen more often in contested election, focused on enacting his party's program. The system of private member legislation declined rapidly and was replaced by party programs pledging nationally oriented legislation. The norms and practices of cabinet government and party responsibility subsequently began to develop

localizados ao sul do país, reivindicaram mais autonomia frente aos estados que eram a favor do abolicionismo, localizados ao norte. Conforme nos explica Adalberto Pimentel de Souza:

Não se pode deixar de fazer referência à Guerra de Secessão (1861-1865) havida entre os Estados do Norte e do Sul, em que os pontos de conflitos giravam em torno de problemas relativos à escravatura e à autonomia dos Estados membros. E, com o fim da guerra, com a derrota dos sulistas, restaurou-se a federação e foi abolida a escravatura, preservando-se uma marcante característica autonomista entre os Estados (SOUZA, 2005, p. 171)

Nesse sentido, para melhor entendimento convém pontuar algumas diferenças entre a confederação e a federação, conforme a definição de Dalmo Dallari (1986):

A diferença Fundamental entre união de Estados numa confederação ou numa federação está na base jurídica. Na confederação os integrantes se acham ligados por um tratado, do qual podem desligar-se a qualquer momento, uma vez que signatários do tratado conservam sua soberania e só delegam os poderes que quiseram e enquanto quiserem. Bem diferente é a situação numa federação, pois aqui os Estados que a integram aceitam uma Constituição comum e, como regra, não podem deixar de obedecer a essa Constituição e só têm poderes que ela lhes assegura. (DALLARI, 1986, p. 15)

Dallari (1986) nos traz outra característica acerca da federação: a organização jurídica. Na federação não há uma hierarquia jurídica entre os entes federados, apesar de aparentemente a União estar em posição de “superioridade” em relação aos entes federados, deve ser resguardando que não haja um controle absoluto de um ente sobre os outro. Para que isso se opere deve haver algo que se sobreponha hierarquicamente acima tanto da União como dos Estados e essa força organizacional é representada pela Constituição da Federação que delega os poderes e competência a cada ente presente no pacto federativo.

Além da diferenciação entre soberania e autonomia, e da existência de uma legislação em posição de superioridade aos entes federados, podemos destacar também como característica do federalismo a existência de partição do poder, das competências de atuação e do orçamento e a impossibilidade de secessão, ou seja, uma dissolução da federação ou a desvinculação de um ou mais entes federados.

No Brasil, os primeiros passos para o pacto federalista foram ainda na época império, com a independência do país surgiu a necessidade de formação política própria para o contexto brasileiro, naquele período houve uma disputa pela formação de uma “monarquia federal” defendida pelos liberais e uma monarquia centralizada, defendida pelos conservadores. Com a outorga da Constituição de 1824 a proposta mais centralizadora venceu. Porém, posteriormente

àquela Constituição as disputas continuaram, o que levou a reformas legais com vistas à descentralização do poder para províncias e cidades.

A nível provincial a reforma foi mais expressiva no ano de 1831, formando “Assembleias Legislativas Provincias” com competências exclusivas de legislação resguardando os interesses locais. Conforme explicado por Leonam Liziero:

O apogeu da reforma descentralizadora, com forte espírito federativo, se deu com a promulgação do Ato Adicional de 1834, resultado amenizado de um radical projeto de monarquia federalista proposto pelos liberais (DOLHNIKOFF, 2007, p.93-94). Houve uma profunda revisitação das competências das Províncias, de modo a consagrar a autonomia destas (DOLHNIKOFF, 2007, p. 97). A mais significativa delas foi a extinção dos Conselhos Geraes de Província e suas substituições pelas Assembléas Legislativas Provincias. Com este novo órgão em cada Província - com o procedimento eleitoral estabelecido pelo mesmo Ato, há uma notável descentralização da competência legislativa, anteriormente pertencente apenas à Assembléa Geral. Bem anacrônica foi a situação gerada, uma vez que o poder dado às Assembléas Provincias parece, pela leitura do Ato Adicional de 1834, excluir uma interferência legislativa da Assembléa Geral em assuntos eminentemente provinciais. Se houve uma intenção nesta reforma constitucional de descentralizar o governo imperial, não haveria sentido aparente em manter um sistema de competências legislativas concorrentes. Comparando-se estas competências das Assembléas Provincias estabelecidas no artigo 10 deste Ato com as atribuições do poder legislativo prescritas a partir do artigo 13 da Constituição Política de 1824, percebe-se o estabelecimento de competências residuais para a Assembléa Geral, restando às Assembléas Provincias um rol taxativo de competências exclusivas. (LIZIERO, 2017, p. 120)

No âmbito das cidades e vilas, equivalente aos atuais municípios, foram criados os “Senados das Câmaras”, denominação usada para as Câmaras Municipais. Essas Câmaras exerciam papel muito importante na administração local, eram dotadas de vereadores, juízes, almotacéis e outras autoridades. No Brasil Império foi instituída, constitucionalmente, a criação de “câmaras das cidades e vilas” que reduziam a competência nacional, onde os vereadores eram eleitos e seu presidente era o mais votado. José Afonso da Silva explica o nascimento desses órgãos:

A 1º de outubro de 1828, promulgou-se a lei regulamentar das Câmaras das cidades e das vilas, como determinava a Constituição. Foi a primeira Lei Orgânica Municipal do Brasil, dando configuração própria à nossa organização municipal. Dispôs sobre a eleição dos vereadores, sobre o funcionamento das Câmaras, sobre suas atribuições e sobre seus empregados. Cumpria-lhe deliberar, mediante posturas, sobre os meios de promover e manter a tranquilidade, segurança, elegância e regularidade externa dos edifícios e ruas das povoações (art. 71), numa enumeração minuciosa, em seu art. 66, que pode bem orientar a conceituação do peculiar interesse municipal das constituições posteriores. (SILVA, 2006, p. 383)

Apesar de formalmente ser um estado unitário, o modelo político do império chegou a experimentar as descentralizações políticas, mesmo que de forma limitada. Essa configuração

se explica pela necessidade de o governo central lidar com elites que dominavam os diversos territórios subnacionais e influenciavam diretamente o poder central.

Miriam Dolhnikoff (2003) demonstra como havia uma forte autonomia provincial apesar do governo central nomear o presidente de cada província. Segundo a autora os presidentes provinciais possuíam baixíssimo poder tanto “reativo” quando “ativo”, em sua argumentação ela apresenta evidências de que os presidentes provinciais eram impedidos de propor projetos, bem como, apesar de possuir poder de veto dos projetos da assembleia provincial, o qual poderia ser derrubado pela maioria dos deputados presente nas sessões deliberativas (DOLHNIKOFF. 2003, p. 119). Situação que os faziam depender de negociações prévias com os membros das assembleias para manter seus vetos.

O país só adota o estado federativo formalmente pela primeira vez em 1891, com a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil e a proclamação da forma republicana de estado. Além da menção à federação no nome da constituição republicana do país, o texto traz também em seu primeiro artigo a nova forma de estado e divisão do território: “Art.1º - A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se por união perpétua e indissolúvel de suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”

O período da primeira república (1891 a 1929) pode ser considerado um período de transição. Trocou-se o império por uma república com bases oligárquicas, conservando o poder nas mesmas elites que detinham o poder econômico no período imperial e que compunham as câmaras provinciais e das vilas. Enquanto no período imperial esses representantes eram eleitos por votos censitários¹³, na primeira república avançou-se para os votos abertos a quaisquer cidadãos, excluindo os analfabetos.

A exclusão dos analfabetos do sufrágio na primeira república é fundamental para entendermos como as elites detinham o poder nesse período, agora não só nas províncias e vila ou cidades, mas também no governo central. Segundo os censos demográficos realizados em 1872, 1890 e 1920 o analfabetismo representava 82,3% e 82,6% nos dois primeiros censos realizados no período pré-republicano e 71,2% no ano de 1920, início da última década da primeira república (FERREIRA e CARVALHO, 2018, p.4).

Por outro lado, foi nesse período que houve intensas transformações no poder e no espaço. Tendo em vista que o país passava de uma economia pré-capitalista, pautada no modelo escravista e semifeudal dos latifúndios, para um modelo de burguesia urbana industrial. Período

¹³ O voto censitário é o sufrágio exercido apenas por pessoas que possuam determinado critério econômico.

que Florestan Fernandes (1974) chama de “expansão do capitalismo competitivo” que vai desde os últimos vinte anos do século XIX até o fim da década de 40 do século XX (FERNANDES, 1974, p. 224).

Tal fato daria base para uma transformação na distribuição de poder pelo território que culminou em uma revolução no ano de 1930, a promulgação da Constituição de 1934 que manteve a base federalista, porém, dessa vez com maior expressão popular nas decisões. A Constituição de 1934 inovou trazendo em seu bojo a possibilidade de voto feminino, do voto secreto, reforçou e formalizou as competências estaduais e formulou regras de cooperação entre os municípios, com especial sensibilidade a questão da seca na Região Nordeste (CABRAL, 2011, p.143).

Ocorre que essa constituição perdurou por um curto período de tempo. Três anos depois veio o golpe de Getúlio Vargas iniciando um período autoritário que perduraria até 1945, o Estado Novo. Outorgou-se a Constituição conhecida como “Polaca” que restringia a possibilidade de eleição para os chefes dos executivos dos estados e municípios, limitando o poder de nomeação ao governo federal.

Assim como em 1937, no período militar (1964 a 1985) a União exercia amplos poderes sobre toda a esfera pública nacional, nomeando governadores e prefeito, restringindo eleições legislativas¹⁴, chegando por vezes a ocorrer intervenções diretas nas nomeações dos demais poderes.

As constituições do Estado Novo de 1937, da redemocratização de 1945 e a da Ditadura Militar de 1967, mantiveram a forma federativa em forma bidimensional (União e Estado). Porém, os municípios já existiam nessas constituições e detinham uma forma “neutra” na relação federativa: possuíam autonomia naquilo que era conveniente em matéria local, certa autonomia política, mas não eram formalmente considerados entes federados, ou seja, resguardando um caráter de subordinação aos demais componentes do estado federal brasileiro.

Com o fim da ditadura militar, no ano de 1985, Tancredo Neves é eleito o primeiro presidente civil após vinte anos de eleições de generais do exército para o cargo de chefe do executivo federal. Tancredo Neves, entretanto, nunca chegou a assumir a presidência, vindo a falecer antes da posse, o que levou o vice-presidente eleito José Sarney a assumir a presidência

¹⁴ O fato de ainda haver eleições para o legislativo mesmo em períodos autoritários do Brasil é uma peculiaridade da nossa história. Apesar de haver fechamento do congresso em alguns momentos perdurou, com restrições, a possibilidade de voto no país, ao menos no âmbito legislativo. No período militar a escolha política foi restringida a apenas dois partidos: o MDB, partido de maioria civil e com bandeiras democráticas que existe até os dias de hoje, e o ARENA, partido composto por maioria militar que exerceu os cargos executivos até o ano de 1985. Os demais partidos existentes anteriormente a 1964 foram considerados ilegais com edição do Ato Institucional nº 2, tendo inclusive parte dos seus líderes perseguidos, presos e exilados (RIDENTI, 2014, p. 6 -12)

naquele momento. Entre as promessas de campanha da chapa eleita estava a abertura democrática do país e a elaboração de uma nova constituição, as quais foram cumpridas pelo presidente José Sarney e em 1987 se inicia a Assembleia Nacional Constituinte.

Promulgada em 1988, a atual Constituição da República Federativa do Brasil, reforçou a ideia de repartição política pelo território na federação, ampliou os direitos fundamentais, sociais e políticos, trazendo em seu bojo um forte sentimento de repressão ao autoritarismo. Além de um ampliar a descentralização política no país, trazendo de forma inovadora um novo status aos entes federados: os municípios agora se tornariam entes federados, iniciando um período inédito de distribuição de poder para as administrações locais.

Na breve narrativa acerca do desenvolvimento da federação brasileira e da federação americana podemos notar como são distintas suas bases fundacionais. Além de um lapso temporal de cerca de um século e meio entre suas formalizações, a forma de construção da federação é totalmente distinta. Enquanto o federalismo americano se constrói a partir da necessidade de defesa dos estados soberanos que se tornariam um só estado, no Brasil a federação surge de um movimento voltado a valorização do poder local, a partir da força das elites locais e da necessidade de correção de assimetrias regionais que o poder central não conseguiria alcançar.

A forma de construção da federação é diferente em cada uma das federações no mundo, isso faz com que pesquisadores busquem classificar as federações de acordo com suas semelhanças e o critério de formação acaba por gerar duas classificações: as federações centrípetas, onde a força formadora da constituição tem um vetor voltado à centralização, como é o caso da federação norte americana e as federações centrífugas onde o vetor de formação se volta ao local, ou seja, ao aumento de poder das menores partições do território, como é o caso brasileiro.

Nos casos analisados percebemos que há grandes assimetrias entre as federações. A federação brasileira, por exemplo, tende a concentrar o poder na União, tendo em vista que a distribuição do poder do estado ocorre de forma lenta e com mais resistência à descentralização, enquanto na federação americana esse processo é inverso: os estados detêm mais poder e o centralizam de forma mais lenta através de concessões quando necessário.

Apesar da última reforma na federação trazida pela Constituição de 1988 ter ampliado as possibilidades de distribuição de poder dentro dos territórios, ainda há críticas à centralização do poder na União em detrimento de estados e municípios, concentração de arrecadação a nível federal, uma discrepância entre as competências destinadas aos municípios e sua possibilidade

de arrecadação e atuação. O que leva a discordâncias por partes de estudiosos do assunto, como podemos observar:

A simetria constitucional forçada a extremos quase ridículos, entrava a criatividade, sempre desejável e própria nas federações, padronizando erros de tal forma que se pode prever para o futuro o mesmo cenário do passado: um redondo fracasso em termo de modelo para o desenvolvimento, máxime se praticado com a inabalável rigidez que geralmente vem imposta econômico e financeiros de cada unidade, que, para ser criativa, deveria ser autônoma.” (MOREIRA NETO, 2006, p. 15)

José Afonso da Silva (2006), por sua vez, também critica o modelo federal brasileiro instituído em 1988, afirmando não ser, de fato, o município uma entidade federativa e sim um componente da federação, conforme podemos observar:

Em verdade, não nos parece que só do fato de sua inclusão naqueles artigos lhe erigem entidade federativa; não se criou uma Federação de Municípios, tanto que estes ainda ficam sujeitos à intervenção dos Estados, não da União. O que a Constituição de 1988 consagrou foi a configuração do Município como componente da Federação, mas eles não eram entidades federativas. É essa a situação do Município, neste particular, sem embargo de ser ele um ente político, coisa que os Territórios não eram. (SILVA, 2006, p. 385-386)

Devemos ressaltar que a figura do “município” não se restringe à constituição de 1988 do Brasil, como já observamos, tampouco é uma exclusividade brasileira. Outros países adotam em suas estruturas políticas os municípios como menor parte de administração territorial.

O município aparece em países da América Latina como Argentina, Bolívia, Paraguai e o próprio Brasil, países europeus como Dinamarca e Finlândia e países asiáticos como a China, Filipinas, Turquia e Vietnã. A peculiaridade de definição municipal no Brasil reside na ideia de haver um terceiro grau na própria federação, ou seja, o município ser parte autônoma tanto administrativa como politicamente.

Os casos da Argentina e da Bolívia são interessantes para analisarmos a efeito de comparação.

A Argentina adota uma forma federal de estado, organizada a partir de províncias e a organização política argentina atribui às províncias autonomia de decisão acerca do regime político adotado nos municípios. A descentralização política no contexto argentino acende algumas dificuldades que podem inclusive serem comparadas às encontradas o Brasil, como a grande atribuição de competências que são conquistas de um modelo mais democrático de nação, porém que acabam por atribuir um peso excessivo aos componentes federativos locais, os quais até então possuíam atribuições simples de manutenção de vias públicas, conforme explica Daniel Arroyo (1997):

Em resumo, o impacto da reforma do Estado a nível local tem sido múltiplo e, embora tenha gerado uma série de novas oportunidades, também tem confrontado os governos municipais com uma série de novos problemas para o qual não estavam preparados. Podemos chamar a este processo a "municipalização" da crise do Estado a ideia de que as novas realidades do Estado Nacional têm um impacto directo nos governos que até há não mais de uma década apenas tinham como funções principais a manutenção das estradas urbanas e rurais. (Arroyo, 1997, p. 317, tradução nossa)¹⁵

Apesar disso, o caso argentino também traz uma mudança na própria forma como a sociedade se organiza a partir da nova estrutura de descentralização implantada na Constituição do país em 1994, nesse sentido:

Em síntese, as mudanças produzidas na relação Estado-sociedade modificaram os padrões operacionais do aparato público local e dos atores sociais, promovendo o surgimento de um conjunto heterogêneo de organizações desenvolvidas pela própria sociedade civil que requerem uma análise aprofundada sobre o papel do município em questões sociais, as possibilidades dessas organizações e perspectivas para o trabalho conjunto em nível local. (Arroyo, 1997, p. 318, tradução nossa)¹⁶

A Bolívia, ao contrário, possui um estado unitário, ou seja, conserva a autonomia política apenas no governo central, porém, tem grande descentralização administrativa e adota a figura do município como administração das partes menores do território. A constituição boliviana resguarda a autonomia municipal e destina um capítulo especificamente para os instrumentos de defesa desta autonomia, inclusive definindo eleições para a administração local. Caso similar aos modelos das constituições brasileiras anteriores à atual constituição federal.

Na prática, contudo, a Bolívia apresentou reformas que chegam a aproximar a organização política do país ao federalismo, apesar de ainda ser um estado unitário, a pressão popular pela descentralização impôs reformas que levaram o governo central a distribuir uniformemente recursos e competências aos novos governos locais, porém, sem que houvesse uma maior descentralização política, como ocorreu na Argentina e no Brasil.

Porém, mesmo não havendo uma descentralização política *a priori* o país ensaia apresentar um redesenho de sua sociedade a partir da descentralização, com a criação de novos

¹⁵ Texto original: En síntesis, el impacto de la reforma del Estado sobre el nivel local ha sido múltiple y, si bien ha generado un conjunto de nuevas oportunidades, también ha enfrentado a los gobiernos municipales con un conjunto de nuevos problemas para los cuales no estaban preparados. A ese proceso lo podemos denominar "municipalización" de la crisis del Estado sobre la idea de que las nuevas realidades del Estado Nacional tienen un impacto directo sobre gobiernos que hasta hace no más de una década sólo tenían como funciones primordiales el mantenimiento de la ciudad y de los caminos rurales. (Arroyo, 1997, p. 317)

¹⁶ Texto original: En síntesis, los cambios producidos en la relación Estado-sociedad han modificado las pautas de funcionamiento del aparato público local y de los actores sociales, potenciando el surgimiento de un conjunto heterogéneo de organizaciones desarrolladas desde la propia sociedad civil que obligan a un análisis profundo respecto del rol del Municipio en materia social, de las posibilidades de estas organizaciones y de las perspectivas de trabajo conjunto en el ámbito local. (Arroyo, 1997, p. 318)

atores sociais e políticos surgindo a partir da administração local, conforme explica José Blanes (2003):

Desde o impulso inicial, o da fase estatal da proposta de participação popular, nascem ou se baseiam nelas propostas da cidadania, ainda muito diversas e dispersas em suas formas de expressão, em torno das condições da sua relação com o Estado. Estes são orientados para a questão da distribuição de receitas públicas, para a expansão, ao longo deste caminho, da clientela política e funcionalidade, e, dentro dela, liderança social. Até agora, a liderança social não ia além dos limites estreitos da vida em comunidade e união agrícola. Estas são lideranças em processo de expansão de suas dimensões territoriais. É o momento em que observamos que muitas coisas podem estar a acontecer de baixo para cima.¹⁷ (BLANES, 2003, p. 185 – tradução nossa)

Essas contradições entre os modelos adotados em outros países expõem as características que são únicas no modelo municipalista brasileiro, trazendo uma herança municipalista bem mais antiga que os outros dois países, que passam a adotar esse modelo no final do século XX. O Brasil, por outro lado, já pautava esse debate desde seu período imperial (1822- 1889), amadurecendo suas características e chegando ao maior nível de descentralização com a redemocratização a partir de 1985.

Além da formalização constitucional dos municípios efetivamente como entes federados, o modelo brasileiro tornou-se simétrico, dando igual *status* a todos os municípios, independentemente de uma formulação pelos estados dos quais fazem parte.

Por outro lado, diferente dos estados que possuem sua representação no Senado Federal, os municípios não possuem uma representação no legislativo nacional, tampouco no legislativo estadual. Além de não possuírem um sistema judiciário independente, cabendo aos estados a organização judiciária nos territórios municipais.

A descentralização, portanto, é ponto fundamental para entendermos as peculiaridades que emergem na federação brasileira. Podemos dividir as descentralizações em políticas e administrativas, a primeira tendo caráter decisório no processo de elaboração das políticas e a segunda se concentrando na execução dos serviços do estado, ou seja, quando há descentralização política o órgão que descentraliza cede parte de seu poder decisório e, conseqüentemente, a execução das decisões para os demais órgãos e quando há descentralização administrativa apenas a execução é transferida. Em regra, a descentralização política é definida constitucionalmente, enquanto a administrativa legalmente.

¹⁷ Texto original: A partir del impulso inicial, el de la fase estatal de la propuesta de participación popular, van naciendo o partiendo propuestas de la ciudadanía, todavía muy diversas y dispersas en sus formas de expresión, en torno a las condiciones de su relación con el Estado. Éstas se orientan al tema de la distribución de los ingresos públicos, a la expansión, por este camino, de la clientela política y la funcionalidad, y, dentro de ella, del liderazgo social. Hasta ahora, el liderazgo social no superaba los estrechos límites de la vida comunitaria y sindical agraria. Se trata de liderazgos en proceso de expansión en sus dimensiones territoriales. Es el tiempo en el que se observa que muchas cosas pueden estar pasando desde abajo hacia arriba. (BLANES, 2003, p. 185)

A descentralização administrativa, no entanto, se intensificou. A distribuição dos recursos e a arrecadação de impostos de competência municipal foi aumentada após 1988, ao passo que suas atribuições e competências também foram ampliadas. A criação de fundos de repasse, como o Fundo de Participação dos Municípios, o Fundo de Manutenção da Educação Básica e a distribuição dos Royalties da produção de petróleo e minérios chegou ao montante de 155 (cento e cinquenta e cinco) bilhões de reais no ano de 2019¹⁸, correspondendo a 4,3% do montante de arrecadação federal, além da arrecadação própria dos tributos municipais.

Por outro lado, os serviços básicos também foram altamente descentralizados, levando aos municípios o papel de principal provedor de educação básica e saúde de atenção familiar, conforme explica Celina Souza:

A partir de meados dos anos 1990, os governos locais passaram a ser os principais provedores dos serviços de saúde e de educação fundamental, a partir de regras e de recursos federais, as quais visam a garantir aos cidadãos locais padrões mínimos de atendimento. A adesão dos municípios a essa transferência tem sido avaliada como um sucesso em termos quantitativos, principalmente no que se refere à saúde. Tal sucesso tem sido creditado a uma política concebida como um sistema complexo de relações intergovernamentais que combina incentivos e sanções aos entes subnacionais. Essa transferência pela responsabilidade de implementação é avaliada como tendo reduzido os conflitos entre os governos locais pela disputa pelos recursos federais. Por outro lado, e dado que as políticas de saúde e de educação foram basicamente municipalizadas, as relações intergovernamentais que se estabeleceram são muito mais frequentes entre a União e os municípios, com participação limitada dos governos estaduais. (SOUZA, 2005, p. 116)

Como podemos perceber, as contradições da federação brasileira são amplas: ao passo que há uma descentralização política formal, ainda há um limite dessa descentralização política na prática, no contexto criado após a promulgação da Constituição de 1988. As relações de cooperação e competição entre os entes federados ainda necessitam uma atenção, mas há avanços no tocante à descentralização política municipal a partir do modelo de federação que adotamos na república pós democratização.

2.2. O FEDERALISMO: Uma questão ideológica?

Falar de ideologia é uma tarefa árdua, quando pesquisamos pelo termo encontramos uma quantidade muito expressiva de conceitos e definições acerca do que é ideologia. Além disso, a temática que trabalhamos é acima de tudo ideológica, a própria forma jurídica é, como

¹⁸ Dados do Portal da Transparência do Governo Federal, disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>, consultado em 25/02/2020.

já dito anteriormente, uma expressão ideológica, ou seja, é a materialização de uma forma política para definir relações sociais.

Como explicamos na primeira parte deste trabalho, a base teórica que adotamos traz ao texto a ideia de que no contexto capitalista as formas de produção definem as modificações do espaço e o direito. Trata-se da ideia marxiana, a qual explica a produção e a acumulação como fatores que retiram do ser humano a base do trabalho, ou seja, tornam a mercadoria uma entidade superior às próprias relações do ser humano com a natureza, com outros seres humanos e com a obra de seu trabalho.

Nesse sentido a mercadoria estaria numa posição de comando em relação à forma como se produz as relações humanas e também à forma como o ser humano modifica o espaço. Essa lógica é refletida até mesmo no cotidiano daquelas pessoas que compõem as classes dominantes, fazendo-as acreditar em uma forma valor que as levam para o consumo e acumulação de riqueza sem um objetivo que não seja o próprio consumo e a acumulação de riquezas.

As classes consideradas classes dominadas além da ideologia da mercadoria que moldam seu comportamento, também recebem imposição de limitação econômica as obrigando a vender sua força de trabalho e viver com uma pequena margem de possibilidades de escolha.

As instituições políticas, por sua vez, nada mais são do que uma criação do ser humano para organizar-se entre si. Diferente do que possa parecer ao senso comum ou alguns pensadores que buscam desenvolver verdade indiscutíveis, a forma Estado, os direitos fundamentais e a democracia, são uma criação da nossa era, historicamente podem, inclusive, serem consideradas instituições bem jovens e tampouco são adotadas de forma unânime no mundo atual.

A federação é um fenômeno recente na história mundial. Sua primeira experiência formal e jurídica ocorre com a federação norte americana iniciada em 1776. Período que coincide com outros eventos históricos na formação do período capitalista, como a revolução industrial¹⁹ e com a revolução francesa (1789 a 1799). As bases teóricas da criação dessa nova forma de estado nascente naquele momento vêm dos teóricos liberais que combatiam o poder absoluto das monarquias, ou mesmo advogavam uma ruptura entre a coisa pública e a religião.

Porém, além da base teórica criada pelos autores clássicos, cabe destacar que o federalismo por si só representa uma ideologia política. Com razões de ser distintas em cada

¹⁹ Eric Hobsbawm (2005, p. 30) argumenta que apesar de a gênese da revolução industrial ocorrer por volta dos anos 1760, seu ápice ocorre em 1780, década que o autor considera mais relevante para os acontecimentos que impulsionaram a manufatura na Europa.

uma das experiências federais, o federalismo é construído a partir de disputas ideológicas que o levam a ser considerado o modelo mais propício a ser adotado naquele momento.

Norberto Bobbio (1998) discute em seu Dicionário de Política a possibilidade de o federalismo possuir uma dupla conceituação. A primeira, mais simples, se trata de classificações acerca das características dos estados federais. Porém, a segunda busca discutir um certo tipo de comportamento adotado por aquelas pessoas que vivem em um estado federal, o fato de viver a égide deste tipo de estado molda as decisões e relações sociais:

Se o primeiro significado não é controvertido, porque se baseia na teoria do Estado federal, modelo constitucional que foi objetivo de numerosos estudos, que ilustraram em seus aspectos fundamentais sua estrutura e seu funcionamento, ele é sem dúvida redutivo. De fato, de um lado se não se tomam em consideração as características da sociedade, que permite manter e fazer funcionar as instituições políticas. Portanto, se o Estado federal é um Estado dotado de características próprias, que o distinguem dos outros tipos de Estado, devemos conjecturar que tenham algum caráter federal os comportamentos daqueles que vivem nesse Estado. De outro lado, devemos relevar a presença de comportamentos federalistas também fora dos Estados federais: na Europa, durante os séculos XIX e XX, inicialmente indivíduos isolados, em seguida verdadeiros movimentos organizados utilizaram os princípios federalistas para definir suas atitudes políticas. (BOBBIO, 1998, p. 475)

O autor atenta para a disparidade entre estados unitários e federais, enquanto o primeiro tende a buscar a uniformização dos povos que o compõe, o segundo tem, em certa medida, um respeito a diferentes culturas dos povos de cada território. Por certo, essas características não se operam em todas as experiências de estados nacionais, havendo estados unitários com mais liberdade e empoderamento de populações locais e, por outro lado, estados federais centralizadores.

Ocorre que dentro de uma nação há certos sentimentos de união entre as populações que habitam todo o território e outras que situam em disputa essas mesmas populações. Norberto Bobbio (1998) aponta para duas possibilidades de prosperidade do federalismo: (1) em nações em que as ameaças externas tensionam uma união nacional buscando reforçar as defesas e (2) em nações onde as tensões internas beiram ao colapso nacional e a descentralização do poder contém os sentimentos separatistas, conforme explica o autor:

De fato, de um lado, a luta de classes dividindo a sociedade inteira no antagonismo entre burgueses e proletários tende a fazer prevalecer o sentido de pertença a uma das partes sociais em conflito sobre qualquer outra solidariedade de grupo e impede a instauração de fortes laços de solidariedade a nível de coletividades locais, indispensáveis ao aparecimento e à persistência da bipolaridade sociais típicas da sociedade federal. De outro lado, a pressão dos conflitos de poder determina o fortalecimento do poder central às custas dos poderes locais, necessário para uma rápida mobilização da sociedade em caso de guerra. Rompendo o equilíbrio político interno entre o centro e a periferia, essa pressão favorece a afirmação do nacionalismo

e do monismo social às custas da lealdade para com as coletividades locais e do pluralismo social. (BOBBIO, 1998, p. 483)

O autor conclui o raciocínio dando os seguintes exemplos:

Portanto, as experiências federalistas se têm desenvolvido naqueles Estados aos quais o sistema mundial das potências atribui um papel neutral (Suíça) ou isolacionista (Estado Unidos), que os mantinha resguardados dos efeitos centralizadores dos conflitos internacionais. De outra parte se manifestaram em regiões onde a ameaça de fortes tensões sociais tem sido contida pela possibilidade oferecida aos oprimidos e aos insatisfeitos de colonizar imensos espaços livres (e de fato o Federalismo nos Estados Unidos, no Canadá e na Austrália tem muitos aspectos em comum com o colonialismo) ou no pequeno Estado, como a Suíça, onde os problemas de Governos têm mais caráter administrativo do que político, isto é, em situações nas quais a luta de classe não assumiu formas tão radicais que impeçam a formação de uma certa solidariedade no interior das comunidades de base. (BOBBIO, 1998, p. 483)

Nesse sentido, ao abordarmos a formação da federação no Brasil, nos deparamos com um intenso debate desde o período de independência e formalização do Brasil Império acerca do liberalismo. Naquele período, federalistas com discursos mais liberais, e centralizadores, que defendiam o conservadorismo, disputavam a formação do estado brasileiro. Os conservadores em um primeiro momento sagraram-se vencedores estabelecendo um império com modelo de estado unitário, porém, ao longo do período imperial ocorreram reformas descentralizando o poder para as províncias e cidades.

Devemos ressaltar que a ideia de um estado federal não era implícita à formação republicana no país, o próprio Rui Barbosa, um dos liberais mais influentes do fim do período republicano, proferiu discursos ressaltando ser a favor de um estado federal mesmo na vigência de uma monarquia constitucional: “Eu era, senhores, federalista, antes de ser republicano. Não me fiz republicano, senão quando a evidência irrefragável dos acontecimentos me convenceu de que a monarquia se incrustara irredutivelmente na resistência à federação”. (FUNDAÇÃO CASA RUI BARBOSA, 1999, p. 84)

Contudo, apesar do debate que atravessa dois séculos, o modelo de federação do Brasil não representa um modelo fechado, ou seja, um modelo construído a partir de bases “científicas” que imite um modelo pronto importado de outro país. As bases que constroem a federação brasileiras são flagrantemente nacionais, gerando discordância entre estudiosos que buscam explicar a forma peculiar como o estado brasileiro é moldado. Nesse sentido, Maria Fernandes Caldas faz o seguinte raciocínio:

De fato, o modelo de federação que se consolidou no país é bastante controverso, não havendo consenso na literatura sobre quem se favorece com a divisão do poder. Tendemos a entender o federalismo no país como um modelo particular, que reflete, como não poderia deixar de ser, a cultura sociopolítica brasileira. De fato, sua motivação não foi e nem está relacionada à necessidade de manter a unidade da nação

uma vez que esta nunca esteve ameaçada (a despeito de alguns movimentos separatistas). É, na verdade, o pacto resultante da disputa de poder entre as oligarquias regionais, característica que sempre fez e que continua fazendo parte da cultura e das estratégias políticas da nação. (CALDAS, 2018, p. 153)

Reside aqui a ideia central por trás de uma ideologia federalista: a manutenção de uma união de entes federados dotados de poderes, autônomos e com níveis relativos de hierarquia entre si, se deve a um consenso, ou ao menos a um pensamento hegemônico, na sociedade que mantém este modelo.

Por certo que qualquer modelo político depende de um pensamento comum que o sustente. Porém, essa conclusão é importante para entendermos que o federalismo, apesar de ser um modelo jurídico, não pode impor-se apenas por uma ordem jurídica, ele deve ser construído a partir de uma situação sociopolítica e espacial que o sustente. Essa conclusão é observada por Jonh Ferejohn (2001, p.8)

As instituições genuinamente federais devem ser credivelmente robustas contra as ampliações de poder nacionais e provinciais. Ou seja, os acordos federais devem representar um compromisso das partes em geral de abster-se de invadir os direitos de seus parceiros federais. Como esse problema de compromisso pode ser resolvido ou gerenciado? A maneira óbvia de gerenciar esse problema é contratar tribunais independentes para forçar os estados e o governo nacional a respeitar as fronteiras jurisdicionais. Mas sempre foi difícil convencer os céticos de que os tribunais podem ser suficientemente independentes para fornecer garantias robustas desses limites institucionais. De fato, na medida em que os tribunais dependam institucionalmente de outros órgãos nacionais, eles tendem a ser vistos como criaturas do governo nacional com pouca autoridade real para verificar seus poderes em assuntos importantes. E, se os tribunais nacionais não forem criados, os tribunais estaduais seriam vulneráveis a uma suspeita análoga. Por essa razão, pensamos que o federalismo imposto judicialmente, por si só, é provavelmente impraticável. (FEREJONH, 2001, p. 8/9, tradução nossa²⁰)

Portanto, nestes termos, importa ao estudo do espaço e do direito não apenas o retrato da realidade como se apresenta para nossos sentidos, mas também a construção do ideário que o levou até o ponto narrado.

²⁰ Texto original: Genuinely federal institutions must be credibly robust against both national and provincial aggrandizements of power. That is to say, federal arrangements must represent a commitment by the parties generally to refrain from trespassing on the rights of their federal partners. How might this commitment problem be solved or managed? The obvious way to manage this problem is to enlist independent courts to force both the states and the national government to respect jurisdictional boundaries. But it has always been difficult to convince skeptics that courts can be made sufficiently independent to provide robust guarantees of such institutional boundaries. Indeed, insofar as courts are institutionally dependent on other national bodies, they will tend to be seen as creatures of the national government with little real authority to check its powers on important matters. And, if national courts are not created, state courts would be vulnerable to an analogous suspicion. For this reason we think that judicially enforced federalism, by itself, is probably unworkable.

2.3. O DIREITO, ESPAÇO E FEDERALISMO NOS TRIBUNAIS: O Município putativo.

Como já abordamos anteriormente, a Constituição Federal de 1988 reformulou a forma federativa brasileira. A organização de municípios com *status* de ente da federação, independentemente de haver alguma especificidade local, passou a configurar todas as subdivisões dos territórios estaduais, os dando poder político e administrativo, além de autonomia nas decisões.

O Brasil desde a primeira democratização no fim do século XIX adotou uma forma de estado federalista. Porém, apesar da inspiração no federalismo norte americano, sempre houve peculiaridades acerca das relações entre os entes federados. Desde cedo o país adota um modelo dividido entre União e Estados, mas traz a figura municipal como uma subdivisão dos estados federados.

O município até a Constituição Federal de 1988 não apresentava características que o definiam como de fato um ente federado. A partir da promulgação desta carta magna os critérios para constituir um município eram menos uniformes, pois cada estado da federação passou a ter responsabilidade pela criação de lei complementar para definir os critérios de formação de novos municípios. A Constituição Federal, no entanto, trazia menos restrição e uma possibilidade grande de formação de novas unidades municipais. Era exigido pela legislação da União apenas que houvesse lei complementar estadual e “consulta pública às populações diretamente interessadas”, conforme o antigo artigo 18 da CRFB/88.

O resultado desta configuração foi a formação desenfreada de diversos municípios. Ressalte-se que a expansão da criação de municípios se apresenta como um fenômeno surgido com a redemocratização do país a partir do ano de 1985. Saindo de um contexto de centralização política pelo regime adotado, com redemocratização há uma rápida e extensa criação de municípios, conforme pondera Gustavo Gomes e Maria Dowell (2000):

Desde 1985, a intensa criação e instalação de municípios observada no país tem feito parte de um processo mais geral de descentralização. A tabela 2 mostra que, de 1984 a 1997, foram instalados (a instalação corresponde ao início de funcionamento efetivo do município, o que se dá com a eleição do primeiro prefeito. Obviamente, o ato de instalar pressupõe o ato anterior de criar o município) 1.405 municípios no país, sendo as regiões Sul e Nordeste aquelas com maior contribuição absoluta ao processo. Dado que, em 1984, existiam 4.102 municípios no Brasil, conclui-se que, nos 13 anos que vão de 1984 a 1997, o número total de municípios no país aumentou em 34,3% (GOMES e DOWELL, 2000, p. 9)

Ocorre que esse fenômeno não foi uniforme por todo o território nacional. Apesar de todos os estados brasileiros terem apresentado aumento nos números de emancipações no

período, alguns estados apresentaram números abaixo da média nacional, conforme podemos observar na tabela 01:

Tabela 1: Evolução do número de municípios no período de elaboração e de consolidação da Constituição Federal de 1988.

Estado	1980	2000	Crescimento no período
Rondônia	7	52	642,8%
Roraima	2	15	650,0%
Amapá	5	16	220,0%
Tocantins	Sem dados* ²¹	139	* ²¹
Mato Grosso	55	126	129,0%
Rio Grande do Sul	232	467	101,3%
Piauí	114	221	93,8%
Acre	12	22	83,3%
Pará	83	143	72,3%
Maranhão	130	217	66,9%
Santa Catarina	197	293	48,7%
Espírito Santo	53	77	45,3%
Rio de Janeiro	64	91	42,2%
Mato Grosso do Sul	55	77	40,0%
Amazonas	44	62	40,9%
São Paulo	571	645	12,9%
Paraíba	171	223	30,4%
Bahia	336	415	23,5%
Minas Gerais	722	853	18,1%
Pernambuco	164	185	12,8%
Rio Grande do Norte	150	166	10,6%
Alagoas	94	101	7,4%
Sergipe	74	75	1,35%

²¹ O Estado do Tocantins desmembrou-se do Estado de Goiás no ano de 1988 com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil. Além de Tocantins, também foram criados os estados de Rondônia e Roraima, os quais detinham a natureza jurídica de territórios federais.

Goiás	223	242	8,52%
Brasil	3991	5507	37,99%

Fonte: Dados obtidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15771-evolucao-da-divisao-territorial-do-brasil.html?=&t=downloads>

A situação de expansão acelerada dos municípios no país levou a intensos debates acerca da necessidade de reformulação das regras de criação desses entes federados. Até que em 1996 o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 15 restringindo ao governo federal a competência de elaboração de regra básicas de criação, incorporação, fusão e desmembramentos de municípios, através de lei federal complementar.

Ocorre que a legislação prevista na referida emenda não foi elaborada pelo legislativo federal até a data de elaboração deste trabalho²², o que tornou impossível a criação de novos municípios tendo em vista tratar-se de uma norma constitucional de eficácia limitada, ou seja, que depende da regulamentação infraconstitucional para começar a gerar efeitos.

Todo esse contexto levou a ainda mais divergências dentro dos estados, tendo em vista que mesmo com a promulgação da Emenda Constitucional nº15 ainda houve a criação de municípios com base em leis estaduais, como era a regra anterior. E o Supremo Tribunal Federal foi chamado a intervir, especificamente no caso do município Luís Eduardo Magalhães localizado no estado da Bahia.

A emblemática Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2240 protocolada pelo Partido dos Trabalhadores e relatada pelo Ministro Ayres Britto, trouxe para o contexto jurídico a possibilidade de reconhecimento dos municípios mesmo que formalmente sua elaboração tenha sido incompatível com as novas regras gerais, desde que eles já houvessem sido criados.

A decisão do Ministro Ayres Brito, com a complementação pela vista do Ministro Gilmar Mendes, usou de forma inusitada a comparação à figura do casamento putativo. O casamento putativo é um fenômeno jurídico onde as partes interessadas celebram, com todos os requisitos mínimos para a realização formal do ato, um casamento com um vício suscetível de anulação, ou seja, com uma irregularidade no processo adotado para a celebração do casamento, mas essa irregularidade poderia ou não ser anulada de acordo com a vontade das partes integrantes, nesse caso deve ser comprovada a boa-fé das partes para que então os efeitos do casamento possam ser convalidados.

²² O Congresso Nacional começou a debater o tema no ano de 2015, com a proposição do projeto de lei 175/2015, o qual aguarda deliberação das casas legislativas no ano de 2020.

Na emblemática decisão, o Tribunal decidiu por confirmar a existência e homologar a forma jurídica municipal ao espaço produzido pela população que, ao formar o município, passou a organizar-se e moldar o espaço como uma instituição política própria. O Ministro Ayres Brito não cita expressamente a palavra “espaço” em seu texto, porém, faz uma análise do que seria o espaço produzido a partir de uma decisão de formação municipal, como podemos ver no seguinte trecho de sua decisão:

O município --- permito-me aqui repeti-lo --- o Município foi efetivamente criado, assumindo existência de fato. No seu território foram exercidos atos próprios ao ente federativo dotado de autonomia. No dia 19 de julho de 2001, foi promulgada a sua lei orgânica. O Município legisla sobre assuntos de interesse local; até maio de 2006, foram sancionadas mais de duzentas leis municipais. O Município elegeu Prefeito e Vice-Prefeito, bem assim seus Vereadores, em eleições realizadas pela Justiça Eleitoral. Instituiu e arrecadou tributos de sua competência. Prestou e está a prestar serviços públicos de interesse local. Exerce poder de polícia. Em seu território --- isto é, no Município de Luís Eduardo Magalhães --- e foram celebrados casamentos e registrados nascimentos e óbitos. O Município recebe recursos federais e estaduais. Segundo dados obtidos pelo sítio do IBGE (www.ibge.gov.br), no ano de 2000 foram realizadas eleições no Município de Luís Eduardo Magalhães, organizadas pelo TER-BA, de que participaram 9.412 eleitores. Em 2004, eram 20.942 os eleitores do Município. No ano de 2001 o Município contava com 18.757 habitantes, que se movimentavam numa frota de 2.921 veículos. A população estimada pelo IBGE em 2005 é de 22.081 habitantes. A frota, por sua vez, saltou para 3.928 veículos em 2004. Em 2002 foram assentados 469 nascimentos no cartório de registros públicos. Em 2003 foram 383 registros. Também em 2002, o Município recebeu quotas do Fundo de Participações dos Municípios no valor de R\$ 4.011.364,34 e do FUNDEF da ordem de R\$2.128.461,58. No ano seguinte, R\$ 4.237.187,52 do FPM e, em 2004, R\$ 4.305.244,00 provenientes do FUNDEF. Em 2003 contava com 8.174 alunos matriculados, 7.842 na rede municipal de ensino, composta por 14 escolas e 262 docentes. No sítio da Prefeitura Municipal [www.luiseduardomagalhaes.ba.gov.br], dá-se notícia de que a cidade possui 7.000 aparelhos de telefone instalados, com o maior consumo *per capita* em telefonia celular do Estado da Bahia. Em suma, o Município de Luis Eduardo Magalhães existe, de fato, como ente federativo dotado de autonomia municipal, a partir de uma decisão política. Esta realidade não pode ser ignorada. Em boa-fé, os cidadãos domiciliados no município supõem seja juridicamente regular a autonomia política.

Ao observar as condições da população dentro do território do Luís Eduardo Magalhães, o Supremo Tribunal Federal, consciente ou não, analisa o espaço concebido se materializando no espaço vivido e percebido, afinal, como afirma Milton Santos (2004, p. 67) “O espaço resulta da intrusão da sociedade nessas formas-objetos. Por isso, esses objetos não mudam de lugar, mas mudam de função, isto é, de significação, de valor sistêmico. A paisagem é, pois, um sistema material e, nessa condição, relativamente imutável: o espaço é um sistema de valores, que se transforma permanentemente.”

Ou seja, com a mudança de *status* jurídico daquele território, as populações que lá viviam passam a agir como se a um novo espaço pertencessem. Assim, surge uma nova identificação com o ente local, como narrada pelo ministro com nascimentos, formação escolar,

trabalho e óbitos registrados naquele espaço; e uma política voltada a suas especificidades locais e não mais integrada a outra região.

A decisão, outrossim, reforça a ideia de que a normatividade formalista, em especial a defendida por Hans Kelsen (2000), não deve pautar em todos os casos o pensamento jurídico. Mas sim uma normatividade materialista, que leve em consideração o "ser" e não apenas o "dever ser".

Essa ideia é explicada por Thamy Pogrebinschi ao analisar a mesma decisão que analisamos neste trabalho:

O normativismo materialista permite que se compreenda de um modo não deontológico que o dever-ser do ser é aquilo que é. Mais do que isso, o normativismo materialista permite que se tome o vir-a-ser como uma realidade que prescinde da norma, ou que, ao fazer do fato a norma, converte a norma em fato. Formulando essa idéia de maneira mais simples, o que está em jogo é o reconhecimento da normatividade dos fatos. A força normativa dos fatos pode sobrepor-se às próprias normas, o que confirma que a defesa da normatividade não se esgota no conceito de norma. O Ministro Eros Grau, ao julgar a AOI 2240-7, parece ter isso em mente. (POGREBINSCHI, 2008, p. 184)

Nesse sentido, a forma jurídica é dual, transforma-se com os fatos e transforma os fatos. Conclusão que se estende não só a fatos, mas também ao espaço, às relações sociais e à política.

A decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal repercutiu para os demais municípios que estavam em condições similares ao município objeto da discussão, tendo em vista que o Congresso Nacional não havia editado uma regulamentação específica para a criação, fusão, incorporação ou desmembramentos de novos municípios, casos similares ao Município de Luís Eduardo Magalhães. Novos pedidos de declaração de inconstitucionalidade de municípios criados em desacordo com a reforma de 1998 foram declarados prejudicados, como é o caso do Município de Mesquita, analisado neste estudo, objeto de questionamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2533.

O Congresso Nacional editou a Emenda Constitucional nº 57, em 18 de dezembro de 2008, convalidando a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios que haviam sido registrados até a data de 31 de dezembro de 2006.

Observado pela ótica decidida no Supremo Tribunal Federal, podemos discutir se a criação de município, introduzindo novos governos a determinados territórios, transformando seus espaços, podem ser considerados *lato sensu* uma política pública.

Celina Souza (2006) atribui à política pública a definição de “pôr em ação” determinada esfera governamental, aplicando seu programa ou praticando atos para atingir certos propósitos apresentados durante períodos eleitorais, conforme explicado pela autora:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26)

Porém, não podemos nos limitar à ideia simples de atuação do governo para produzir uma política pública, a implementação de políticas públicas também depende das demais estruturas do Estado, tendo em vista que no modelo democrático adotado no Brasil, as políticas públicas dependem de aprovação legislativa e muitas vezes se fazem ou deixam de ser feitas por pressões de grupos de interesses presentes na sociedade, o que torna relativa a autonomia dos governos.

Debates sobre políticas públicas implicam responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas. Não se defende aqui que o Estado (ou os governos que decidem Muitas vezes, a política pública também requer a aprovação de nova legislação e implementam políticas públicas ou outras instituições que participam do processo decisório) reflete tão-somente as pressões dos grupos de interesse, como diria a versão mais simplificada do pluralismo. Também não se defende que o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas versões também simplificadas do elitismo, nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais, como diriam as concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado. No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (Evans, Rueschmeyer e Skocpol, 1985). Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país. (SOUZA, 2006, p. 27)

O que nos leva a seguinte questão: pode haver a implementação de políticas públicas sem que haja uma atuação direta do governo local? Para entendermos isso devemos observar como a ciência política busca definir a produção das políticas públicas, em teoria as políticas públicas são divididas em três esferas que são definidas nas palavras de língua inglesa “politics”, “policy” e “polity”. A primeira se referindo à própria implementação da política; a segunda se referindo ao conteúdo concreto dos programas a serem implementados e; a última à estrutura organizacional do sistema judicial, legislativo e administrativo (FREY, 2000, p. 216-217)

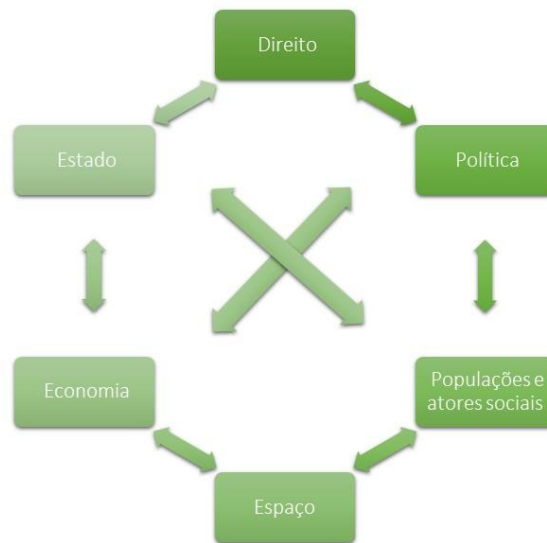
Na prática, essas três dimensões dificilmente são perceptíveis de forma distinta, são na verdade imbricadas e definidas em conjunto. E isso ocorre na legislação constitucional brasileira, que não atribui diretamente a um órgão executivo a tarefa de elaborar um novo território autônomo, mas sim no conjunto entre o órgão legislador federal que define as diretrizes; o órgão legislador estadual que elabora nova lei para viabilizar o município; a população afetada que se expressa através de um plebiscito e; aos técnicos responsáveis pela elaboração de relatório de viabilidade daquele novo ente federado.

Nesse sentido, quando observamos a criação de determinado município, podemos observar que há os três aspectos incluídos, a “polity” apresentada na manifestação dos órgãos legislativos, a “policy” apresentada nos estudos de viabilidade da implementação e na própria lei que determina os limites e a “politics” residente na autorização das populações afetadas e nos atos do próprio poder legislativo.

A implementação de um novo município, portanto, poderia ser considerada uma política pública, que não institui só uma ação, mas também a construção do poder de ação de um novo governo que se forma em determinado território, vindo das outras esferas de poder que influenciam aquele espaço.

Nesse sentido, falar a relação entre direito e espaço ganha contornos mais delineados quando observamos a perspectiva da federação, no contexto atual essa relação é complexa entre diversos agentes, instituições e mecanismos. Devemos observar as populações; o estado; o governo; a política; os atores a nível mundial, nacional e local, incluindo aqui, agentes econômicos, mídias e grupos organizados, bem como, a influência de todos esses atores na produção do direito e do espaço e seus efeitos práticos e teóricos. O organograma abaixo, de maneira simplificada, apresenta essa teia dialética:

Figura 01 – Organograma



Fonte elaboração própria (2020):

Com base nisso, no próximo capítulo observaremos como uma região específica pode apresentar mudanças significativas a partir de um modelo de federação, adotado num contexto de estado democrático de direito capitalista, baseada nessas relações estudadas até o momento.

CAPÍTULO 3: O DIREITO E O ESPAÇO EM NOVA IGUAÇU, BELFORD ROXO E MESQUITA

Nova Iguaçu é um município localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, situado ao norte da cidade do Rio de Janeiro. Mesquita e Belford Roxo, são municípios também localizados nessa mesma região e fronteiros com o município de Nova Iguaçu.

Suas histórias são imbricadas pela história de formação territorial, Mesquita e Belford Roxo se emanciparam de Nova Iguaçu no período de reformulação da república brasileira após a promulgação da Constituição de 1988.

Os três municípios, no entanto, formaram-se de forma conjunta e ao longo da história seus espaços foram se construindo conjuntamente, devido à proximidade e integração, porém havendo outros momentos que os levou a um grande distanciamento entre si.

Essa dialética entre os espaços desses municípios ainda existe, apesar de configurarem entes federativos autônomos no momento atual. Por essa razão, nesse capítulo estudaremos a formação dos espaços desses municípios, assim como as suas construções jurídicas e como atualmente se configurou suas integrações com a mudança de *status* jurídico e político dos municípios analisados.

3.1 O TERRITÓRIO E A HISTÓRIA: ANTECEDENTES

Os espaços dos municípios analisados têm uma evolução conjunta, pois, como veremos, Nova Iguaçu foi o município do qual grande parte dos municípios da região da Baixada Fluminense se desmembraram, hoje tais espaços tornaram-se altamente urbanizados e adensados, com características de periferias. Apesar dessas características urbanas, ainda há boa parte de um território com características rurais, que sofre a pressão da expansão urbana e da especulação imobiliária que caracteriza a região em que está incluída.

O desenvolvimento urbano dos atuais territórios de Nova Iguaçu, Belford Roxo e Mesquita pode ser considerado recente, em grande parte pode ser datado da década de 1950 do século XX, porém, esse processo se inicia já no fim do século XIX e começo do século XX, com ampliação da população urbana de São João de Meriti, Nilópolis e Duque de Caxias, conforme explica Maurício de Abreu:

Já em 1916, a população urbana de Nilópolis era considerável, o que fez com que o Governado do Estado lhe elevasse à categoria de sede de distrito, fato já ocorrido com São João de Meriti na última década do século, e que iria acontecer com Caxias em 1931. Todos esses distritos pertenciam, então, ao Município de Iguaçu

(posteriormente Nova Iguaçu), cujo distrito sede, localizado a grande distância do Rio de Janeiro mantinha-se, entretanto, exclusivamente rural. (ABREU, 2013, p. 81)

Tal fato nos leva à necessidade de entender como se deu a evolução histórica da região da Baixada Fluminense, para podermos compreender o processo que levou à atual configuração dos municípios objetos desse estudo.

Ainda há algumas contradições teóricas acerca da composição da Baixada Fluminense, havendo uma caracterização de Baixada Fluminense geográfica, a qual compreenderia todo a porção do território do município de Itaguaí, até o município de Campos dos Goytacazes; uma denominação mais usada atualmente, a qual compreende o território da Baixada Fluminense como o antigo território denominado de Baixada da Guanabara, que abriga os municípios ao norte da cidade do Rio de Janeiro e Baía da Guanabara, o qual compreende os municípios de Itaguaí, Seropédica, Paracambi, Japeri, Queimados, Nova Iguaçu, Mesquita, Belford Roxo, Nilópolis, São João de Meriti, Duque de Caxias, Magé e Guapimirim.

Lúcia Silva (2017), no entanto, traz uma definição ainda mais restrita de Baixada Fluminense, a partir da análise de documentos históricos de planejamento da criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, traz uma definição política da região da Baixada Fluminense, com duas possíveis compreensões, a primeira:

Gira em torno da ideia de processo de construção da malha urbana de forma integrada em função das muitas atividades complementares que se constituíram a partir da influência da metrópole, hierarquizando os espaços com essa integração. Dessa forma, a Baixada assumiria a posição de retaguarda da metrópole e internamente seria composta de núcleos urbanos secundários como sub-urbe. Foi com base nesta leitura que Soares (1962) leu Nova Iguaçu como célula suburbana do Grande Rio.” (SILVA, 2017, p. 55)

A outra forma de interpretação da designação do termo, porém, surge a partir de características de região periférica, carente de políticas públicas e muito violenta, como já era visto o território dos municípios da Baixada Fluminense (SILVA, 2017, p. 56).

Nesses documentos, o termo Baixada Fluminense não foi empregado, porém tratou-se de diferenciar uma região metropolitana que se criava naquele momento e uma sub-região que possuíam aquelas características específicas, conforme complementa a autora:

Desta forma é possível dizer que os técnicos não acionavam essa regionalização para o entendimento daquele território, ainda que em algumas passagens os municípios de Duque de Caxias, Nilópolis, Nova Iguaçu (com Belford Roxo, Japeri, Mesquita e Queimados) e São João de Meriti, fossem vistos em conjunto ora chamando-os de municípios vizinhos ou banda oriental da baía. Apesar de a região metropolitana ser composta por Itaguaí (com Seropédica), Itaboraí (com Tanguá), Maricá, Itaboraí e Magé, não há nenhum dado/informação sobre esses municípios no documento. Os municípios privilegiados foram São Gonçalo, Niterói do “outro lado” (termo utilizado

no documento) e os da baixada fluminense, sem, entretanto, utilizar essa denominação. (SILVA, 2017, p. 55).

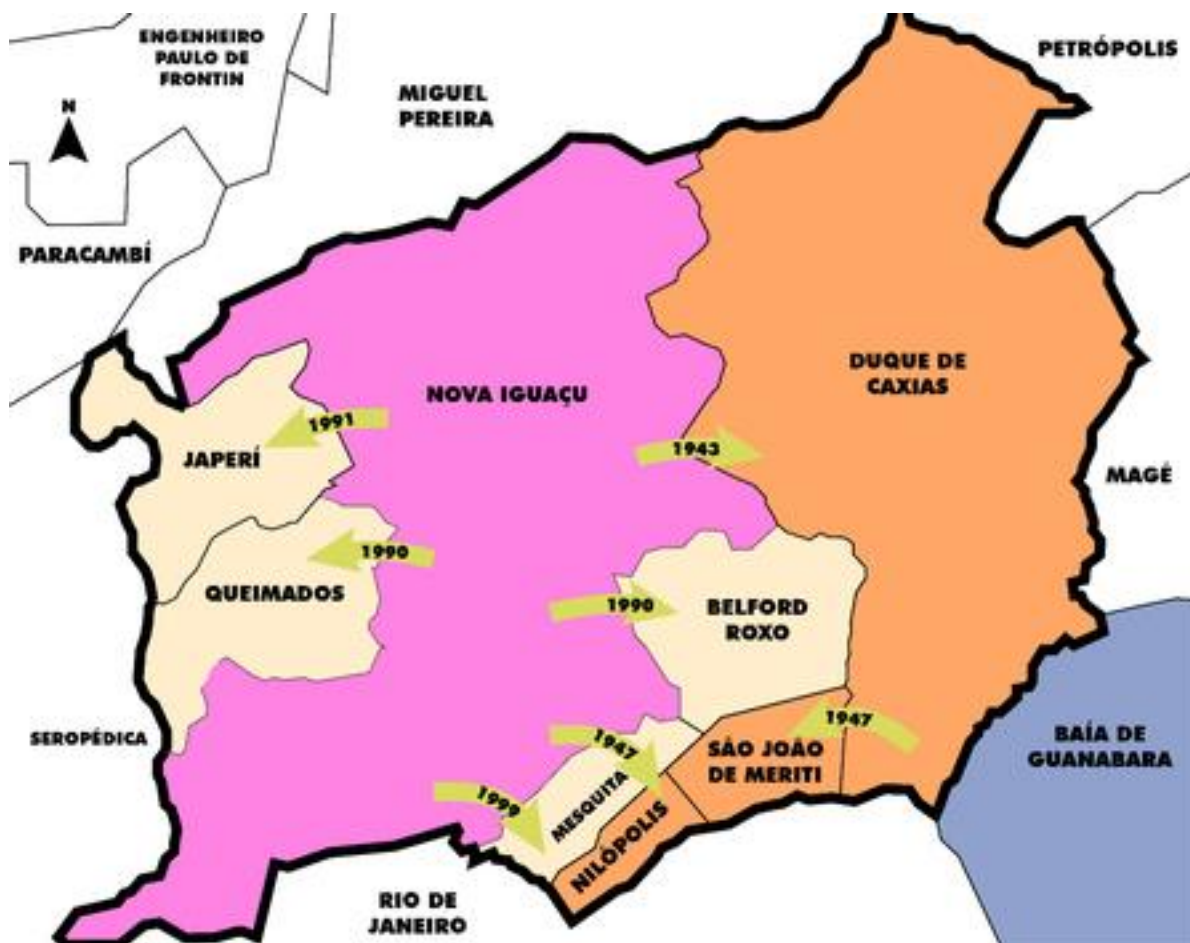
A formação da Baixada Fluminense enquanto termo político de designação de uma sub-região da metrópole fluminense, surge a partir do tratamento conjunto dos municípios que se emanciparam do Município de Iguaçú, hoje Nova Iguaçú, unidos pelo crescente adensamento populacional, a falta de políticas públicas e a excessiva violência da região. Tendo o termo começado posteriormente a ser empregado para designação dos demais municípios da Baixada da Guanabara.

Apesar das controvertidas definições, usaremos, para efeito deste trabalho, a compreensão de Baixada Fluminense enquanto antigo território da Baixada da Guanabara, já explicada anteriormente; nos restringindo, entretanto, a observar a história do território do antigo Município de Iguaçú.

Desses municípios, os municípios de Nova Iguaçú, Mesquita, Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis, Duque de Caxias, Japeri, Queimados e uma pequena parte do município de Magé, são resultado do desmembramento ocorrido durante o século XX da antiga cidade de Iguaçú, iniciando-se sua fragmentação em 1947 e findando em 1999.

Por essa razão, o desenvolvimento dos Municípios de Nova Iguaçú, Mesquita e Belford Roxo é intrinsecamente ligado ao desenvolvimento de toda região da Baixada Fluminense, pois, até meados do século XX o município de Nova Iguaçú compreendia a maior parte do território que hoje é chamado de Baixada Fluminense. Podemos observar na figura 1 a área correspondente ao município de Nova Iguaçú em 1840.

Figura 02 – Emancipações dos municípios que se desmembraram de Nova Iguaçu.



Fonte: <https://extra.globo.com/noticias/eu-sou-nova-iguacu/nova-iguacu-conheca-historia-da-origem-da-baixada-22537836.html>

No século XIX o estado do Rio de Janeiro passou por um ciclo de crescimento econômico intenso graças à produção de café na região conhecida como Vale do Paraíba (BUESCU, 2011). Geograficamente Nova Iguaçu servia de área de transição das cargas de café para os portos na Baía de Guanabara no então Distrito Federal.

Além da produção de açúcar e aguardente, as estradas e portos da região permitiram a entrada do comércio e tornaram sua economia crescente, o que levou à elevação política do espaço da antiga freguesia de N. Sra. da Piedade de Iguaçu à Vila em 1836, unindo-a com as demais freguesias em seu entorno, permitindo a criação da Câmara Município, iniciando assim um período de ascensão política dos barões que comandavam aquelas terras. Conforme conta José Claudio Alves:

A freguesia de N. Sra. da Piedade de Iguaçu será beneficiada de modo especial pela estrada do Comércio, que, como o nome diz fora construída pela Junta Real do Comercio, em 1822. Além de ativar de forma surpreendente a circulação econômica no seu porto e com ela os serviços do povoado, o maior dividendo foi a autonomia

política conquistada em 1833, quando transformou-se em sede da vila que compreendia as freguesias de Jacutinga, Piedade, Meriti, Pilar e Inhamorim. Sua extinção como vila, menos de dois anos depois, e seu restabelecimento em 1836 correspondem a episódios exemplares da estrutura política que se consolidava. (ALVES, 1998, p. 34)

Nos anos seguintes, no entanto, o transporte terrestre começava a tornar-se caro e precisava de modernização, tendo em vista a grande quantidade de produtos que começava a se demandar para abastecimento do então distrito federal e para exportação, conforme Simões (2005) explica:

As limitações do transporte por tropas de mulas não tardam a aparecer no período cafeeiro. O volume da produção cafeeira aumenta enormemente e o transporte por animais já dá sinais de esgotamento além de ser relativamente lento e caro. Mesmo com a pavimentação de alguns caminhos, estes continuavam precários e sujeitos a interrupções de tráfego, principalmente no período das chuvas na subida da Serra. Torna-se necessário, então buscar alternativas que viabilizem o grande fluxo dessa mercadoria que se estabelece entre o Vale do Paraíba e o porto do Rio de Janeiro. Essa solução seria o trem. (SIMÕES, 2005)

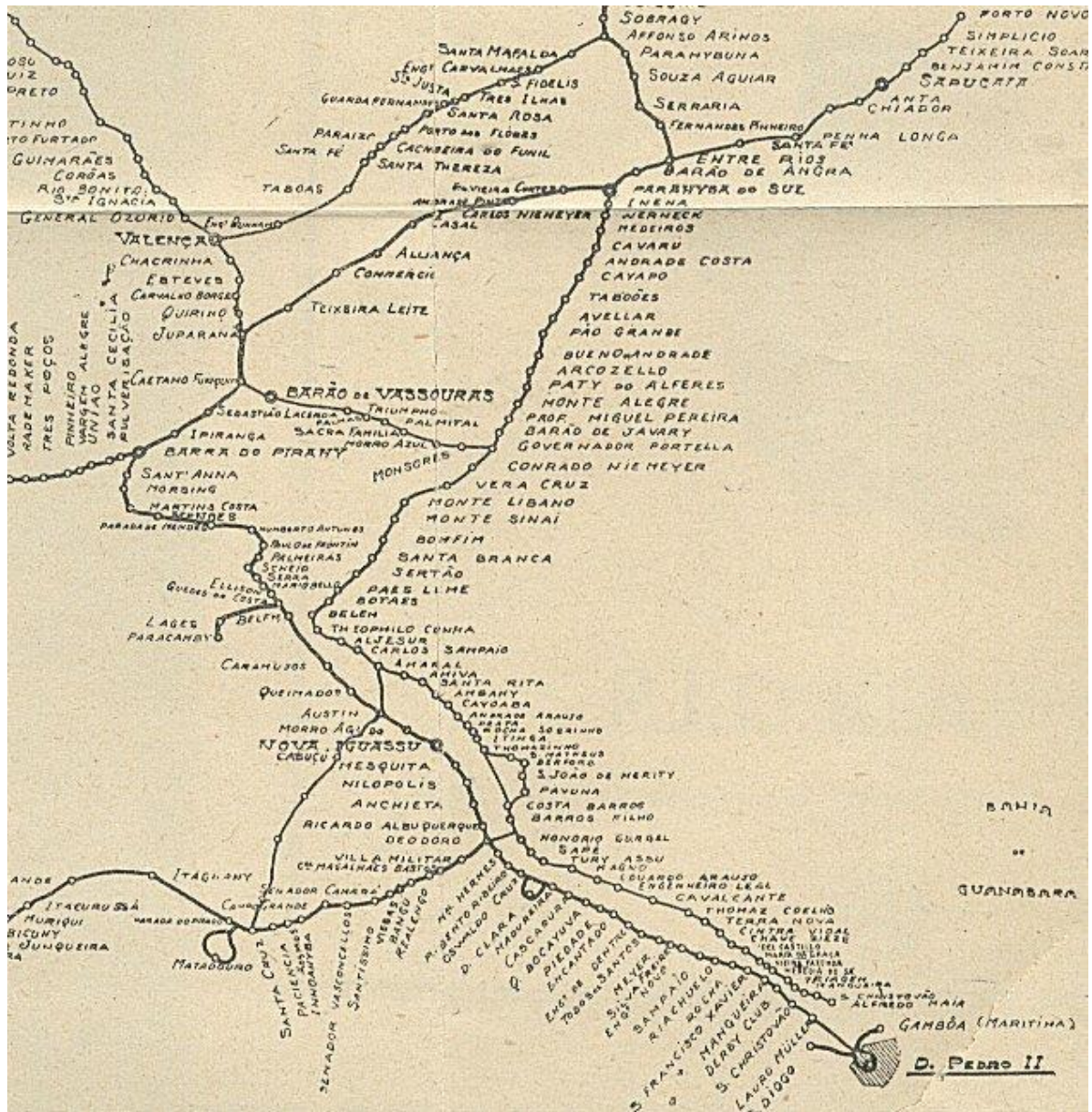
Nesse período, o Porto de Estrela localizado onde hoje é o município de Magé e parte do município de Duque de Caxias, era elevado também à vila em 1846, dez anos após a emancipação política de Nossa Senhora de Piedade de Iguaçu.

A primeira iniciativa de construção de linhas férreas no país ocorre com Irineu Evangelista de Souza em 1854, obra que o consagrou o título de Barão de Mauá (SANTOS, 2009). Ocorre que a linha férrea construída por Barão de Mauá atingia diretamente a economia de Vila de Estrela, tornando seu porto, principal expoente da economia da vila, obsoleto, razão que alinhada a epidemias de cóleras, tornam a vila decadente e a levando a extinção em 1892²³, tendo seu território dividido entre os municípios de Magé e Iguaçu.

Seguindo o exemplo sucedido de Mauá, diversos foram os projetos de construção de linhas férreas na região que levaram a uma rede complexa, conforme pode ser observado na figura 02.

²³ Informação do Instituto Histórico de Petrópolis, disponível em <http://ihp.org.br/?p=960>, consultado em 10/03/2020.

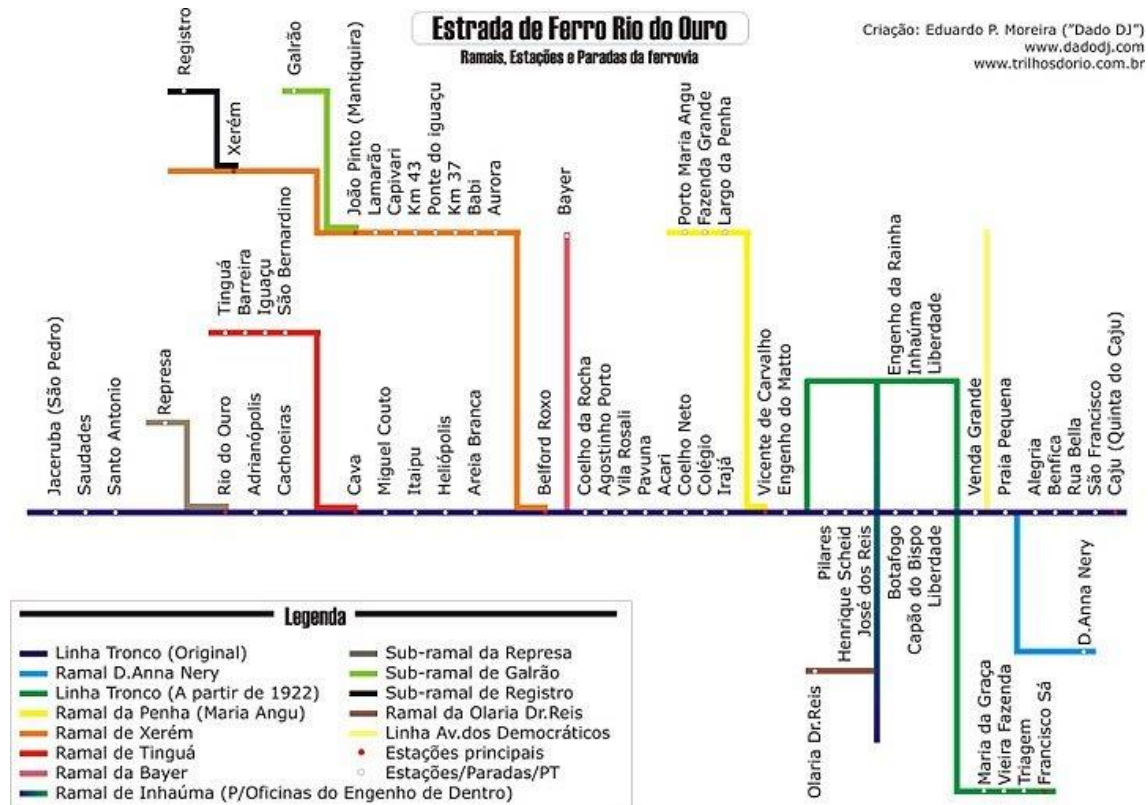
Figura 03 - Linhas férreas em 1920 – Linha Leopoldina e Linha Auxiliar



Fonte: http://www.estacoesferroviarias.com.br/index_rj.htm

A ausência de água na capital levou o Estado a investir na linha ferroviária Rio D'Ouro, que saía da Leopoldina e prosseguia até onde hoje são localizados os bairros de Tinguá em Nova Iguaçu, Jaceruba também em Nova Iguaçu e Xerém em Duque de Caxias (SIMÕES, 2005), conforme podemos observar na figura 3.

Figura 04 - Ramal Rio D'Ouro 1950



Fonte: www.trilhosdorio.com.br

Porém, a construção das linhas na região de Iguacu não foi responsável imediatamente pelo desenvolvimento econômico do município, pelo contrário, as primeiras linhas férreas levaram a região à decadência econômica, pois, lucrava-se muito com os atravessadores e com os portos localizados no município (ALVES, 1998, p. 42).

Aliado à reestruturação econômica com as linhas férreas, o rearranjo espacial da região toma novos contornos, o fim do século XIX traz consigo o fim do escravismo, atividade responsável pela manutenção do poder das elites locais, as quais se baseavam na atividade agrícola e foram profundamente afetadas pela mudança que vinha com a chegada da república.

O conservadorismo dos fazendeiros locais, resistentes a mudanças na forma da exploração da terra, deixando-os “presos nas teias férreas do capitalismo mercantil e agroexportador, estabelecido no Rio de Janeiro e seu porto, esses fazendeiros foram suplantados pelo capital rural paulista, que, investindo em terras e aplicando o trabalho livre, realiza seu salto na extração da mais valia” (ALVES, 1998, p. 47)

A decadência desse período leva a profundas mudanças nos espaços do então município de Iguacu. Com a ruína das antigas elites, epidemias e abandono da população da antiga Iguacu, a sede é transferida para Maxambomba, em 1891, e em 1916 passa a se chamar Nova Iguacu.

Maxambomba nesse período torna-se um polo aglutinador e uma nova economia passa a ser dominante: os laranjais. Como salienta, Adriano Rodrigues

A laranja também encontrou na região de Iguazu clima, relevo e solo propícios ao seu cultivo. Fatores logísticos como a proximidade com os principais mercados consumidores (os do Rio de Janeiro e de São Paulo), a proximidade com a estrada de ferro que possibilitava o escoamento da produção e o apoio governamental tanto à produção como à exportação, fez com que a região de Iguazu fosse considerada ideal para o seu plantio. (RODRIGUES, 2006, p. 39)

Ao passo que a maior parte da região de Nova Iguaçu mantém-se rural e empenhada na produção da citricultura, alguns de seus distritos avançam na urbanização, em especial São João de Meriti e Nilópolis.

As linhas férreas têm papel fundamental no processo de expansão, e se tornaram efetivamente um motor de transformação social na região no final do século XIX e início do século XX, quando houve a implementação de trens de passageiros e trilhos eletrificados. A concepção do Espaço pelo Estado, modifica-o, tendo em vista como a política modificação das linhas ferras através dos investimentos públicos foram fundamentais para modificar o espaço que observamos.

Essas mudanças, aliadas à crise econômica mundial de 1930 e o período de guerra mundial, levaram ao enfraquecimento da agricultura local, levando em consideração que a maior parte da produção de laranjas visava a exportação. Os pujantes laranjais que cobriam o solo de Nova Iguaçu têm um grave declínio nesse período, com a eclosão da Segunda Guerra mundial, levando ao quase abandono das culturas, conforme aborda, Maurício de Abreu:

Com a eclosão do conflito mundial, as exportações entraram em colapso, pois toda a laranja era exportada por navios frigoríficos estrangeiros, que não mais aportavam no Rio de Janeiro. Ademais, a falta de armazéns frigoríficos e o transporte rodoviário deficiente das chácaras para a ferrovia (devido à crise do combustível) levaram ao apodrecimento das frutas nos pés, originando uma praga citrícola que dizimaria grande parte das plantações. Ao findar a guerra, com a produção brasileira não atendendo mais ao mercado interno, o Governo proibiu a exportação da laranja, dando assim o golpe de misericórdia para os que conseguiram conservar sus laranjais durante a crise. A partir de então, os laranjais foram substituídos por loteamentos. (ABREU, 2013, p. 111)

A situação forçou o loteamento de terras pelos fazendeiros locais e a ocupação do território, o que levou a população de Nova Iguaçu de 51 mil habitantes em 1930 a mais de 300 mil habitantes na década de 40 (posteriormente chegaria a um 1,7 milhões em 1989)²⁴. Noutra ponta, a cidade do Rio de Janeiro passava por uma intensa expansão imobiliária que valorizaria a Zona Sul e parte da Zona Norte, com especulação pelos mercados imobiliários da época,

²⁴ Dados retirados do Jornal Hoje <http://jornalhoje.inf.br/wp/?p=17594> em 20 de julho de 2018

aliado a reformas urbanas de Pereira Passos, que removeriam grande parte dos moradores pobres do centro do Rio de Janeiro. Tornou-se conveniente o uso dos trens para passageiros que ligariam a Zona Norte, região mais industrializada da cidade do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu e seu crescente loteamento urbano precário e a região central do Rio de Janeiro, onde residiria a população mais “civilizada”.

Como afirma José Claudio Alves (1998, p. 58), as implantações de tarifa única aos trens de passageiros permitiram a proliferação de loteamentos na cidade de Nova Iguaçu, em especial nos distritos limítrofes com a cidade do Rio de Janeiro, tornando a região uma espécie de periferia da periferia da então capital federal.

As linhas férreas criaram polos de atração de habitantes no município de Nova Iguaçu, tendo seu ápice após o período de declínio da citricultura. A própria criação do distrito de Belford Roxo (o mais populoso de Nova Iguaçu em 1990) acontece com a propaganda, ainda nos anos 60 e 70, de morar próximo a uma estação de trem e ter a possibilidade de usar os assentos, pois, como tratava-se de um terminal de ramal, o trem partiria com os assentos disponíveis (SIMÕES, 2005, p. 165).

A modernização e industrialização do período Vargas e no período democrático que o seguiu, fez com que grandes indústrias se instalassem na cidade de Nova Iguaçu, no mesmo período houve a emancipação de Duque de Caixas (1943), Nilópolis (1947) e São João de Meriti (1947). O que levou o município a abrigar diversas grandes fábricas, na década de 1960, conforme aponta Adriano Rodrigues

Entre os grandes estabelecimentos industriais localizados em Nova Iguaçu neste período destacam-se a Bayer do Brasil Indústrias Químicas S.A., Cia Dirce Industrial, Cia. Mercantil e Industrial Ing., Cia. de Canetas Compactor, Forjas Brasileiras S.A., Indústrias Granfino S.A., Duque-Industrial e Comercial S.A., BRASFERRÃO ã Laminação Brasileira de Ferro S.A., Indústria de pneumáticos Firestone S.A., S.A. Marvin (parafusos e pregos), Rupturista S.A. (Explosivos), USIMECA ã Usina Mecânica Carioca S.A., Fábrica de Tecidos Cachambi e Fábrica de cigarros Souza Cruz. (RODRIGUES, 2006, p. 69)

Conforme podemos observar, o século XX reservou à Nova Iguaçu intensa transformação espacial, dada pelas transformações do capital e das formas de produção, além de uma reorganização sua economia, política e cultura. Seguiremos analisando essas transformações nos próximos trechos desse trabalho, observando os períodos mais recentes e especificamente o papel do direito nessas transformações.

3.3 AS MUDANÇAS APÓS 1988: Emancipações e novas dinâmicas espaciais.

O período posterior à elaboração da atual Constituição Federal de 1988 foi um período de intensas transformações políticas e administrativas no Município de Nova Iguaçu, quatro dos seus distritos se emanciparam formando novos municípios, são eles: Belford-Roxo (1990), Queimados (1990), Japeri (1991) e Mesquita (1999).

As legislações da cidade de Nova Iguaçu começam a expressar as mudanças sentidas a partir da redemocratização e a promulgação da nova Constituição, levando a alterações legais no município de Nova Iguaçu, o qual editou o plano diretor de 1992, que incluía a administração de Belford Roxo e Queimados, até a data de elaboração de novas leis pelos próprios municípios recém emancipados. Destaca-se que o município de Japeri ainda era referido enquanto distrito do município de Nova Iguaçu, conforme disposto no parágrafo 4º da Lei Municipal 2372 de 1992:

O município de Nova Iguaçu é composto dos Distritos da Sede Municipal, de Cava, Mesquita, Japerí, Miguel Couto, Cabuçu, Austin, Comendador Soares e Engenheiro Pedreira, tendo sido desmembrado de seu território as áreas que compõem os novos municípios de Belford Roxo e Queimados, conforme disposto nas Leis Estaduais nº 1.640 de 03/04/90, e 1.773 de 21/12/90.

Parágrafo 1º - Os novos municípios de Queimados e Belford Roxo, reger-se-ão por esta Lei até que, efetivada a instalação das novas administrações municipais, editem legislações urbanísticas próprias.

Conforme previsão do plano diretor citado, após cinco anos, haveria uma revisão dessa norma pelo município de Nova Iguaçu, o que levou a edição da Lei Complementar 006 de 1997, a qual traz em seu bojo características da nova organização territorial do município. Na justificativa da lei é expressa algumas pistas sobre o que se desenhava no município naquele período, como podemos observar:

“CONSIDERANDO que o município de Nova Iguaçu sofreu, nos últimos anos, um fracionamento significativo de seu território, em virtude da emancipação dos municípios de Belford. Roxo, Queimados e Japeri;

CONSIDERANDO que este fracionamento, já previsto parcialmente no texto da Lei Complementar nº 2.372, de 22 de dezembro de 1992, associado a mudanças estruturais recentes, induziram significativas alterações na dinâmica geo-econômica de Nova Iguaçu, o que consagrou o predomínio da área urbana em quase a totalidade do seu território”

O seu artigo 8º traz a definição de todo o perímetro da cidade como urbano, e o artigo 10 define como os espaços municipais serão tratados pelo poder público, dividindo em Zona Urbana, Zona de Expansão Urbana, Zona de Transição e Zona de Preservação Ambiental.

Inicialmente podemos observar que nesse período já há um planejamento urbano que visa consolidar a transição que observamos na evolução da cidade de Nova Iguaçu: estímulo de modificação de um território predominantemente rural para uma região altamente urbanizada. Mais à frente observaremos um reconhecimento pela administração municipal, a qual reintroduz na lei 4092 de 2011, Plano Diretor vigente até a data de edição deste trabalho, as áreas rurais e de produção agrícola.

Chama a atenção na transição nos planos diretores de 1992 e 1997, o abandono da caracterização dos territórios enquanto distritos municipais. Como já citado, a legislação de 1992 apresenta os distritos municipais como forma de organização territorial, enquanto que a legislação que a sucede abandona essa classificação e adota a denominação de “setor de planejamento integrado” e os distribui por pontos cardeais e não mais nome de bairro, removendo a sua identificação local, agora as divisões são Centro, Sudeste, Noroeste, Sudoeste, Nordeste e Norte.

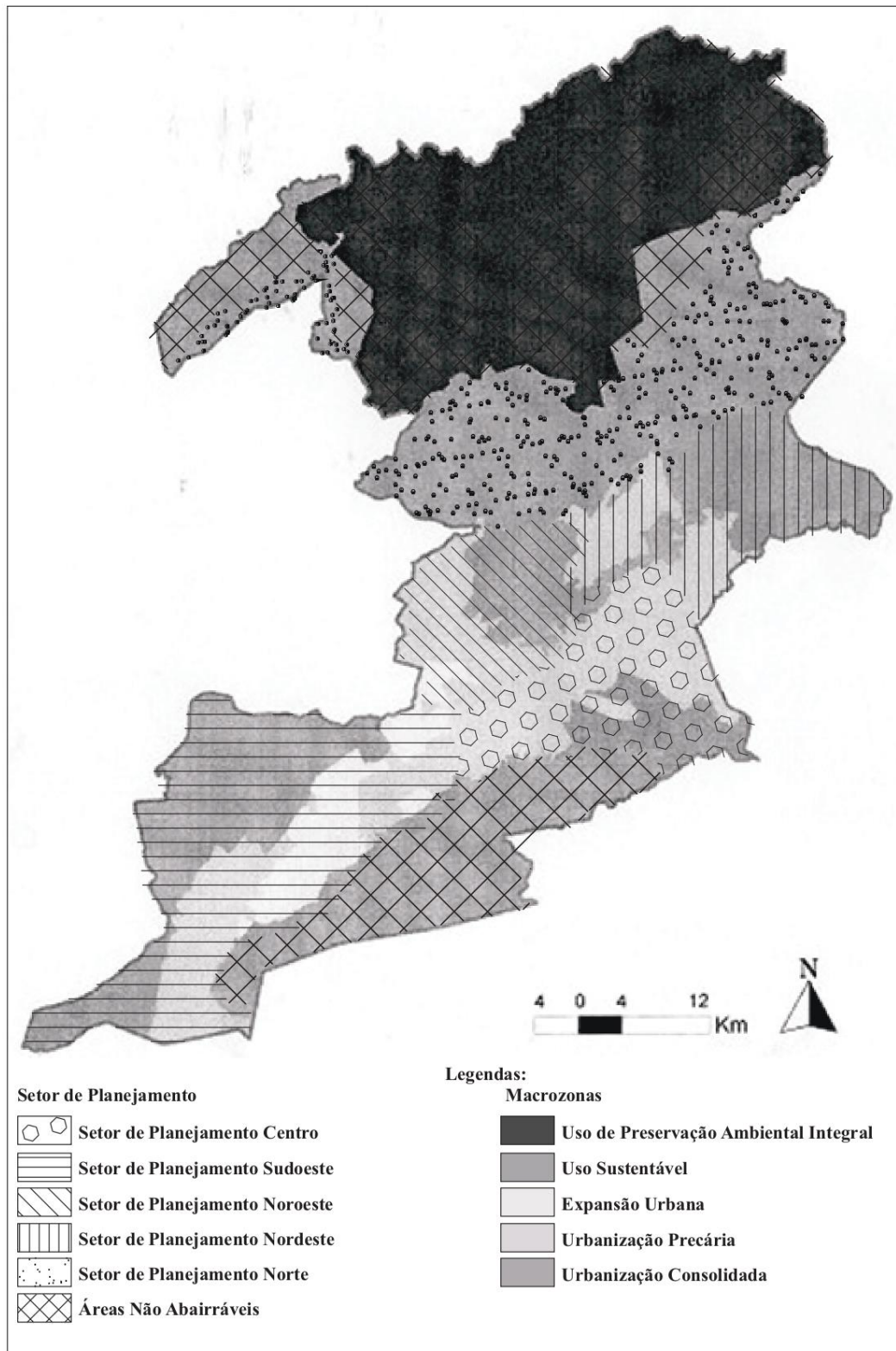
Na legislação mais recente, essas mudanças de distritos para regiões administrativas foram mantidas, porém hoje há no município divisões administrativas baseadas em identidades de bairros centrais, destacando-se como a influência das linhas férreas ainda é visível, com a exceção da região administrativa de Cabuçú, todas subdivisões do município cresceram no entorno de estações ferroviárias (figura 5), inclusive a sub-região de Miguel Couto, a qual inclui os Bairros de Vila de Cava e Tinguá que, apesar de não abrigar mais estações, se beneficiou com a antiga estrada de Ferro do Rio D’Ouro (figura 2).

Essa divisão hoje, no entanto, é confusa. O Plano Diretor Municipal vigente determina que seja mantida a divisão por identidade de bairros elaborada no ano de 1997, até que houvesse a elaboração de legislação específica sobre a organização territorial administrativa da cidade, terminando o prazo de cento e oitenta dias para que o poder público elabore esse diploma legal, com obrigatoriedade de consulta das populações. No entanto, após pesquisa realizada nos sítios oficiais da Prefeitura de Nova Iguaçu e da Câmara Municipal de Nova Iguaçu, a referência que encontramos foi o mapa apresentado na figura 05, que traz as regiões administrativas referenciadas enquanto pontos cardeais, divergindo do artigo 37 do Plano Diretor da cidade que estabelece as divisões usando os bairros centrais como referência.

O município de Mesquita, por seu turno, é referenciado na legislação de 1997 como “setor de planejamento integrado Sudeste”, referenciado como “sub-centro de Mesquita, constituindo-se por intenso adensamento do tecido urbano, derivado do processo de consolidação espacial da Cidade, porém sem expressar transformações recentes significativas dos usos e atividades.” (NOVA IGUAÇU, Lei Complementar 006, 1997, Art. 17, §2º). Nesse

momento já havia um reconhecimento da urbanização do território que viria a se tornar município no ano de 1999.

Figura 05 - Divisão administrativa do município de Nova Iguaçu com legenda.²⁵



Fonte: Prefeitura de Nova Iguaçu <http://www.novaiguacu.rj.gov.br/>; Adaptado por: LEÃO, DANIELE (2019)

²⁵ Ilustração elaborada com base na imagem encontra no portal da Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu visando uma melhor compreensão e leitura das legendas.

A legislação local refletia as mudanças trazidas pelas possibilidades da nova ordem constitucional, com os desmembramentos municipais, mas também refletia mudanças socioeconômicas e políticas que se apresentavam naquele momento. Com a crescente ampliação de municípios no país, como observado na Tabela 01, impulsionada pelas mudanças a nível federal, crescia também a mobilização política em torno desses entes federados.

É importante ressaltar que o período de 1980 a 1998 é marcado por intensa crise econômica e alto nível de desemprego no país. Nesse período passa a se adotar medidas neoliberais que levavam a União a cair em descrédito, tendo em vista o fim do ciclo econômico chamado de Estado Dirigente, o qual guiava grande parte dos setores econômicos e seus investimentos. O modelo de estado (dirigente) adotado antes de 1980, iniciado no Período Vargas (1930) até os últimos anos dos governos militares (1979), perdeu forças na década de 1980, inaugurando uma transição neoliberal, esse período de transição neoliberal tem seu início em 1980, prossegue até a redemocratização em 1988 e é consolidado com o Plano Real em 1995 (MULLER, 2003, p. 22).

A população refletia esse cenário: estudos no período de 1996 a 1999 indicam que a população tinha grande preferência por serviços prestados na esfera municipal, no ano de 1996 33,3% da população achava que as esferas municipais ofereciam melhores serviços, contra 16,7% que atribuía os melhores serviços aos estados e 28,0% atribuía à União. Em 1999, o número de pessoas que preferia os serviços municipais sobe para 37,5%, contra 22,5% dos estados e 17,4% da União (TENDENCIAS, Revista da Opinião Pública, 2001).

Nesse período, Nova Iguaçu e os municípios que se emancipam passam por expressivas mudanças em seus indicadores. A população que registrava um montante de cerca de 1.092.000²⁶ (um milhão e noventa e duas mil) pessoas em 1980, passa a 614.000²⁷ (seiscentas e quatorze mil) em 1991 com as emancipações de Belford Roxo, Queimados e Japeri, que ocorreram em 1990 e 1991, e volta a subir chegando a cerca de 812.000 (oitocentas e doze mil) no ano de 2019²⁸. O Índice de Desenvolvimento Humano, apresenta uma grande melhora no período, saindo de 0,502 em 1991 e chegando a 0,713 em 2010.

²⁶ Dados extraídos do Censo Demográfico de 1980, disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=772>, consultado em 20/01/2020

²⁷ Dados extraídos do Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios, disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/atlas-do-desenvolvimento-humano/atlas-dos-municipios.html>, consultado em 10/01/2020

²⁸ Dados extraídos do IBGE cidades, disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>, consultado em 03/02/2020

Belford Roxo também apresenta um grande crescimento populacional, saindo de 360.000 (trezentos e sessenta mil) pessoas no ano de 1991, para 510.000 (quinhentos e dez mil) no ano de 2019, seu desenvolvimento humano, porém, é menor do que o da cidade vizinha, saindo de 0,468 em 1991 para 0,684 no ano de 2010.

Mesquita por sua vez apresenta os melhores números nesses indicadores. O município apresenta o menor crescimento populacional, saindo de 166.000 (cento e sessenta e seis mil), no ano de 2000, após sua emancipação, para 176.000 (cento e setenta e seis mil) no ano de 2019. O seu desenvolvimento humano, porém, parte de 0,634 em 2000 e chega a 0,737 em 2010.

3.3.1 BELFORD ROXO: crescimento e emancipação.

A cidade de Belford Roxo, como já observado anteriormente, fez parte de Nova Iguaçu até o ano de 1990, sendo considerada como distrito municipal até aquela data. A história da cidade, entretanto, passa por períodos que acompanha a tendência da sede municipal e períodos com situações próprias àquele espaço.

A ocupação de Belford Roxo, diferentemente de outros territórios da Baixada Fluminense, não nasce de sua ligação com a construção de uma igreja ou com portos, conforme afirma Ricardo Simões (2006, p. 100): a ocupação se inicia somente em meados do século XVIII, com a instalação de um engenho de açúcar chamado de Engenho do Brejo.

Durante esse período o território de Belford Roxo, até então Freguesia de Jacutinga, não teve grande destaque para a sociedade e economia da região. É posteriormente integrado à Vila de Iguaçu, quando há a transformação do *status* político das freguesias em vilas em 1833.

A emergência dos ramais ferroviários e o início da captação de águas da Serra de Tinguá pelo império brasileiro no século XIX, começam a dar relevâncias àquelas terras, a antiga Estrada Rio D'ouro torna-se ramal ferroviário que cruza o atual município de Belford Roxo e inicia de forma lenta sua urbanização. Conforme explica Ricardo Simões:

O renascimento do Engenho e a formação do povoado se dá quando o fazendeiro Coelho da Rocha cede parte das suas terras para a passagem da E F Rio D'Ouro em 1876. Um pouco afastado do rio Sarapuí é construída uma estação que recebe o nome de Belford Roxo, em homenagem ao engenheiro chefe da inspetoria de águas. A estação de Belford Roxo ganha importância a partir do momento em que será o local da primeira bifurcação da EFRD para o ramal de Xerém-Mantiqueira e quando se inaugura o serviço de passageiros em 1886. A partir daí inicia-se um lento processo de urbanização que é freado pela presença da citricultura ao longo do ramal, à semelhança da vizinha Nova Iguaçu. Mesmo quando o trem passa a vir pela Linha Auxiliar em 1910 a urbanização não se acelera, pois os loteamentos não ultrapassam o rio Sarapuí. (SIMÕES, 2006, p. 101)

A intensificação da ocupação das terras pelos loteamentos acontece em Belford Roxo de forma tardia se comparada aos municípios vizinhos. Até a década de 1950, o território do município ainda era pouco ocupado e a economia pouco desenvolvida. Essa mudança começa com a eletrificação das linhas de passageiros que chegavam à cidade em 1945, a eletrificação chega à estação de Belford Roxo em 1950 e é finalizada. O restante da estrada de ferro que cruzava o município é descontinuado após esse período e a estação de Belford Roxo torna-se polo de atração para novos moradores urbanos.

Esse período marcou uma intensa expansão urbana em Nova Iguaçu, uma crescente evasão de pessoas de mais baixo poder aquisitivo da cidade do Rio de Janeiro encontrava na Baixada Fluminense a possibilidade de construir suas casas com mais baixo custo. Segundo José Claudio Alves (1998, p. 63), a população urbana na Baixada Fluminense cresce exponencialmente nos anos de 1940, onde suas fronteiras urbanas são expandidas e tem seu apogeu em 1960, década em que há um grande nível de adensamento populacional, conforme podemos observar:

A população da Baixada, como um todo, havida saído dos 140.600 habitantes, em 1940, para os 360.800, de 1950. Um salto maior ainda seria dado entre 1950 e 1960. Nesse último ano chegava-se aos 891.300 habitantes, num crescimento de quase 150% na década. Para abrigar essa massa urbana, as fronteiras iam se estendendo, até chegar aos limites atuais por volta de 1950. Daí em diante houve mais um adensamento do que um avanço dessa onda urbanizadora. (ALVES, 1998, p. 63-64)

Esse movimento é caracterizado, em especial, por uma forte migração urbana que ocorria no país naquele momento. Enquanto a democratização do país em 1946 abria espaço para novos projetos de país, a mudança da matriz econômica pelo governo Dutra levou o país a reduzir drasticamente as exportações e impulsionou a produção industrial dentro do país.

A política econômica no governo Dutra pode ser delimitada por dois marcos relevantes. O primeiro foi a mudança na política de comércio exterior, com o fim do mercado livre de câmbio e a adoção do sistema de contingenciamento às importações, entre meados de 1947 e o início de 1948. O segundo foi o afastamento do ministro da Fazenda, Correa e Castro, em meados de 1949, indicando a passagem de uma política econômica contracionista e tipicamente ortodoxa para outra, com maior flexibilidade nas metas fiscais e monetárias. (GIANBIAGI et. Al, 2001, p. 3)

O Rio de Janeiro, que ainda sediava o Distrito Federal, foi alvo de forte migração populacional, que buscava os novos empregos que seriam gerados com a instalação de novas fábricas e com a entrada do capital estrangeiro. Apesar de o estado de São Paulo apresentar maior crescimento e atrair maior quantidade de capital industrial, o Rio de Janeiro, por ainda sediar a capital da república, foi fortemente impactado com as migrações.

Esse processo se intensifica ainda mais com a chegada ao poder de Juscelino Kubitschek em 1956, quando o capital estrangeiro entra com mais intensidade no país. Apesar de mudar a capital do país para Brasília em 1960, o período de Juscelino, que tinha como *slogan* o crescimento de “50 anos em 5” faz com que cresça exponencialmente o proletariado industrial no entorno da Região Metropolitana que começava a se formar no Rio de Janeiro.

A prefeitura de Nova Iguaçu, naquele momento incentiva o loteamento de terras em seus distritos. Criou-se a figura do loteamento com a figura da “construção de tipo proletário” que facilitava uma série de requisitos legais, nesse sentido:

Para aqueles que compravam os terrenos para lá construírem sua moradia havia, entretanto, estímulos adicionais, ou seja, um mínimo de formalidades burocráticas. No caso de Nova Iguaçu, por exemplo, as chamadas “construções do tipo proletário” contavam com grandes facilidades por parte da prefeitura, que limitava suas exigências ao pagamento de uma pequena taxa destinada à aprovação de planta impressa, e fornecida pela própria municipalidade. Além, disso, havia uma grande benevolência quanto às construções clandestinas, em relação às quais a prefeitura promovia, de quando em quando, uma legalização geral. (ABREU, 2013, p. 123)

Nesse período, Belford Roxo passa por dois marcos importantes na sua transformação em distrito e posteriormente em município: a instalação da Companhia dos Ácidos em 1950 a qual, no ano de 1956 seria comprada pela gigante alemã Bayer e; a abertura da Avenida Presidente Dutra em janeiro de 1951²⁹.

A Rodovia Presidente Dutra, que corta um trecho do atual município de Belford Roxo, mas também atravessa as cidades de Nova Iguaçu, Queimados, Japeri e São João de Meriti, tem o trecho que passa pela cidade de Belford Roxo localizado a cerca de um quilometro da estação de Belford Roxo, que já apresentava em seu entorno um crescimento urbano considerável naquele momento, e localizada a menos de dois quilômetros da localização da Companhia dos Ácidos e viria a ser instalada o complexo industrial da Bayer pouco tempo depois, permitindo que o território de Belford Roxo tivesse acesso ao que viria ser o principal eixo Rio-São Paulo.

A instalação da Bayer trouxe a Nova Iguaçu uma importante fonte de arrecadação, naquele período as prefeituras já praticavam incentivos fiscais para a instalação de fábricas em seus territórios. Belford Roxo ganha também o crescimento indireto impulsionado por um grande complexo industrial, com a formação de vila operária, expansão do comércio e mais migrantes que buscavam empregos na região (CARVALHO, 2015, p. 28-29).

²⁹ Informações da Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia com Identificação Digital, disponível em http://www.abrid.org.br/ler_noticia.php?codNoticia=645, consultado em 21/03/2020.

Nos anos seguintes, o distrito de Belford Roxo teria uma grande expansão urbana, chegando a comportar uma população de 280.000 (duzentos e oitenta mil) pessoas no ano de 1980, segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística daquele ano.

Durante o período militar (1964-1985) a independência política dos municípios foi suplantada, aliada a uma rápida expansão urbana e um abandono da sede de Nova Iguaçu, Belford Roxo tornou-se um distrito com características de alta precarização, com grande deficiência de serviços públicos básicos e marcado por uma crescente onda de violência.

Segundo José Cláudio Alves, é nesse período que surgem os grupos de extermínio. Grupos armados compostos por policiais militares que atuavam a pedido de comerciantes, traficantes e outros. Esses grupos no início concentravam-se nas sedes de Nova Iguaçu e Belford Roxo e tinham conivência dos governos militares (ALVES, 1998, p. 148).

As chacinas estampavam frequentemente as capas dos noticiários da época, as notícias de emancipação do município de Belford Roxo eram marcadas pelas características de miséria e violência, conforme podemos observar na figura 06:

Figura 06 – Jornal do Brasil 22/03/1990 – Belford Roxo realiza hoje o sonho de se tornar cidade.



Marcelo Tognozzi

Nas eleições de outubro, os cerca de 240 mil eleitores de Belford Roxo (4º distrito de Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense) escolherão o primeiro prefeito para administrar o município a ser criado hoje pela Assembleia Legislativa. Desde 84, o distrito, onde 70% da população sobrevive ganhando entre um e três salários mínimos, tentava conquistar o direito de administrar seu próprio destino. Em 88, um plebiscito deu a vitória à emancipação.

Quem conseguir, em outubro, vencer a eleição, prevista para dois turnos, receberá em troca dois anos de mandato e a tarefa de criar toda a infra-estrutura administrativa de uma das regiões mais miseráveis e violentas do Estado do Rio. São 73 quilômetros quadrados, 575.400 habitantes, 110 escolas (40% das crianças em idade escolar não estudam por falta de vagas), arrecadação tributária correspondente a 30% da receita de Nova Iguaçu (em fevereiro, Nova Iguaçu arrecadou Cr\$ 110 milhões e a Prefeitura prevê para este ano algo em torno de Cr\$ 1 bilhão).

E herdará também uma criminalidade que registrou, no mês passado, 44 homicídios, mais precisamente 1,46 morte violenta por dia, de acordo com o delegado Celso Bezerra, da 54ª DP. Além disso, só 10% dos domicílios têm água e esgoto, 20% da população não têm luz elétrica e apenas 27% do lixo são recolhidos. Em Belford Roxo existe ainda um cartório, um hospital, dois postos de saúde, uma maternidade, um ambulatório, dois cinemas, dois hotéis, duas igrejas católicas, um templo protestante, um centro espírita, 23 clubes e agremiações, três

bancos, um cemitério, uma biblioteca, 23 indústrias, 95 praças e 64 favelas.

Três partidos se lançaram na disputa para conquistar o direito de administrar Belford Roxo: PDT, PT e PMDB. Mas só o PMDB tem candidato declarado, o jornalista Paulo César Pereira, 38 anos, assessor do vice-governador Francisco Amaral e que há 37 anos mora no bairro de Heliópolis. Desde já, a disputa política promete ser acirrada.

Paulo César Pereira tenta municipalizar a campanha, junto com o PT, para driblar o brizolismo. "Estou organizando o PMDB aqui em Belford Roxo e buscando articulação suprapartidária, porque a tarefa de instalar a administração do município será a mais importante do futuro prefeito", observa Pereira. O PT, que no segundo turno das eleições presidenciais do ano passado conseguiu mais de 80% dos votos em Belford Roxo, decidiu que não fará coligação com o PDT. "Nós temos divergências de ordem ética com o PDT daqui e queremos lançar candidato próprio", afirma o motorista de táxi Moisés Correia da Silva, 58 anos, do diretório provisório do PT. Ele avisa que o deputado Luis Inácio Lula da Silva irá à cidade fazer campanha para o partido.

O prefeito de Nova Iguaçu, Aluisio Gama (PDT), não tem dúvidas de que seu partido vencerá as eleições. "Todo mundo aqui é Brizola e nós temos a maioria dos vereadores de Belford Roxo. Se alguém pretender qualquer acordo político, terá antes de conversar conosco", acrescenta Gama, que promete levar o ex-governador Leonel Brizola para fazer campanha em Belford Roxo. Preparando o terreno para o candidato que o PDT deve escolher em junho, Gama realiza uma série de obras em

Belford Roxo, como reurbanização do centro, construção de uma rodoviária, ampliação da rede de esgoto e asfaltamento de cerca de 50 ruas. Ele também pensa em licitar a construção do prédio que abrigará a Prefeitura e a Câmara Municipal.

Enquanto os políticos discutem estratégias e táticas eleitorais, o povo acompanha o processo de emancipação de longe. A maioria não tem candidato, mas quer votar em alguém da cidade, que resolva problemas como saneamento básico, coleta de lixo e obras contra enchentes.

"Preciamos de um prefeito daqui, que conheça a fundo os problemas de Belford Roxo e que possa interpretar corretamente a vontade do povo", diz o presidente da Associação dos Moradores do Mutirão Urbano do Babi, Elias de Sousa, 26 anos. Elias, que é carroceiro e barbeiro, garante que só vota nos candidatos do PT ou do PDT. O aposentado Luis Cosme da Silva, 56 anos, 35 dos quais trabalhou na construção civil, não tem dúvidas: "Voto em quem o Brizola mandar. Aqui a maioria é assim", garante.

Violência tem um dos mais altos índices do Estado

Considerada uma das localidades mais violentas da Baixada Fluminense, Belford Roxo registrou 52 homicídios em janeiro, 44 em fevereiro e 17, até dia 19 deste mês. Grande parte dos casos se deve a grupos de extermínio ou a brigas entre quadrilhas, que atuam principalmente no Morro da Galinha, no Lote 15, no Gôgô da Ema, no Quebra-Coco e em General. "Esses são os locais mais perigosos daqui, onde normalmente a polícia é recebida à bala", conta o delegado Celso Bezerra, da 54ª DP, que tem 6 mil inquéritos — a maioria apurando homicídios.

Roubos de carga são comuns. Os ladrões normalmente levam caminhões e kombis para o Quebra-Coco ou o Gôgô da Ema, onde arrambam os cofres e carregam parte da mercadoria. Esses dois locais têm grandes descampados, repletos de carcaças de carros roubados.

Os policiais da Baixada se preocupam com a violência. O próprio prefeito de Nova Iguaçu, Aluisio Gama, não faz mais vistorias noturnas em obras e reforçou a segurança, depois do desaparecimento, no final de 89, do presidente da Câmara Municipal, Luis Henrique Novais, e do acidente de carro que matou Amílcar dos Santos Chamareli, que se candidataria a prefeito de Japeri. "O acidente que matou Amílcar nunca foi bem explicado. Tenho muita preocupação com o que poderia acontecer na campanha de Belford Roxo", diz Gama. O candidato do PMDB, Paulo César Pereira, quer um pacto antiviolaência entre os partidos, com aval da Igreja, da OAB e da ABL.

Fonte: Hemeroteca Digital – Biblioteca Nacional <https://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>

A redemocratização traz novas esperanças para a população local, a tendência nacional de emancipação municipal se expressa na população de Belford Roxo que buscava melhorias em suas condições de vida. E a emancipação se torna uma alternativa para a construção de um novo espaço para aquela população.

Figura 07 – Jornal do Brasil 24/03/1990 – Belford Roxo quer melhoria.

Christina Bocayuva



As poucas obras da prefeitura de Nova Iguaçu só atendem ao centro do distrito de Belford Roxo

Belford Roxo quer melhoria

População espera que emancipação resolva problema

“Agora, tudo vai melhorar, né?” Esta, pelo menos, é a esperança da costureira Marcela Menezes, 36 anos, há sete morando em Belford Roxo, que até quinta-feira era o 4º distrito de Nova Iguaçu. Ruas esburacadas, falta de saneamento básico, altíssimo índice de criminalidade, carência de hospitais e escolas, de polícia e áreas de lazer. Muitos problemas afligem os 575 mil habitantes de Belford Roxo, o mais novo município do estado, na Baixada Fluminense. Sua emancipação, aprovada pela Assembleia Legislativa, depende apenas de promulgação do governador Moreira Franco.

Muitos moradores, ao contrário de dona Marcela, não acreditam, porém, em melhorias. Para eles, Belford Roxo vai continuar castigado e esquecido. Quem vive nos bairros pobres — como Babi, Vila Maria, Vila Magalhães, Amapá e Estrela — sofre com os mosquitos, esgoto a céu aberto e muita lama. São pessoas desiludidas, cansadas das promessas de políticos em campanhas eleitorais. “Essa tal de emancipação é jogo para prefeito ganhar dinheiro”, acha o serralheiro Jurandir Soares, de 28 anos, há três em Belford Roxo. Nesse tempo todo, garante que nunca viu melhoria nas áreas pobres.

O pedreiro Sérgio Cândido da Silva, de 38 anos, acredita que a emancipação vai beneficiar apenas o Centro de Belford Roxo. “Para o Centro, onde está concentrado todo o comércio, será ótimo, mas para os favelados tudo continuará na mesma”, diz, com a experiência de três anos no Babi. Mas o presidente do Mutirão Urbano do Babi, Elias de Souza, acha que “vai melhorar”, que “os favelados serão tratados com mais dignidade”. Em um ponto, otimistas e pessimistas concordam: o prefeito do novo município deve ser do PDT.

Fonte: Hemeroteca Digital – Biblioteca Nacional <https://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>

Os grupos de extermínio, no entanto, não findam sua expansão com a redemocratização, ao contrário, há indícios de que esses grupos começam a participar ativamente da política na região, diversos acusados de envolvimento com extermínio surgem como liderança política na Baixada Fluminense. Um deles era uma liderança local em Belford Roxo e tornara-se vereador em Nova Iguaçu: Jorge Júlio da Costa, o Joca, se tornou uma das figuras mais emblemáticas da cidade de Belford Roxo durante o processo de emancipação. O distrito de Belford Roxo se torna município com a liderança de Joca.

É nessa direção que surge a partir de 1985 um movimento chamado de Comissão Pró Emancipação de Belford Roxo – CEBER, que liderado por Joca, recebe a aclamação popular e apoio do empresariado local. Em 1988 conseguem junto à Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), um plebiscito que aponta maioria da população favorável à emancipação distrital. É importante destacar que nesse período o distrito contava com uma população de aproximadamente 300 mil habitantes. (SILVA, 2018, p. 7)

Na primeira eleição após a municipalização de Belford Roxo em 1992, Joca é eleito prefeito da cidade, com 69,9% dos votos, vencendo o candidato do Partido Democrático Trabalhista. A votação expressiva mostra que mesmo com diversas acusações de participação em grupos de extermínio, o carisma, a origem popular e a comparação a Tenório Cavalcanti³⁰, fizeram Joca se tornar a maior liderança da cidade naquele momento.

Figura 07 – Jornal do Brasil 13/10/1992- Belford Roxo elege acusado de extermínio.



Fonte: Hemeroteca Digital – Biblioteca Nacional <https://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>

O fim da carreira política de Joca se dá em 1995, ao ser alvejado por onze tiros enquanto fazia uma reunião política com o deputado Aldimar Arcenio dos Santos, o Mica, em

³⁰ Político Iguaçuano conhecido como “o Deputado Pistoleiro” por andar sempre armado, inclusive portando armas no plenário da Câmara dos Deputados, enquanto exercia do cargo de deputado federal.

Laranjeiras, Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro. A morte levantou suspeitas de crime com motivação política³¹. A cidade de Belford Roxo, porém, manteve o legado do político dando seu nome ao hospital geral da cidade.

3.3.2 MESQUITA: O último dos municípios a se emancipar de Nova Iguaçu.

O município de Mesquita emancipou-se de Nova Iguaçu em 1999, foi a última cidade a conseguir o *status* de município, possuindo atualmente cerca de 176 000 (cento e setenta e seis mil) habitantes, extensão territorial de 41,490 km, sendo a terceira menor cidade em extensão e população da região da Baixada Fluminense, porém apresenta o segundo maior índice de desenvolvimento humano da região.³²

A história de Mesquita se relaciona muito de perto com Belford Roxo e com Nova Iguaçu. A sua ocupação, como em Belford Roxo, é tardia. O território era constituído pela Fazenda da Cachoeira, onde se localizava o antigo Engenho da Cachoeira, o qual fazia parte da Freguesia de Jacutinga. Porém, mantendo-se pouco ocupada por muitos anos.

Quando há a mudança política de Nova Iguaçu, em 1833, para se tornar uma Vila, a Fazenda da Cachoeira passa a integrar seu território. Assim como outros locais da Vila de Iguaçu, essa área sofre com surtos de cólera e epidemias, conforme conta Ricardo Simões:

Com a elevação de Iguaçu à vila e a criação do município em 1833, a fazenda da Cachoeira passa a fazer parte oficialmente deste, pertencendo, então, à Freguesia de Santo Antonio de Jacutinga. Tal qual a Vila de Iguaçu, a Fazenda da Cachoeira também sofreu com as epidemias de 1835 e sofreu um processo de esvaziamento e abandono das terras e dos escravos. Este fato teria propiciado o surgimento de quilombos na região, inclusive o que supostamente deu origem ao nome do bairro Caonze, no limite de Mesquita e Nova Iguaçu, que seria derivado de kwanze (cachoeira ou rio em dialeto angolano). Mesmo com as obras de emergência e o controle da epidemia, a região não se recupera e permanece em estado latente por um longo tempo. (SIMÕES, 2007, p. 157)

A chegada da estrada de ferro que ligava Maxambomba ao Rio de Janeiro, que inaugurou a estação de Mutambo, a qual posteriormente teve seu nome mudado para Mesquita, também não teve um grande impacto no território de Mesquita. O território só começava a se transformar com a mudança da sede da Vila Iguaçu para Maxambomba e com o crescimento do ciclo da laranja, o qual mantinha Mesquita ainda um território rural e pouco habitado.

³¹ Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/22/cotidiano/31.html>, consultado em 01/04/2020.

³² Dados extraídos do Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios, disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/atlas-do-desenvolvimento-humano/atlas-dos-municipios.html>, consultado em 10/01/2020 e do IBGE cidades, disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>, consultado em 03/02/2020

Somente em 1927, a urbanização chega a Mesquita, com a criação de lotes urbanos nas proximidades da estação ferroviária, mas ainda com certa timidez.

O primeiro loteamento urbano será aprovado em 1927, próximo à estação. Dois anos depois João Mirandela loteia a Chatuba, em ambos os lados do rio Sarapuí, contudo a ocupação será mais intensa no então distrito de Nilópolis. Surgem as primeiras casas de venda de materiais de construção e olarias para a fabricação de telhas. A partir daí a expansão da citricultura impede o avanço dos loteamentos urbanos, tanto que na década de 30 somente duas áreas serão loteadas, Santa Terezinha em 1932 e em Edson Passos em 1936 (SIMÕES, 2007, p. 158),

Assim como o distrito sede de Nova Iguaçu e Belford Roxo, Mesquita só vai sofrer uma grande expansão urbana no fim da década de 1940 e início da década de 1950, quando há o forte declínio da citricultura no município de Nova Iguaçu.

Os loteamentos nesse período foram intensos, fazendo com que no ano de 1951 o território se torne distrito da cidade de Nova Iguaçu. E apenas cinco anos depois ocorreu a primeira tentativa de emancipação de Mesquita. Apesar de ganhar um grande apelo popular, a emancipação de Mesquita nesse período não agradou aos políticos da cidade, havendo inclusive relatos de um “sumiço” do processo que estaria em curso na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (SILVA, 2005, p. 93).

O distrito de Mesquita tinha características peculiares frente a outros distritos de Nova Iguaçu. A partir da década de 1950 até a década de 1980, o município passou por uma grande expansão populacional. Porém, enquanto Belford Roxo se destacava pelo crescimento industrial e Japeri e Queimados criavam dinâmicas próprias pela grande distância do distrito sede e por suas características rurais, Mesquita apresentava um crescimento com características residenciais e precárias, nesse sentido:

Mesquita era somente um destes distritos. Não se notabilizava por ser tão industrializado, como Belford Roxo, e nem era preconceituado por ser uma roça e por estar muito distante da cidade de Nova Iguaçu, como Queimados e Japeri. Ao contrário disto, era o mais próximo, o mais populoso e o menor dos distritos. Na verdade ali existiam unicamente bairros, todos eles proletários, e quase todos muito cheios de casas e, portanto, de gente. (MONTEIRO, 2007, p. 123)

A falta de investimento de serviço público nos distritos de Nova Iguaçu era sentida nesse período, os distritos de Nova Iguaçu iniciavam movimentos emancipatórios e Mesquita revive esse sentimento em 1980. Porém, o distrito de Mesquita teve grandes dificuldades para operacionalizar a emancipação, foram realizados três plebiscitos: o primeiro em 1987, o segundo em 1993 e o terceiro em 1995. Os plebiscitos, porém, não tiveram votos suficientes para configurar o mínimo necessário para a emancipação. O primeiro ficou marcado com a

intervenção do município de Nova Iguaçu, reduzindo as fronteiras distritais para bairros mais próximos à sede, os moradores então entendiam que poderiam se prejudicar caso seu bairro se tornasse outro município (MONTEIRO, 2007, p. 123).

Durante o processo de emancipação, Mesquita esbarra com a Emenda Constitucional nº 15 de 1996, a qual altera as regras de criação, fusão, incorporação e desmembramentos de municípios. Dificultando o processo de emancipação através de plebiscito e dependendo de Lei Complementar que não seria editada naquele momento, fato que impediria novas tentativas de emancipação.

Mesquita, porém, iniciava uma disputa judicial no Tribunal Regional Eleitoral, devido a suspeitas de fraude nas urnas durante a votação do plebiscito de 1995, naquele momento, diversas foram as acusações de urnas com defeito e votos incorretos.

A disputa judicial, no entanto, girou em torno do quórum para votação. A disputa judicial chegou até o Superior Tribunal Eleitoral, que em 1999, através da Reclamação Nº47 de relatoria do Ministro Eduardo Alkimin, reconheceu o plebiscito de Mesquita como válido.

A ação tratou de uma diferença de quórum de 32 (trinta e dois) votos entre a quantidade de votantes e o mínimo de votos válidos para convalidar o plebiscito, o tribunal reconheceu que dentre os eleitores listados haviam 263 eleitores falecidos anteriormente à votação. O quórum mínimo informado pelo Tribunal Regional Eleitoral, saiu de 42.364 (quarenta e dois mil trezentos e sessenta e quatro) para 42.233 (quarenta e dois mil duzentos e trinta e três), considerando que o número de votos válidos registrados em urna foi de 42.332 (quarenta e dois mil trezentos e trinta e dois), o plebiscito alcançou a votação mínima, com 98,04% de votos sim.

A Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro editou já em 1999, a Lei Estadual 3253 que criava o município de Mesquita. Ocorre que em 2001, o município voltou a ser alvo de ação judicial, dessa vez no Supremo Tribunal Federal, com a ação direta de inconstitucionalidade 2533 de autoria do Partido Liberal, a qual questionava a legitimidade da lei que criou o município. O julgamento, no entanto, se deu apenas dez anos depois de iniciado o processo, sendo prejudicada pela Emenda Constitucional nº 57 de 2008 que convalidou os municípios criados até o ano de 2006, mesmo em desconformidade com as regras da Emenda nº 15.

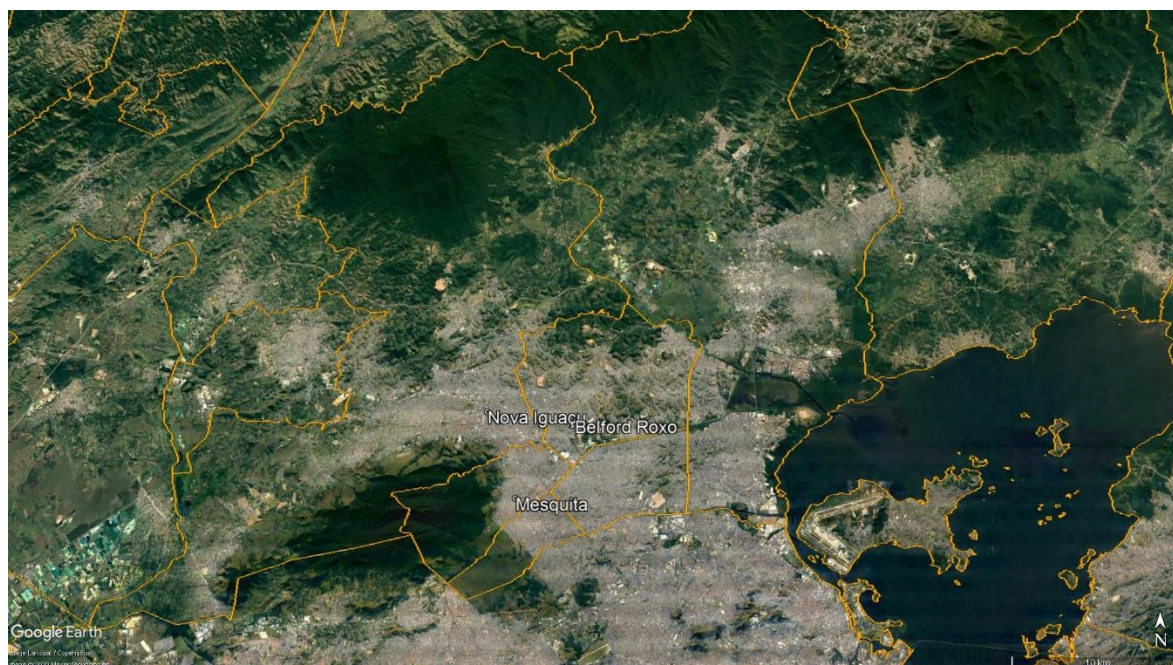
3.2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA CONFIGURAÇÃO ESPACIAL DE NOVA IGUAÇU, BELFORD ROXO E MESQUITA

Os municípios que estudamos configuram um território relativamente grande e muito adensado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Nova Iguaçu possui atualmente cerca de 820 mil habitantes, em um território de 520,807 km²; Belford Roxo possui cerca de 510 mil habitantes em uma área de 78,985 km² e; Mesquita possui cerca de 176 mil habitantes em uma área de 41,490 km².³³

Somados, os municípios representam cerca de 1,5 milhões de pessoas em uma área total de 641,282 km². Isso significa que os três municípios somados possuem cerca de 2.342 habitantes por km². Esses números se tornam mais expressivos quando comparamos a densidade demográfica no Brasil, a qual em 2019 representava cerca de 23,8 habitantes por km²³⁴ e no estado do Rio de Janeiro esse número é de 364 habitantes por km².

É fácil de observamos esses números expressivos quando observamos os mapas de satélite dos municípios, os quais mostram uma densa mancha de conurbação que envolve os três municípios, tendo seus núcleos como um tecido urbano contínuo:

Figura 08 – Foto de Satélite da Baixada Fluminense.

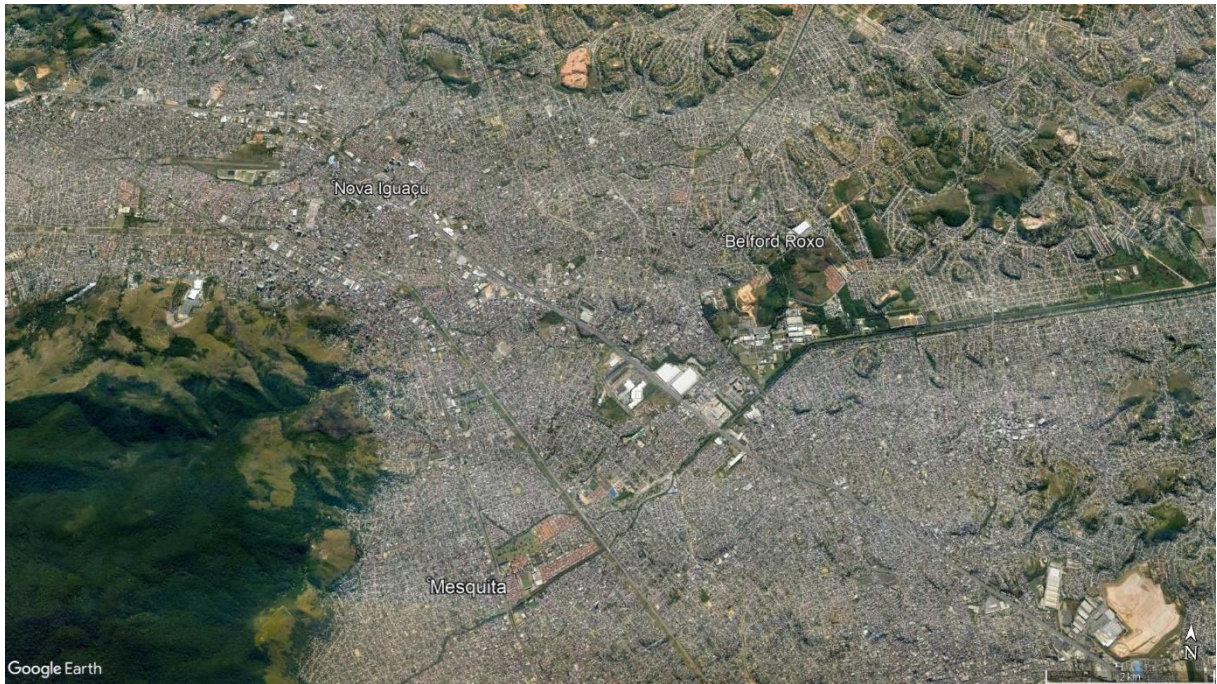


Fonte: Google Earth, imagem extraída pelo autor em 05/02/2020

³³ Dados estimados para o ano de 2019 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>, consultado em 02/04/2020.

³⁴ Dados estimados para o ano de 2019 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, disponível em <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/>, consultado em 02/04/2020.

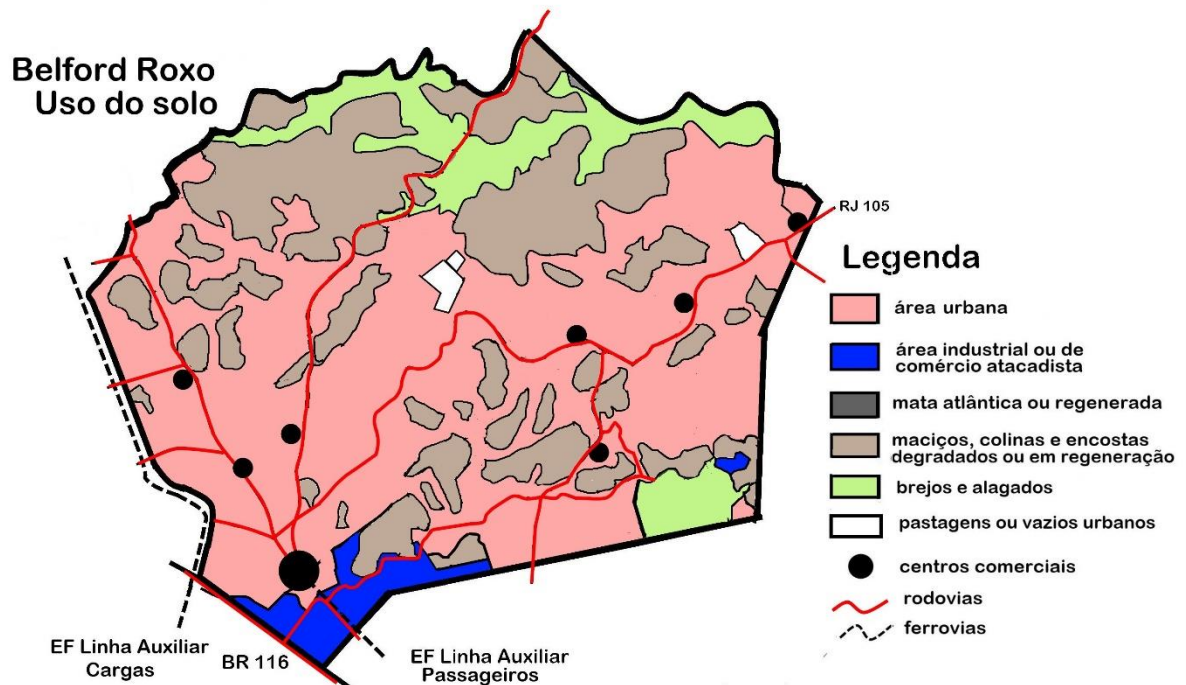
Figura 09 – Foto de Satélite dos núcleos urbanos de Nova Iguaçu, Belford Roxo e Mesquita.



Fonte: Google Earth, imagem extraída pelo autor em 05/02/2020

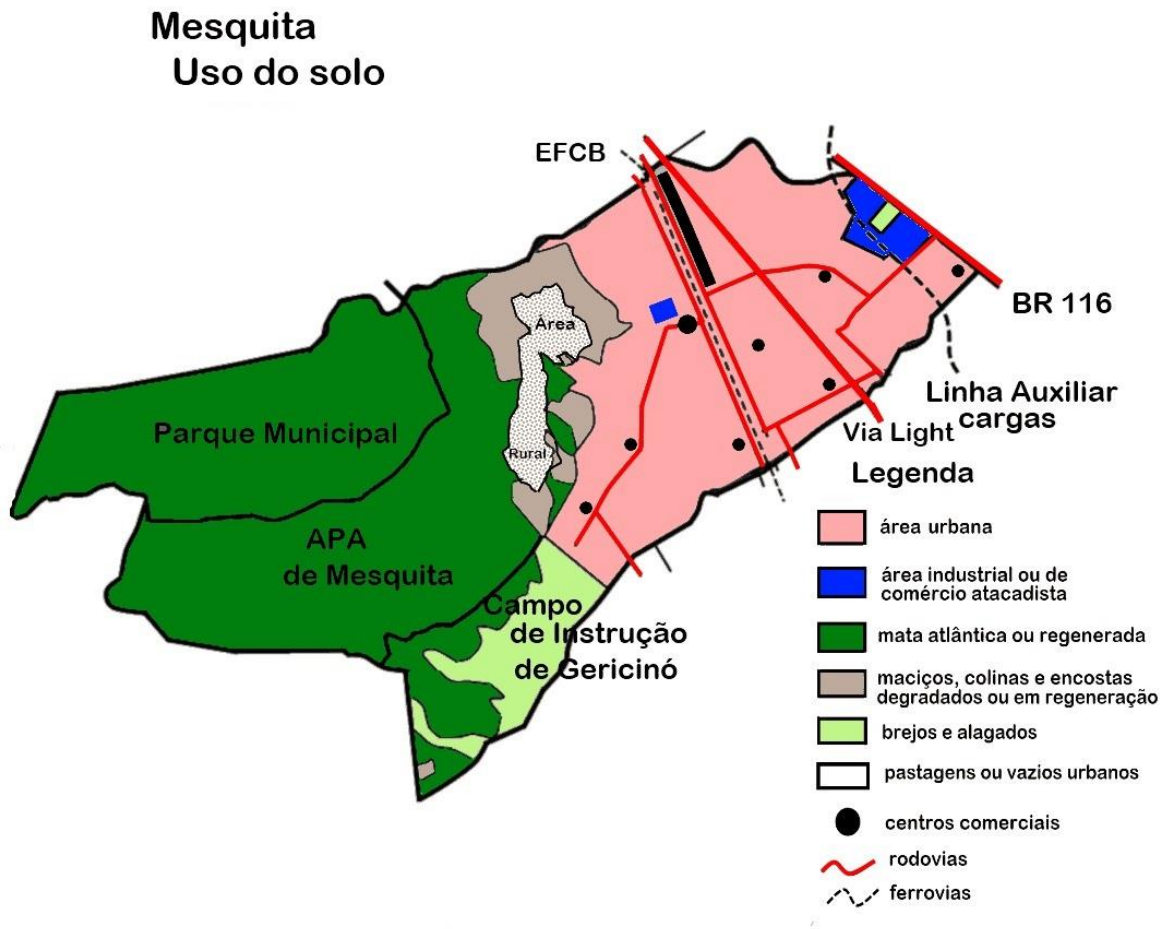
Podemos observamos também cada município individualmente e sua distribuição territorial nas figuras 10, 11 e 12:

Figura 10 – Mapa de ocupação do solo de Belford Roxo - RJ



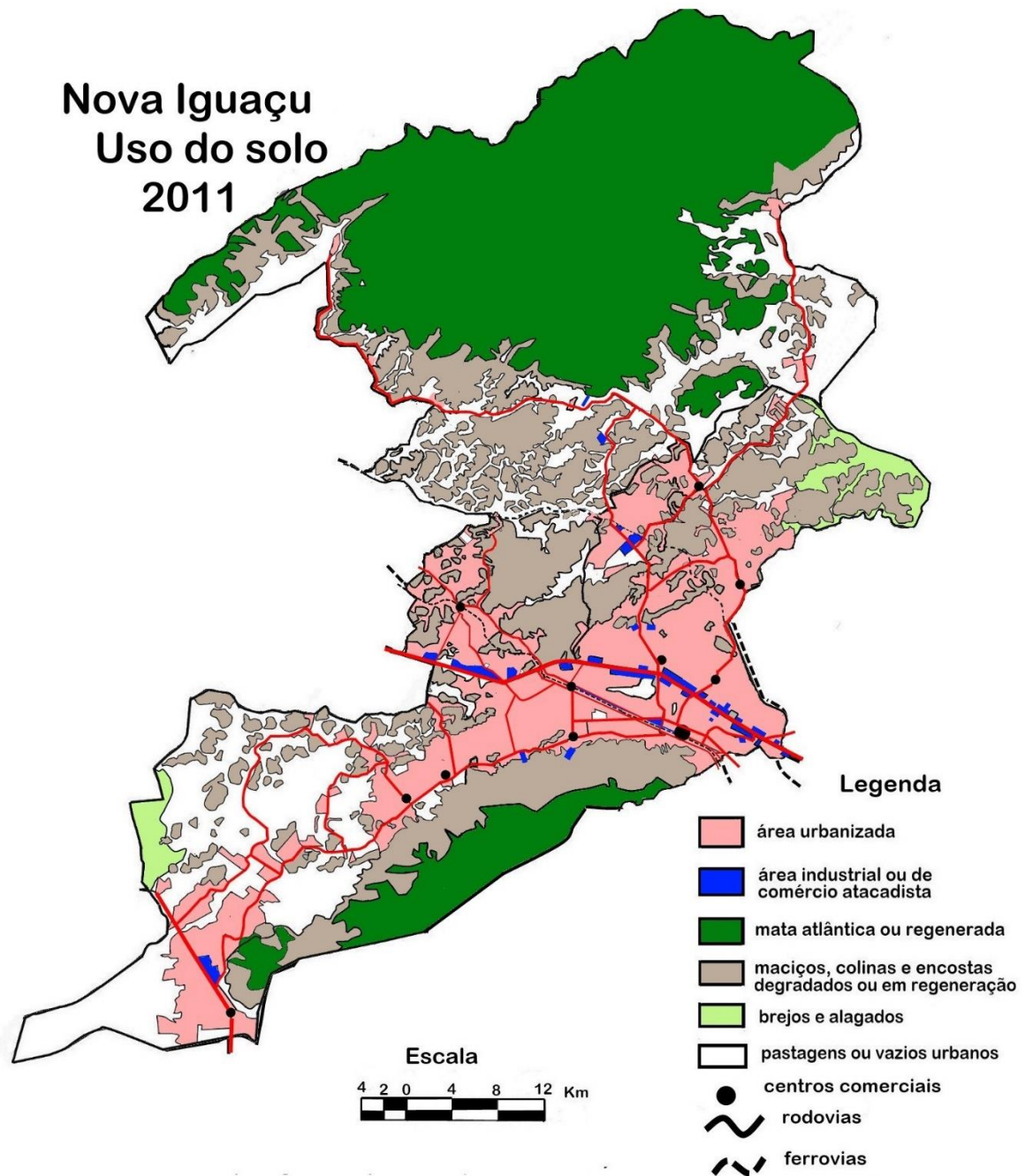
Fonte: Fundação CEPERJ, adaptado por SIMÕES, Ricardo (2011)

Figura 11 - Mapa de ocupação do solo de Mesquita - RJ



Fonte: Fundação CEPERJ, adaptado por SIMÕES, Ricardo (2011)

Figura 12 - Mapa de ocupação do solo de Nova Iguaçu - RJ



Fonte: Fundação CEPERJ, adaptado por SIMÕES, Ricardo (2011)

Os mapas nos mostram que apesar de haver uma densa mancha urbana nos municípios estudados, há também uma vasta área verde que se mantém preservada em parte e noutra parte mantém características rurais. Isso se destaca principalmente no município de Nova Iguaçu, onde há diversas áreas rurais, além da grande Reserva Biológica do Tinguá e da reserva municipal da Serra de Madureira ao sul, ainda são visíveis as áreas preservadas e rurais.

Belford Roxo demonstra ser o mais urbano dos municípios com praticamente todo o seu território ocupado pela mancha urbana, com exceção apenas de um trecho ao norte do município e de alguns pontos localizados. Mesquita, por sua vez, demonstra uma divisão quase que ao meio do município, sendo um pouco menos da metade ocupada pela mancha urbana e o restante do município sendo localizada na Serra de Madureira.

Como observamos nos tópicos anteriores, as emancipações desses municípios têm como motor, em parte, a insatisfação das populações locais acerca dos serviços básicos que eram insuficientes e por vezes ignorados pelas administrações de Nova Iguaçu.

Ocorre que, apesar de uma administração local ter maior possibilidade de integração com as demandas específicas daqueles espaços, uma região com as configurações espaciais que encontramos nos municípios estudados possuem complexidades que às vezes esbarram em limites quando da instituição de um ente autônomo.

Um desses limites são as receitas dos municípios, tendo em vista que as maiores partes da arrecadação dos municípios estudados derivam de transferências interfederativas. Segundo o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2017, 61% do orçamento de Nova Iguaçu³⁵, 77% do orçamento de Belford Roxo³⁶ e 71% do orçamento de Mesquita³⁷ são fruto de transferências do Governo Estadual e do Governo Federal.

Isso deixa claro como os municípios possuem uma baixa capacidade de arrecadação e conseqüentemente pouca independência financeira, esse fato esbarra com a grande quantidade de atribuições municipais, levando a necessidade de colaboração entre os municípios que não possuem capacidade de suprir as demandas de serviços.

Como exemplo, podemos destacar a criação do instrumento jurídico de consórcios públicos, o qual, previsto na Constituição de 1988, foi regulado pela Lei 11.705 de 2005. Em 2012 foi usado pelos municípios objetos desses estudos para formar um consórcio público para tratamento de resíduos sólidos da construção civil, em parceria com mais três municípios da Baixada Fluminense: São João de Meriti, Nilópolis e Caxias.

Dois outros exemplos de consórcios formados na região são o Consórcio Intermunicipal da Saúde da Baixada Fluminense, formado em 2000, e o Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública da Baixada Fluminense, formado em 2018. Porém, esses dois, são iniciativas

³⁵ Dados extraídos do processo de prestação de contas no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ nº 214.118-8/18, consultado em 31/04/2020

³⁶ Dados extraídos do processo de prestação de contas no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ nº 214.330-8/18, consultado em 31/04/2020

³⁷ Dados extraídos do processo de prestação de contas no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ N.º 213.013-5/18, consultado em 31/04/2020

de 11 municípios no primeiro caso e de 14 municípios no segundo. Além de contar com a iniciativa do Sistema Único de Saúde, no primeiro caso e do Governo do Estado do Rio de Janeiro, no segundo.

Ocorre que diversos serviços básicos foram municipalizados com o advento da Constituição Federal de 1988. O serviço de transporte público tornou-se de responsabilidade do município, com base no Artigo 30, V, da Constituição Federal. No ano de 2012 foi aprovada a Lei 12.587, a qual institui diretrizes de planejamento de mobilidade urbana, esse instrumento jurídico trouxe a obrigação aos municípios com mais de 20 mil habitantes de elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana. O prazo inicialmente era de três anos a partir da vigência da lei, seu prazo, no entanto, foi alterado para seis anos, em 2016, para sete anos em 2018 e para a data de 12 de abril de 2021, no ano de 2019.

Apesar das recorrentes prorrogações de prazos, apenas o município de Mesquita iniciou no final do ano de 2019 a elaboração de seu plano de mobilidade. O município publicou edital de licitação para consultoria técnica para elaboração do plano de mobilidade em dezembro de 2019 e teve o contrato firmado em março de 2020, tendo o prazo de 12 meses para a elaboração do estudo técnico que viabilizará a elaboração do plano de mobilidade do município³⁸. Belford Roxo e Nova Iguaçu, no entanto, até o momento da elaboração desse trabalho não iniciaram a produção deste instrumento.

No ano de 2017, a Ong. Casa Fluminense publicou reportagem acerca da elaboração desses planos de mobilidade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Segundo a Instituição, os municípios de Mesquita, Nova Iguaçu e Belford Roxo, se encontravam entre os primeiros municípios a serem contemplados por um programa de desenvolvimento dos planos de mobilidade urbana com apoio da Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro, conforme trecho a seguir:

O Promob é uma iniciativa coordenada pela Câmara Metropolitana, órgão estadual dedicado a desenvolver a integração na região metropolitana do estado. O programa conta com orçamento de 1 milhão de dólares cedidos pelo Banco Mundial em 2015 para financiar a elaboração de planos de mobilidade urbana por consultorias privadas, escolhidas no começo do ano. No momento, a Câmara aguarda a liberação do dinheiro para firmar acordos com os municípios. “O prazo prevê a entrega dos planos 12 meses após a assinatura dos contratos pelos prefeitos”, informaram representantes do órgão. Na 1ª fase do projeto, nove cidades serão contempladas. Na Baixada, Belford Roxo, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados e São João do Meriti. No Leste Metropolitano, Itaboraí e São Gonçalo. De acordo com a Câmara, a escolha dos municípios levou em conta a proximidade entre eles e o tamanho de suas populações. Rio, Niterói e Caxias ficaram de fora por já terem contratado empresas para desenvolverem PMUs. “As demais cidades da região metropolitana serão

³⁸ O Aviso de Licitação nº 3/4196/2019 foi publicado no Diário Oficial da União nº 235, seção 3, p. 266, em 05/12/2019. O Contrato Administrativo nº 26/2020 foi publicado no Diário Oficial da União nº 52, seção 3, p. 214, em 17/03/2020.

contempladas na 2ª fase do projeto”, dizem representantes da Câmara. (GUIMARÃES, 2017)

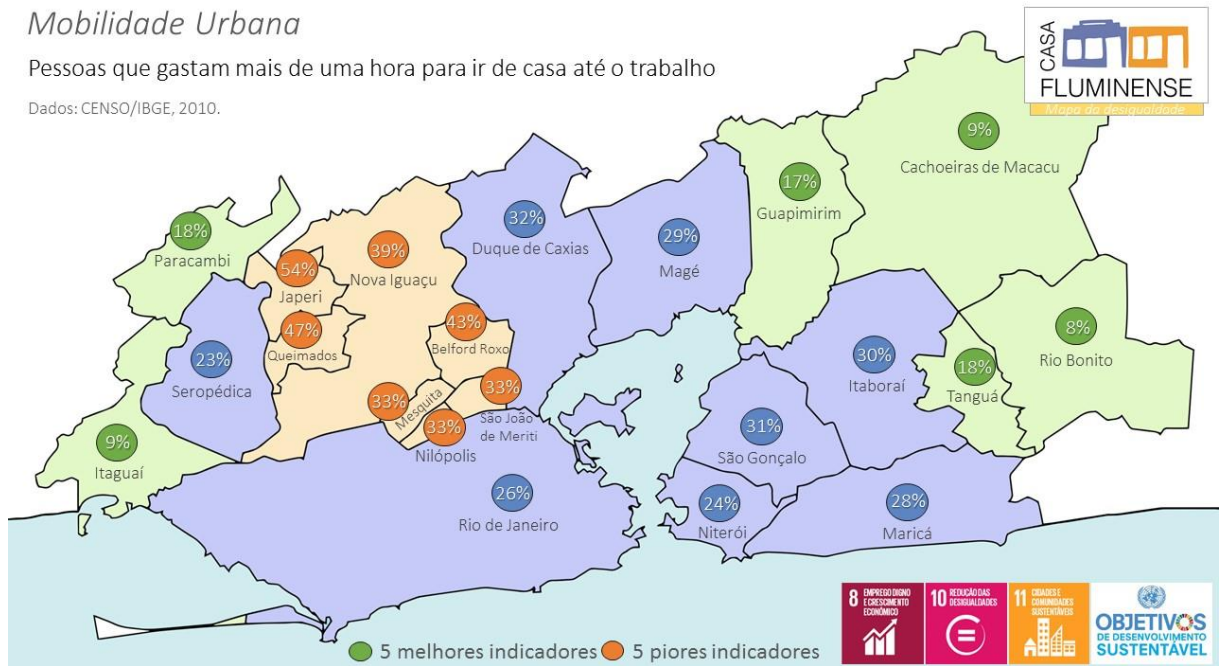
Os municípios de Nova Iguaçu, Mesquita e Belford Roxo apresentam um grande movimento pendular, ou seja, o movimento de saída dos moradores da cidade em direção a outras cidades para realizarem seus expedientes de trabalho diário. O Mapa da Desigualdade elaborado pela Casa Fluminense apresenta dados que mostram que os municípios estão entre os com os piores desempenhos em toda a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Figura 13 – Mobilidade Urbana: Pessoas que gastam mais de uma hora para ir de casa até o trabalho.

Mobilidade Urbana

Pessoas que gastam mais de uma hora para ir de casa até o trabalho

Dados: CENSO/IBGE, 2010.



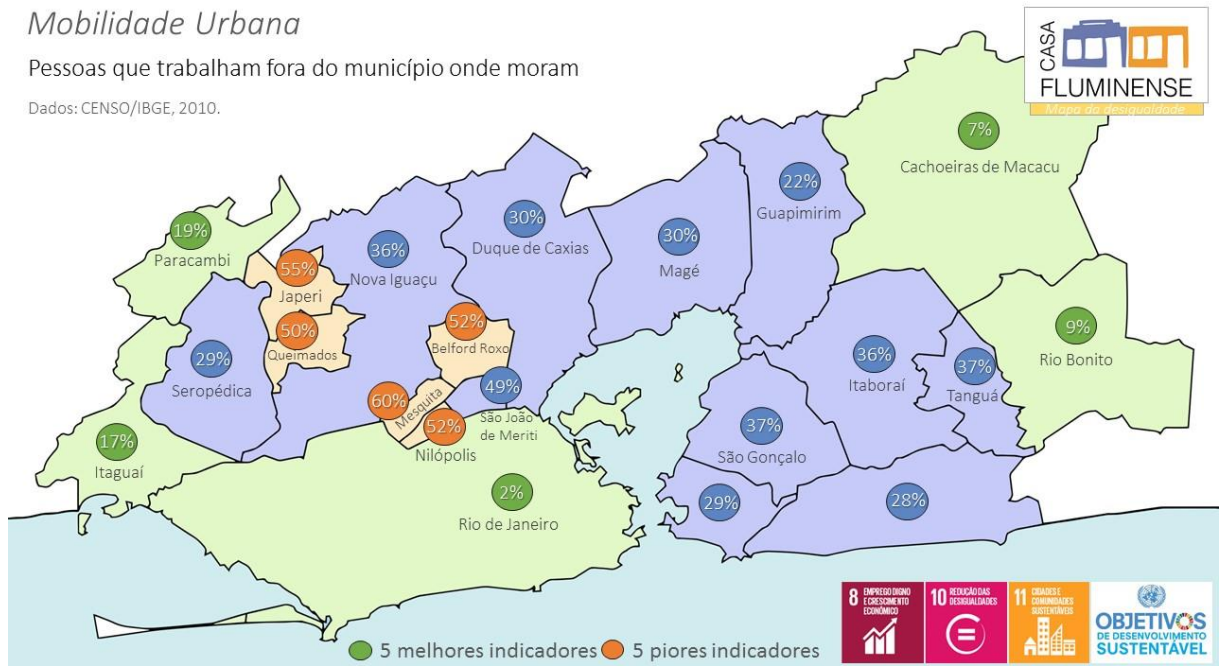
Fonte: <http://www.forumrio.org/mapas/mapa-desigualdade/>

Figura 14 – Mobilidade Urbana: Pessoas que trabalham fora do município onde moram.

Mobilidade Urbana

Pessoas que trabalham fora do município onde moram

Dados: CENSO/IBGE, 2010.



Fonte: <http://www.forumrio.org/mapas/mapa-desigualdade/>

Conforme artigo publicado por Raul Oliveira e Tatiana Pereira (2019) esse deslocamento pendular se dá em especial com destino à cidade do Rio de Janeiro, devido a sua

capacidade de concentração de trabalho e renda, mas também ocorre entre os municípios analisados, conforme podemos observar:

Cerca de 890 mil pessoas se deslocam diariamente de seus municípios para outros locais da região metropolitana do Rio de Janeiro. O Município do Rio de Janeiro recebe cerca de 590 mil pessoas desse total, enquanto 40 mil pessoas deixam a capital fluminense para ir ao trabalho diariamente. Nova Iguaçu recebe cerca de 35 mil pessoas, outras 105 mil pessoas deixam o município, e a situação é ainda mais discrepante em Belford Roxo, que recebe 10 mil pessoas enquanto 89 mil deixam o município. Quando observamos o destino dessas migrações diárias entre as três cidades temos os seguintes números: vemos que a cidade do Rio de Janeiro recebe 11,2% das pessoas oriundas do município de Belford Roxo e 15,9% de Nova Iguaçu. Nova Iguaçu recebe 29% das migrações diárias oriundas de Belford Roxo e 14,8% das pessoas que saem da Cidade do Rio de Janeiro. Enquanto Belford Roxo recebe 36,9% das pessoas que saem de Nova Iguaçu e 12% das pessoas que saem do Rio de Janeiro. (OLIVEIRA e PEREIRA, 2019, p. 14)

Isso nos mostra que além de haver a necessidade de se planejar o transporte pelos municípios, que são os principais responsáveis por esse serviço, há também a necessidade de que esse planejamento seja integrado, para que se respeite as dinâmicas de fluxos espaciais condizentes com aquele espaço no todo. A alta complexidade da Região Metropolitana e, em especial, dos municípios que analisamos, nos mostra como não pode ser ignorado o espaço percebido por aqueles que produzem o espaço concebido.

Essa dinâmica afeta outros serviços, como a saúde, tendo em vista que apesar da constituição de Sistema Único de Saúde em 1988, que modificou a organização e distribuição de competências de atenção básicas e hospitalar entre União, estados e municípios, ainda permanecem discrepâncias no acesso à saúde pelas populações de determinados municípios.

No caso da Região Metropolitana do Rio, o Governo do Estado do Rio de Janeiro apresentou em 2012, dados acerca da necessidade de acesso à saúde nos seus municípios, onde à época, os municípios que estudamos nesse trabalho, apresentavam números bem abaixo de um ideal em relação à quantidade de habitantes de cada município. O estudo apresentou a discrepância de leitos gerais, além de apresentar os números dos leitos obstétricos, nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Os municípios de Nova Iguaçu, Belford Roxo e Mesquita, apresentam números consideravelmente baixos. Conforme podemos observar:

É possível observar que quase todos os municípios não alcançam o parâmetro assistencial de 2,5 leitos por mil habitantes, conforme preconiza o Ministério da Saúde, havendo, desta forma, um déficit na oferta de leitos hospitalares à população. Belford Roxo, Mesquita, Nova Iguaçu e Seropédica apresentam os valores mais baixos, com oferta de menos de 1 leito para cada 1.000 habitantes. Os municípios que mais se aproximam do padrão assistencial estabelecido são: Queimados, Rio de Janeiro e São João de Meriti.

(...)

Observa-se que os municípios do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Mesquita e Duque de Caxias apresentam déficit de leitos em obstetrícia, com base no cálculo de necessidade de 0,28 leitos obstétricos por mil habitantes SUS dependentes. A região como um todo também apresenta déficit de leitos. O município de Nilópolis tem o maior superávit de leitos, de acordo com os dados presentes na tabela (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 42- 44)

Essa realidade faz com que a integração entre as populações dos municípios analisados se apresente de maneira mais intensa, tendo em vista que a insuficiência desse tipo de serviço obriga as populações a se deslocarem entre os municípios, buscando viabilizar seus atendimentos. No ano de 2019, o Jornal Extra noticiou como a crise de saúde que se apresentava no município de Belford Roxo fez com que os hospitais de Nova Iguaçu fossem sobrecarregados, os pacientes de Belford Roxo chegavam a representar 35% dos atendimentos nas unidades de atendimentos do município de Nova Iguaçu³⁹.

Podemos observar também a educação enquanto fator de integração da região em análise, apesar de apenas a educação básica ser de responsabilidade municipal, o ensino superior pode ser afetado pela mobilidade urbana, tendo em vista que nem todos os municípios possuem curso de graduação pública para atender às necessidades de suas populações.

Nova Iguaçu possui um campus da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e o Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET), Belford Roxo possui um campus do Instituto Federal do Rio de Janeiro e Mesquita não possui campus de universidades ou institutos federais. O campus do Instituto Federal do Rio de Janeiro localizado em Belford Roxo ainda não possui cursos de graduação⁴⁰, o campus de Nova Iguaçu da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro possui onze cursos⁴¹ e o campus do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca possui três cursos⁴².

Além das universidades federais, o Estado do Rio de Janeiro mantém cursos de graduação a distância através do Consórcio CEDERJ em parceria com as universidades federais e estaduais, o qual está presente nos três municípios, sendo o Polo Mesquita o mais recente, inaugurado no ano de 2020.

³⁹ Crise na saúde de Belford Roxo faz moradores procurarem hospitais em outros municípios da região. Jornal Extra. 08 de junho de 2019. Disponível em <https://extra.globo.com/noticias/rio/crise-na-saude-de-belford-roxo-faz-moradores-procurarem-hospitais-em-outros-municipios-da-regiao-23790414.html>. Consultado em 20/04/2020.

⁴⁰ Dados extraídos do site do Instituto Federal do Rio de Janeiro campus Belford Roxo, disponível em <https://portal.ifrj.edu.br/belford-roxo>, consultado em 20/04/2020.

⁴¹ Dados extraídos do site da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro campus Nova Iguaçu, disponível em <http://www.ni.ufrj.br/>, consultado em 20/04/2020.

⁴² Dados extraídos do site do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, disponível em <http://www.cefet-rj.br/>, consultado em 20/04/2020.

Os moradores dos três municípios, portanto, dependem do deslocamento intermunicipal também para buscar os serviços de educação superior caso desejem ter acesso a esse nível educacional. O deslocamento se dá entre os municípios citados e os demais municípios da Região, tendo em vista que apesar do contingente populacional dos municípios, ainda há uma baixa oferta de cursos de educação superior na região.

Como observamos, os municípios estudados possuem uma vasta população, um vasto território habitado e uma parcela significativa de território preservado. Trata-se de um grande adensamento populacional integrado entre si pelas dinâmicas metropolitanas, mas com administrações independentes, as quais, por vezes, não colaboram entre si para um aperfeiçoamento dos serviços públicos que são ofertados e para uma melhor concepção do espaço. Apesar disso, parecem possuir pouca autonomia de fato, tendo em vista a dificuldade de cumprimento de suas atribuições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para entrarmos nas considerações finais desse trabalho devemos retornar ao início, quando nos propomos a analisar uma relação entre duas grandes categorias de análise: o Direito e o Espaço. É desafiador confrontar tais categorias, tendo em vista que há intrínseca a ambas a amplitude de definições que lhes são atribuídas ao longo dos diversos estudos que as analisam, bem como, através das transformações que elas apresentam ao longo tempo.

No primeiro capítulo trouxemos os principais conceitos que usaríamos durante o restante do texto. As categorias de Espaço e Direito são observadas a partir de um contexto de evolução do domínio do capitalismo e da consolidação do modelo de Estado Democrático de Direito, adotando-se o materialismo histórico para observar o fenômeno da federação no Brasil.

O Direito, por sua vez, observado por uma mesma ótica da qual analisamos o Espaço, emerge como elemento de ordenação da sociedade capitalista. Como explica Alysson Mascaro (2018, p. 3) o Direito não é um fenômeno com características idênticas ao longo do tempo, ele é sobretudo um fenômeno histórico, com contornos adotados em cada período e chegando a ser confundido com política ou religião em alguns contextos. Nesse sentido, o direito que estudamos adquire uma forma que é própria ao momento vivido, ou seja, a forma jurídica adotada enquanto conjunto de normas apoiadas no Estado, as quais são produzidas, reproduzidas e transformadas ao longo do processo de consolidação do modelo capitalista na sociedade.

Partindo dessa análise conceitual inicial, decidimos buscar dentro do ordenamento jurídico um elemento que fosse balizador de uma relação direta entre o Direito e o Espaço. Por certo que, partindo da premissa que o Direito busca ordenar todas as relações sociais, ele se torna elemento formador direto do Espaço. Mas para a análise neste trabalho precisávamos buscar um elemento mais específico para demonstrar como se opera a relação entre as duas categorias propostas, decidimos então usar como objeto deste trabalho a produção do espaço concebido, a partir da análise da forma federativa de estado.

O Brasil adota a forma federativa de estado desde quando foi instaurado o tipo de governo republicano em 1891. Porém, como vimos ao longo do texto, a disputa pela instauração desse modelo de estado começa já com a independência do país e a instauração de um estado imperial.

A escolha desse objeto de estudo se dá por ter características que ligam diretamente a positivação do direito ao espaço, tendo em vista que a forma de estado seja ela federativa,

unitária ou até mesmo uma confederação, é critério relevante para a distribuição do poder pelo território, além de ser relevante para a definição do que é um território.

Sendo assim, temos aqui reunido o território e aquilo que se encontra nele, sendo a parte física do espaço; a distribuição do poder pelo território, elemento fundamental para que se organize a concepção do espaço e; uma distribuição de normas jurídicas que se entrelaçam entre os entes federados, as quais são produzidas, aplicadas, ignoradas e reproduzidas tanto por quem concebe o espaço, quanto por quem o vive.

Percebemos então que a perspectiva de análise do espaço que adotamos nesse trabalho é o espaço concebido, ou seja, o espaço que é formulado por aqueles que conscientemente pretendem o produzir. Como já citado nesta conclusão, o espaço concebido é aquele dos “tecnocratas” e formuladores do espaço. A dialética lefebvriana, porém, não se limita ao isolamento de um de seus conceitos formuladores do espaço social, o espaço concebido para existir depende que o espaço seja também vivido e percebido, para se entender como se concebe o espaço é preciso ter em mente que há um vivido e um percebido que foram parte formadora dessa concepção.

Com base nisso, trazemos ao debate uma grande peculiaridade da federação brasileira: o município como um terceiro ente federado. Essa forma federativa adotada no Brasil é única, única não no sentido de não haver municípios em outras federações, como observamos no segundo capítulo os municípios são comuns a diversas federações, porém, o Brasil adota um modelo de autonomia municipal que eleva o município ao mesmo *status* jurídico de União e estados.

Nesse sentido, buscamos compreender como poderíamos encarar essa peculiaridade da federação brasileira e chegamos à hipótese de que o município pode ser visto também como uma política pública. É um desafio conceituar políticas públicas, tendo em vista ser uma ciência relativamente nova, mas o conceito que mais chama atenção é o que define como as políticas públicas como um conjunto de ação dos governos.

Porém, poderíamos ampliar essa ideia para abranger não só a ação de um determinado governo, ou mesmo a aplicação de um plano de governo, mas também a ação coordenada de todo o poder público, desde os atos das instituições do Estado, até aqueles construídos pela sociedade e seus recortes de classe, os quais têm um efeito modificador no espaço, na sociedade, na economia ou outros setores que possam ser afetados, desde que elaborados de acordo com um objetivo de modificação do *status* atual. Nesse caso, a própria criação, desmembramento, incorporação ou extinção de municípios, dentro do sistema federativo brasileiro acaba por caracterizar-se como políticas pública em determinada circunstância.

A produção do espaço concebido pelos juristas e legisladores, acabam por esbarrar com os grandes desafios de se conceber políticas públicas, sejam a própria criação de municípios, seja a mitigação das limitações impostas por suas fronteiras. Enquanto surge a possibilidade de se enfrentar os problemas de um certo espaço com a instauração de um governo local mais próximo da população, ao mesmo tempo, o distanciamento com outros núcleos pode limitar àqueles fluxos cotidianos que são típicos de um espaço altamente adensado e complexo, como é o espaço dos municípios de Nova Iguaçu, Belford Roxo e Mesquita.

Os municípios estudados possuem uma proximidade física bem grande, sendo municípios fronteiriços e características que os tornam em certa medida com um nível de integração, ou seja, apesar de haver peculiaridades que os distinguem, ainda há entre eles grandes semelhanças e um espaço integrado. Isso se dá pelo fato dos três municípios terem se originado conjuntamente.

O município de Nova Iguaçu era, até 1990, a administração responsável por todo o território dos três municípios estudados nesse trabalho, esse cenário é modificado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual, respondendo ao cenário político e econômico que se desenhava naquele momento, trouxe novas características ao Estado brasileiro.

Uma dessas características foi a redemocratização do país, como vimos no texto, o período posterior à Constituição Federal de 1988 ascendeu na população do país o desejo por mais descentralização política e mais recursos para os governos locais e uma menor participação do governo central. O *status* jurídico dado aos municípios foi outra das características.

O resultado desse processo foi um aumento exponencial da quantidade de municípios no país no período de 1985 a 1996, passando de cerca de quatro mil municípios para cerca de cinco mil e quinhentos, um aumento de 37% no número total.

Como vimos a tendência macro acaba por influenciar essas mudanças locais, atualmente inclusive vemos que há um movimento inverso sendo discutido a nível nacional, no ano de 2019 o Governo Federal propôs ao Congresso Nacional o Pedido de Emenda Constitucional nº 188/2019, o qual seguindo uma linha de austeridade visa extinguir municípios com dois critérios objetivos: possuir menos de cinco mil habitantes e sua arrecadação representar menos de 10% de suas receitas, porém, ignorando as peculiaridades de cada um desses municípios e a sua formação histórica.

Isto posto, podemos voltar à indagação inicial deste trabalho: o Direito produz o Espaço? *A priori* podemos dizer que sim, o Direito é um dos instrumentos que produz o Espaço, tendo

em vista que o ordenamento jurídico e as normas jurídicas produzidas pela sociedade guiam as ações que transformam constantemente o espaço vivido, o Direito é também o instrumento pelo qual o Estado se organiza. No moderno Estado Democrático de Direito, o Direito é onde a concepção do espaço se positiva para se materializar a partir das ações orquestradas pelo Estado.

Ocorre que a relação Espaço-Direito não se finda em uma afirmação de que o Direito produz o Espaço, mas devemos observar que há uma dialética nesta relação, quando observamos que o Espaço também produz o Direito.

Quando trouxemos a formação dos municípios que escolhemos estudar neste trabalho, percebemos que a produção do direito que os tornou municípios, ou seja, as mudanças legais que ocorreram para que aqueles territórios e populações deixassem de ser um único município para se tornar três, as relações sociais que se apresentavam ali, as dinâmicas das populações, das lideranças e a história daqueles espaços foram fundamentais para que houvesse uma modificação jurídica.

As condições sociais, a atuação das elites locais, as barreiras físicas e econômicas, foram fundamentais para que se produzisse o Direito. O Direito então produzido pelo espaço, passa a produzir o Espaço criando um ciclo constante. No caso de Belford Roxo ficou claro como o Direito não se resume ao direito posto legalmente pelo poder formal, mas há também a forte atuação de grupos que fazem seu próprio Direito em determinados territórios e influenciam a formação jurídica formal, mesmo estando a margem dessa.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Brasília, n. 24, jun. 2005, p. 41-67. ISSN 0104-4478 versão online. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>>. Acesso em: 20/11/2019
- ALVES, José Cláudio. *Dos barões ao Extermínio: uma história de violência na Baixada Fluminense*. Duque de Caxias: APPH CLIO, 2003.
- ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. Historicidade da propriedade privada capitalista e os cercamentos. **História: Debates e Tendências**, Passo Fundo, v. 3, n. 18, p. 408-419, set. 2018.
- AQUINO, Santo Tomás de. **Suma de teologia**. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1995. Edição dirigida por los Regentes de Estudios de las Provincias Dominicanas em España.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Brasília: UNB, 2001. Livro I e II.
- ARISTÓTELES. **Metafísica**. São Paulo: Editora Abril, 1973.
- BALTAR, Claudia Siqueira; BALTAR, Ronaldo. O processo de criação de municípios como parâmetro para a análise da dinâmica demográfica e econômica das regiões do estado do Paraná. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 19, 2014, São Pedro. **Anais [...]**. São Pedro: ABEP, 2014. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/~abeporgb/abep.info/anais/anais.php?id=0>>. Acesso em: 17/01/2020
- BARBOSA, Ruy. **Pensamento e ação de Rui Barbosa**. Organização e seleção de textos pela Fundação Casa de Rui Barbosa. Brasília: Senado Federal: Conselho Editorial, 1999. (Coleção Biblioteca Básica Brasileira). Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/p_a1.pdf>. Acesso em: 21/01/2020
- BARROSO, Luis Roberto. A derrota federação: o colapso financeiro dos estados e municípios. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.
- BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE, JR., William N.; FERREJOHN, John. A Political Theory of Federalism. June, 1999. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/900271468761423846/A-political-theory-of-federalism>>. Acesso em: 15/12/2019
- BERCOVICI, Gilberto. Separação de poderes no Estado federal norte-americano. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 38, n. 150, p. 225-230, abr./jun. 2001. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/692>>. Acesso em: 17/01/2020
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 212 p.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. v. 1: 674 p.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BOTH, Amanda Chiamenti. A trama que sustentava o império: mediação entre as elites locais e o estado imperial brasileiro (Jaguarão, segunda metade do século XIX), 2016. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8112>>. Acesso em: 10/02/2020

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988 O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996. **Revista de Informação Legislativa**, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul./set. 2010. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198693>>. Acesso em:

BREITBACH, Áurea Côrrea de Miranda. **Estudo sobre o conceito de região**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatísticas Siegfried Emanuel Heuser, 1988.

CABRAL, Gustavo César Machado. Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 48, n. 189, jan./mar. 2011. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242865/000910797.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 02/02/2020

CALDAS, Maria Fernandes. **A utopia da reforma urbana: ação governamental e política pública no Brasil**. 1. ed. Minas Gerais: Editora C/Arte, 2018. 280 p.

CARLOS, Ana Fani A. A privação do urbano e o “direito à cidade”. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros (orgs.). **Justiça Espacial e Direto a Cidade**. São Paulo, Editora Contexto: 2017. p. 33-62

CASA FLUMINENSE (Rio de Janeiro). **Mapa da Desigualdade**. Disponível em: <https://casافلuminense.org.br/mapa-da-desigualdade/>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, v. 2, n. 1, 2008. Disponível em: <<https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/viewFile/12/65>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

CAVALIERI FILHO, Sergio. Direito, Justiça E Sociedade. **Revista da Emerj**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 5, p. 58-65, 2004.

COELHO, Inocêncio Mártires. Federalismo e descentralização. **Revista Informações Legislativas**, Brasília, v. 22, n. 87, p. 23-30, jul./set, 1985.

COSER, Ivo. O debate entre centralizadores e federalistas no século XIX: a trama dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 76, jun. 2011, p. 191-206. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, São Paulo, Brasil. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092011000200011&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 17/01/2020

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. São Paulo: Ática: 1986.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DIDIER Jr., Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. In: DIDIER Jr., Fredie. **Regras processuais no Código Civil**: aspectos da influência do Código Civil de 2002 na legislação processual. 4.ed., rev., e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 181-192.

DOLHNIKOFF, Miriam. O lugar das elites regionais. **Revista USP**, São Paulo, n.58, p. 116-133, jun./ago. 2003. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/download/33853/36586/>>. Acesso em: 17/01/2020

ENGELS, Friedrich; KAUTSKY, Karl. **O socialismo jurídico**. São Paulo: Boitempo, 2012.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

FERNANDES, Florestan. **Revolução burguesa no Brasil**. [S. l.: s. n.], 1974.

FERREIRA, Ana Emília Cordeiro Souto; CARVALHO, Carlos Henrique. Escolarização e analfabetismo no Brasil: estudo das mensagens dos presidentes dos estados de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Norte (1890-1930). In: Encontro de Pesquisa em Educação do Centro-Oeste, 12, 2014, Goiânia. **Anais [...]**. Goiânia: PUC, 2014. Disponível em: <http://sites.pucgoias.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-educacao/wp-content/uploads/sites/61/2018/05/Ana-Em%C3%ADlia-Cordeiro-Souto-Ferreira_-Carlos-Henrique-de-Carvalho.pdf>. Acesso em: 02/03/2020

FIX, Mariana; PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. A Metrópole Brasileira Nas Políticas Públicas Setoriais. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de. **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 259-290.

FRADE, Gabrielle de Souza; DA SILVA, William Ribeiro. Mudanças socioespaciais na periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: **Revista Continentes**, Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, n. 12, dez. 2018. Disponível em: <<http://www.revistacontinentes.com.br/continentes/index.php/continentes/article/view/186>>. Acesso em: 05/03/2020

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, Brasília: IPEA, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 02/02/2020

FURTADO, Bernardo Alves; MONASTERIO, Leonardo; RODRIGUES JÚNIOR, Waldery (orgs.). **Economia Regional e Urbana**: Teorias e métodos com ênfase no Brasil, Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_econregionalurbanaa.pdf>. Acesso em: 27/11/2019

GIAMBIAGI, Fabio et al. (orgs.). **Economia brasileira contemporânea: [1945- 2010]**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2824329/mod_resource/content/1/GIANBIAGI%20ECONOMIA%20BRASILEIRA%20CONTEMPOR%C3%82NEA%2C%20A%20ED_.pdf>. Acesso em: 27/11/2019

GOMES, Gustavo Maia; Mac Dowell. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. **Texto para Discussão (TD)**, n. 706, Brasília: Ipea, 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4133>. Acesso em:

GOMES, T. Belford Roxo: análise da problemática urbana numa jovem cidade periférica. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social - ENPESS, 16, 2018. **Anais [...]**. Vitória. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/abepss/issue/view/938>>. Acesso em: 07/03/2020

GORENSTEIN, Silvia. Transformaciones territoriales contemporáneas. Desafíos del pensamiento latinoamericano. **Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales**, Argentina, v. 41, n. 122, 2015.

GUIMARÃES, Saulo Pereira. Cidades com piores indicadores de mobilidade não investem em planejamento. In: **A Casa Fluminense**, Rio de Janeiro, 26 abr. 2017. Disponível em: <<https://casafluminense.org.br/cidades-com-piores-indicadores-de-mobilidade-nao-investem-em-planejamento/>>. Acesso em:

HAESBAERT, Rogério. Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério (orgs.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. 1 ed. São Paulo Editora Expressão Popular, 2009. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20GRADUACAO/PENSAMENTO%20GEOGR%20C1FICO%202017/2-LIVRO%20SAQUET%20E%20SPOSITO.pdf>>. Acesso em: 27/05/2019

HARVEY, David. **A produção Capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006. 252 p.

HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes: 2003.

HOBBS, Eric J. **A Era das Revoluções - 1789 - 1848**. Editora: Paz e Terra. 2005.

HORTA, Raul Machado. **Reconstrução do Federalismo brasileiro**. Brasília: 1981.

IBGE. **Evolução da divisão territorial do Brasil: 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15771-evolucao-da-divisao-territorial-do-brasil.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 27/11/2019 (Documentos para Disseminação. Memória Institucional 17).

INSTITUTO HISTÓRICO DE PETRÓPOLIS. **IHP**, 2000. Disponível em: <<http://ihp.org.br/?p=960>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

IRTI, Natalino. Biodireito, Tecnodireito e Geodireito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 102, n. 0, p. 1171-1191, 2007.

JORNAL EXTRA (Rio de Janeiro). **Crise na saúde de Belford Roxo faz moradores procurarem hospitais em outros municípios da região**. 2019. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/crise-na-saude-de-belford-roxo-faz-moradores-procurarem-hospitais-em-outros-municipios-da-regiao-23790414.html>. Acesso em: 23 jan. 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do Direito e do Estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **La producción del espacio**. Madri: Capitán Swing Libros, 2013. 454 p.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. O Federalismo no império brasileiro: da constituição de 1824 ao ato adicional de 1834. **Revista Diorito**, Rio de Janeiro, v. 1. n. 1. jul./dez.2017. Título original: Federalism in the brazilian empire: from the 1824 constitution to the additional act of 1834. ISSN 2527-1784. Disponível em: <http://revistadiorito.com.br/ojs/index.php/diorito/article/download/25/18>>. Acesso em:

LOSANO, Mario Giuseppe. Direito e Geografia: o espaço do direito e o mundo da Geografia. **Revista Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 84-93, jan./jun. 2014.

MARX, Karl. **O Capital: Livro II**. São Paulo: Nova Cultura, 1983.

MARX, Karl. **O Capital: Livro I**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2018. 898 p.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013. 139 p.

MASCARO, Alysson Leandro. **Introdução ao Estudo do Direito**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019. 198 p.

MATTEO, Miguel. Teorias de desenvolvimento territorial. In: CRUZ, Bruno de Oliveira; MAXIMIANO, Liz Abad. Considerações sobre o conceito de paisagem. **Ra'e Ga: O Espaço Geográfico em Análise**. Curitiba, v. 8, p. 83-91, jan. 2004.

MONTEIRO, Linderval Augusto. **Baixada Fluminense, identidades e transformações: estudo de relações políticas na Baixada Fluminense**. 2001. Dissertação (Mestrado em História Social) – Instituto de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

MONTEIRO, Linderval Augusto. Para além do “voto de sangue”: escolhas populares e liderança política carismática na Baixada Fluminense. O caso Joca. **Cadernos do**

Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n. 2, jul. 2013. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/download/9093/6969>>. Acesso em: 07/03/2020

MONTEIRO, Linderval Augusto. **Vida política, dinamismo popular e cidadania na Baixada Fluminense**. 2007. Tese (Doutorado em História Social) – Instituto de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A crise do pacto federativo. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

MULLER, Mauro Marques. A transição ideológica para o neoliberalismo no Brasil contemporâneo. **Revista Sociais e Humanas**, Santa Maria: Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria, v. 16, n. 1, 2003. ISSN 2317-1758 versão online. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/1226>>. Acesso em: 02/11/2019

NOVA IGUAÇU. **Lei nº 006, de 12 de dezembro de 1997**. Revisa o Plano Diretor do Município de Nova Iguaçu e dá outras providências. Nova Iguaçu: Câmara Municipal, 1997. Disponível em: <http://www.cmni.rj.gov.br/legislacao/cod_trib/lei_complementar/lc006.pdf>. Acesso em: 15/02/2020

NOVA IGUAÇU. **Lei nº 2373, de 29 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre o Estatuto dos funcionários do Município de Nova Iguaçu. Nova Iguaçu: Câmara Municipal, 1993. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/nova-iguacu/lei-ordinaria/1992/237/2378/lei-ordinaria-n-2378-1992-dispoe-sobre-o-estatuto-dos-funcionarios-do-municipio-de-nova-iguacu>>. Acesso em: 15/02/2020

NOVA IGUAÇU. **Lei nº 4.092, de 28 de junho de 2011**. Institui o plano diretor participativo e o sistema de gestão integrada e participativa da cidade de Nova Iguaçu, nos termos do Artigo 182 da Constituição Federal, do Capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da cidade e do art. 14, § 3º da Lei Orgânica da cidade de Nova Iguaçu. Nova Iguaçu: Câmara Municipal, 2012. Disponível em: <<http://www.cmni.rj.gov.br/site/legislacao-municipal/plano-diretor/plano-diretor-republicacao-em-06-06-12-2-31.pdf>>. Acesso em: 15/02/2020

OLIVEIRA JUNIOR, Raul Rosa de; PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. A metropolização e seus aspectos territoriais e jurídicos: primeiros apontamentos a partir das centralidades da baixada fluminense. : Primeiros apontamentos a partir das centralidades da Baixada Fluminense. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, Não use números Romanos ou letras, use somente números Árabicos., 2019, Natal. **Anais**. Natal: Anpur, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiianpur/anais/>. Acesso em: 03 jan. 2020.

OPINIÃO PÚBLICA. Campinas: CESOP, v. VII, n. 1, maio 2001, Encarte Tendências, pp.101-138. ISSN 0104-6276. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/vw/1IMH6Tq4wNQ_MDA_ba273_/OP-v7n1.pdf>. Acesso em: 08/11/2019

PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria Geral do Direito e Marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2017. 226 p.

PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Quem tem medo do espaço? Direito, Geografia e justiça social. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Minas Gerais, v. 70, p.635-661, 29 dez. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12818/p.0304-2340.2017v70p635>>. Acesso em: 15/05/2019

POGREBINSCHI, Thamy. A Normatividade dos Fatos, as Consequências Políticas das Decisões Judiciais e o Pragmatismo do Supremo Tribunal Federal (Comentários à ADI 2240-7/BA). **Revista de Direito Administrativo: RDA**, Rio de Janeiro, v. 247, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41556>>. Acesso em: 18/11/2019

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o Socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2015. 276 p.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**: John Rawls. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes. 1997.

REZENDE, Gervásio Castro; GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro. Formação histórica dos direitos de propriedade da terra no Brasil e nos Estados Unidos e a sua relação com as políticas agrícolas atualmente adotadas nesses dois países. In: COELHO, A. B.; TEIXEIRA, E. C.; BRAGA, M. J. (Org.). **Recursos naturais e crescimento econômico**. Brasil: Editora da Universidade Federal de Viçosa, 2008, p. 279-311.

RIDENTI, Marcelo. As oposições à ditadura: resistência e integração. In: MOTTA, Rodrigo Patto Sá; Reis, Daniel Aarão; Ridenti, Marcelo; (org.). **A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2014 [no prelo].

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro. Análise Situacional da Região Metropolitana I. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Saúde, 2012. Disponível em: <link>. Acesso em: 10/03/2020

RODRIGUES, Adrianno Oliveira. **De Maxambomba a Nova Iguaçu (1833 – 90.s)**: economia e território em processo. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). 2006 – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://objdig.ufrj.br/42/teses/642909.pdf>>. Acesso em: 15/02/2020

ROSA, José María. Del Municipio Indiano a la Provincia Argentina (1580 - 1852): formación social y política de las provincias Argentinas. [S. l.: s. n.]. Disponível em: <<http://www.labaldrich.com.ar/wp-content/uploads/2016/07/Rosa-Jose-Maria-Del-municipio-indiano-a-la-provincia-argentina.pdf>>. Acesso em: 15/02/2020

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, o Direito e a Questão Urbana. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, n. 9, p. 9-86, 1982. Disponível em:
<http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado_Direito_e_a_Questao_Urbana_RCCS9.PDF>. Acesso em:

SANTOS, Milton, **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EdUSP, 2017.

SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 95-120.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999. Disponível em:
<https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1201.pdf>. Acesso em: 18/07/2019

SILVA, José Afonso da. O município no Brasil. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

SILVA, Lucia Helena Pereira da. De Recôncavo da Guanabara à Baixada Fluminense: leitura de um território pela história. **Recôncavo: Revista de História da UNIABEU**, Rio de Janeiro: UNIABEU, v. 3, n. 5, p.47-65, dez. 2013.

SILVA, Maria Fátima Souza. **Das terras de Mutambó ao Município de Mesquita – RJ: Memórias da emancipação nas vozes da cidade**. Dissertação (Mestrado em Memória Social). Rio de Janeiro, Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2005. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em:
<<http://www.memoriasocial.pro.br/documentos/Disserta%C3%A7%C3%B5es/Diss174.pdf>>. Acesso em: 23/02/2020

SIMÕES, Manoel Ricardo. **A cidade estilhaçada: reestruturação econômica e emancipações municipais na baixada fluminense**. Mesquita: ed. Entorno, 2007.

SMOLKA, Martin O. O espaço do espaço na teoria econômica. **Publicações PUR**, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1982.

SOUSA, Adalberto Pimentel Diniz de. **A mecânica do Federalismo**. Brasília: 2005.

SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. A mecânica do federalismo. Brasília: **Revista de Informação Legislativa**, ano 42, n. 165, jan./mar. 2005. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/165/ril_v42_n165_p169.pdf>. Acesso em: 15/12/2019

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em:
<https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100008&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10/03/2020

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 10/03/2020

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988A Criação de municípios após a Constituição de 1988. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002. ISSN 0102-6909 versão online. Disponível em:
<<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092002000100006>>. Acesso em: 15/02/2020

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da Sociologia Compreensiva. Editora UNB, 2004.