Volume 9

O Direito Achado na Rua

Introdução crítica ao Direito Urbanístico

Organizadoras e organizadores

José Geraldo de Sousa Junior
Nelson Saule Junior
Adriana Nogueira Vieira Lima
Henrique Botelho Frota
Karoline Ferreira Martins
Lígia Maria S. Melo de Casimiro
Marcelo Eibs Cafrune
Marcelo Leão
Mariana Levy Piza Fontes
Rodrigo Faria G. Iacovini
Sabrina Durigon Marques

GRUPO DE PESQUISA 30 ANOS O DIREITO ACHADO NA RUA

EDITORA UnB

Volume 9

O Direito Achado na Rua

Introdução crítica ao Direito Urbanístico

Universidade de Brasília

Reitora Márcia Abrahão Moura
Vice-Reitor Enrique Huelva

EDITORA
UnB

Diretora Germana Henriques Pereira

Conselho editorial
Germana Henriques Pereira
Fernando César Lima Leite
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
Carlos José Souza de Alvarenga
Estevão Chaves de Rezende Martins
Flávia Millena Biroli Tokarski
Izabela Costa Brochado
Jorge Madeira Nogueira
Maria Lidia Bueno Fernandes
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos
Verônica Moreira Amado

Volume 9

O Direito Achado na Rua

Introdução crítica ao Direito Urbanístico

Organizadoras e organizadores

José Geraldo de Sousa Junior
Nelson Saule Junior
Adriana Nogueira Vieira Lima
Henrique Botelho Frota
Karoline Ferreira Martins
Lígia Maria S. Melo de Casimiro
Marcelo Eibs Cafrune
Marcelo Leão
Mariana Levy Piza Fontes
Rodrigo Faria G. Iacovini
Sabrina Durigon Marques

EDITORA
UnB

Equipe editorial

Coordenadora de produção editorial Luciana Lins Camello Galvão
Revisão Jeane Antonio Pedrozo
Projeto gráfico e capa Cláudia Dias
Ilustrações Nazareno Afonso

© 2019 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK, 2º andar,
CEP 70302-907, Brasília, DF
Telefone: (61) 3035-4200
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

I61 Introdução crítica ao direito urbanístico [recurso eletrônico] / organizadoras e organizadores, José Geraldo de Sousa Junior … [et al.]. – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2019.
496 p. – (O direito achado na rua ; 9).

Formato: PDF.
ISBN 978-85-230-0930-4.

1. Direito à cidade. 2. Movimentos sociais. 3. Direito urbanístico. I. Sousa Junior, José Geraldo de (org.). II. Série.
CDU 34:711(81)

Impresso no Brasil

Sumário

Apresentação — 17

Nota ao prefácio — 23

Prefácio: Introdução ao Direito — 25
Roberto Lyra Filho

Os conflitos urbanos no Recife: o caso Skylab — 31
Boaventura de Sousa Santos

PARTE I

O DIREITO ACHADO NA RUA E UMA PERSPECTIVA CRÍTICA PARA O DIREITO URBANÍSTICO

CAPÍTULO 1 — 67
Brasília, *urbs*, *civitas*, *polis*: moradia e dignidade humana
José Geraldo de Sousa Junior e Alexandre Bernardino Costa

CAPÍTULO 2 — 79
Comentário ao texto: "Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylab", de Boaventura de Sousa Santos
Eduardo Xavier Lemos

CAPÍTULO 3 — 83
Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista
Marcelo Cafrune e Lucas P. Konzen

CAPÍTULO 4 — 87
O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras
Benny Schvarsberg, Camila Maia Dias Silva e Flávia Pedrosa

CAPÍTULO 5 — 94
O Direito Urbanístico vai à cidade: por uma leitura jurídica inserida na produção conflitiva do espaço urbano
Alvaro Pereira, Giovanna Bonilha Milano e Leandro Franklin Gorsdorf

CAPÍTULO 6 — 101
Entra em beco, sai em beco... Direitos, emergências e tensões em torno do direito à moradia
Adriana Nogueira Vieira Lima, Liana Silvia de Viveiros e Oliveira e Maria José Andrade de Souza

CAPÍTULO 7 109
Existem instrumentos urbanísticos "progressistas" ou "regressistas"? Reflexões sobre uma possível "entrada" para pensar criticamente o Direito Urbanístico
Alex Ferreira Magalhães

CAPÍTULO 8 117
E a favela veio para o centro
Jacques Távora Alfonsin

CAPÍTULO 9 124
Notas para um (des)curso de Direito Urbanístico
Julia Ávila Franzoni e Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino
Labá – Direito Espaço Política

CAPÍTULO 10 131
A produção da cidade ilegal: processos de estigmatização e criminalização de espaços urbanos
Alícia Soares, Ana Antic, Catarina Sula, Gabriel Carvalho, Gabriel Mariotto, Gianluca Biagini, Grazielly Rocha, Guilherme Novaes, Gustavo Formenti, João Sano, Laura Gonzaga, Leticia Kleim, Mariana Guerra, Marianna Haug, Raiany Boaventura, Samaerika Santos e Taís Fagundes
Núcleo de Direito à Cidade

CAPÍTULO 11 137
Raça, espaço e direito: reflexões para uma agenda decolonial no Direito Urbanístico
Luana Xavier Pinto Coelho e Lorena Melgaço

CAPÍTULO 12 145
A cidade como um bem comum pilar, emergente do direito à cidade
Nelson Saule Júnior

CAPÍTULO 13 154
Iluminismo e cidade em Sergio Paulo Rouanet: pontos de partida para uma discussão sobre o direito à cidade
Wilson Levy

PARTE II

O DIREITO À CIDADE COMO PARADIGMA DO DIREITO URBANÍSTICO

CAPÍTULO 14 163
O direito à cidade: desafios para a construção da utopia por uma vida transformada
Henrique Botelho Frota

CAPÍTULO 15 172
O direito à cidade achado na rua e o ordenamento jurídico brasileiro
Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

CAPÍTULO 16 179
O direito à cidade sob a lente dos intérpretes do Direito
Daniel Gaio

CAPÍTULO 17 187
Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade
Rafael Soares Gonçalves

PARTE III

ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL

CAPÍTULO 18 195
"Ainda vão me matar numa rua": direito à cidade, violência contra LGBTI+ e heterocisnormatividade na cidade-armário
Claudio Oliveira de Carvalho e Gilson Santiago Macedo Júnior

CAPÍTULO 19 203
Além do protesto: Movimento Pau de Arara reivindica a cidade
Lauro Gurgel de Brito

CAPÍTULO 20 209
Assessoria técnica e organização popular em defesa do direito à cidade: a experiência das ZEIS em Fortaleza, Ceará
Marcela Monteiro dos Santos, Lucas Golignac Lessa e Thais Oliveira Ponte

CAPÍTULO 21 215
A capoeira como (re)significação do direito à vida urbana
Álisson Rafael de Sousa Lopes

CAPÍTULO 22 224
A cidade como espaço de lutas por direitos: a política referencial de direito à cidade da Cese em sua atuação junto aos movimentos sociais
Vanessa Pugliese

CAPÍTULO 23 233
Cidades para as Pessoas: experiências e desafios do direito à moradia e a participação popular na gestão urbana do município de Blumenau – SC
Anamaria Teles, Carla Cintia Back, Feliciano Alcides Dias, Marilda Angioni e Luiz Guilherme Karpen

CAPÍTULO 24 241
Desafios para a concretização de direitos que brotam das lutas sociais: assessoria jurídica popular e o caso da ocupação urbana em Santo Antônio de Jesus-Bahia
Leonardo Fiusa Wanderley

CAPÍTULO 25 249
O direito achado nas ruas do Rio: uma nova agenda do direito à cidade
Enzo Bello e Gladstone Leonel Júnior

CAPÍTULO 26 256
Direito à moradia achado na rua e o poder judiciário
Rafael de Acypreste e Alexandre Bernardino Costa

CAPÍTULO 27 266
Direito à moradia para as mulheres sob a ótica da autonomia: atuação e conquistas dos movimentos sociais
Maiara Auck

CAPÍTULO 28 272
Direito ao trabalho e à moradia como indissociáveis ao direito à cidade: relato da experiência do programa Polos de Cidadania com uma cooperativa formada por trabalhadores com trajetória de rua
Sielen Caldas de Vilhena, Ana Laura Gschwend Monteiro, Barbara Franciele Oliveira Gualberto e Luísa Bergara de Souza

CAPÍTULO 29 279
O endireitamento da agenda urbana como efeito do poder conservador das ruas no golpe de 2016
Rene José Keller e Suéllen Bezerra Alves Keller

CAPÍTULO 30 288
A função social da posse e moradia: direitos achados nas ocupações organizadas no centro de São Paulo
Carmen da Silva Ferreira, Jomarina Abreu, Luciana Bedeschi

CAPÍTULO 31 295
O jargão como delimitador de espaços urbanos – uma comunidade de travestis do bairro Sete Portas – Salvador (BA): uma análise à luz da Ecolinguística e do Direito Achado na Rua
Tadeu Luciano Siqueira Andrade

CAPÍTULO 32 305
Movimento Sociocultural Noitesuja e a luta pelo direito à cidade
Amanda Nobre Alayon Mescouto da Silva, Amayna Beatriz Neves Farias Dantas da Cunha, Elis Silva de Carvalho, Leonardo Botelho dos Santos e Maura Sabrina Alves do Carmo

CAPÍTULO 33 311
Práticas urbanas insurgentes, pluralismo jurídico e assessoria popular na construção do direito à cidade: o caso do Ceas
Elen Catarina Santos Lopes, Manoel Maria do Nascimento Junior e Thaianna de Souza Valverde

CAPÍTULO 34 317
Um projeto histórico de liberdade: a experiência dos ciganos Calon do bairro São Gabriel, em Belo Horizonte – MG, no processo de regularização fundiária
Priscila Paz Godoy

CAPÍTULO 35 326
Participação social na revisão do Plano Diretor de Palmas –TO: o Judiciário diante de sua função política
João A. Bazzoli e Nayara Gallieta Borges

CAPÍTULO 36 333
População em situação de rua: direito à moradia, direito à cidade
Francisco das Chagas Santos do Nascimento

CAPÍTULO 37 341
Os povos indígenas e as lutas pelo bem viver a cidade no Brasil
Assis da Costa Oliveira, Isabella Cristina Lunelli e Renata Carolina Corrêa Vieira

CAPÍTULO 38 — 349
Resistências urbanas e assessoria técnica, a arquitetura possível e necessária
Caio Santo Amore, Leandro de Oliveira Coelho, Maria Rita de Sá Brasil Horigoshi e Rafael Borges Pereira

PARTE IV

O DIREITO URBANÍSTICO APLICADO PARA A PROMOÇÃO DA POLÍTICA URBANA

CAPÍTULO 39 — 359
A política urbana que nós amávamos tanto: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil
Betânia de Moraes Alfonsin, Paulo Eduardo de Oliveira Berni e Pedro Prazeres Fraga Pereira

CAPÍTULO 40 — 367
O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios
Mariana Levy Piza Fontes

CAPÍTULO 41 — 376
Direito Urbanístico e propriedade em um bairro autoconstruído de Salvador
Raúl Márquez Porras

CAPÍTULO 42 — 383
Desafios de implementação do direito à cidade nas periferias brasileiras: a desinformação urbanística na ZEIS Bom Jardim
Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas e Mariana Quezado Costa Lima

CAPÍTULO 43 — 390
Direito achado nas ruas, nos rios e nos mares: a regularização fundiária entre as funções arrecadatória e socioambiental do patrimônio da União
Patricia de Menezes Cardoso

CAPÍTULO 44 — 400
Ocupação de edifícios em grandes cidades brasileiras: questões de regularização fundiária
Edson Ricardo Saleme e Renata Soares Bonavides

CAPÍTULO 45 — 405
Orçamento participativo no Distrito Federal: um aprendizado urbano democrático e cidadão
Nair Heloisa Bicalho de Sousa

CAPÍTULO 46 418
O papel da normativa internacional do direito à moradia e a luta pela sua efetivação
Ivan Tamaki Monteiro de Castro e Lívia Gimenes Dias da Fonseca

CAPÍTULO 47 425
O poder público e o instituto do tombamento na eficácia da preservação de imóveis no centro antigo da cidade de Salvador
Lysie dos Reis Oliveira e Camila Celestino C. Archanjo

CAPÍTULO 48 433
Usucapião coletiva em litígio: os limites do sistema de justiça na interpretação do art. 10 do Estatuto da Cidade a partir do estudo de caso das ações do Bolsão Sabará, na cidade de Curitiba – PR
Maria Eugenia Rodrigues Trombini e Alice Dandara de Assis Correia

CAPÍTULO 49 443
Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e O Direito Achado na Rua no contexto da crise epistemológica da ciência moderna
Paulo Somlanyi Romeiro

CAPÍTULO 50 450
A cidade das pessoas: em defesa da função social da propriedade e da posse urbana
Karla Moroso, Benedito Roberto Barbosa , Orlando Santos Junior e Fórum Nacional de Reforma Urbana

PARTE V

RETRATOS DA PRODUÇÃO SOCIAL DO DIREITO URBANÍSTICO

O Direito Urbanístico achado na rua 454

Sobre os autores, as autoras, os organizadores e as organizadoras 484

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU)[1] é uma associação civil de âmbito nacional sem fins lucrativos que atua como produtor de conhecimento e disseminador de reflexões em torno do Direito Urbanístico, tendo como fundamento a defesa do direito à cidade. Com atuação desde 2005, reúne profissionais, pesquisadores e estudantes e possui, dentre suas finalidades, o desenvolvimento de pesquisas que incidem sobre a reivindicação, desenho e implementação de políticas urbanas e ambientais, apoiando movimentos populares e outros atores sociais no que diz respeito à promoção do direito a cidades justas, democráticas e sustentáveis.

Mais do que se preocupar com o desenvolvimento do direito urbanístico como uma disciplina hermética, o IBDU atua sempre no sentido de ampliar o debate, agregando conhecimentos variados e múltiplos, inclusive aqueles que surgem das práticas cotidianas dos movimentos sociais. Ao longo desses 14 anos de atuação, o Instituto constituiu uma ampla rede de associados, que congrega juristas, urbanistas, arquitetos, advogados e demais estudiosos da área do planejamento urbano, colocando-se como uma entidade que maneja a lei e tem em seu horizonte o que está além dela.

Com uma administração interna descentralizada, o IBDU tem como diretriz institucional uma atuação espraiada e descentralizada no território nacional, buscando incidir em todas as cinco macrorregiões do país e congregando narrativas diversificadas e perspectivas múltiplas do que é direito à cidade.

Passados 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e quase duas décadas do Estatuto da Cidade, é possível constatar que houve significativo avanço da ordem jurídico urbanística no país, referenciada nos marcos das funções sociais da cidade e da propriedade, da gestão democrática das cidades e do bem-estar de seus habitantes, processo para o qual contribuímos ativamente, mesmo antes de nossa fundação. Diante do contexto de crise política e social vividas no país nos últimos anos, muitos dessas conquistas encontram-se sob ameaça. O Instituto encontra-se comprometido com a defesa dos valores e princípios consagrados por esta ordem, mobilizando seus associados e articulando-se com outros atores engajados na resistência aos retrocessos impostos.

Dentre suas linhas de atuação, é importante ressaltar, o IBDU tem o compromisso ainda de promover a reconstrução cotidiana do campo do Direito Urbanístico a partir do diálogo com interseccionalidades como gênero, raça e sexualidade. Ativamente participante da pesquisa acadêmica no Brasil, o Instituto edita e promove semestralmente a Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU), revista acadêmica que tem por iniciativa a difusão do pensamento crítico sobre temas relacionados à política urbana e suas implicações na ordem jurídica.

[1] Página na internet: http://www.ibdu.org.br/.

Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos

O Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos (NEP)[1] representa a mais nítida iniciativa concernente aos direitos humanos no âmbito da Universidade de Brasília. Trata-se de uma unidade de pesquisa, organizada em perspectivas temáticas e interdisciplinares, administrativamente vinculada ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam). Congregando professores, estudantes, servidores, profissionais e investigadores de diferentes áreas, dedica-se o NEP à reflexão sobre o problema da paz e à promoção da dignidade da pessoa humana.

Basicamente, segue uma linha de atuação com o propósito de reunir pessoas e entidades públicas e privadas para debater e desenvolver novas formas de ensino e aprofundar a pesquisa sobre a paz e os direitos humanos a fim de que se estabeleçam relações recíprocas, neste campo, entre a sociedade e a universidade.

A concepção de direitos humanos a que se referem os objetivos do NEP deriva de um texto que serviu de ponto de partida para as discussões levadas a efeito no Colóquio sobre Direitos Humanos na América Latina, promovido, em 1987, em conjunto com a Fundação Dannielle Mitterrand (France-Libertes). Nesse texto, o NEP afirmou que, na América Latina, o problema dos direitos humanos compreende não somente a luta pelos direitos humanos da tradição liberal, como os direitos individuais, políticos e civis, e os direitos dos trabalhadores na pauta socialista, mas, também, a transformação da ordem econômica nacional e internacional, contra toda a marginalização, a exploração e as formas de aniquilamento, que impedem a possibilidade de uma participação digna nos resultados da produção social e o pleno exercício do direito à cidadania. A dignidade aí referida não exprime somente a ideia absoluta e abstrata de natureza humana, designativa dos direitos tradicionais. O NEP sustenta uma concepção abrangente desde a qual a noção de paz compreende um sistema complexo de relações políticas que dependem da estreita relação entre direitos humanos, democracia e liberdade.

O NEP se constitui como uma unidade de pesquisa, dirigida por um conselho deliberativo composto por todos os seus membros, o qual elege um coordenador e o seu vice, nomeados pelo reitor da Universidade. A maioria dos membros, incluindo aqueles diretamente ligados à Universidade, participam do Núcleo sem remuneração, exceto a participação em recursos de financiamento de pesquisa ou pró-labore e a remuneração derivada do contrato básico do professor ou servidor. A estrutura material e de pessoal de apoio é oferecida pela Universidade, por meio do Ceam.

Criado em 1º de dezembro de 1986, por ato do reitor e autorização do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe), o NEP registra resultados significativos, com reconhecimento nacional e internacional, conforme consta de relatórios anteriores (nomeação para o prêmio Unesco de Educação para os Direitos Humanos, candidatura indicada pela IPRA – International Peace Research Association; resenha de Andre-Jean Arnaud no nº 9, 1988, de Droit et Societé, Montcretien, Paris). Seus membros, qualificados em sua formação científica e experientes na prática de uma intervenção transformadora na sociedade, têm forte presença em eventos, com publicações de trabalhos e progressos em pesquisas nos campos da paz e dos direitos humanos, pela identificação de três linhas principais de pesquisa, a saber: O Direito Achado na Rua, Pesquisa para a Paz e Direitos Humanos e Cidadania.

---

[1] Texto originalmente publicado no primeiro volume da série *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito*, em 1993.

Apresentação

Comissão organizadora

A história desta obra remonta à década de 1980, período marcado pela propulsão de lutas sociais, voltadas para reivindicação e reconhecimento de direitos que floresciam das necessidades prementes e cotidianas de diversos setores populares. Esse protagonismo dos movimentos sociais – reprimido durante o longo período de governo militar – trouxe junto com ele a necessidade da elaboração de um repertório no campo do direito que contribuísse com a legitimação das novas agendas políticas.

É nesse contexto, e nutrida por uma esperança de um devir emancipatório, que a Universidade de Brasília, por meio do Núcleo de Estudo para Paz e os Direitos Humanos (NEP) e do Centro de educação aberta, continuada e a distância (Cead), propôs, no final da década de 1980, o curso de extensão universitária intitulado O Direito Achado na Rua (DAnR), concepção originada a partir das ideias de Roberto Lyra Filho, que parte de uma visão dialética do Direito como fruto das lutas do povo e dos movimentos sociais.

Essa iniciativa deu origem à série *O Direito Achado na Rua*, que, como assinalado na apresentação da sua primeira edição, visava "atender às expectativas de uma práxis social constituída na experiência comum de luta por justiça e por direitos" (SOUSA JUNIOR, 1987, p. 5). O sucesso dessa experiência, voltada para juristas, pesquisadores, profissionais, estudantes e militantes dos movimentos sociais, fez com que a série se tornasse uma referência no campo do Direito Crítico brasileiro.

Ao longo das décadas que sucederam à primeira edição, esse projeto foi nutrido pela infindável criação de novos direitos e novas agendas. Essa perspectiva criativa dos movimentos sociais levou à continuidade das publicações, voltadas à introdução crítica de diversos ramos do Direito, simultaneamente em formato de capacitação de assessorias jurídicas populares, compreendendo desde 1987, oito volumes editados: volume 1: *Introdução crítica ao Direito*; volume 2: *Introdução crítica ao Direito do Trabalho*; volume 3: *Introdução crítica ao Direito Agrário*; volume 4: *Introdução crítica ao Direito à Saúde*; volume 5: *Introdução crítica ao Direito das mulheres*; volume 6: *Introducción crítica al Derecho a la salud*; volume 7: *Introdução crítica à justiça de transição na América Latina*; e volume 8: *Introdução crítica ao Direito à comunicação e à informação*.

No campo das lutas urbanas, *O Direito Achado na Rua* também oferece uma vasta contribuição. Em 1982 José Geraldo de Sousa Junior, coorganizador desta nova edição, publicou no *Boletim Direito e Avesso* (1982), texto em que anuncia a fundamentação teórica do direito de moradia e aponta para a postulação da concretização desse direito humano fundamental como necessidade de pessoas reais, invisibilizadas pelo sujeito abstrato de relações jurídicas e de direitos meramente formais.

As bases teóricas epistemológicas de *O Direito Achado na Rua* irão influenciar a formação do campo jurídico do Direito Urbanístico, que, aos poucos, vai construindo os seus princípios e delineando a sua autonomia. Nesse campo, registre-se o artigo *Direito e Reforma Urbana*, escrito por Nelson Saule Júnior, também coorganizador desta edição, publicado em 1994 na coletânea *Direito Civil Alternativo*, que descreve a plataforma de lutas que lastreou a agenda da Reforma Urbana no Brasil.

Esse *corpus* jurídico, construído a partir das lutas históricas pelo direito à cidade, estabelecidas por meio de trânsitos dialéticos entre a *rua* e a institucionalidade, vai contribuir com a instrumentalização das lutas urbanas deflagradas pelo Movimento Popular pela Reforma Urbana. O protagonismo desse movimento social levou à construção do capítulo da política urbana no texto constitucional – fruto da emenda popular apresentada na Assembleia Nacional Constituinte. O texto constitucional, que recentemente completou 30 anos de existência, se notabilizou internacionalmente por possuir inovadora regulação sobre o desenvolvimento urbano.

A positivação dos direitos urbanos, sobretudo a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, abriu possibilidades mais concretas para a defesa da função social da propriedade e da cidade. Se, por um lado, o direito à cidade começava a ser delineado como centro da tutela urbanística, por outro, ficava evidenciada a necessidade de estabelecer uma disputa para efetivação da nova ordem jurídica, que perpassava necessariamente pela promoção de um giro político-epistemológico em relação à tradição civilista e dogmática dominante no Brasil. Nesse contexto, no início dos anos 2000, um grupo de juristas, urbanistas e militantes sociais passou a organizar os Congressos Brasileiros de Direito Urbanístico. Essa articulação deu origem ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), buscando a consolidação de um campo prático e teórico que pudesse instrumentalizar a nova ordem urbanística em favor da efetivação dos direitos humanos e, em especial, do direito à cidade.

Apesar do grande trabalho realizado ao longo das últimas décadas, pode-se observar certa resistência ao reconhecimento do Direito Urbanístico como ramo autônomo do Direito, seja entre juristas, seja nas faculdades de Direito, em que pese ser disciplina essencial para promover o entendimento do que seja direito à cidade, à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à mobilidade urbana, ao trabalho e ao lazer. Esperamos que esta obra seja um instrumento de luta também para o reconhecimento do Direito Urbanístico como componente essencial do currículo dos cursos de graduação e pós-graduação no país.

O Direito Achado na Rua e o Direito Urbanístico se retroalimentam ao longo das suas trajetórias – seja por razões temporais, seja por razões territoriais –, pois é no espaço urbano que se verifica com mais intensidade a emergência de novos sujeitos coletivos capazes de reivindicar e produzir direitos no país.

Essa sinergia em torno da construção do Direito Urbanístico e dos desafios impostos pelos retrocessos recentes na democracia brasileira levaram o IBDU e o Grupo de Pesquisa O Direito Achado na Rua a propor a organização do volume 9 – *O Direito Achado na Rua*: *Introdução crítica ao Direito Urbanístico*. Seguindo a tradição dos números anteriores da série, esse volume, orientado sempre por um processo coletivo de produção político-teórica, desencastela o saber jurídico, trazendo uma reflexão pública que visa contribuir com a formação de juristas, pesquisadores, pesquisadoras, profissionais, gestores públicos, estudantes e militantes dos movimentos sociais, por meio de textos com viés crítico, transdisciplinares e socialmente comprometidos. Os textos apresentados, muitos deles em coautoria,

envolveram uma centena de autores e autoras, provenientes de várias matrizes: academia, administração pública, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, assessorias técnicas e entidades de luta pelos direitos urbanos e pelo direito à cidade.

Apesar de acionarem repertórios e estratégias discursivas distintas, os autores e as autoras, na sua maioria, entrelaçam a teoria com as experiências das lutas sociais urbanas e têm em comum o comprometimento com o fortalecimento do campo do Direito Crítico e da efetivação do direito à cidade. Essa multiplicidade de repertórios, ainda que, porventura, possa apresentar algum desalinhamento com o corpo editorial, foi propositalmente mantida seguindo o pensamento de Roberto Lyra Filho (1980), que propõe a construção de um Direito sem dogmas, proposta reafirmada na ocasião da fundação da Nova Escola Jurídica Brasileira, que deu origem ao *Direito Achado na Rua*, quando afirma que presentes as nossas contradições não antagônicas, "as nossas conclusões não formam corpo de doutrina a ser engolida como um catecismo [...]. Escola, para nós, quer dizer fraternidade, entrosamento e comunhão de esforços, que se ecoaram reciprocamente e se reajustam à crítica dos consórcios" (LYRA FILHO, 1982, p. 13). Portanto, trata-se de uma obra resultante do esforço da militância dos seus autores e organizadores, pautada por um espírito dialético e humanístico e esquadrinhada pela lente da justiça social.

A obra é precedida de um prólogo, que vai além de anunciar o tema; prolonga-se, pois é composto de dois textos que se comportam como precedentes elucidativos, lançando as bases conceituais que norteiam essa coletânea. Ambos os textos foram escritos há quase 40 anos, em contexto marcado por um ponto de inflexão no campo do Direito e da política e tensionado pelas lutas sociais voltadas para a mudança do regime e ampliação da ordem democrática. Apesar das abordagens diferenciadas, as problematizações trazidas por ambos ultrapassam o tempo e se comportam de forma provocativa e atual.

O primeiro texto prefacial escolhido, de Roberto Lyra Filho, uma participação simbólica em todos os volumes da série, precursor de o *Direito Achado na Rua,* foi originalmente publicado em *Direito e Avesso – Boletim da Nova Escola Jurídica Brasileira* (Brasília, Nair, ano 1, n. 2, 1982). Tendo em vista o modo limitado de circulação daquela publicação, o texto restou praticamente inédito e apenas acessível aos muito poucos que conservam, quase como relíquia, as três edições do Boletim. Por outro lado, como é igualmente sabido, o projeto do Curso Dialético de Direito que Roberto Lyra Filho concebeu tem sido, em boa medida, materializado pela série *O Direito Achado na Rua*, expressão criada por esse grande pensador. Por isso, esse texto se afeiçoa bem a modo de prefácio para este volume 9, concebido, tal quais os oito volumes já publicados e os que se encontram em preparo, como alternativa para o material didático de orientação positivista e dogmática e defende os princípios e o posicionamento da Nova Escola Jurídica Brasileira, no reexame de cada um dos ramos da ciência jurídica.

A segunda parte do prólogo é composta pelo texto "Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylab", escrito pelo sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, publicado originalmente em maio de 1983, na *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Nele o autor revela as disputas em torno dos conflitos pela terra urbana em Recife, por meio do "caso do *Skylab*", evidenciando a heterogeneidade da atuação do Estado. A análise trazida no texto continua bastante atual e emblemática, levando-o inclusive a elaborar um artigo intitulado "*Lutas urbanas no Recife*", publicado no seu último livro *As bifurcações da ordem: revolução, cidade, campo e indignação*, de 2016, no qual ele revisita as questões teóricas e metodológicas anteriormente abordadas.

Se a ordem jurídica urbanística avançou nesses quase 40 anos que sucederam à publicação dos artigos escolhidos para abrir a presente publicação, também é verdade que o Direito Urbanístico se mostrou insuficiente para responder os anseios que lhe deram origem. Os processos de juridicização do direito à cidade evidenciam uma luta desigual, em cujo epicentro aparecem os conflitos fundiários e a criminalização das reivindicações sociais. Portanto, as reflexões de Roberto Lyra Filho e Boaventura de Sousa Santos, além de atuais, continuam necessárias.

Os textos que se inscrevem nesta obra, procedentes de pesquisadores e pesquisadoras dos dois coletivos que a conceberam e foram convocados por chamada geral para a edição, abordam o Direito Urbanístico a partir de uma perspectiva crítica, como um campo do pensamento e da prática jurídica vocacionado às transformações sociais e urbanas necessárias para a efetivação dos direitos reivindicados pelo povo e pelos movimentos sociais, sejam eles reconhecidos pelo Estado e pelos organismos internacionais, sejam eles direitos formulados na vida social e ainda em processo de legitimação e de reconhecimento pelas diferentes institucionalidades.

Nesse sentido, é notória a presença nos mais diversos trabalhos da referência ao direito à cidade, ora no sentido intrinsecamente político a que fazia referência Henri Lefebvre, ora em acepções essencialmente normativas, cujo âmbito de definição será ainda objeto de muita polêmica entre nós.

Há importantes contribuições nesta *Introdução Crítica ao Direito Urbanístico*, em que o direito à cidade é referência político-jurídica constante e fundamento do compromisso radical com a democracia e com a justiça social.

Com o compromisso ético-jurídico de extravasar as concepções jurídicas liberais com o indivíduo abstrato para visibilizar as pessoas e comunidades ausentes, pobres e oprimidas, esta obra – coletânea de esforços, histórias de vida e perspectivas – busca priorizar os olhares sobre as desigualdades e a partir dos grupos oprimidos urbanos. Assim, há que se registrar a importância dos textos que, ao abordarem as temáticas indígena, de gênero, de raça, de orientação sexual, da população em situação de rua, dos povos tradicionais, dentre outras, refletem acerca dessas opressões específicas e, em seu conjunto, demonstram o enorme desafio que temos para a superação da herança colonial, escravocrata e patriarcal que estrutura a sociedade e o Estado brasileiros.

Para dar sistematicidade a essa coletânea, os textos inéditos estão estruturados em cinco partes, que procuram agrupar algumas reflexões. Isso não significa que a divisão proposta pelo grupo organizador seja estanque ou que os artigos tenham um alinhamento absoluto. Pelo contrário, os textos da obra inteira dialogam entre si na perspectiva de construção de um Direito Urbanístico crítico. Ainda que subsistam algumas discordâncias ou contradições, elas não são antagônicas, uma vez que há um compromisso ético comum que norteia toda obra.

Na *parte I*, busca-se apresentar a relação entre a teoria de *O Direito Achado na Rua* e o conjunto de princípios, normas e fundamentos históricos e sociais do Direito Urbanístico no Brasil. Os textos aqui reunidos buscam fazer uma interface entre os fundamentos teóricos que lastreiam o Direito Urbanístico e *O Direito Achado na Rua*. Neles também são evidenciadas as disputas entre as diversas escalas de juridicidades, pondo em xeque, à luz da hipótese sociológica do pluralismo jurídico, o Estado como um único produtor da norma jurídica.

Na *parte II*, estão concentrados textos que aportam reflexão e análise sobre o direito à cidade em seu aspecto teórico e prático, como núcleo fundante e paradigma do Direito Urbanístico. Considerando a perspectiva crítica da obra, é importante afirmar que o compromisso do Direito Urbanístico deve ser com a realização dos direitos humanos, com a radicalização da democracia e com o enfrentamento das desigualdades. O direito à cidade, como *ethos* jus-político, viabiliza essa concepção alinhada com O Direito Achado na Rua. Importante anotar que há referências ao direito à cidade em textos presentes em todas as partes do livro, o que reforça seu papel de paradigma fundamental. Os textos reunidos nesta parte II são aqueles que, de forma mais aprofundada, propõem uma reflexão sobre esse direito, seja a partir da matriz lefebvriana, seja a partir da crítica de outros autores e também da práxis dos movimentos sociais.

Na *parte III*, os textos reunidos abordam formas concretas de lutas e experiências sociopolíticas que buscam efetivar o direito à cidade a partir das mais diversas óticas. Encontram-se aqui importantes reflexões sobre práticas, mas também sobre grupos sociais oprimidos e vulnerabilizados no processo de urbanização. A abordagem da atuação do Poder Judiciário e das assessorias jurídicas e assistência técnica também é foco dos trabalhos apresentados. Em grande medida, os textos apresentam uma agenda de pesquisa e de estratégias de ação para o desenvolvimento teórico e prático do Direito Urbanístico. Apontam caminhos para descentralizar o Direito, pondo em xeque a sua visão colonial, patrimonialista, patriarcal e racista que opera como dispositivo silenciador de relações sociais emancipatórias e autônomas em busca de novas formas de produção do urbano.

Na *parte IV*, estão reunidos textos que avaliam criticamente a experiência da construção e efetivação do marco jurídico-urbanístico no Brasil, a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade. Os artigos trazem um balanço da aplicação de instrumentos para efetivação da política urbana à luz das perspectivas abertas, dos retrocessos recentes e dos desafios futuros. É conferido um destaque especial para a participação social para a formulação das políticas públicas urbanas (notadamente planos diretores e orçamentos participativos), experiências de regularização fundiária e tensionamentos em torno da efetivação do direito à moradia.

A *parte V* reúne alguns documentos históricos de difícil acesso. Assim, além dos documentos produzidos na escala nacional e internacional que refletem o processo social e político de construção do Direito Urbanístico no Brasil e no mundo, selecionamos, a título exemplificativo, documentos produzidos na escala local, a fim de demonstrar a interconexão e influência recíproca entre diferentes escalas de produção de direitos. Esse material revela concepções e reivindicações de movimentos sociais articulados em torno da reforma urbana e do direito à cidade, em diferentes contextos, confirmando que o processo de lutas permanece vivo e atualizado.

Ao longo do livro, a leitora e o leitor poderão apreciar as ilustrações do militante do Movimento da Reforma Urbana e do Movimento pela Democratização dos Transportes, Nazareno Stanislau Affonso, gentilmente cedidas para esta obra.

Esse nono volume de *O Direito Achado na Rua: Introdução Crítica ao Direito Urbanístico* vem ampliar a série e é apresentado em um momento político em que as liberdades democráticas, núcleo central do direito à cidade, encontram-se fortemente ameaçadas. Esperamos, assim, que as palavras aqui escritas ganhem vida e sirvam como repertórios de legitimação para as práticas insurgentes de resistência e de reinvenção das formas de sociabilidade democratizantes e libertárias em que nossas trajetórias pessoais e coletivas se inserem.

Nota ao prefácio

José Geraldo de Sousa Junior

O texto de Roberto Lyra Filho que integra esta edição da série *O Direito Achado na Rua* foi originalmente publicado em *Direito e Avesso – Boletim da Nova Escola Jurídica Brasileira*, em 1982. Em nota que elaborei, na qualidade de diretor da revista, para aquela edição, explico a origem e o propósito da publicação, caracterizada como prefácio para uma obra que não pôde ser realizada em razão da morte, em 1986, de Roberto Lyra Filho, o que levou também à interrupção da publicação da revista *Direito e Avesso*. Por essa razão, levando em conta o modo muito limitado de circulação da *Direito e Avesso*, o texto restou praticamente inédito e apenas acessível aos muito poucos que conservam, quase como relíquia, as três edições do Boletim da NAIR.

Por outro lado, como é igualmente sabido, o projeto do Curso dialético de Direito que Roberto Lyra concebeu tem sido, em boa medida, materializado pela série *O Direito Achado na Rua*, expressão criada pelo grande pensador. Por isso, esse texto se afeiçoa bem a modo de prefácio para este volume 9, concebido, tal qual os oito volumes já publicados e os que se encontram em preparo, alternativa para o material didático de orientação positivista e dogmática e defende os princípios e posicionamento da Nova Escola Jurídica Brasileira, no reexame de cada um dos ramos da ciência jurídica.

Prefácio

Introdução ao Direito[1]

Roberto Lyra Filho

Não é lícito deixar as opiniões flutuando como boias soltas e sem ligamento racional dumas com as outras... O sistema é a honradez do pensador.

(ORTEGA; GASSET, 1964, I, p. 114)

Este livro realiza, em parte, um velho sonho de professor: oferecer a síntese das suas contribuições às disciplinas que cultivou. No meu caso, são estas a História, a Sociologia e a Filosofia (aqui abordadas), além da Criminologia e Direito Criminal (de que tratarei no v. 11 desta coleção). Outros focos de interesse e atividade – sobretudo estético-literária – pertencem ao meu alter ego, Noel Delamare, e, embora não amadorísticos, ficam à margem da carreira docente.

De toda sorte, a exposição compendiosa das minhas ideias acha, nesta Introdução, a vantagem de sublinhar o que elas possam ter de relativamente original. O trabalho didático é sempre uma purificação, que extrai os inteiros de longas e sinuosas pesquisas e meditações.

Mas o sistema, referido na epígrafe deste prefácio, não deve ser entendido como pretensão de revolucionar as matérias consideradas – o que, na falta de gênio, é, mais do que temeridade, uma atitude ridícula.

Cogita-se, apenas, como assinalava o bom Frei Amador de Arraes, dum tempero pessoal, acrescentado ao guisamento das iguarias comuns.

Depois do itinerário de estudo, reflexão e ensino, que já bordeja os 40 anos, fundei a Nova Escola Jurídica Brasileira, com apoio de alguns alunos e boa acolhida por muitos eminentes colegas.

Daí o plano de examinar cada ramo do Direito, à luz dos princípios e posicionamento que passamos a defender juntos.

---

[1] O texto que reproduzimos a seguir é o prefácio, inédito, do volume *Introdução ao Direito, 1º Curso Dialético de Direito*, que o professor Roberto Lyra Filho projetou e dirigiu e para o qual escreverá, além desse, o compêndio de *Criminologia e Direito Criminal*. A coleção, com 30 volumes, começará a aparecer em 1983, já estando bem adiantado o preparo de várias partes. Ela constitui, em seu conjunto, uma alternativa para o material didático de orientação positivista e dogmática e defende os princípios e posicionamento da Nova Escola Jurídica Brasileira, no reexame de cada um dos ramos da ciência jurídica.

É evidente que eu não poderia realizar sozinho a tarefa, que reclama a participação harmônica dum grande elenco de especialistas; porém, felizmente, não nos faltam companheiros eruditos e assim começa a desenvolver-se o curso jurídico alternativo.

A sigla Cadir não só indica o teor dialético, mas presta homenagem ao Centro Acadêmico de Direito da UnB, cuja abreviatura é idêntica. Nas sucessivas presidências de Antônio Carlos de Almeida Castro, Alayde Sant'Ana, Aurélio Rios e Margareth de Oliveira, os dirigentes estudantis, como em geral os seus colegas conscientizados, muito contribuíram para animar-me a persistir.

O presente volume inaugura, portanto, a divulgação do material acumulado na prática dum tipo diferente de ensino, que se opõe ao modelo dogmático, ainda predominante em nossas faculdades.

Alguns professores afirmam que os moços vêm despreparados e não revelam gosto pelo estudo. Acho injusta a censura, que debita às próprias vítimas o defeito dum sistema ideológico-pedagógico, atuante desde a inadequada base ginasiana. Por outro lado, os *catedr'áulicos*, ajustados à linha conformista, não têm autoridade para condenar os seus discípulos. Muita ciência não agrada ao Poder, que prefere os *técnicos*, mais dóceis; porém, diante disto, que interesse poderiam despertar os estudos áridos e castrados? Afinal – estudar o quê? A exaltação dissimulada ou ostensiva do Estado? A maneira de vibrar como chicote no dorso de espoliados e oprimidos uma legislação controlada pela classe e grupos dominantes? Neste processo, o *bom* aluno é o pior cidadão.

Volto-me, assim, para a mocidade cronológica ou de espírito, para os estudantes e colegas que não se tornaram caducos em qualquer idade, dos 18 aos 80.

O maior prêmio que obtive, pelo engajamento progressista, recuperado no limiar da velhice, foi a moção de apoio, votada pelo 34º Congresso da UNE (1982), por iniciativa do acadêmico Marcus Vinicius.

Desse modo, recebi a bênção dos melhores filhos – tão necessária, para demonstrar que andamos sintonizados com a vanguarda, quanto o é a dos pais autênticos, para convencer-nos de que o mundo não nasceu conosco e todo avanço é ruptura e continuidade ao mesmo tempo.

Seja-me permitido, a este propósito, consignar o meu preito de gratidão a Roberto Lyra, pai (1902-1982), que faleceu para viver em nossa memória, como exemplo de inquietação fecunda e manancial de sugestões ousadas e retemperantes.

A mocidade ordena que eu prossiga na construção da nova teoria dialética do Direito – para que este não degenere, como instrumento da burguesia entronizada, sob o relho imperialista; para que assim nos proporcione os veículos indispensáveis à ciência e à prática jurídicas de cunho libertador; para que então se justifique o juízo confortante da muito ilustre colega, Marilena Chauí, segundo a qual os meus trabalhos devolvem ao Direito a sua própria dignidade política (CHAUÍ, 1983).

Não faltarei à intimação, enquanto estiver vivo e sem mordaça. É o mínimo que posso, devo e quero fazer, como jurista e como trabalhador intelectual.

A estrada é o socialismo democrático, em que as conquistas socioeconômicas não se desnaturam pelo sequestro das liberdades individuais e públicas (BLOCH, 1976, p. 13). O meio é a proposta da Nova Escola Jurídica Brasileira. O objetivo é a autogestão de que já nos falavam os derradeiros parágrafos d'*O Capital* (MARX, 1968, II, p. 1.487), nisto ecoando a voz pioneira de Proudhon (PRESTES MOTTA, 1981).

Diga-se, de passagem, que uma das teses mais gratas à Nova Escola é, não só a compatibilidade entre a herança liberal (em sua parte viva, de garantias democráticas) e o socialismo (sem ditadura,

nem desfibramento nas reformas de fachada), mas igualmente entre a ontologia jurídica, sugerida pelo jovem Marx (podados alguns excessos, ainda por demais idealistas), e a sociologia crítica dos seus anos maduros (evitando ambiguidades e um certo mecanicismo, ambos compreensíveis no desbravador empolgado pela sua visão e achados geniais).

A Nova Escola Jurídica Brasileira, portanto, recebe, rumina e reelabora a influência marxiana, conquanto não exclusiva, nem sectária, para o tipo de *Aufhebung* em que as duas etapas de Marx e o próprio legado do idealismo alemão (que ele nunca pretendeu abandonar, de todo) superam-se, mas não se destroem, num jogo estéril de cancelamentos sucessivos. O ângulo positivo de cada parcela reponta, mais adiante, no reenquadramento que as transcende e com elas se enriquece, ao invés de se depauperar, lançando fora as sementes, junto com o bagaço.

Já me disseram que o nosso movimento é utópico, no sentido em que Marx e Engels teriam oposto à ciência a utopia. Não é exato; mas, ainda que o fosse, caberia lembrar que Marx mesmo retocou a imagem de Proudhon, a fim de corrigir os excessos d'*A Miséria da Filosofia,* até o ponto de sublinhar que o pensador francês era "parte integrante" do processo revolucionário (MARX, 1970, I, p. 128-129).

Porém, de toda forma, até com Marx, estamos bem distantes do raciocínio maniqueu, separando, em termos radicais, a ciência e a utopia. O marxismo de Ernst Bloch encarregou-se de restituir ao utópico um alcance que o científico não pode subestimar (BLOCH, 1959). Nisto, radica o "princípio esperança" que imanta e propulsiona todo projeto vanguardeiro.

Ninguém participa da transformação do mundo sem figurar as metas situadas muito além dos limites tópicos.

Utopia é, assim, o traçado de planos, que excedem as fronteiras da situação presente, das estruturas viciosas que nela se implantaram e resguardam com aparelhos de controle violento ou fraudulento.

As tarefas da práxis ou da teoria, que visam o progresso socioeconômico e jurídico-político, realizam-se fatalmente sob influxo do que determina o ponto ômega, o termo final e, decerto, utópico, na acepção mais nobre e prestante do termo. Que é *O Capital*, senão um longo trabalho científico, polarizado pelo fervor utópico, na direção da sociedade prevista como ideal?

O que distingue a utopia do inconsequente devaneio não é o traço escatológico, sempre indispensável, sob pena de se confundirem as etapas e as metas, a "bela totalidade" e qualquer estreita mediação. No fim d'*O Capital* e após referir-se à comunidade dos produtores associados, Marx também cita a questão dum limite para a jornada de trabalho (MARX, 1968, II, p. 1.488). Mas é evidente que não está mostrando o "reino da liberdade", com a menção do programa de Owen, já na época transformado em "lei estatal" (MARX, 1970, II, p. 194).

A utopia verdadeira aparta-se do sonho, pelo aparelhamento racional e dialético-científico, utilizado para legitimar-se, como algo mais do que fantasia. Legitimá-la, então, é descobri-la na própria direção do processo histórico, a que serve como fio de Ariadne, para desvendar-lhe a essência e a teleologia e permitir a intervenção humana e eficaz, na ordem dos fenômenos: "os homens fazem sua própria história, mas não de maneira ou em circunstâncias livremente escolhidas; fazem-na em condições que acharam diante de si, em circunstâncias dadas" (MARX, 1970, I, p. 119).

Não há, portanto, cisão entre a ciência que se aprofunda e a utopia, que através dela se valida. O que Marx condenava não eram os objetivos utópicos: eram os débeis fundamentos e os meios pífios,

como a fundação de *home colonies* e de falanstérios, empregando recursos mendigados "à caridade e à bolsa do burguês" (MARX, 1970, I, p. 132, 140, 141, 145, 148, 194).

Assim, no projeto; assim, nas realizações, porque a revolução mesma se frustra, quando o homem se entrega à cibernética dos aparelhos (suprimindo a sua própria ação controladora) ou se rende à leiga Providência dum *ôte-toi de là que je m'y mette*, para trocar apenas de programadores, sem submetê-los à disciplina ética e jurídica (BLOCH, 1976, p. 13; BLOCH, 1976a, p. 231-232). O Estado leniniano ao cabo não evitou a reificação das massas, o esmagamento dos indivíduos e a divinização dos líderes carismáticos. Aqui, de novo, ficou desprezado o conselho de Marx, pois ele tinha presente, sobretudo, a Comuna de Paris; e, nela, reconhecia a evolução "contra o Estado em si mesmo", transferindo logo "a vida social do povo para o próprio povo" (MARX, 1970, II, p. 137). Marx era partidário de alguma forma democrática direta e, para lá chegar, foi matizando e diluindo a "ditadura do proletariado", até esposar, de novo, as liberdades democráticas e, especialmente, o sufrágio universal, no documento de 1880 (ATIENZA, 1983, p. 268-269).

Liebknecht deu à política sua melhor definição: é a "arte do impossível" (BAHRO, 1979, p. 129), precisamente nisto que se ergue com princípios, não arbitrários, não "metafísicos", mas emergentes no processo histórico, onde se revelam, em forma progressiva, jamais se atando, entretanto, ao fatalismo das conjunturas. Cogita-se de crescer, criar e subir, permanentemente, evitando o colapso no "sorex", o "socialismo" que "existe", porém como revolução gorada (DIVERSOS, 1982).

O para-onde sempre depende do como e do com-quem. Nenhum destes aspectos é fiduciariamente eliminável, seja por vaga esperança nos "dias melhores que virão" (a esperança há de ser precisa e definir seus objetivos); seja por giro de inalteráveis instituições da democracia burguesa (que muda os grupos de Poder, sem afetar a classe dominante); seja pela transferência da autodeterminação do povo para um líder autocrático ou um conjunto de funcionários burocráticos e truculentos.

O liberal assenta no como parlamentar e jurídico-formal e assim perpetua o domínio classista, contra o qual deve arregimentarse a base popular; o "sorex" fala muito no para-onde (só na Rússia, faz isto há quase um século de "transição" estacionária) , mas despreza o como e seus limites éticos, jurídicos e políticos à ação de qualquer autoridade pública (o socialismo não é, de fato, existente, sem o respeito aos direitos humanos, conforme Bloch (1976)): no "sorex", o sujeito único, uno, ascendente e proletário acabou, por isso mesmo, reduzido a *flatus vocis* de burocratas e policiais, entronizados no lugar dos capitalistas. São os tutores autonomeados da classe a que juraram servir.

Existe, mesmo, um "socialismo a inventar", como afirmava Lombarda Radice (RADICE, 1982). Mas, desse modo, é preciso que não se facilitem as concessões manhosas. Ao fim da vida, Sartre repetiu que preferira errar com a esquerda a acertar com a direita, mas, na esquerda, continuava brigando pela terceira via (SARTRE, 1931, p. 77). Da mesma forma, Thompson luta contra os que exploram os crimes do stalinismo para aplainar o caminho da capitulação à NATO e ao Pentágono (THOMPSON, 1979, p. 1-33). O dissidente há de velar para que, entusiasmado pelo aplauso do lado oposto, não acabe transformando um *enfant terrible* da esquerda bitolada e repressiva em *enfant gâté* da direita, que se apressa a cooptá-lo, para os seus próprios fins de propaganda reacionária.

Depois da ressaca e desalento políticos, gerados pela embriaguez estatal de Lênin e Stalin (em que aquele foi o aprendiz do feiticeiro e este, o assassino da liberdade), o socialismo, traído no Oriente e logrado

no Oeste pelos artifícios burgueses, nada obstante permanece, como Fênix renascente, na polarização instintiva das massas e na reconstrução teórica dos pensadores livres. Como dizia Marx, a emancipação do homem depende desta aliança entre a cabeça do filósofo e o coração do proletariado (MARX, 1980, p. 212).

Mas isto nada tem a ver com a obtusidade ou malícia dos realistas e pragmáticos, também ditos competentes.

Em 1865, Marx condenava todos estes senhores, numa página soberba:

> Creio que Schweitzer e consortes agem de boa-fé, mas são políticos realistas, querem adaptar-se às circunstâncias, negando a Miquel & Cia. o monopólio do realismo, na aliança com o governo prussiano... Desejam uns e outros aceitar as coisas como são, evitar provocações ao governo e assim por diante. Porém, como eu não sou um político realista, vi a necessidade de interromper, com Engels, a colaboração no Social Democrata. Fizemos uma declaração pública: você vai lê-la em algum jornal. (MARX, 1971, p. 34-42).

Isto se refere à Alemanha do século passado ou ao Brasil de hoje? Marx também costumava dizer que a História encena um drama, para depois repeti-lo, como farsa. Há por aí muita caricatura de Lassalle, de Schweitzer, de Miquel e *tutti quanti*, os competentes, os sensatos, os realistas, os pragmáticos – isto é, os conformados, os eleitoreiros, os oportunistas, que recomendam o tráfego na bitola estreita do *statu quo* e seus caprichos. Eles têm princípios mais flexíveis do que pança de baiacu e estômagos capazes de absorver todo o cardápio duma avestruz. Engolem tudo: pacotes ao molho do Sistema, inquéritos criminais flambados pela intocável Segurança do Poder e seus agentes secretos, emendas constitucionais à la Junta, porretadas do Big Stick, manobrando os Fundos neste "quintal" do capitalismo. Contanto que aumentem os subsídios, os realistas acabam resignando-se ao arrocho... no salário popular. É a farsa, mas farsa trágica, porque nós, a gente comum, pagamos o custo da produção.

Resta a utopia, como subsistem as mediações. Não ficamos inertes, nem conformados; e, ainda que nanicos, não somos penicos da Reação. Caminhamos para o "impossível" pelas trilhas árduas e retas, embora de avanço lento. E estamos, nisto, bem próximos de Marx, quando previa a "evolução revolucionária de bem longa duração" (MARX, 1970, II, p. 56). Sim; é puramente marxiano este conceito de "evolução revolucionária", que lhe surge à pena em 1850 e do qual podemos tirar uma lição para o Socialismo democrático. Não escrevia, recentemente, o grande sociólogo português, Boaventura de Sousa Santos, que "a revolução socialista será o que tiverem sido as reformas que a vão constituindo" (SANTOS, 1981, p. 171)? Canaã não fica ali na esquina e já se preparam, inclusive no Brasil, os estudos mais sérios, de alternativas que se formam de baixo para cima, ao invés de surgirem como ilusório fiat estatal (MOISÉS, 1982; LYRA FILHO, 1982).

Dentro desse contexto, o trabalho de conscientização e alistamento intelectual dos que se engajam no movimento realmente transformativo também reserva um lugar para a Nova Escola Jurídica Brasileira. Ela fica situada um passo além das teorias marxistas do Direito, até agora apresentadas, e que oscilam entre o "positivismo de esquerda" (BOUJOL, 1973, p. 16) e uma espécie de iurisnaturalismo "de combate" (LYRA FILHO, 1982; LYRA FILHO, 1982a, p. 62-63).

Não sou capaz de escrever um novo *O Capital,* mas à inferior maneira e nível, parafraseio duas outras cartas de Marx (MARX, 1970; 1971, p. 48-82), a fim de confortar-me na certeza de que a Nova

Escola contribui para o que é de interesse do trabalhador com algo mais útil do que o bate-boca da "doença infantil" ou as manobras da Mãe Joana pseudo-oposicionista.

O serviço intelectual é também ato político voluntário e consciente. Cada um, pelo que é, faz o que sabe e pode. E, como repetia aquele autor, já tantas vezes referido, para julgar os resultados, nada melhor do que o provérbio inglês: quanto vale o pudim, só se sabe comendo.

Referências

ATIENZA, M. *Marx y los Derechos Humanos*. Madrid: Mezquita, 1983.

BAHRO, R. *Je Continuerai mon Chemin*. Paris: Maspero, 1979.

BLOCH, E. *Das Prinzip Hoffnung*. Frankfurt am Main Surkhamp, 1959.

BLOCH, E. *Droit Naturel et Dignité Humaine*. Paris: Payot, 1976.

BLOCH, E. Homem e Cidadão segundo Marx. *In*: ERICH FROMM (org.). *Humanismo Socialista*. Lisboa: Edições 70, 1976a.

BOURJOL, M. *et al. Pour une Critique du Droit*. Paris, Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble Maspero, 1978.

CHAUÍ, M. Roberto Lura Filho ou a Dignidade Política do Direito. *Direito e Avesso,* Brasília, Nair, ano I, n. 2, 1983.

DIVERSOS. *Crítica ao Sorex*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LYRA FILHO, R. *Direito do Capital e Direito do Trabalho*. Porto Alegre: Fabris: IARGS: AGETRA, 1982.

LYRA FILHO, R. *O Que é Direito*. São Paulo: Brasiliense, 1982a.

MARX, K. *Oeuvres*. Paris: Gallimard: La Pléiade, 1968.

MARX, K. *In*: RUBEL, Maximilien. *Pages de Karl Marx pour une Éthique Socialiste*. Paris: Payot, 1970.

MARX, K. *In*: MARX, Karl; MARX, Jenny; ENGELS, F. Lettres à Kugelmann. Paris: Éditions Sociales, 1971.

MARX, K. *Critique du Droit Politique Hégélien*. Paris: Éditions Sociales, 1980.

MOISÉS, J. A. *et al. Alternativas Populares da Democracia*: ano 80. Petrópolis; São Paulo: Vozes: CEDEC.

PRESTES MOTTA, F. C. *Burocracia e Autogestão*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RADICE, L. L. *Um Socialismo a inventar*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

SANTOS, B. S. A Questão do Socialismo. *Revista Crítica das Ciências Sociais*, Centro de Estudos Sociais, Coimbra, 1982.

SARTRE, J. P. *Dernière Rencontre avec Sartre*. Paris: L'Express, 1981.

THOMPSON, E. P. *The Poverty of Theory and other Essays*. London: Merlin Press, 1979.

Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylab[1]

Boaventura de Sousa Santos

Resumo: Trata-se de um estudo empírico sobre um conflito urbano recente na cidade do Recife, o conflito do Skylab, envolvendo os proprietários do solo urbano e as classes populares em luta pela habitação. O autor combina a análise estrutural da questão urbana – desenvolvida em trabalho anterior (SANTOS, 1982a) – com a análise fenomenológica de um dado conflito urbano, para o que recorre ao método de caso alargado. Depois de uma descrição-narrativa das ocorrências, o autor analisa a economia interaccional do conflito, à luz da lógica das actuações e dos discursos dos principais intervenientes nele: os invasores/moradores, os proprietários, a Igreja Católica e o Estado.

1. Introdução: da análise estrutural à análise fenomenológica

Em trabalho anterior, defini alguns dos parâmetros teóricos de uma análise da questão urbana (SANTOS, 1982a).[2] Nessa análise, privilegiei a posição e a actuação do Estado, dada a crescente centralidade deste na gestão dos conflitos urbanos. No percurso teórico então feito, procurei combinar duas dimensões analíticas: por um lado, a dimensão morfológica, com vista a estabelecer, ao nível máximo de indeterminação, a derivação da forma estatal e da forma jurídica básicas a partir da lógica do capital, tal como se encontra "projectada" na forma da mercadoria; por outro lado, a dimensão estrutural, com vista a estabelecer, a um nível médio de especificação, os limites e orientação geral das práticas estatais, para o que recorri à teoria da dialéctica negativa do Estado e ao princípio da articulação entre a renda fundiária e os diferentes tipos de propriedade fundiária.

É sabido hoje que as análises estruturais (para já não falar das morfológicas) estão longe de esgotar o universo social cientificamente apropriável e que, por si sós, correm o risco de reduzir o campo das práticas sociais às suas dimensões "físicas", assim negando duplamente o ser humano no que tem de auto-interpretativo e de activo. Para evitar este risco, é necessário combinar a análise estrutural com a análise fenomenológica de molde a captar, por via desta, a inteligibilidade das práticas sociais para os

[1] Artigo publicado originalmente na *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 11, p. 9-59, maio 1983, do Centro de Estudos Sociais, da Universidade de Coimbra. Foi mantida a redação original. [Nota dos organizadores]

[2] O estudo que se segue remete a cada passo para conceitos e orientações teóricas desenvolvidos em Santos, 1982a, que se pressupõe conhecido do leitor.

que nelas participam, a variedade, a complexidade e o detalhe das interacções e, finalmente, o universo (e seus subuniversos) de significação em que os interesses práticos e as acções-à-mão se conjugam com factores e determinações de que os agentes não têm consciência.

Não se trata, com a análise fenomenológica, de descer pelo mesmo objecto teórico a um nível mais baixo de abstracção, o nível mais "empírico". Trata-se antes de captar uma outra constelação de relações sociais à luz de um outro código teórico, pelo que só nos termos deste poderá a análise ser dita mais ou menos empírica. Mas, sendo assim, a combinação entre a análise estrutural e a análise fenomenológica pressupõe uma compatibilidade mínima entre elas, o que tem sido objecto de aceso debate. Em meu entender – e não desconheço que me movo num "contexto de persuasão", para usar uma expressão de T. Kuhn (1970) – os dois tipos de análise não só são minimamente compatíveis como se exigem reciprocamente. Por duas razões principais. Em primeiro lugar, os seres humanos mobilizam nas práticas sociais conhecimentos-à-mão que fazem parte dos *stocks* de sentido acumulados na sua *Lebenswelt.* A configuração total desses conhecimentos é estruturada pelo conjunto de desconhecimentos que a acompanha, ou seja, pelo conjunto de factores e determinações que influenciam as acções e que transbordam da consciência dos agentes. As interpretações rivais das práticas sociais resultam, pois, das relações conhecimento/desconhecimento que lhes subjazem. Só a análise estrutural-causal pode restituir o desconhecimento que estrutura a configuração total dos conhecimentos intersubjectivos e só ela pode, deste modo, avaliar as interpretações rivais. Em segundo lugar, as formas, os conteúdos, os níveis e os limites da intersubjectividade – ou seja, do conjunto das configurações de conhecimentos-à-mão e das experiências sociais vividas, lembradas, narradas, sonhadas etc. – são estruturados pelas condições sociais de existência porque se distribuem desigualmente os agentes. O universo da sociabilidade e da significação é internamente diferenciado. As experiências sociais não desaguam indiferenciadamente umas nas outras, nem as configurações de sentido se derretem indiferenciadamente numa amálgama de sentido. Pelo contrário, distribuem-se por constelações regionais de sociabilidade e de significação que fundam a economia das interacções numa dada acção ou situação. A lógica da produção e distribuição destas constelações só pode obter-se através de uma análise estrutural-causal e só esta pode, pois, decidir da adequação das interpretações do social propostas por cada uma das constelações em confronto. Como bem diz R. J. Bernstein, "O que julgamos ser uma interpretação adequada da acção social é, em si, dependente da nossa compreensão das determinantes causais da acção social" (1982, p. 167).

A combinação das análises estrutural e fenomenológica faz com que se superem (ou pelo menos se relativizem) distinções muito caras às concepções positivistas das ciências sociais, tais como a distinção entre o objectivo e o subjectivo ou a distinção entre o privado (íntimo) e o público. Daí que se levante uma importante questão de método. Qual o método mais adequado para realizar, no trabalho científico concreto, a combinação das análises? É conhecido o peso da concepção positivista da ciência no arsenal metodológico da sociologia. Subjacente à metodologia positivista, está a preocupação de captar regularidades empíricas observáveis que, pela sua semelhança significativa e quantidade adequada, sejam suportes de generalizações não triviais. Esta preocupação fundante orienta-se "naturalmente" para uma concepção "física" dos comportamentos sociais, uma concepção que privilegia os aspectos objectivos, externos, "factuais" da acção. Sem querer pôr em causa a fertilidade desta metodologia nas análises estruturais, mesmo nas de inspiração teórica não positivista (marxista, por exemplo),

parece óbvio, em virtude do que se disse acima, ser ela inadequada nas análises fenomenológicas ou de componente fenomenológica.

Sem me poder expandir aqui com justificações, proponho neste estudo uma alternativa metodológica que designo por *método de caso alargado*. Este método foi desenvolvido pela antropologia cultural e social e as suas potencialidades no domínio da sociologia começam hoje a ser reconhecidas. Ele opõe à generalização positivista, pela quantidade e pela uniformização, a generalização pela qualidade e pela exemplaridade. Em vez de fixar a quantidade de casos (observações) adequada, o método de caso alargado escolhe um caso ou um número limitado de casos em que se condensam com particular incidência os vectores estruturais mais importantes das economias interaccionais dos diferentes participantes numa dada prática social sectorial. Em vez de reduzir os casos às variáveis que os normalizam e tornam mecanicamente semelhantes, procura analisar, com o máximo de detalhe descritivo, a complexidade do caso, com vista a captar o que há nele de diferente ou mesmo de único. A riqueza do caso não está no que há nele de generalizável, mas na amplitude das incidências estruturais que nele se denunciam pela multiplicidade e profundidade das interacções que o constituem. Em vez de delinear por fases ou graus sucessivos de abstracção o acesso dos "dados" à teoria, o método de caso alargado propõe o salto da imaginação sociológica entre o mais detalhado e minucioso e o mais geral e indeterminado. Não isola os factos (objectivos) do contexto de sentido (subjectivo ou intersubjectivo) em que ocorrem. Por isso, privilegia o registo das práticas linguísticas em que, em grande medida, se manifestam as economias interaccionais e se delimitam as regiões de significação.

Como qualquer outro método, o método de caso alargado tem limitações e o seu uso indevido faz correr alguns riscos. Em primeiro lugar, o risco do descritivismo. Há neste método um descritivismo latente que, aliás, foi manifesto em muita investigação antropológica. Para evitar este risco, é preciso escolher bem o caso e saber "puxar" por ele teoricamente, o que pressupõe o comando das análises estruturais. Em segundo lugar, o risco da sobreteorização. Este risco, inverso do anterior, resulta de não se ter em devida conta que um caso, por mais rico e complexo, nunca cobre (ou dificilmente cobre) todas as questões teóricas levantadas pela análise estrutural. A sobreteorização pode ser também o correlato de uma apropriação tecnicamente inadequada do caso. O método de caso alargado privilegia o uso de técnicas de observação participante, observação sistemática, entrevistas não estruturadas, entrevistas em profundidade e análises documentais.

No presente trabalho, analiso, segundo este método, um dos conflitos urbanos incluídos na pesquisa em curso no Recife, o caso do Skylab. Na primeira parte, procuro aproximar as análises estruturais anteriormente feitas do contexto das práticas sociais urbanas em que são vividas (a cidade do Recife no virar da década de 70 para a de 80). Na segunda parte, analiso o caso do Skylab. Começo por restituir o campo cruzado das accões, em seus sentidos estratégicos manifestos e em suas sequências e durações sociais, para depois me concentrar na articulação (consensual e/ou conflitual) das economias interaccionais dos diferentes participantes no conflito.

2. Recife: da "*inchação*" à explosão

A expressão estatística dos problemas do Recife, sem dizer tudo, é bastante eloquente. Recife é um dos nove polos macrorregionais do Brasil. Os outros são: Belém, Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre. A Região Metropolitana do Recife (RMR), criada por decreto presidencial a partir dos trabalhos levados a cabo pela Comissão do Grande Recife em 1968, é constituída pelos seguintes municípios: Recife, Cabo, Igarassu, Itamaracá, Jaboatão, Moreno, Olinda, Paulista, São Lourenço da Mata. Segundo estimativas da Fundação IBGE, a RMR compreende uma área de 2.201 km² e tinha em 1975 uma população de 2.153.435 habitantes dos quais 1.249.821 no município do Recife, ou seja, 58% da população regional. Com 5.980,01 habitantes/km², a cidade do Recife apresenta uma das mais elevadas densidades demográficas da América Latina, superior à das principais cidades brasileiras, Rio de Janeiro e São Paulo, com 4.148,35 habitantes/km² e 4.821,57 habitantes/km², respectivamente (ANDRADE, 1979, p. 15 ss.). A "inchação" do Recife é um fenómeno antigo e tem-se agravado cada vez mais, não só devido ao crescimento vegetativo como também aos fluxos migratórios para aqui convergentes.[3] Na década de 60, o aumento relativo da população da cidade do Recife foi de 36% enquanto o da população do estado de Pernambuco foi de 26%. Em 1970, cerca de 30% da população do Recife era constituída por não-naturais (migrantes). Em 1970, o sector terciário ocupava na RMR 68,5% e no Recife 78,2% da população economicamente activa. Estes números são elucidativos do fenómeno de "terciarização" assinalado em todas as grandes cidades latino-americanas (ANDRADE, 1979, p. 27; SINGER, 1979, p. 59), o que por si só revela a incapacidade destas para absorver e integrar adequadamente a atracção populacional e ajuda a compreender as elevadas taxas de mortalidade infantil e de desemprego, a iniquidade da distribuição dos rendimentos e os padrões degradantes de habitação (calcula-se que mais de 60% da população vive em favelas).

Mas a linguagem dos números, apesar de eloquente, não diz tudo. Segundo Manoel Correia de Andrade, "não se podem desenvolver estudos urbanos isolados, levando em consideração apenas os dados estatísticos de um determinado momento ou de um determinado período, de vez que a cidade, a aglomeração e a própria rede urbana se organizam e se desenvolvem em função da implantação e do desenvolvimento de um sistema económico" (ANDRADE, 1979, p. 71).

No caso do Recife há que salientar antes de mais o papel determinante da economia açucareira e do sistema da "plantação" em vigor desde a primeira metade do séc. XVI.[4] Segundo Manoel Correia de Andrade, "a maior parte dos actuais bairros do Recife e das cidades que a ela se juntaram formando uma aglomeração se originou de antigos engenhos de açúcar que na primeira metade do século XX foram agregados ao sistema usineiro, transformando-se em áreas dependentes das usinas. Os canaviais se estendiam, até quatro décadas atrás, por áreas hoje inteiramente urbanizadas" (ANDRADE, 1979, p. 58). Assim se explica que a actividade agrícola, tendo muito pouco peso no conjunto das actividades económicas

[3] O termo "inchação" foi cunhado em 1938 por Gilberto Freyre, que o usou no seu estudo sobre os "mocambos do Nordeste" para descrever a saturação demográfica do Recife.

[4] É grande a bibliografia sobre o processo histórico da formação do Recife. Dos trabalhos mais importantes cf. Castro, 1948; Freyre, 1951; Bezerra, 1965; Melo, 1978; Andrade, 1974 e 1979.

da RMR, seja contudo, um factor decisivo no processo de desenvolvimento da rede urbana e, em especial, na dinâmica das relações centro/periferia. Com 52,3% da área ocupada, os latifúndios por exploração, ou seja, as grandes propriedades sub-exploradas, dominam a área da RMR. É o tipo de propriedade que designamos por grande propriedade fundiária tradicional, a responsável, também tradicional, pela elevada concentração da propriedade fundiária no Brasil e, daí, pela extrema dificuldade do acesso à propriedade e ao uso da terra. No caso da RMR, a imobilizacão do "capital fundiário" e a sub-exploração da terra no latifúndio resultam não apenas da permanência do sistema "da plantação" como sobretudo da especulação imobiliária, isto é, da expectativa de um incremento dramático da renda fundiária diferencial em razão da valorização da terra decorrente da inflação e sobretudo dos investimentos públicos em infra-estruturas nas áreas circundantes. A articulação da teoria da renda com a teoria da propriedade funciona aqui através dos diferentes modos de associação da grande propriedade fundiária tradicional com a propriedade capitalista, industrial-financeira, uma associação que é hoje o modo dominante de produção do espaço urbano (e, portanto, da falta de espaço) na RMR.

Mas a grande propriedade fundiária tradicional (o latifúndio sub-explorado, monoprodutor) não domina apenas na área da RMR, mas também em toda a área de influência do Recife, sendo ela a grande responsável pelo êxodo das populações rurais para a cidade. Daí que se possa dizer que as classes populares são vítimas duplas deste tipo de propriedade fundiária, pelo processo de liquidação da sua subsistência no campo e pelo processo de marginalização e segregação na cidade.

Vêm de longe os "assentamentos subnormais" do Recife, sobretudo desde a abolição da escravatura e a imigração da população libertada para as cidades. Os recém-chegados construíam as suas palafitas – os mocambos – sobre os manguesais e aí davam início ao que Josué de Castro chamou o ciclo do caranguejo (CASTRO, 1945).[5] A construção sobre os manguesais é um factor decisivo para a compreensão dos conflitos de propriedade e das lutas urbanas no Recife. Situada na foz dos rios Capibaribe e Beberibe, a cidade do Recife está em grande parte construída em terrenos sujeitos à influência das marés, os "terrenos de marinha". Estes terrenos constituem propriedade pública indisponível, são património da União. Mas o seu domínio útil tem sido tradicionalmente cedido a particulares mediante aforamento. Esta relação jurídica e a própria configuração física do solo sobre que incide estão na raiz da ambiguidade do estatuto jurídico da terra recifense, manifestada de múltiplas formas. O estabelecimento da relação jurídica enfitêutica esteve desde sempre sujeito à lógica da articulação entre a propriedade fundiária e o poder político inscrita na relação colonial e continuada após a extinção desta. A concessão e o registo dos títulos de posse teve sempre menos a ver com a posse efectivamente exercida do que com o prestígio social e a influência política sobre o governo estadual ou federal. Os foreiros e pseudo-foreiros de terras alagadas estimulavam as classes populares a ocuparem as áreas mediante o pagamento de arrendamento (também chamado "foro" ou "aluguel do chão") a fim de serem elas a procederem ao aterro. Uma vez este feito e a terra, assim, valorizada, eram os ocupantes expulsos para o foreiro poder usufruir em pleno do incremento da renda fundiária.

[5] Os caranguejos, abundantes nos manguesais, eram um alimento importante dos moradores dos mocambos, os quais faziam depois os seus dejectos no rio de que se alimentavam, por sua vez, os crustáceos.

Isto significa que boa parte do solo urbano do Recife foi produzido efectivamente pelo homem, sobretudo pelas classes populares posteriormente dele expulsas (ou ameaçadas de expulsão). Não admira, pois, que em alguns dos casos estudados nesta pesquisa (por exemplo, na Ilha de Joaneiro) os favelados se considerem legítimos posseiros do solo, pois foram eles ou os seus pais e avós que procederam ao aterro dos alagados. E a reivindicação é tanto mais legítima quanto muitos dos títulos de posse que sobre eles impendem são irregulares, ou porque resultam de contratos enfitêuticos nulos, ou porque não podem ser provados adequadamente, ou porque têm datas posteriores aos aterros, ou porque há títulos sobrepostos, ou ainda porque incidem sobre objecto incerto, uma vez que a configuração do terreno (provada pelo *croquis)* se alterou substancialmente em resultado do próprio aterro e do aterro dos alagados circundantes. E este é um dos vectores da ambiguidade do estatuto do solo urbano.

Um outro vector reside no facto de a mesma unidade económica de solo urbano poder estar sujeita a vários estatutos jurídicos no caso de ser atravessada pela linha de influência da maré. Assim, uma dada promoção imobiliária pode assentar em terreno de que a empresa é em parte proprietária, em parte foreira e em parte ocupante por pagamento de "aluguel do chão". Esta multiplicidade de estatutos jurídicos é comunicada às edificações no solo. Um outro vector da ambiguidade do estatuto do solo não diz respeito a terras de marinha, mas tem ainda a ver com a relação enfitêutica. Trata-se de vastas áreas de terras foreiras de municípios, da Igreja e de particulares, muitas das quais remontam aos primórdios da colonização portuguesa e que se encontram hoje no perímetro municipal do Recife. Por exemplo, Duarte Coelho Pereira, ao fundar Olinda em 1537, doou ao município vastas terras para que do recebimento dos foros se gerassem verbas para fazer face às despesas da cidade. Muitas dessas terras, que continuam a ser foreiras do município de Olinda, estão hoje localizadas fora deste município, por exemplo, no município do Recife. Estas relações jurídicas e as que delas derivaram ou a elas se sobrepuseram são hoje um grande factor de ambiguidade. Mas o vector principal da ambiguidade do estatuto do solo urbano do Recife reside no facto de a constituição, transferência e extinção da relação entitêutica ter sido, de longa data, objecto de negócios ilegais, de falsilicação de documentos, de corrupção e de suborno. Títulos de posse irregulares, duvidosos, fraudulentos, sobrepostos, totalmente forjados, têm estado assim na base de muitos dos conflitos de propriedade no Recife, conflitos abertos e latentes, permanentes e fugazes, resolvidos e irresolvidos. A ambiguidade do estatuto da terra tem-se mantido, no seu todo, irresolvida e, de facto, alimenta-se da actuação do próprio Estado através dos seus serviços (serviços do registo de propriedade, Serviço de Património da União, tribunais etc.), e dos seus funcionários (utilizando os mecanismos formais e os informais postos ao dispor deles ou por eles engendrados). Em geral, a ambiguidade do estatuto da terra tende a beneficiar as classes dominantes (embora não se exclua que dela também se possam aproveitar as classes dominadas) e constitui um recurso jurídico-político à disposição do Estado. A manipulação deste recurso numa conjuntura política de forte pressão popular tende a consubstanciar-se em medidas conducentes à redução da ambiguidade para com base nela, e dentro dos limites estruturais impostos pela defesa da propriedade privada, extremar os títulos de posse legítimos dos ilegítimos e libertar os terrenos abrangidos pelos últimos para investimentos sociais beneficiadores das classes populares. Foi talvez neste contexto que Miguel Arraes, quando era prefeito do Recife, obteve do presidente Jânio Quadros a nomeação de uma comissão de investigação dos títulos de posse da terra e, simultaneamente, a suspensão de todos

os pedidos de aforamento ainda não decididos. Entretanto, Jânio renunciou quando a comissão não entrara ainda em funções. A sua nomeação foi de novo tentada junto do presidente João Goulart, mas, segundo Arraes, a tentativa fracassou por desinteresse do presidente.

Desde então, a ambiguidade do estatuto do solo agravou-se, os conflitos de propriedade, já frequentes desde 1950, multiplicaram-se e intensificaram-se, sobretudo a partir de meados da década de 60, com o aumento da especulação imobiliária. Esta, que, como sabemos, é a forma assumida pela relação entre a grande propriedade fundiária tradicional (que no Recife é também a grande posse fundiária tradicional) e a propriedade capitalista industrial-financeira, é hoje responsável pela dinâmica das transformações do uso do espaço urbano do Recife, pela crescente rarefacção do solo e, consequentemente, pela galopante subida do preço deste. Daí a tentativa de expulsão para a periferia das classes populares que vivem em favelas nas áreas entretanto valorizadas. Estas áreas, aliás, não se restringem às terras de alagados, estendem-se também aos morros, colinas de difícil acesso, antes na periferia da cidade, e hoje "centralizadas" em função da expansão da rede urbana e da "descoberta", pelas imobiliárias, do ar puro, localização aprazível, e belas paisagens destas terras.

Por outro lado, a crescente rarefacção do solo urbano e o engrossamento dos fluxos migratórios para a cidade exercem concertadamente uma forte pressão sobre o próprio solo urbano favelado e favelável enquanto tal, isto é, disponível para as classes populares, tornando-o cada vez mais escasso. A densidade demográfica no interior das favelas aumenta, e com ela a diferenciação interna dos bairros, quer em termos de estratificação social, quer em termos de segregação espacial. Gradualmente, forma-se um mundo de relações jurídicas constituídas, mantidas e reguladas à margem do direito estatal, um mundo de práticas jurídicas paralelas, informais e não-oficiais.[6] Nestas salientam-se as relações de locação. Com o aumento da densidade demográfica, os preços do arrendamento de barracos ou de quartos em barracos atingem valores muito elevados, muitas vezes fora do alcance dos grupos sociais economicamente mais destituídos. Reside aqui, hoje em dia, o motivo decisivo para novas ocupações ou "invasões".

Num inquérito sócio-económico, abrangendo 6 dos casos incluídos na pesquisa (dos quais todos os que envolvem ocupações recentes), 72,6% dos inquiridos deu como razão da ocupação o "não pagar aluguel". E, de facto, 72,3% dos inquiridos morava em "casa alugada" antes da ocupação.[7] Destes, 31,7% pagava entre CR$ 501,00 e CR$ 1.000,00. Na altura o salário mínimo era de CR$ 1.268,00.[8]

Os casos incluídos nesta pesquisa são a manifestação eloquente da vitimização das classes populares perante as novas formas de produção classista do solo urbano. As lutas urbanas que eles configuram são lutas jurídico-políticas e centram-se, quer na defesa das ocupações antigas, com a resistência contra a expulsão, a luta pela legitimação da posse e da propriedade, e, finalmente, a luta pela urbanização, quer na defesa das ocupações mais recentes, sobretudo com a resistência contra a expulsão e a luta pela indemnização por benfeitorias realizadas (basicamente a construção dos barracos).

---

[6] Este fenômeno fora já antes observado por mim nas favelas do Rio de Janeiro (SANTOS, 1974; 1977).

[7] As classes populares envolvidas nos conflitos são, na sua esmagadora maioria, urbanas ou urbanizadas e não, como se poderia pensar, imigrantes rurais. De facto, 81,6% dos inquiridores indicou o Recife como endereço anterior.

[8] O câmbio médio do cruzeiro em relação ao escudo no mês de Setembro de 1980 (mês em que foi feita a análise dos dados do inquérito) foi de 0.6170. Nesse mesmo mês o câmbio médio do dólar em relação ao escudo foi de 50.3650.

As lutas urbanas incluídas nesta pesquisa, e nela apresentadas como "casos", são as seguintes: (1) Caso da Vida das Crianças (daqui em diante: VCR); (2) Caso da Rede Ferroviária (RF); (3) Caso do Skylab (SK); (4) Caso do Conjunto Ypiranga (CY); (5) Caso da Vila Camponesa (VCA); (6) Caso da Ilha de Joaneiro (IJ); (7) Caso da Gomes Taborda (GT); (8) Caso do Dendê (DD); (9) Caso do Cajueiro Seco (CS). O material empírico sobre estes casos foi coligido através de um inquérito sócio-económico, de entrevistas não estruturadas e em profundidade dos principais participantes nos conflitos e nas lutas, de documentação vária produzida pelo Estado, pelas organizações comunitárias, pela Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife e pela imprensa. O interesse teórico suscitado pelos casos fez com que, já na na fase de análise, se procedesse à recolha de dados adicionais sobre eles, o que implicou novas entrevistas, desta vez estruturadas, aos participantes já entrevistados, documentação sobre vários serviços públicos e agências estatais e entrevistas aos seus titulares (serviço de assistência judiciária estadual, Secretaria do Planejamento da Prefeitura do Recife etc.), entrevistas em profundidade a activistas das lutas urbanas e dirigentes políticos do Estado de Pernambuco e do município do Recife no período imediatamente anterior ao golpe de Estado de 1964, documentação bibliográfica sobre o mesmo período. As mesmas razões teóricas fizeram com que se tornasse necessário obter algum material empírico sobre outras lutas urbanas ou casos não incluídos inicialmente na pesquisa.[9] Foram adicionalmente seleccionados: (10) Caso do Monte dos Guararapes (MG); (11) Caso dos Morros de Casa Amarela/Movimento Terras de Ninguém (MCA/ MTN); (12) Caso de Brasília Teimosa (BT); (13) Caso do Planeta dos Macacos (PM). O material empírico sobre estes casos foi basicamente coligido através de documentação produzida ou arquivada pela Comissão de Justiça e Paz, ainda que se tivessem feito algumas entrevistas em profundidade aos principais intervenientes (casos MG e MCA/MTN e BT).

O nível de rendimento das famílias envolvidas (cerca de 5.030 famílias) é, em geral, muito baixo (de um a três salários mínimos). Exceptua-se CY, que envolve famílias da classe média, pequena burguesia assalariada, com um rendimento a rondar os 7 salários mínimos. Com excepção deste último caso, as principais actividades remuneradas que compõem o rendimento familiar incluem: empregadas domésticas, serventes e pedreiros da construção civil, costureiras, lavadeiras, motoristas, operários industriais, biscateiros e vendedores ambulantes. Os bairros em que habitam – em casas ou barracas, em geral, de madeira – estão implantados em terrenos de propriedade pública (RF, DD, IJ, VCA, CS) e em terrenos de propriedade privada (VCR, GT, CY, SK). Em termos da sua valorização fundiária, a renda fundiária potencial (bloqueada no todo ou em parte pela permanência da ocupação) é, em geral, média, em 4 casos, elevada (RF, VCR , IJ, CS) e em 2, baixa (VCA, SK, sendo que, neste último, há uma perspectiva de incremento futuro da renda).

A maioria dos conflitos jurídico-políticos teve início entre 1977 e 1980. Em dois dos casos, os conflitos são muito mais antigos, um deles iniciou-se em fins de 1962 e resolveuse em 1964 (OS), enquanto o outro iniciou-se em Abril de 1964 e ainda hoje persiste (GT). Dos conflitos mais recentes, e tomando como data de referência o início da análise dos dados (Setembro de 1980), dois deles podem considerar-se resolvidos (VCR e SK) enquanto os restantes estão ainda em aberto.

[9] Cf. as considerações metodológicas a este respeito em Santos, 1982a: 11 ss.

3. O caso do Skylab

O povo só não agita

Delegado do DOPS

[...] a Comissão não é órgão mediador do direito da propriedade nem da luta de patrão e empregados; está do lado de quem está por baixo, que é uma opção da Igreja.

Advogado da Comissão de Justiça e Paz

terreno onde não tem gente não tem dono

Slogan dos ocupantes

Sei que na Justiça... ganharíamos tranquilamente, mas seria fazer o jogo dos insufladores.

Proprietário

3.1 Ocorrências, sequências e transacções

Em Julho de 1979, cerca de 300 famílias ocuparam um terreno privado, propriedade de uma empresa imobiliária, desocupado há mais de 30 anos, situado na escarpa de um morro e com uma área aproximada de 2 hectares.[10] Um bêbado que passava no local no momento da ocupação, ao ver o povo a desmatar o terreno, exclamou: "Olha! aqui caiu o Skylab". Assim nasceu a vila do Skylab.

De todos os casos incluídos originalmente na pesquisa, o Skylab é um dos que melhor ilustra em que medida a colectivização e a politização do conflito urbano interclassista condicionam as estratégias jurídicas da burguesia, neste caso, da "burguesia imobiliária", e a actuação do Estado. O primeiro facto a salientar é o de que o horário de funcionamento dos serviços públicos e a interrupção deste no fim de semana, enquanto necessidades vitais da reprodução burocrática do Estado, são neste caso, como noutros, estruturadores das actuações das classes em presença.[11] A ocupação iniciou-se na 6.ª feira à noite. Com impressionante mobilização de trabalho, o terreno foi rapidamente desmatado. Na manhã do dia seguinte,

[10] Cerca de 2/3 dos ocupantes vieram dos bairros vizinhos da Casa Amarela e Alto José do Pinho. Nos lugares onde viviam, 66% pagavam entre Cr$100 e Cr$500 e 27% pagavam entre Cr$501 e Cr$1000 por barraco ou quarto em barraco.

[11] Nos conflitos jurídico-políticos urbanos, o facto de o Estado, enquanto conjunto de instituições e serviços, necessitar de descansar e de dormir e de não poder estar integralmente vigilante ou disponível durante as vinte e quatro horas do dia é, em si, um objecto de luta social e pode ser apropriado pelas diferentes classes envolvidas, segundo a correlação de forças. No caso do Skylab, como no doutros, foi apropriado pelos ocupantes em seu proveito (ocupação dos terrenos livres durante o fim de semana a fim de paralisar temporariamente o adversário, evitando a reacção pronta dos proprietários através dos aparelhos repressivo e político-administrativo

os lotes estavam divididos e a estacaria para a construção das casas começava a ser alinhada. Avisados, os directores da empresa imobiliária procuraram de imediato sustar a ocupação e proceder à destruição das casas já construídas ou em construção e para isso solicitaram à Secretaria da Segurança Pública a intervenção policial. Era, no entanto, fim de semana, os serviços estavam encerrados, e a apreciação da petição teria de ser adiada para 2.ª feira. Este compasso de espera burocrático constituiu um tempo adicional de acção para os ocupantes e permitiu-lhes consolidar algo mais a ocupação. Entretanto, a empresa proprietária, privada temporariamente do braço armado do Estado, teve de recorrer aos meios próprios que, no contexto urbano do Recife em 1979, não poderiam ser meios violentos. Recorreu, pois, à persuasão, à "solução amigável". A proposta era a de que os ocupantes retirassem voluntariamente para permitir à empresa a preparação adequada do terreno e o equipamento infra-estrutural com vista a uma ocupação posterior, ordenada e ordeira, sob o controlo da empresa. Sucede que, nesse mesmo contexto urbano, esta proposta não tinha qualquer credibilidade. Lançadas na luta por um solo urbano cada vez mais escasso, as duas classes protagonizadas neste conflito sabiam que o recuo de qualquer delas seria de imediato aproveitado pela outra. Para os ocupantes, o recuo teria sido consentirem na retirada, pois, uma vez reconstituído o monopólio da propriedade, seria o proprietário a estabelecer unilateralmente as regras de jogo do uso da terra e, obviamente, fá-lo-ia em benefício próprio.

Falhada a "solução amigável", restava à proprietária a coerção estatal accionada em seu favor em nome da defesa da propriedade privada. Na manhã de 2.ª feira, foram enviadas para o local várias viaturas da polícia com o objectivo de impedir o prosseguimento da ocupação e garantir a defesa da propriedade. Acompanhavam duas camionetas da empresa com cerca de vinte trabalhadores contratados por esta para demolir os barracos construídos ou em construção. Quando alguns destes, situados no sopé do morro, começaram a ser destruídos, o pânico instalou-se entre os ocupantes, ao mesmo tempo que os mais activos dentre eles procuravam organizar a resistência, uma resistência pacífica que não desse azo à retaliação da polícia. Um muro de homens surgiu na frente de polícias e proprietários, cortando o acesso à encosta do morro, enquanto as mulheres e crianças se barricavam no interior dos barracos já construídos ou apenas alinhados. Entretanto, a tensão aumentou quando um dos ocupantes foi preso pela polícia sob os olhares dos restantes e das centenas de vizinhos atraídos ao local pelo "espectáculo". O grito "se vai um, todo o mundo vai" *sloganizava* a colectivização incipiente do conflito, ao mesmo tempo que emparedava a polícia entre a discriminação (se todos eram ocupantes, todos deviam ser presos) e a impossibilidade (prender toda a gente era física e politicamente impossível). Perante as interpelações dos líderes e para que a situação "não aquecesse" ainda mais, o ocupante foi libertado. Este recuo da polícia foi um sinal para o povo de que o aparelho repressivo do Estado não estava mobilizado, neste caso, para uma actuação brutal e que, pelo contrário, se limitaria ao que fosse estritamente necessário para garantir a segurança física dos proprietários e dos trabalhadores envolvidos na demolição. Na situação, esta postura da polícia significava já um certo enfraquecimento da posição dos proprietários. E esta ainda mais se enfraqueceu quando alguns dos trabalhadores contratados, instados pelos ocupantes, se

do Estado). Ao contrário, no caso da Vila das Crianças foi o proprietário quem utilizou este recurso (o despejo dos ocupantes durante o fim de semana) com o objectivo (paralelo) de evitar a reacção dos ocupantes através da mobilização do Estado ou doutras instituições sociais (a Igreja, por exemplo) em sua defesa.

recusaram a continuar a demolição dos barracos. Os ocupantes dirigiram-se-lhes, lembrando-lhes a sua condição de trabalhadores, vivendo, como eles, miseravelmente e certamente ambicionando também, como eles, uma casa própria e decente. Esta forma de resistência pacífica activa revelou-se muito eficaz. Perturbados, muitos dos trabalhadores consideraram-se ludibriados pelo patrão que os contratara "para uma mudança" sem especificar a natureza real do trabalho e, revoltados, recusaram-se a participar na demolição. Foi, assim, possível fazer convergir a prática social de dois grupos, diferenciados, mas pertencentes à mesma classe, unindo-os por interesses comuns superiores aos interesses imediatos por que se opunham (uns garantiam a sua reprodução social – pelo salário – à custa do agravamento das condições de reprodução social dos outros – pela destruição da habitação).[12] Os proprietários despediram imediatamente os trabalhadores, mas esta retaliação era, no caso, uma força feita de fraqueza, porque sem eles não seria possível levar por diante a demolição dos barracos antes que os ocupantes obtivessem apoios externos e se organizassem para novas formas de luta.

Ainda na tarde de 2.ª feira uma delegação dos ocupantes dirigiu-se à Comissão de Justiça e Paz (CJP) solicitando o apoio do seu Sector Jurídico. A Comissão decidiu apoiar e desde logo os seus advogados gizaram uma estratégia jurídico-política de defesa da ocupação e da segurança física dos ocupantes. As primeiras medidas visavam garantir a manutenção do *statu quo* da ocupação pelo tempo necessário para maximizar a colectivização do conflito, através da organização interna dos ocupantes, e a politização da luta destes, através da criação de um "facto político" que concitasse em seu favor as forças sociais e políticas potencialmente disponíveis. O efeito conjunto destas ocorrências seria alterar a correlação de forças em favor dos ocupantes: provocar o isolamento social e político da empresa proprietária e obrigar o Estado a recuar para uma linha de defesa da propriedade privada que não passasse pela expulsão dos moradores.

Os ocupantes regressaram da Comissão com a recomendação de não saírem, sob nenhum pretexto, de dentro dos barracos. Era preciso, pois, dificultar ao máximo a demolição dos barracos. Entretanto, a imprensa era alertada para o caso pela CJP e ainda no mesmo dia saíam notícias denunciando a trágica situação do povo, entrincheirado numa escarpa de morro, em luta por um barraco para viver, frente a um impressionante aparato policial postado em defesa de um grupo imobiliário. Assim se construía a imagem negativa da proprietária, precondição do seu isolamento social e político no conflito. Simultaneamente, e com o mesmo objectivo de prolongar o *statu quo* da ocupação, o advogado de CJP solicitou uma trégua à Secretaria de Segurança Pública (SSP). Perante a perspectiva de, ao colocar todo o peso da repressão na garantia da propriedade privada, ter de arrostar com o risco de se expor à opinião pública, dada a eventualidade de derramamento de sangue em face da obstinação do povo barricado, a SSP acabou por ceder após alguma negociação. Haveria uma trégua de 24 horas com vista a encontrar uma

[12] Nas condições políticas e sociais do Recife na actualidade, esta união por interesses objectivos comuns é sempre problemática e, na prática, muito difícil. Em VCR o proprietário conseguiu dividir os próprios ocupantes. Entre o pânico e o desespero, alguns deles chegaram ao ponto de, depois de verem demolidos os seus barracos, colaborarem na demolição dos restantes, a fim de se habilitarem ao pagamento que a empresa proprietária prometera aos trabalhadores por ela contratados. Este facto, revelador de um elevado nível de isolamento e de desorganização dos moradores, não deixou de ser prontamente apropriado pela empresa e contabilizado a crédito da honorabilidade da sua actuação e dos seus propósitos. Segundo um dos seus advogados, "até invasores que descobriram o seu erro passaram para o nosso lado ajudando a derrubar. Em troca dávamos almoço, lanche e uma diária de 170 a 240 cruzeiros".

solução para o caso. Entretanto, nesse período seriam respeitadas as casas no estado em que estavam e o povo comprometia-se a suspender a construção, "não pregando sequer mais um prego". Era uma vitória significativa na "guerra de posição" dos ocupantes e como tal foi festejada por eles.

Uma vez obtida a suspensão do aparelho repressivo do Estado, era necessário accionar prontamente o aparelho político-administrativo com vista a pressioná-lo no sentido de uma solução jurídica que permitisse a consolidação da ocupacão. Foram accionadas sucessivamente a Secretaria do Trabalho e Acção Social e a Secretaria da Habitação. Levados ao local, os técnicos superiores da Secretaria da Habitação reconheceram que o valor fundiário do terreno era irrisório e propuseram a sua expropriação com vista a uma entrega posterior aos moradores. Esta seria, sem dúvida, a solução jurídica que melhor serviria os interesses destes. No entanto, os mesmos técnicos retiravam pouco depois a proposta com o argumento de que uma tal solução significaria o apadrinhamento e a legalização das invasões de terras e provocaria um desgaste e uma desmoralização da propriedade privada de consequências imprevisíveis.

A trégua, ao mesmo tempo que criava urna urgência política na "resolução" do "caso", permitia que, no morro, os ocupantes, quase-moradores, fossem ganhando uma consciência colectiva que os fizesse assumir-se como grupo, com interesses sociais próprios e uma luta legítima, um trabalho ideológico de base para o qual contribuíram activamente alguns membros da Igreja solidarizados com os ocupantes. A "força moral" que assim se constituiu era uma energia disponível para pressões mais fortes sobre o Estado e para formas de luta mais avançadas. Foi isto mesmo o que levou os proprietários a romperem unilateralmente a trégua, apresentando-se no dia seguinte de manhã no Skylab com um novo grupo de trabalhadores para procederem à demolição dos barracos. Tinham chegado à conclusão de que a estratégia dos ocupantes virara contra os proprietários um dos recursos mais importantes neste tipo de lutas: o tempo e o ritmo das acções. Era, no entanto, tarde de mais (de novo, o tempo contra eles) para retomarem a iniciativa da condução do conflito. A polícia, que permanecera entretanto no local, entendeu que a trégua, já que fora aceite, devia ser cumprida. Avisada, a CJP alertou a imprensa, a rádio e a TV, os deputados e senadores da Oposição e solicitou a D. Helder Câmara, Arcebispo de Olinda e Recife e grande inspirador da acção da Comissão, que se deslocasse ao local a fim de animar os ocupantes e evitar o derramamento de sangue. D. Helder falou aos ocupantes entusiasmados pela demonstração de solidariedade, incitou-os à organização popular e à resistência pacífica, ao mesmo tempo que condenou qualquer acção violenta contra eles. Vieram de seguida os políticos da Oposição, que também falaram ao povo no meio de palmas e *slogans*. Os meios de comunicação levavam aquele momento a todo o Nordeste e a todo o Brasil. O conflito estava politizado. De um lado, as classes populares, protagonizadas pelos moradores e os seus aliados, e do outro, a burguesia, protagonizada pelos directores da empresa imobiliária e os seus agentes. Num centro quase inexistente, o Estado. Limitado no local à actuação do aparelho repressivo, remetia-se a uma posição de mediação negativa, tentando impedir um "conflito armado" entre os contendores. Mas a mediação negativa criava apenas um momento de suspensão, um espaço de solução, mas não uma solução. Eliminadas as soluções unilaterais e violentas, quer privadas, quer estatais, restavam apenas as "soluções amigáveis". Mas, ao contrário da "solução amigável" inicialmente tentada pelos proprietários, que era a solução de um conflito entre indivíduos obtida através de mecanismos paternalistas em que se reconheciam e reproduziam as imensas disparidades de poder social entre as partes, a "solução amigável" ora possível seria a solução pacífica

negociada de um conflito social e político entre dois grupos sociais, com interesses colectivos opostos, dotados de alguma organização interna e, sobretudo, envolvidos numa rede de apoios e hostilidades que em muito os transcendia. Entre os dois momentos, as "partes" tinham sofrido uma transformação qualitativa. A situação impunha uma reinterpretação dos dados e uma releitura simbólica do universo do conflito que ultrapassava o máximo de consciência possível dos proprietários (entretanto colocados na defensiva por virtude da inoperância do aparelho repressivo). Invectivando os membros da Igreja de comunistas e agitadores, os proprietários recusaram qualquer proposta que não passasse pela retirada prévia dos ocupantes e inviabilizaram, assim, qualquer hipótese de negociação directa.

Foi então que o Estado, através da intervenção do aparelho político-administrativo, passou da mediação negativa à mediação positiva. A Secretaria da Habitação convocou para uma reunião os proprietários e os representantes da CJP. A escolha da CJP como interlocutor em nome dos ocupantes, se, por um lado, denunciava a deficiente organização interna dos ocupantes, significava, por outro lado, a disposição do Estado em envolver politicamente a Igreja no processo de resolução dos conflitos urbanos.

A recusa do Estado em proceder à expropriação, para não se envolver em conflitos de propriedade, levou a CJP a recuar para a segunda melhor solução: o aforamento da terra aos ocupantes. Mas, mesmo assim, os proprietários mantiveram-se inflexíveis. Não negociariam o que quer que fosse sem que os ocupantes retirassem previamente do local "como um exemplo para novas invasões". Uma vez limpo o terreno, prepará-lo-iam para o "dar de aluguel" aos agora ocupantes selvagens. Pretendiam, pois, estabelecer um vínculo jurídico, controlado por eles desde o início. Perante o impasse criado, foi marcada nova reunião para o dia seguinte. Entretanto, receosa de ser emparedada no papel de mediação entre proprietários e moradores, a CJP entendeu que a partir de então deveriam ser os próprios moradores, através dos seus representantes, a negociar as eventuais soluções, sem prejuízo do apoio técnico dos advogados da Comissão.

Criavam-se, assim, as condições para o aprofundamento da organização interna dos moradores. No entanto, nas condições precárias em que estes se encontravam, entre a expectativa e o desespero, tal trabalho colectivo tinha de ser dinamizado a partir dos aliados externos, no caso, a Igreja católica. Os membros da Igreja tiveram um papel importante na organização da assembleia do povo que naquela mesma noite elegeu a Comissão de moradores. O processo de eleição dos seis membros da Comissão é em si elucidativo da preocupação em obter a máxima participação dos moradores e em fazer dela um exercício de inteligibilidade recíproca entre quem até então mal se conhecia, para, a partir daí, ganhar a consciência colectiva dos objectivos a atingir e das lutas a travar. O relato de um dos activistas da assembleia é eloquente sobre o processo de dinamização: "Diante da necessidade de discutir tinha de se escolher a comissão. É quando o povo pela primeira vez se reúne em assembleia para escolher a comissão. Juntaram-se umas 300 e tantas pessoas nesse local e se colocou um pouco a situação e que tinha de se escolher uma comissão. Então foi feita uma pergunta para o pessoal: quem são os representantes e que qualidades esses representantes devem ter? Então o pessoal começou a conversar livremente, no cochicho, e disseram as qualidades das pessoas que deveriam ser eleitas. Aliás, as qualidades fundamentais eram: que as pessoas deviam falar por todos e não por um, que devia ser uma pessoa que tivesse leitura, que fosse desenrolado, que não tivesse medo. As pessoas deveriam votar naqueles que tivessem essas qualidades. Daí se pediu que quem se achasse com essas qualidades

se apresentasse para a comissão. Se apresentaram as pessoas e o pessoal reagia contra aquelas que não tinham as qualidades. Ficaram uns 17. A segunda etapa foi para cada um dizer como é que se achava dentro daquelas qualidades; então falava pro povo que aplaudia. A intensidade dos aplausos era um pouco o juízo que se fazia das pessoas. O discurso feito por cada um foi o critério de julgamento. Começou a eleição. Se apresentava o candidato e o pessoal levantava a mão e se contava os votos e se colocava o nome da pessoa e os votos dados. Os mais votados formaram a comissão. Quando terminou a assembleia, as pessoas da comissão reuniram-se para discutir sobre o que fazer, pois não tinham nenhuma experiência. As pessoas nem se conheciam muito. A partir desse momento, o povo tinha uma comissão e acreditava nela porque foi ele que a elegeu". Apesar de eivado de um certo idealismo paternalista, este relato revela em que medida os moradores se esforçaram por ascender colectivamente ao manejo de um facto político a que tinham dado origem quase sem saber e, inicialmente, apenas motivados pelo desejo de assegurar individualmente uma condição vital da sobrevivência, a habitação. Tratava-se, contudo, de um esforço difícil pois, como disse um dos membros da comissão de moradores, esta "teve problemas difíceis porque a nossa parte pobre é difícil de entender, principalmente quando está nesse caso de desespero. Então a pessoa fica quase fora do normal".

No dia seguinte, realizou-se a reunião aprazada, desta feita na sede da empresa imobiliária, na presença dos directores da empresa e do advogado desta, especialmente contratado para este caso, da comissão de moradores, dos representantes da CJP e do advogado da Secretaria da Habitação. O triângulo estrutural do conflito urbano assumia forma plena: os proprietários, os ocupantes/moradores e o Estado. O facto de a reunião se realizar no "campo" dos proprietários constituía, em si, um ónus na posição dos moradores. E este agravou-se ainda mais com a violência simbólica do ambiente em que se desenrolou a reunião. A sala, o ar condicionado e o mobiliário luxuoso constituíam uma retórica congelada, um conjunto de artefactos simbólicos que sublinhavam e multiplicavam o discurso retórico da propriedade, ao mesmo tempo que produziam um efeito de distanciação social que fazia regressar os contendores ao nível de disparidade social e política com que tinham iniciado o conflito. Actuavam como mecanismos de descaracterização dos moradores e de despolitização da sua luta. E os seus efeitos mais se potenciaram por via do recurso ao "terrorismo linguístico", ou seja, pelo uso de uma linguagem técnico-jurídica que excluía os moradores do circuito de comunicação e obrigava os representantes da CJP a um exercício permanente de tradução. A descodificação, apesar de indispensável na ocasião, tinha o efeito subterrâneo de desconfirmar a comissão dos moradores enquanto representante legítimo e eficaz do povo. Segundo as palavras de um membro da Igreja presente na reunião "o pessoal se sentiria melhor dentro de uma prisão do que naquela sala, tendo defronte as pessoas os directores que estavam ameaçando derrubar as casas deles. O pessoal não se mexia na cadeira e se comunicava através do olhar. Era um clima de repressão. Olhavam para a gente da Comissão de Justiça e Paz como quem diz: são vocês que têm de falar, não é o nosso mundo. Assim mesmo, três deles falaram no momento que era preciso realmente. A empresa não queria escutá-los, nem o advogado, nem se dirigiam a eles. Praticamente discussão não houve nenhuma. Os directores não falaram em nenhum momento. O clima era de uma repressão tão forte que conversavam e depois pediam para alguém traduzir para a comissão. Já viu alguém traduzir português no Brasil? Eles falavam de maneira que o pessoal não entendia; não só a linguagem técnica,

mas são as palavras do dia de domingo, como o povo chama. Eles não procuravam forçar a linguagem, é o mundo deles. O facto é que tinha dois mundos numa sala...".[13]

A reconstrução social do conflito original acabou por forçar os proprietários a uma reavaliação da situação. A ocupação surgiu-lhes então como um facto consumado e reorganizaram a sua estratégia em função disso. A partir de então, a estratégia consistiu em aceitar esse facto, minimizar os seus efeitos negativos e explorar ao máximo os eventuais efeitos positivos. Ao contrário do que sucedera na reunião anterior, os proprietários já não fizeram depender uma solução negociada da retirada prévia dos moradores e propuseram, em vez do aforamento, a locação do terreno. A negociação das condições, em que pontificaram os advogados, terminou num acordo que foi registado em acta assinada por todos os presentes.

Os termos do acordo revelam bem não só a estratégia dos proprietários como o universo simbólico em que construiram a inteligibilidade das suas acções. A primeira característica geral do acordo é de que tudo se dispõe na afirmação e na defesa do direito de propriedade da empresa imobiliária sobre a área invadida. É com este objectivo que se começa por delimitar com precisão e sob o controlo da proprietária o objecto de propriedade e, portanto, de locação. A área invadida será dividida pela empresa imobiliária em 230 lotes, de 15 a 35 metros quadrados. A cada família só caberá um lote e no caso de vir a sobrar área "a mesma ficará na posse da Imobiliária Vieira da Cunha S/A, sua legítima proprietária" (cláusula 8). A mesma preocupação de delimitação da invasão leva à inclusão de uma cláusula nos termos da qual "na hipótese de eventualmente existir alguma família que tenha se fixado em área isolada, a mesma família terá para si destinada uma área outra dentro da área total a ser locada de modo a possibilitar a concentração do núcleo residencial" (cláusula 13).

A segunda característica é de que os contratos de locação a realizar não são contratos "normais", entre indivíduos juridicamente livres e iguais. São contratos de emergência em que o locador é "coagido" a consentir na locação perante a consumação da ocupação, mas em que, paradoxalmente, o facto de ser "coagido" é capitalizado num conjunto de cláusulas contratuais que conferem ao locador uma supremacia jurídica total sobre o locatário. A reconstituição simbólica desta situação é feita pela negação dos fins normais deste tipo de posição contratual (fins lucrativos) e pela dramatização retórica da motivação altruísta e socialmente responsável. "Tendo em vista que o presente acerto está sendo feito pelas partes motivado pelo motivo de ordem social e em razão da constatação do facto de não terem as famílias, cujos representantes assinam o presente, onde residirem..." (cláusula 9); "Tendo em vista ainda o aspecto social da questão e em uma demonstração da boa vontade da proprietária, a mesma consente que o primeiro mês da locação seja dispensado de pagamento" (cláusula 10). A imagem do locador eleva-se, deste modo, acima do charco das razões miúdas do quotidiano em que se movem os locatários. A dominação jurídico-contratual é transfigurada (negada e recuperada) em superioridade moral. Por sua vez, os locatários, apesar de gozarem de plena liberdade para entrarem ou não na relação jurídica de locação, são colocados numa posição jurídico-contratual de subordinação (uma autêntica *capitis diminutio* para os juristas) que lhes advém do facto de ascenderem à locação carregando a mácula da invasão selvagem. A precaridade dessa posição revela-se antes de mais nas condições estritas do

[13] Em trabalhos anteriores, tenho analisado sociologicamente a retórica da linguagem, do silêncio e dos objectivos utilizados no processamento jurídico dos conflitos. Cf., por último, Santos, 1980: 34 ss.

contrato: os moradores pagarão um "aluguel do chão" no valor de um cruzeiro por m²/mês, sujeito a reajustamento anual de 10%; o contrato tem, na primeira versão, um prazo máximo de 3 anos e "é celebrado *intuitu personae*", ou seja "será em razão da própria família invasora, razão pela qual em nenhuma hipótese poderá haver cessão ou transferência da locação, empréstimo ou sublocação" (cláusula 3). Mas é sobretudo na inclusão de um dever adicional de guarda da propriedade que se revela a subordinação jurídico-contratual dos moradores. Não só as famílias se obrigam a não alterar a área invadida, "seja pelo motivo que for, de modo a que novas invasões não sejam realizadas" (cláusula 1) como, por outro lado, "ficam as famílias invasoras com o dever de proibir e impedir a invasão por novas famílias" (cláusula 9). Através deste dever, os locatários são chamados a um pacto com o locador que os descaracteriza na sua posição de classe e os converte em polícia privada ao serviço da propriedade fundiária, contra os interesses colectivos das classes populares. Mas, analisada com mais profundidade, esta condição é uma cláusula punitiva camuflada de acordo contratual. De facto, trata-se duma estigmatização/punição da invasão que se aproxima estruturalmente do princípio de talião: os violadores da propriedade são condenados, para expiação do seu crime, à pena da defesa da propriedade violada.

A terceira característica do acordo é a determinação dos proprietários em envolverem jurídica e politicamente a CJP na negociação, tornando-a garante da genuinidade dos compromissos assumidos e do cumprimento das obrigações deles decorrentes. Assim, a relação das "famílias invasoras" será fornecida pela CJP e não pela comissão de moradores (cláusula 5) e a CJP "compromete-se a fazer valer o presente acerto e atesta serem os representantes das famílias que a presente acta assinam seus legítimos representantes escolhidos livremente" (cláusula 12). Esta insistência dos proprietários tem um duplo objectivo: por um lado, negar a autonomia da organização dos moradores e a capacidade destes para, por si sós, se elevarem às formas de luta atingidas neste caso e, por outro lado, inculpar a Igreja pela agitação e pela revolta do povo e responsabilizá-la, também segundo o esquema de talião, pela efectivação da redução de tensão social possibilitada pela cedência dos proprietários.

A acta do acordo foi recebida pelos moradores como uma grande vitória. E, de facto, era-o, porque significava ganhar no fundamental (conquistar a relação jurídica de locação) e perder no acessório (a precaridade e a subordinação da posição contratual). Aliás, quanto a este último, tratava-se acima de tudo de tolerar a arrogância retórica da proprietária, já que a "cláusula punitiva" seria consabidamente letra morta e, tal como estava inserta no acordo, não era mais do que uma "cerimónia de degradação".[14] Reunidos de novo em assembleia para analisar em pormenor as condições do contrato a celebrar com a empresa imobiliária, os moradores rejeitaram algumas delas e mandataram a comissão para novas negociações. Rejeitaram: o prazo de três anos, que acharam curto e pretenderam ver dilatado; o reajustamento anual de 10% (com base nas Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional); o número de lotes, que era insuficiente para atender a todos os invasores. Entretanto, sem esperar pela iniciativa do locador, a comissão de moradores foi tomando a seu cargo a regulação interna da ocupação do espaço. "Fizemos ficha dos invasores que estão documentados. Só deveria ficar na invasão quem necessitava. Se assumiu em assembleia que só ficariam na vila as pessoas que não tivessem casa própria.

[14] Sobre o conceito de cerimónia de degradação, cunhado pela sociologia interaccionista, cf., entre outros, Garfinkel (1956, p. 420), Gusfield (1963, p. 174).

Foi comprovado que uma senhora que tinha casa própria já tinha uma casa no Skylab. A comissão foi lá, desarmou a casa e pediu para ela se retirar. Só poderia construir casa quem tivesse uma ordem da comissão. O processo era o seguinte: a pessoa que tinha invadido, quando estava marcado o lote dela, vinha aqui ser entrevistada e quando isso não era suficiente, a comissão delegava um dos seus membros para uma averiguação. Só depois era deliberada a ordem de construção. Só era liberado um terreno com a maioria da comissão presente" (entrevista com um dos activistas do Skylab, membro da Igreja). A pouco e pouco, o caos da invasão dava lugar a uma ordem social assente num modo de produção de juridicidade autónomo, ainda que precário.

Novas reuniões e contactos entre advogados de ambos os lados conduziram a um acordo final em que os moradores obtinham um prazo de 5 anos para o contrato de locação e mais lotes para distribuir por famílias ainda sem casa. A negociação chegava ao fim e a solução jurídica acordada, o contrato de locação, seria a partir de agora concretizada individualmente, entre o locador e cada um dos locatários.

3.2 A economia interaccional do conflito

Depois de tentar captar o movimento da luta urbana do Skylab através das ocorrências, das sequências e das transacções, proponho-me agora reconstituir a lógica das interacções e das inteligibilidades recíprocas das diferentes partes envolvidas no conflito à luz das suas posições estruturais na formação social urbana do Recife e dos interesses globais que procuraram canalizar para o caso do Skylab. Dada a natureza e o contexto deste conflito, a lógica das estratégias jurídicopolíticas dos diferentes participantes ocupa um lugar central nesta análise. Analisarei sucessivamente a economia interaccional dos moradores, dos proprietários, da Igreja e do Estado.

3.2.1 Os moradores

No que respeita aos moradores, é importante reconhecer que a invasão de terras, se, por um lado, representa a agudização dos conflitos urbanos centrados no acesso ao uso do solo, constitui, por outro lado, uma resposta política das classes populares urbanas perante a transformação, controlada e sinuosa, que o Estado autoritário tem vindo a promover nos últimos anos na sua relação de repressão/legitimação com aquelas classes. Esta transfonnação, cunhada de "abertura política", vai, para já, no sentido de um populismo autoritário que, sem provocar deslocações significativas nas matrizes do poder político e da dominação social, implica a incorporação, pelo menos ideológico-programática, de alguns dos interesses imediatos das classes populares até então negados pela actuação político-burocrática e reprimidos pela actuação policial-militar do Estado. A transformação de tipo populista solicita uma resposta de tipo clientelista. Não é por acaso que, tal como aconteceu noutros casos, os moradores justificaram a invasão com o "anúncio do Governo pela rádio" de que onde existisse terra sem ser cercada nem murada aí "a família pobre que não tivesse uma casa p'ra morar podia fazer o seu mocambozinho" (entrevista com morador). Mais importante que a veracidade ou verossimilhança da justificação no caso concreto

é o facto de a invasão corresponder, em sua conformação prática e simbólica, ao espaço de manobra criado pela "abertura política". A prova condudente disto está na concepção sócio-jurídica da propriedade (e, consequentemente, da invasão) por parte dos moradores, a qual, sendo antagónica da dos proprietários do terreno, não se afasta significativamente da retórica jurídica de alguns dos responsáveis pela actuação político-burocrática do Estado no caso em análise. Falando sobre a legalidade ou ilegalidade da invasão, um dos moradores afirmou: "Proibido é, porque assim todo o mundo bota mão em qualquer objecto do outro e ia ser um carnaval. Eu sei que nós tava errado, mas me diga onde a gente ia morar?". "Cada um deve ter suas coisas, mesmo terra. É do direito das pessoas, mas vale também pra os pobres. Acontece que os pobres não têm nada mesmo, então quem vai tomar? As leis não é contra nós mas também vai guardar o quê de nós? Não temos nada o que guardar" (entrevista com morador). Nestas afirmações, a ordem social assente no princípio da propriedade privada goza de indisputada hegemonia (ou seja, não é pensável uma ordem social assente num princípio radicalmente diferente) e a sua legitimação (ou seja, a adesão à sua existência enquanto tal) está apenas condicionada pelo reconhecimento da hipoteca social a que esse princípio, na prática, deve estar sujeito. É sobre o âmbito desta hipoteca que divergem os moradores e os agentes político-burocráticos do Estado. Ao opor o direito à necessidade, a concepção de propriedade dos moradores é estruturalmente homóloga da concepção jurídico-estatal. Mas, ao contrário desta, recobre-se de um jus-naturalismo crítico potencialmente deslegitimador da ordem estabelecida. E a dimensão crítica está em que a lei é mistificadora na sua generalidade e universalidade porque, dizendo proteger a propriedade de todos e de cada um, não diz que o acesso à propriedade é, em realidade, tão-só de alguns.

Uma análise dinâmica da organização interna e das formas de luta adoptadas pelos moradores revela que uma e outras se vão ampliando e aprofundando com o desenvolvimento do conflito. De início não há sequer um grupo social e muito menos uma classe consciente de si. Há tão-só uma série de indivíduos irmanados pela convergência externa dos interesses individuais. Colectivo é apenas o pressuposto material, o suporte passivo da acção (o terreno) e esta (a ocupação) permanece colectiva na estrita medida em que assegura a satisfação dos interesses individuais. À partida, portanto, este momento colectivo é fugaz, precário e quase um mal necessário. Desaparece uma vez divididos os lotes e levantadas as estacarias. O universo jurídico da propriedade privada, abalado no acto da ocupação, reconstitui-se de imediato na partilha do terreno ocupado.

A reacção dos proprietários, no momento, e do modo que surge, é, contraditoriamente, um factor de transformação da *série* de indivíduos em *grupo social* e da amálgama de interesses individuais externamente convergentes em interesse colectivo. O cordão de homens na frente do morro e as mulheres e crianças debaixo dos barracos e estacarias são o primeiro signo da constituição de uma teia de inteligibilidades recíprocas centradas em objectos e objectivos transindividuais. É já o grupo social, mesmo se embrionário, que envia uma delegação à Comissão de Justiça e Paz em busca de apoio. A concessão do apoio é um outro factor de constituição do grupo. Através da estratégia jurídico-política delineada, a CJP propõe aos moradores uma releitura da situação e das forças em presença em que não há lugar para suportes individuais ou actuações individualistas. Ao aceitar esta proposta, os moradores adoptam a recaracterização, e fazem-na sua. Socializados num contexto de grande repressão social e política em que é extremamente difícil instaurar uma experiência social autónoma e acumular uma memória colectiva de organização e de luta por interesses objectivos e subjectivos de classe, os

moradores tendem a atribuir ao apoio da Igreja um valor mais constitutivo do que confirmativo da sua existência social, o que não deixa de ser um sintoma do perigo de as relações das classes populares com a Igreja virem a assumir laivos de populismo e de clientelismo semelhantes aos que tra dicionalmente, e com oscilações, caracterizaram as relações dessas classes com o Estado. Mas, seja como for, o apoio da Igreja teve o efeito, de quebrar o isolamento social e político dos moradores e de o fazer em termos de o grupo social do Skylab se ver integrado num horizonte social de resistência no interior do qual partilhava a mesma posição e os mesmos interesses com muitos outros grupos sociais.

Estava criado um embrião de comportamento de classe o qual, de algum modo, teve o seu primeiro afloramento no momento em que os moradores decidiram adaptar, como forma de resistência pacífica activa, o persuadir os operários contratados pela empresa imobiliária a não participar na demolição dos barracos, invocando para tal a comunhão na mesma situação de classe e nos mesmos interesses colectivos. A constituição da comissão de moradores e o acesso destes à negociação com os proprietários significaram aprofundamentos decisivos na acção e na consciência colectivas dos moradores. Neste domínio, o papel da Igreja foi determinante. "Eles (os membros da CJP) faziam pra gente chegar àquele acordo porque podia por uma pequena besteira todos perder oportunidade. Tudo o que faziam era em nosso favor. Eles davam aquela chance da gente pensar melhor, feito uma criança quando tá estudando, então tá ensinando aquele bom 'caminho"' (entrevista com moradora). O simbolismo infantil usado para localizar a acção da Igreja no imaginário social dos moradores dramatiza bem o perigo de clientelismo acima assinalado e, consequentemente, as dificuldades do processo de apropriação simbólica do conflito e das lutas por parte dos moradores. Os avanços mais significativos neste processo deram-se com o próprio modo de eleição da comissão de moradores, com a rejeição por parte destes, reunidos em assembleia, de algumas das cláusulas do acordo negociado com o apoio da CJP e ainda com a gestão colectiva do espaço urbano do Skylab por parte da comissão, à margem das intenções controladoras dos proprietários. O depoimento de um dos membros da comissão de moradores é testemunho destes avanços, convertidos já numa inteligibilidade nova, mais global e mais autónoma, dos conflitos e das lutas: "Sem a Comissão de Justiça e Paz seria mais difícil; a gente tinha de partir para a ignorância. Eu acho que eles [os proprietários] aceitaram o acordo porque não queriam enfrentar tanto prejuízo. A gente ia partir para um grande desmantelo. Então aí a gente ia perder o amor de tudo e ia partir para a ignorância mesmo. E eu quero crer que no momento que eles sentiram isso, viram que o negócio não era fácil, então eles aceitaram a proposta, mas se não fosse a união das famílias eles não tinham feito o acordo. Bondade pela parte deles, pra falar bem claro, não ia acontecer de maneira alguma. Eles não tinham outra saída". A reivindicação e apropriação da titularidade dos acontecimentos neste depoimento está em que, sem se menosprezar o papel da Igreja, se põe o acento tónico da explicação na correlação de forças entre duas classes sociais em confronto. Reconhece-se que, à partida, a força de uma das classes era tão-só a força do desespero, do nada ter a perder depois de tudo ter investido na aquisição da habitação e estar na emergência de ver esse investimento liquidado no gume dos machados e no nó dos cabos de aço. Reconhece-se também que foi a Igreja quem ajudou a converter a força negativa, anárquica e auto-destrutiva do desespero na força positiva, organizada, e cumulativa da acção colectiva, social e politicamente consciente. Mas para além disso, mais importante, esta acção é concebida no seio duma luta mais vasta entre grupos sociais

com interesses antagónicos onde não há lugar a concessões magnânimas ou gestos de moralidade paternalista, ao contrário das evidências do senso comum dos proprietários, tão prevenida ou desprevenidamente expresso no texto do acordo.

À luz da economia interna do caso do Skylab, este processo de globalização e de apropriação do conflito pareceu longo e penoso, mas, visto de fora e de longe, foi como que um curto-circuito histórico que em poucos dias fez explodir a amálgama da série, convertendo-a numa acção colectiva. No entanto, como todos os demais processos sociais, também este ficou sujeito a desgastes e retrocessos. Aliás, as lutas e os movimentos sociais urbanos são particularmente vulneráveis a este tipo de ocorrências. Para tal contribui, entre outros condicionantes, o facto de as reivindicações urbanas serem de difícil reprodução e acumulação. A sua satisfação, quando ocorre, é normalmente o momento de culminância do movimento social mas, paradoxalmente, é também o primeiro momento de retrocesso deste. No caso do Skylab, a luta jurídico-política dos moradores culminou no acesso a uma relação jurídica de locação com o proprietário do terreno invadido. Este contrato assumiu, como tal, a forma jurídica clássica de uma relação entre indivíduos. A relação paternalista inicialmente tentada sem êxito pelos proprietários acabou por ser de algum modo recuperada por via da mediação jurídica utilizada. E, dentro dos limites estruturais da legalidade burguesa, nem outra sequer estaria disponível. Se é verdade que a negociação do acordo impôs os moradores como grupo social a solução acordada criou, por sua própria natureza, as condições para a pulverização deste grupo social numa série de locatários atomizados. É certo que a comissão de moradores continuou a existir, mas os contratos foram assinados entre os proprietários e cada um dos moradores sem qualquer interferência dela. A individualização e a divisão assim operadas criaram as condições para a descolectivização e a despolitização de qualquer conflito ou luta futura com os proprietários. Perante tal eventualidade, não é de excluir a possibilidade de uma nova polarização entre os proprietários e o "locatário colectivo" mas esta terá de assumir uma forma diferente daquela que desembocou na mediação jurídico-contratual.

3.2.2 Os proprietários

Teoricamente, os proprietários tinham ao seu dispor três vias alternativas para defender o seu direito de propriedade que, nas palavras de um dos seus advogados, eram: "ir à justiça, procurar a polícia ou fazer acordo para que eles saiam quando lhes for solicitada a terra". Na prática, a opção por uma destas vias seria feita em função da sua eficácia à luz das condições não só jurídicas, mas também sociais e políticas, em que o conflito deflagrara. O recurso à polícia só seria eficaz se imediato e isso revelou-se impossível dada a indisponibilidade da polícia a pretexto do encerramento dos serviços que num caso destes poderiam decidir da sua intervenção. Restavam pois duas soluções jurídicas: a via judicial ou a via negocial. A sociologia crítica do direito parte, em geral, do pressuposto de que, nos conflitos jurídicos interclassistas, a classe dominante, sempre que está nas suas mãos a decisão sobre as vias de solução, tende a privilegiar a via judicial, porque é aquela que mais caracterizadamente se pauta pela legalidade capitalista em que se acolhem os seus interesses de classe: nesta concepção, a via consensual seria reservada aos conflitos intraclassistas, uma vez que não existiriam aí desequilíbrios

estruturais indicadores, à partida, de resultados. Este pressuposto não pode ser aceite sem reserva. O seu esquematismo não deixa ver que a eficácia relativa das soluções é fixada em função de múltiplas determinações, umas respeitantes à conformação interna dos processos de que decorrem e outras, ao contexto social e político em que estes são accionados.

Em princípio, a via judicial era a que mais se ajustava à defesa da propriedade. Segundo um dos advogados do grupo imobiliário, "a justiça... seria o melhor caminho porque o direito garante a propriedade e o juiz não julgaria o caso socialmente e sim legalmente, donde a certeza da nossa vitória que deixaria a propriedade limpa e desimpedida". No caso, porém, militava contra a via judicial uma série de factores entre os quais se destacam: os custos da individualização dos conflitos jurídicos; a morosidade da acção judicial; a possibilidade da sua neutralização mediante acção político-administrativa do Estado; o campo de manobra que deixaria ao adversário.

A individualização dos conflitos é uma das características básicas da ordem jurídica liberal e, também segundo a sociologia crítica do direito, é por via dela que a legalidade capitalista camufla o seu carácter de classe (uma vez que nos litígios judiciais se afrontam indivíduos e não classes), produzindo assim o efeito de desorganização das classes dominadas (SANTOS, 1982ª: p. 26; 1982b: p. 26). Trata-se de uma ocorrência corroborada em múltiplas situações, mas não certamente de uma ocorrência automática ou sem contradições. Sempre que os conflitos sociais, para além de representarem, em geral, diferentes interesses de classe, são efectivamente protagonizados, na prática litigiosa, por grupos mais ou menos amplos de pessoas, a individualização das partes exigida pela juridificação do conflito pode constituir um obstáculo ao exercício expedito da dominação jurídica por parte da classe dominante. Um desses obstáculos, de resto ilustrado nesta investigação, pode consistir nas dificuldades criadas pela classe dominada à identificação pessoal. Não se deixando identificar (o que, por exemplo, não é difícil no interior das favelas), os réus podem obter uma dilação eventualmente importante para a sua estratégia defensiva. Foi a pensar nestas dificuldades que um dos advogados dos proprietários comentou: "imagine o ter que, na justiça, intimar 260 famílias, fazer provas, pagar custas etc. Seria muito trabalho e muito dinheiro".

Para além dos custos da individualização, a via judicial acarretaria também os custos da morosidade. Mesmo nos conflitos interclassistas, os custos da morosidade podem ser distribuídos por qualquer das classes em confronto, para tal contribuindo, entre outros factores, o objecto do conflito e a correlação de forças entre as partes. No caso do Skylab, esses custos eram basicamente debitados aos interesses dos proprietários. Segundo o mesmo advogado, "a acção judicial levaria no mínimo três anos e o juiz analisaria o aspecto legal, daria ganho de causa aos proprietários e no momento em que determinasse a retirada das famílias criaria um problema social. Neste momento, o problema passaria para o Estado que, não querendo perder votos, entraria com desapropriação". Ou seja, o custo maior da morosidade residiria em que, por via desta, se multiplicariam as possibilidades da neutralização da acção judicial mediante a acção político-administrativa do Estado: o tribunal confirmaria o grupo imobiliário na propriedade dos terrenos e, de seguida, o Estado expropriá-los-ia para evitar os custos políticos do despejo maciço dos moradores. Esta previsão e o cálculo realista que dela se fez é ilustrativa do carácter assimétrico e até contraditório da acção do Estado a que já se fez referência em sede teórica, um carácter que se tende a vincar em período de intensa conflitualidade social e ainda mais se, como no caso, acoplada a um processo de transformação do regime. Ligado ainda à morosidade

da acção judicial, um outro factor militava contra esta via: o campo de manobra que ela concedia ao adversário. Neste caso, o adversário não seriam os moradores em si, mas quem "por detrás os estaria subtilmente incentivando": "Não valia a pena ir para a justiça porque fazendo acordo estávamos indo contra o propósito do pessoal: agitar. Sei que na justiça... ganharíamos tranquilamente mas seria fazer o jogo dos insufladores" (entrevista com um dos advogados dos proprietários). Os insufladores eram explicitamente a Comissão de Justiça e Paz e o "jogo" consistia na organização dos moradores, na sua defesa jurídico-política e no desgaste da imagem dos proprietários através, quer dos meios de comunicação, quer dos actos públicos do processo judicial.

Por todas estas razões, a via judicial revelava-se, nas circunstâncias, pouco segura, apesar de ser a que, em teoria, melhor satisfação dava aos interesses dos proprietários. Segundo um deles: "a justiça é fraca. Poderia ser mais ágil. Ora, se a invasão é contra a lei, deve-se aumentar as medidas repressivas. O juiz deve mandar tirar todo o mundo para depois resolver o caso. Mas não é o que acontece e por isso temos de procurar nossas soluções". E as "nossas soluções" foram a negociação, já que, como se disse, a via policial directa, usada em períodos anteriores sem grandes riscos políticos, estava agora relativamente bloqueada pelo processo de "abertura". Seria sem dúvida a via mais expedita de assegurar a expulsão dos invasores e foi por isso que a ela começaram por recorrer os proprietários, para quem, aliás, não se trataria de "expulsão": "não fale em expulsão. Defender não é expulsar. Seria expulsão se os invasores tivessem direito às terras".

É notável a ambiguidade dos proprietários perante o acordo, ambiguidade que, sendo normal em práticas de compromisso, é aqui mais resultado das dúvidas sobre a legitimidade da situação, do processo e dos titulares do compromisso do que dos termos em que se traduziu: "Esta foi a primeira invasão oficializada, pois no final legalizámos a invasão deles. Sabe, estávamos num mato sem cachorro – ou matava ou morria. Tínhamos que fazer um acordo de qualquer jeito", "resolvemos tudo nas correrias, porque sentimos o sufoco do povo e por outro lado sentimos a repressão dos invasores tomando nossas terras. Nesse clima fizemos um ajeitamento, não procurámos nossas terras porque legalizámos a situação e arranjámos casa para essa gente" (entrevista com um dos proprietários).

Esta reconstituição dos factos é reveladora de uma complexa transacção simbólica em que se misturam o ressentimento pela coacção, a cedência paternalista, a defesa adequada dos interesses próprios e a preocupação pelas repercussões globais sobre o direito de propriedade. Mais pragmáticos que os seus clientes, os advogados viram sobretudo no acordo a satisfação dos interesses dos proprietários (confirmaram a propriedade, impediram novas invasões, os terrenos não tinham utilização imediata nos planos da empresa e o despejo, se necessário, seria possível no fim do prazo), o que foi também uma forma de exercerem e confirmarem o seu poder profissional, apropriando-se tecnicamente dos resultados e, assim, rentabilizando os seus serviços que, à partida, e ao contrário da via judicial, não eram legalmente reclamados.

A adequação material e simbólica das soluções jurídicas concretas só é determinável no contexto social e político em que estas têm lugar e nos termos da circulação de sentido que os agentes nelas protagonizam, a título próprio ou por delegação. Do ponto de vista dos proprietários, a solução jurídica encontrada foi negativamente afectada por dois factores: a intervenção da Igreja e o absentismo do Estado. A acção da Igreja foi condenada nos termos mais veementes pelos proprietários, para quem os padres, não só organizaram a invasão e a resistência dos invasores à expulsão, como se aproveitaram

disso para fins de agitação pública: "É impossível uma invasão de duzentas famílias sem organização por trás. Eles sozinhos não teriam nunca capacidade para se organizarem. Eles sabem que a terra tem dono. Respeitam essa verdade. Mas não sabem o certo e o errado. Não entendem nada. Logo, algum dedo está por trás... O contacto directo com o povo foi dificultado por essa barreira detrás. Sem os insufladores – são uns comunistas – tudo seria mais fácil e com mais vantagens para os invasores (saneamento, arruamento, escolas). Mas esses intermediários tiraram nossas condições de agir melhor... Eles se locupletam do pobre que não tem esperança para se agarrar – isso é comunismo... A Comissão de Justiça e Paz... queria provocar briga, que a gente matasse – ia favorecer a sua política. O povo é bom, mas são guiados pelos cupichas dos padres" (entrevista com um dos proprietários). A formação semântica deste discurso está estrategicamente organizada para operar uma separação ética absoluta entre o povo e a Igreja. O povo é bom no sentido de que por si só não se organiza "nem entende nada", o que implica que, nada reivindicando, tudo o que recebe provém da magnanimidade de quem quer que esteja em condições de o ajudar. Esta ajuda pressupõe um contacto directo e uma relação individual e é constitutiva dos processos de dominação social e política de tipo clientelista. Não se trata, porém, de uma individualização formal e abstracta como a que subjaz à juridificação dos conflitos (os indivíduos em litígio são iguais perante o direito, mesmo que o direito não seja igual perante eles), trata-se antes de uma individualização concreta e específica em que as partes em confronto se apresentam com todas as diferenças que as caracterizam (em termos de valências económicas, sociais e políticas) sem que, contudo, estas sejam reconduzidas às estruturas sociais ou ao conteúdo de classe em que assentam. Na perspectiva dos proprietários do Skylab, esta individualização aplicar-se-ia por igual a eles e aos invasores já que "nós, proprietários, nunca nos juntamos para uma defesa colectiva das terras", ainda que, com alguma perspicácia sociológica, acrescentassem que "mesmo porque a solução individual define melhor os objectivos dos donos, embora tenha menos força política".

A virulência do ressentimento dos proprietários em relação à Igreja está em que esta bloqueou e neutralizou o relacionamento interclassista tradicional, clientelista. Por sua mediação, o conflito foi colectivizado e politizado tal como o foi a solução que lhe foi dada, mesmo se esta se apresentou desdobrada numa série de soluções jurídicas individuais (o contrato de locação entre os proprietários e cada um dos moradores). Para além disso, o conflito ampliado, "insuflado", e a urgência com que teve de ser resolvido impediu que os proprietários recorressem às medidas que melhor serviriam os interesses dos invasores. Do ponto de vista dos proprietários, portanto, a Igreja prejudicou os invasores e fê-lo consabidamente em obediência aos seus objectivos de subversão política.

Aliás, os proprietários procuraram sempre definir o contexto político global, que condicionava a disponibilidade da polícia e permitia acções políticas subversivas por parte da oposição, assim tornando mais problemática a defesa da propriedade e obrigando os seus titulares a tácticas de adaptação. O Estado, armadilhado no processo de "abertura política" de "consequências imprevisíveis", perdia autoridade e não sabia sequer utilizar a seu favor a lógica eleitoralista inscrita no sistema de democracia política para que relutantemente avançava. Dessa lógica beneficiava a oposição, aproveitando-se dos problemas sociais a que o governo não sabia dar solução. Daí as críticas contundentes ao governo estadual: "Mas o governo foi omisso... Nem ligaram... Ora se eles propusessem um plano bem feito, seria bom para nós, para os moradores e para o próprio governo que ganharia votos. Agora os votos

vão para a turma oposta. Essa turma que se aproveita dos pobres... 270 casas, 270 eleitores". O governo foi especificamente criticado por não proceder a um planeamento urbano segundo a lógica da renda fundiária, como seria de supor num Estado asente na defesa constitucional da propriedade privada: "Toda a terra urbana traz problemas para a habitação da classe baixa. O governo devia desapropriar em Jaboatão, Paulista, programar e não misturar esse povo por aqui. Terra urbana é cara". Ou seja, nas condições concretas do Recife, a gestão capitalista do espaço urbano, que devia caber ao Estado, exigia logicamente a deslocação do "povo" para os terrenos pouco valorizados da periferia. Doutro modo, a consolidação jurídica das invasões poderia, nas condições políticas do momento, produzir um fenómeno de arrastamento que, para além de submeter o direito de propriedade a um desgaste de perigosas consequências, acabaria por obrigar a Igreja e o governo a confrontarem-se com os limites estruturais da sua actuação: "A vitória dessa invasão é que vai puxar outras. E só desejo que invadam as terras dos padres e do governo para verem o que é bom! Se os invasores quiserem, dou meus caminhões". No fundo, os proprietários temiam o fim das alianças oligárquicas tradicionais e significavam, com o seu ressentimento amargo, a fraqueza estrutural da propriedade fundiária, sobretudo urbana, num processo de transformação do regime que apontava para uma certa incorporação das classes populares urbanas nas novas alianças populistas.

3.2.3 A Igreja

Cabe agora referir com alguma detença a acção da Igreja. Previna-se, desde já, que seria idealismo ingénuo e perigoso pensar que as classes populares podiam, no contexto sóciopolítico do Brasil urbano de 1979, organizar lutas "totalmente autónomas", "puras", sem quaisquer apoios externos. Esta prevenção deverá servir de código geral da inteligibilidade da acção do principal aliado dos moradores do Skylab, a Igreja, sobretudo através da Comissão de Justiça e Paz.[15]

O Skylab ilustra bem as características gerais da actividade pastoral da Igreja do Recife junto das classes populares urbanas. Em primeiro lugar, trata-se de uma pastoral que se pretende identificar com estas classes, com as suas carências, com os seus anseios e aspirações, afirmando-se como tal, tanto na desmistificação da ideologia dominante, como na contestação sócio-política das estruturas de dominação vigentes. Esta opção que, como se calcula, envolve riscos políticos de monta, pretende-se confirmada quotidianamente numa prática de resistência às constantes "tentações" com que as classes dominantes e o Estado procuram incorporar a Igreja do Recife no bloco de dominação social e política. No caso do Skylab, a primeira tentação surgiu logo no início do conflito, quando os proprietários se dispuseram a dar, em troca da retirada dos ocupantes, um pedaço da área para a construção de uma Igreja. Ao mencionar esta oferta dos proprietários, um dos advogados da CJP comentou: "Agem paternalisticamente e, o que é mais importante, sempre usando a igreja como veículo de dominação". Uma outra tentação, desta vez por parte do Estado, teve lugar quando os agentes

[15] Não cabe no âmbito deste trabalho proceder a uma análise global da acção da Igreja católica no Brasil ou sequer no Recife. De uma bibliografia avantajada respigo, entre o mais recente: Cava, 1975; Alves, 1979; Krischke, 1979; Rolim, 1980.

político-administrativos procuraram empurrar a Igreja para uma posição de "medianeira isenta" entre os interesses dos proprietários e os dos ocupantes, em nome da pretensa vocação transclassista da mensagem cristã, com o objectivo de, ao deixarem-se substituir naquela posição, permitirem ao Estado um recuo táctico para dentro dos limites de compatibilidade funcional com os interesses da burguesia fundiária e imobiliária da cidade do Recife. Ao comentar o comportamento dos agentes estatais na primeira sessão de negociação, o mesmo advogado da CJP disse, na entrevista: "Defini claramente para eles que a Comissão não é órgão mediador do direito de propriedade nem da luta de patrão e empregados; está do lado de quem está por baixo, que é uma opção da Igreja. A função de mediador cabe ao Estado e o mais grave que a gente assistia ali era o Estado se afastando dessa função querendo transferi-la para a gente... Dissemos então que ali cessava a nossa actividade e quem iria discutir com eles directamente o acordo era o povo. E no fundo a luta da gente é permitir ao povo se organizar".

A resistência a estas e outras "tentações" acarreta a alienação e mesmo a hostilidade aberta das classes dominantes e do Estado. Quando dois membros da Igreja tentaram dialogar com os proprietários no momento em que estes se preparavam para derrubar os barracos com a protecção da polícia "a reacção deles era de nos chamar de agitadores, que ali não era lugar de padre, lugar de padre era na Igreja cuidando de meninos e de velhos; então dissemos para eles que ali estavam os meninos e os velhos. Tratavam a gente com estupidez. Não procurávamos entrar em contacto com eles além do necessário, porque a nossa função era defender o povo que tava ali; é com ele que nós nos identificamos" (entrevista com seminarista). Durante a negociação do acordo, um dos funcionários da empresa imobiliária mostrou a preocupação de que o acordo desse azo a novas invasões de terra, uma vez que, sempre que há invasões, "aí aparece lá um padre para proteger o pessoal e vai dar todo esse problema de novo". Quando um membro da CJP, presente na reunião, respondeu: "mas, olha, essa é a missão social da Igreja, estar ao lado dos pobres", um dos proprietários exaltou-se e disse, dirigindo-se aos moradores: "olhe, vocês poderiam ter resolvido tudo isso com muita facilidade, era só ter procurado a gente, como fizeram agora. E qualquer problema procurem a gente que a gente resolve da melhor maneira possível. Vocês são nossos inquilinos, a gente tem o maior prazer de resolver tudo. Essa conversa toda é demagogia" (citado pelo presidente da CJP, em entrevista). O apoio da Igreja às lutas populares foi redefinido pelos proprietários como interferência ilegítima nas relações, potencialmente harmoniosas, entre eles e os mora dores e com o prejuízo destes. A retórica do paternalismo foi accionada para virar as classes populares contra a Igreja e, paralelamente, para censurar esta por exorbitar das suas funções "naturais "e fazer política" à custa dos pobres".

A pastoral urbana da Igreja do Recife concebe o apoio espiritual às classes populares em sentido muito amplo, incluindo nele o apoio organizativo, social e político. Melhor que nenhuma outra força social ou política, a Igreja conhece a amplitude da miséria urbana, o drama da sobrevivência de milhares e milhares de pessoas, as carências físicas e sociais de toda a ordem, o baixíssimo nível organizativo das comunidades populares, a ausência de consciência de classe, a falta de experiência política. Nestas condições, não é possível separar o espírito do corpo, mesmo se o é em quaisquer outras. Mas, também nestas condições, o apoio é tanto mais importante quanto maior é o risco de, através dele, se criarem relações de dependência paternalista. Deste risco parecem estar conscientes os agentes da Igreja, ainda que nem sempre saibam ou possam contorná-lo. Em teoria, a acção pastoral deve por

um lado procurar romper o isolamento social e político das classes populares, forçando as classes dominantes e o Estado a reconhecer as suas reivindicações imediatas, e, por outro lado, ajudar essas classes a mobilizarem-se e a organizarem-se para, em nome próprio e com autonomia, conduzir as suas lutas por uma vida melhor. Trata-se de caminhar sobre um fio de navalha. E, na prática, o fracasso acompanha de perto o sucesso. As preocupações com que os agentes da Igreja assumem o risco do paternalismo e do clientelismo estão bem expressas nas seguintes declarações do presidente da CJP: "O pessoal do Skylab não tinha experiência anterior de organização, de articulação, de comunidade, de nada. Toda a união que existiu lá foi ditada pela necessidade do momento, uma união diante de uma ameaça maior que para eles eram os proprietários, era a própria polícia... E foi então que o povo se organizou, assim espontaneamente e um tanto desarticuladamente. Não houve uma organização assim planejada... diante da satisfação daquela necessidade imediata, que me parece foi o que gerou toda aquela organização, isso tende a desaparecer. Ou há um trabalho maior, um processo que teria de ser cuidado para que ninguém avançasse além do nível do próprio povo, ninguém quisesse assumir o lugar do povo". Estas declarações mostram bem as aporias que, à partida, juncam o trabalho da Igreja. Por um lado, reconhecemse realisticamente as enormes carências organizativas das classes populares e, por outro, estabelece-se "deontologicamente" a proibição de ir além do povo e de assumir o seu lugar. No quente do terreno, o apoio é decisivo e os seus efeitos são gratificantes: "O apoio realmente cria ânimo. O pessoal totalmente desorganizado... é muito importante. A força deles é desorganizada, então, no momento em que eles vêem que têm um mínimo de cobertura, que não vão levar porrada sozinhos, que alguém vai estar gritando por eles em algum lugar, aí eles começam a sentir que podem enfrentar" (entrevista com o advogado da CJP). Mas é precisamente nesses momentos que o risco da dependência se agudiza: "Houve um temor nosso de que houvesse um relacionamento meio paternalista. Nessa hora quem aparecer... eles não têm nenhuma defesa. Se aparece um advogado, alguém que fale por eles, de repente eles adquirem muita confiança" (entrevista com o presidente da CJP).

Deve reconhecer-se que o risco de criar uma relação de dependência paternalística com as classes populares está no centro das preocupações dos agentes mais esclarecidos da Igreja. Duas linhas de orientação geral para neutralizar esse risco na prática pastoral estão ilustradas no caso do Skylab. A primeira linha consiste em que o apoio de emergência deve ser parte integrante de um trabalho de base permanente realizado no contacto quotidiano com as classes populares nos seus lugares de habitação e de trabalho. A Igreja do Recife mobiliza hoje urna rede vastíssima de acções e organizações comunitárias; dispõe de uma complexa e diversificada estrutura organizativa, envolvendo leigos, padres e freiras, que lhe permite uma convivência literal com os diferentes problemas que afligem a sobrevivência quotidiana das classes populares urbanas e rurais. Na zona dos Morros da Casa Amarela, onde se situa o Skylab, a Igreja tem vindo a realizar um importante trabalho de base com vista à mobilização e organização do povo para a luta pela expropriação dos terrenos (o "Movimento Terras de Ninguém") e é possível que esta mobilização popular não tenha sido de todo estranha ao processo do Skylab. Por outro lado, alguns dos membros da Igreja que intervieram neste processo eram já conhecidos na área pelo trabalho comunitário de base que vinham desenvolvendo junto das populações e este facto contribuiu certamente para a legitimação e pronta aceitação da sua intervenção: "No mesmo dia recebo um telefonema de que tinham chegado mais carros da polícia e que iam derrubar. Aí eu fui pra lá imediatamente. Cheguei

lá, antes de saber qualquer notícia me apontaram todos da imobiliária. Me aproximei deles e perguntei: olha eu pediria que os senhores não tomassem nenhuma posição antes de entrar em contacto com a Secretaria da Habitação, que eles estão procurando contacto com os senhores. – Aí me chamaram de agitador, o pessoal quis reagir e se zangar. Muita gente já me conhecia por causa dos grupos de evangelização .popular, então eu tive plena receptividade junto ao povo" (entrevista com um pároco da área).

A outra linha de orientação geral, também ilustrada no caso do Skylab, é a de que, mesmo nas situações de emergência, a estratégia de apoio deve ser organizada segundo uma pedagogia de participação emancipatória, de molde a explorar todas as capacidades dos intervenientes para se auto-organizarem e para assumirem em nome próprio os conflitos e as lutas em que se envolvem ou se vêem envolvidos. A insistência na constituição de uma comissão de moradores, o processo de eleição adaptado, a realização de várias assembleias de moradores para discutirem os termos do acordo etc., assinalam a preocupação de criar espaços de participação. A retórica do trabalho de base é toda ela orientada nesse sentido: "A gente sente claramente que quando eles percebem que nós estamos querendo ajudá-los a resolverem os próprios problemas, eles têm uma grande confiança na gente. É claro que tem alguns que querem resolver individualmente, então é o trabalho aqui de educar o pessoal para um trabalho em conjunto. É sobretudo essa orientação permanente de avisar para eles que não é o governador, não é a Igreja, não é a Comissão de Justiça e Paz, não é político nenhum que vai resolver as coisas para eles, mas tudo vai depender da organização, da união, da força deles. A gente chama a atenção muito pra isso" (entrevista com um dos membros da CJP). É, no entanto, legítimo duvidar que esta retórica se transforme sempre e sem vacilações em práticas sociais correspondentes.

A situação de emergência surgida no Skylab constituiu um conflito jurídico de propriedade. O apoio da CJP aos ocupantes tinha, pois, de passar por uma mediação jurídica, ou seja, por uma mobilização do direito que permitisse explorar os recursos normativos e institucionais da legalidade estatal em favor dos ocupantes. A concepção de propriedade da CJP, tal como é expressa por alguns dos seus membros a propósito do caso do Skylab, é muito semelhante à dos ocupantes, já acima referida. É uma concepção que parte do direito de propriedade privada, cuja legitimidade reconhece, para depois o submeter à chamada "hipoteca social", ou seja, para subordinar o seu exercício à satisfação das necessidades elementares dos grupos sociais desprovidos de meios para as satisfazerem. Esta concepção pode eventualmente estar próxima da de alguns agentes político-administrativos de um Estado em processo relutante de abertura política, confrontados no quente dos conflitos com situações de chocante desumanidade e pressionados pelas classes populares e seus aliados, mas não é certamente a concepção dominante nos tribunais nem no arsenal normativo-ideológico de que eles se socorrem. "A rigor, pra própria polícia se manter dentro da lei teria que evirtar a invasão, porque a lei garante a propriedade... Se se começa a raciocinar muito em termos da lei, nem se discute o Skylab. Tem que ver a coisa num contexto mais amplo, numa cidade onde calculadamente 700.000 pessoas vivem em áreas sub-normais, numa cidade onde existem latifúndios de até mil hectares. Só três proprietários aqui têm mais de dois mil hectares desocupados dentro do município. Uma cidade que não tem emprego e daí gera todos esses problemas sociais" (entrevista com o presidente da CJP). Quer dizer que o caso do Skylab só seria um "problema jurídico" se se discutisse num contexto social e político-constitucional mais amplo. Tal, no entanto, seria muito improvável nos tribunais do Recife, onde o legalismo,

o positivismo jurídico e o conservadorismo dominantes convergeriam para eliminar cerce qualquer contextualização mais ampla do caso. A CJP sabia disso e sabia também que, dada a pouca duração da ocupação, qualquer defesa judicial estaria votada ao fracasso. Para tanto, bastaria aos proprietários intentar uma acção de reintegração de posse, como sucedeu, aliás, noutros casos. A estratégia jurídica tinha pois de ser outra e só passaria pelo tribunal se a tanto fosse obrigada pela reacção jurídica dos proprietários. E, nesse último caso, a defesa sempre teria de se concentrar na pressão social e política sobre o tribunal, mais do que em quaisquer recursos "estritamente jurídicos".

Uma vez excluída a defesa judicial, restavam duas alternativas: a defesa jurídico-administrativa e a defesa jurídico-negocial. Qualquer destas alternativas teria necessariamente um forte componente político. A estratégia de defesa seria sempre jurídico-política, uma mobilização política do direito. A primeira alternativa consistia em pressionar o Estado no sentido de impor aos proprietários uma solução que não passasse pela desocupação do terreno. A segunda consistia em pressionar os proprietários no sentido de aceitarem uma solução negociada, com ou sem a participação do Estado. Qualquer das alternativas envolvia, pois, a pressão social e política sobre os diferentes centros de poder actuantes na situação. No contexto social e político do Recife em 1979, perante a agudização crescente das lutas urbanas e a actuação cada vez mais contraditória dos aparelhos estatais – o que, conjuntamente, criava as condições para viragens rápidas na correlação de forças dos intervenientes nos conflitos – era impossível optar à partida por uma ou outra alternativa. E como qualquer delas pressupunha uma pressão social e política capaz de mobilizar uma solução jurídica favorável aos ocupantes, foi por aqui que se iniciou a estratégia jurídico-política da CJP.

A criação do factor de pressão assentava em três condições: a consolidação mínima da ocupação, a organização dos ocupantes, a construção de um facto político a partir da ocupação. À partida, a consecução da primeira condição foi facilitada pela interrupção burocrática do Estado durante o fim de semana. Mas foram, sem dúvida, as barricadas à entrada do morro e no interior dos espaços já construídos, a obtenção da trégua de 24 horas e o recuo da polícia para uma posição de expectativa os factos que, ao cabo, conseguiram dar à ocupação o mínimo de consistência para tornar inviável a desocupação por meio de uma intervenção violenta, rápida e económica (com baixos custos sociais e políticos) por parte do Estado ou dos proprietários. Dada a reacção destes, estava excluída à partida a possibilidade de a ocupação se auto-sustentar indefinidamente como situação de facto. Mas a manutenção, ainda que provisória, da ocupação era a base material para que a situação de facto se pudesse transformar numa situação de direito.

A segunda condição da pressão social e política, a organização dos ocupantes, foi talvez a de mais difícil obtenção. O nível organizativo a que a pressão podia ser exercida em condições óptimas estava certamente acima daquele que era possível numa série de indivíduos unidos pela simples convergência externa dos interesses individuais. Neste campo, a CJP tinha apenas de promover o aprofundamento e a articulação das forças que os ocupantes fossem por si capazes de reunir. Era necessário evitar dois perigos: o da passividade entreguista conducente à desistência precipitada e o da resistência desesperada e desordenada, fácil e prontamente neutralizável. Dois perigos correlatos, ambos podutos de uma memória colectiva de isolamento e de impotência e de um processo social de inculcação simbólica da submissão que tanto pode conduzir ao cruzar de braços perante o mais pequeno obstáculo (tornado

grande no espelho do imaginário social dos oprimidos) como à explosão do desespero em objectos tacticamente fáceis, mas estrategicamente desastrosos. Perante uma situação de emergência, aflorando numa longa duração social e simbólica com estas características, o trabalho da Igreja consistiu em ajudar os ocupantes a apropriarem-se da ocupação como um acto colectivo e a fazerem dele o símbolo de uma luta justa por uma vida melhor. Para tal, a Igreja socorreu-se de um "capital social" próprio, granjeado pelo trabalho comunitário de base, constante e anónimo, em todas as áreas degradadas do Recife. Em particular, o Movimento Terras de Ninguém estabeleceu um paradigma de organização e de resistência capaz de servir de ponto de referência global, mesmo em situações de luta urbana muito diferentes da que esteve na origem do Movimento. Foi essa referência que guiou delegação dos ocupantes à CJP e que a levou a identificar-se tão prontamente com a estratégia jurídico-política proposta pela Comissão. Anote-se, desde logo, a convergência entre as formas embrionárias de resistência tentadas logo de início pelos ocupantes e os princípios da resistência pacífica activa defendidos pela Igreja do Recife. Devolvidos ao paradigma de referência, os ocupantes, ajudados pelos activistas da Igreja, assumiram a opção por este tipo de resistência e fizeram dela a força moral para vencer as "tentações" dos outros tipos de resistência (e de desistência) presentes no seu imaginário social. Vencido o primeiro embate, era necessário dar consistência institucional aos elos organizativos já tecidos, transformá-los numa cadeia de acções colectivas participantes. Foi isso o que se pretendeu com a comissão de moradores cuja formação a Igreja ajudou a dinamizar. Obteve-se assim um nível organizativo talvez incipiente e instável, mas que afinal se mediu (adequadamente?) com as tarefas que o desenvolvimento do conflito lhe foi impondo.

A terceira condição, a construção de um facto político, foi aquela em que os ocupantes mais dependeram da acção da Igreja. Não podia ser doutro modo no contexto social e político já referido. Os vastos recursos da Igreja do Recife neste domínio foram postos ao serviço dos ocupantes na medida em que tal foi julgado necessário cm função da reacção dos proprietários. A utilização dos meios de comunicação social foi decisiva para criar o acontecimento, sinalizar os seus contornos e inculcar no público a distribuição da carga normativa pelos vários intervenientes no sucedido. A publicidade inviabilizou qualquer eventual projecto de acção expedita e "clandestina" por parte do Estado ou dos proprietários (descoberta pelos *mass media* só depois de consumada). As notícias desgastaram a imagem pública da empresa imobiliária, o que não pôde deixar de ser contabilizado por esta como um investimento negativo. O Estado foi chamado às suas responsabilidades sociais e políticas, o caso deixou de ser igual a outros e as soluções de rotina deixaram de ser possíveis. A publicização do conflito, foi a condição da sua politização. A presença de D. Helder Câmara, uma figura carismática entre as classes populares do Recife e, sem dúvida, uma figura política nacional, para além de dramatizar a aliança da Igreja com os ocupantes do Skylab, redefiniu o conflito, transformando-o, de caso isolado, em instância exemplar de um conflito global entre a miséria e a opulência. Os partidos da oposição, a tactear o acesso ao reconhecimento público depois de anos de "fechadura política", aproveitaram o acontecimento para manifestar a solidariedade com as classes populares e para, através dela, introduzir um factor político novo: a necessidade de o governo estadual, sustentado por um partido, jogar na solução do caso um perfil de exercício do poder cada vez mais vulnrável à confrontação eleitoral.

Com a criação da pressão social e política sobre os proprietários e o Estado, a partir das três condições acima analisadas, estava realizado o componente político principal da mobilização do direito pretendida pela CJP. Como dissemos, a estratégia jurídico-política manteve-se disponível para as soluções alternativas em presença: a solução jurídico-administrativa e a solução jurídico-negocial. Quando os funcionários superiores da Secretaria da Habitação visitaram o local, a solução jurídico-administrativa pareceu ser a preferível, tanto em termos políticos como em termos dos interesses específicos dos moradores. O Estado expropriaria a área, julgada de baixo valor fundiário, e distribui-la-ia posteriormente aos moradores segundo um esquema jurídico a fixar. Com o subsequente recuo do Estado, esta solução foi inviabilizada e a estratégia reorientou-se para a outra alternativa. Foi tentada a solução negocial directa com os proprietários. Mas os proprietários recusaram-se, não só porque se julgavam ainda numa posição de força, como também porque, na situação, seria impossível controlar quaisquer cedências que tivessem de fazer. Ao Estado não convinha a negociação directa porque, no caso de esta ter êxito, ficaria privado de retirar dela os respectivos dividendos políticos. Foi-se, pois, para a solução negocial com a participação do Estado.

A identificação das linhas de orientação geral da pastoral urbana da Igreja do Recife, tal como são ilustradas pelo Skylab, não ficaria completa se não se referisse que os diferentes conflitos e lutas urbanas são concebidos como momentos, mais ou menos importantes, de um processo global de evangelização social. Assim, o caso do Skylab foi prolongado em dois sentidos diferentes: um prolongamento sobre si próprio e um prolongamento sobre as restantes lutas urbanas. Quanto ao primeiro, a preocupação central foi como evitar a perda do dinamismo organizativo, colectivista e reivindicativo depois da obtenção do acordo. E a preocupação era, neste caso, particularmente realista, uma vez que o acordo se pulverizou em algumas centenas de relações jurídico-privadas entre indivíduos. Ao assumir com tanta veemência esta preocupação, a Igreja revelou ter do conflito uma concepção antagónica da concepção jurídico-política adoptada pelo Estado. Ao contrário desta última, a Igreja não concebeu o Skylab como um caso que se resolveu com a assinatura dos contratos de locação. Concebeu-o antes como um processo comunitário para ser ampliado e aprofundado depois do salto qualitativo dado com o acordo.

Quanto ao segundo prolongamento (sobre as restantes lutas urbanas), a preocupação central foi a de reflectir sobre as consequências do desfecho do Skylab para outras lutas em curso e, em geral, sobre a articulação entre as diferentes lutas urbanas. Seria à luz dessas reflexões que o Skylab teria de ser, em última instância, avaliado: "O Skylab tem que ser considerado, talvez, no contexto mais amplo de Casa Amarela, onde há uma luta grande pela desapropriação. Por exemplo, essa solução do Skylab foi boa? Isso termina prejudicando a causa de Casa Amarela, que é a desapropriação?... Todas as áreas com problemas de invasão ou de remoção são áreas isoladas, não há trabalho conjunto, não há um trabalho de coordenação, de articulação" (entrevista com presidente da CJP). Enquanto, para os moradores do Skylab, o principal fruto da luta estava no alívio do quotidiano proporcionado pelo acordo, para a CJP o principal fruto da luta passava, sem dúvida, pelo quotidiano dos moradores, mas de modo nenhum se quedava aí. Estaria aqui a chave (e também o limite?) da aliança da Igreja com os moradores do Skylab?

3.1.4 O Estado

No conflito do Skylab como, de resto, no dos restantes conflitos incluídos na investigação, o Estado ocupou um lugar central no seu desenrolar, ainda que por razões e actuações (e omissões) diferentes nas diferentes fases do conflito. O que não surpreende, dada a crescente politização da questão urbana observada em geral nas sociedades capitalistas (SANTOS, 1982a: 66). Pode mesmo dizer-se que as economias e as lógicas interaccionais das diferentes posições estruturais presentes nos conflitos urbanos têm no Estado o seu ponto de condensação, que lhes confere o perfil e a coerência globais, pelo que a análise daquelas no caso do Skylab não fica completa sem se caracterizar a actuação do Estado.

A assimetria e a heterogeneidade das actuações jurídicopolíticas do Estado, também assinaladas em geral (SANTOS, 1982a: 18; 1982b: 9), só são plenamente comprováveis à luz do conjunto das intervenções do Estado no conjunto dos conflitos urbanos investigados. São, apesar disso, observáveis ao nível micro-político do Skylab. Assim, enquanto a actuação repressiva do Estado (através da polícia) apostou na defesa da propriedade privada, a actuação político-administrativa (através da Secretaria da Habitação) começou por propor a expropriação do terreno e acabou por promover uma solução que legalizou a violação da propriedade privada. Por outro lado, no domínio das práticas simbólicas (das referências de sentido que constituem o campo de inteligibilidade das actuações) a assimetria e a heterogeneidade revelaram-se nas diferentes concepções de "povo" e de "propriedade privada" manifestadas pelos agentes dos diferentes aparelhos do Estado presentes no conflito. No que respeita ao "povo", os agentes do aparelho repressivo agiram segundo uma concepção que separa o povo bom, que se acomoda, dos agitadores políticos, que se utilizam dele, uma concepção muito semelhante à dos proprietários, acima referida: "Num ambiente carregado como aquele ainda foram lá D. Helder e Marcos Freire. São políticos que só pensam em seu interesse pessoal. O povo só não agita" (entrevista com o delegado do Departamento de Polícia e Política Social). Ao contrário, os agentes do aparelho político-administrativo partiram de uma concepção do "povo" bem mais "positiva" e mais próxima da da Igreja: "Afinal os invasores são marginais do ponto de vista económico, mas, do ponto de vista social, eles são muito capazes, podem-se organizar e resolver os seus problemas... a maior pressão sobre o órgão público é exercida pelos moradores organizados. Eu só actuo com favelas já organizadas, é um requisito para que o trabalho se desenvolva" (entrevista com o director de Programas Especiais da Secretaria de Habitação). No que respeita à propriedade privada, enquanto para a polícia "o direito de propriedade é sagrado" e embora deva ser a justiça a resolver os problemas da propriedade, "a sua demora exige uma acção imediata – pode ser até a força", para a Secretaria de Habitação, "o governo deve respeito à propriedade", mas ela reconhece que a propriedade fundiária urbana "está excessivamente protegida". Estas diferenças não são fortuitas, são antes estruturadas pelas diferentes posições que os diferentes aparelhos ocupam na "combinação geopolítica" das áreas de dominação (SANTOS, 1982b, p. 14).

Num período em que o Estado autoritário sofre, sob pressão popular, uma transformação que, apesar de todas as vicissitudes, aponta para uma relativa acentuação do componente de legitimação na relação de repressão/legitimação do Estado com as classes populares, é de prever que a assimetria e a

heterogeneidade das práticas estatais atinjam níveis particularmente elevados.[16] E, de facto, assim foi no caso do Skylab, onde chegou a haver contradições no interior da mesma actuação ou do mesmo aparelho do Estado. Já vimos como a Secretaria da Habitação começou por propor a expropriação do terreno e recuou posteriormente. Também a polícia se apresentou com um grande aparato repressivo para depois se remeter a uma actuação bastante moderada e, se é verdade que alguns agentes da polícia cometeram actos isolados de agressão contra os invasores, outros disseramlhes: "quando a gente der costas a qualquer momento podem construir, só não façam na frente da gente" (entrevista com o seminarista). E, para além disso, um dos invasores, preso, no local, pela polícia, foi logo de seguida solto, perante os clamores e as invectivas dos presentes. Estas contradições assinalam o prenúncio de um confronto entre duas matrizes de dominação política, uma mais autoritária, até então dominante, e outra mais democrática, apenas emergente e, mesmo assim, desigualmente, nos diferentes aparelhos ou actuações do Estado.

Os agentes do aparelho político-administrativo agiram em plena consciência do contexto político em que actuavam: "com o processo de abertura o cara ganha o direito de falar mais grosso... hoje com a previsão de eleições directas, o poder não será mais uma dádiva, no sentido de que o político terá que lutar para ter poder. Ora o governo, mais do que nunca, firmará compromisso com as classes de baixa renda que constituem um grande contingente eleitoral" (entrevista na Secretaria da Habitação).

Num contexto deste tipo em que os conflitos de classe se agudizam e em que se abre (sem se concluir) um Processo de reconstituição do bloco no poder, os aparelhos do Estado (senão todos pelo menos alguns) tendem a assumir uma maior autonomia frente às classes em confronto e os seus agentes transmitem um sentido transclassista às suas actuações que vêem cumprindo funções de mediação entre as classes, uma reconstrução simbólica que no caso do Skylab foi partilhada pelos demais intervenientes no conflito. Ao referir-se às reuniões preparatórias do acordo entre proprietários e moradores, o advogado da Secretaria da Habitação desabafou: "E o governo levando porrada dos dois lados". E o modo como o governo viu a resolução do conflito assinala uma transferência simbólica da posição do Estado frente às classes (equidistância) para a solução em que estas consentiram (empate): "Acho que não houve perdedor nem ganhador. A imobiliária ficou com o dinheiro do conjunto do aluguel e os moradores ficaram com a terra sem desmoralizar a propriedade e com o aluguel razoável" (entrevista com o director de Programas Especiais da Secretaria da Habitação).

Esta maior autonomia da acção do Estado é, no caso, a manifestação superficial de um reajustamenlo parcial em curso nas relações políticas entre as classes em confronto. Por isso, a autonomia do Estado continua sujeita aos limites estruturais impostos pela defesa da propriedade privada, que não pode ser "desmoralizada" e a quem "o governo deve respeito".

Os limites estruturais da acção do Estado impostos pela não socialização da propriedade fundiária urbana não são fixos e a sua variação depende de uma série de factores, por vezes conjunturais, que a cada momento cristalizam as relações de força entre as classes sociais (SANTOS, 1982a, p. 66). Assim, por exemplo, a expropriação da terra, ao contrário do confisco, é funcionalmente compatível com o

[16] Ao longo deste trabalho, têm-se feito várias afirmações de carácter genérico sobre as transformações m curso no regime autoritário do Estado brasileiro. Uma caracterização aprofundada das determinantes estruturais deste complexo processo político pode ler-se nas obras de F. Henrique Cardoso (por exemplo, 1975 e 1977) e também de F. Weffort (1980).

princípio da propriedade privada, mas a sua utilização em maior ou menor escala numa determinada conjuntura política pode, em certas circunstâncias, resultar no enfraquecimento relativo das posições sociais da burguesia fundiária e imobiliária e, em tal caso, acabará por produzir um deslocamento também relativo nos limites estruturais da acção do Estado. No caso do Skylab, a possibilidade de um tal deslocamento deixou-se aflorar na proposta inicial de expropriação, mas as fortes posições da burguesia fundiária e imobiliária no seio do bloco no poder inviabilizaram à partida tal possibilidade. Aliás, o baixo valor fundiário actual do terreno faz crer que o que acima de tudo se temeu foi o deslocamento dos limites ideológico-simbólicos da defesa da propriedade (a "desmoralização da propriedade"). É, aliás, nesse sentido que convergem as inteligibilidades recíprocas subjacentes às economias interaccionais dos diferentes intervenientes, como bem se retira das suas afirmações aqui registadas.

No domínio da questão urbana, e como se assinalou em geral (SANTOS, 1982a, p. 60), o funcionamento da renda fundiária no interior das formas de propriedade dominantes (a propriedade capitalista, industrial financeira, por si ou associada) cria obstáculos cada vez maiores (desde logo financeiros) à resolução por parte do Estado do problema da habitação das classes populares. Este problema é crescentemente a manifestação de uma contradição de classe entre a apropriação privada da terra urbana e as necessidades colectivas das classes populares lançadas na cidade pela degradação dos padrões de subsistência nos campos e, entretanto, inabsorvíveis pelas estruturas industriais urbanas. Nestas condições, o Estado capitalista, indisponível para a resolução desta contradição, limita-se a gerir e a controlar as tensões sociais por que esta se manifesta na estrutura de superfície da sociedade. No caso do Skylab, "é importante lembrar que o governo foi desmascarado em sua tentativa populista. Quando as coisas exigiram uma actuação 'aqui e agora', evidenciou-se que não se pretende realmente resolver os problemas habitacionais das populações menos favorecidas. O grande gerador de tensão em todo esse conflito foi a defesa da propriedade privada" (entrevista com um membro da CJP). Por outras palavras, a actuação do Estado no Skylab pautou-se pelos termos da teoria da dialéctica negativa do Estado (SANTOS, 1982a, p. 24).

À luz desta teoria, o Estado disporia, à partida, de diferentes mecanismos de dispersão da contradição verificada (SANTOS, 1982a, p. 25). O mecanismo da repressão/exclusão consistiria, neste caso, na expulsão violenta dos invasores sem lhes conceder qualquer alternativa. Foi a este mecanismo que os proprietários recorreram quando, logo após a invasão, procuraram a intervenção da polícia. Este mecanismo, recorrentemente utilizado no passado pelo Estado, é, hoje, de aplicação mais selectiva. Mesmo assim, foi utilizado em alguns dos conflitos incluídos nesta investigação; não pôde, contudo, ser accionado no Skylab pelas razões conhecidas. O mecanismo de trivialização/neutralização consistiria, neste caso, na obtencão do acordo dos invasores para se retirarem da área mediante a promessa da concessão de terrenos ou de habitações tornadas disponíveis pelo Estado na periferia da cidade. Esta seria a "solução de rotina". Só que, no contexto social e político do Recife, seria, em geral, uma solução muito precária para os invasores, não só porque os terrenos seriam muito provavelmente de baixa qualidade e de certeza muito distantes (agravando ainda mais o nível de subsistência pelos custos dos transportes) como também porque, terminada a invasão, os ex-ocupantes deixariam de ter peso político ou social para pressionar o Estado a cumprir as promessas feitas. No Skylab, os ocupantes, ajudados pela CJP, manobraram em seu favor a conjuntura social e política do poder estatal, de modo a impedir o accionamento deste mecanismo de dispersão ou qualquer combinação dele com o mecanismo de repressão/exclusão.

Restava, pois, o mecanismo da socialização/integração que, no caso, consistiria na consolidação jurídica da ocupação. Assim se daria estabilidade à satisfação da necessidade de habitação por parte dos ocupantes, ao mesmo tempo que estes seriam socializados no respeito pela propriedade privada, em que a partir de agora teriam um interesse directo. A esta luz, a melhor solução seria a expropriação do terreno; não tendo sido possível, foi-se para o contrato de locação. E certo que neste caso a estabilidade ficou reduzida a cinco anos, mas, nas expectativas sociais das classes populares do Recife, cinco anos correspondem mais ou menos à eternidade.

Referências

ALVES, Márcio Moreira. *A Igreja e a Política no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

ANDRADE, Manoel Correia. *Cidade e Campo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1974.

ANDRADE, Manoel Correia. *Recife*: problemática de uma metrópole de região subdesenvolvida. Recife: Editora Universitária da Universidade Federal de Pernambuco, 1979.

BERNSTEIN, Richard J. *The Restructuring of Social and Political Theory*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 1982.

BEZERRA, Daniel U. C. *Alagados, Mocambos e Mocambeiros*. Recife: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1965.

CARDOSO, Fernando H. *Autoritarismo e Democratização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, Fernando H. *O Modelo Político Brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Difel, 1977.

CASTRO, Josué. *Fontes de Localização da Cidade do Recife*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945.

CAVA, Ralphdella. *Igreja e Estado no Brasil do Século XX*. Estudos CEBRAP 12, 1975.

FREYRE, Gilberto. *Sobrados e Mocambos*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1951.

GARFINKEL, Harold. Conditions of Successful Degradation Ceremonies. *American Journal of Sociology*, n. 61, 1956.

GUSFIELD, Joseph R. *Symbolic Crusade*. Urbana: University of Illinois Press, 1963.

KRISCHKE, Paulo J. *A Igreja e as Crises Políticas no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1979.

KUHN, Thomas. *The Structure of Scientific Revolutions*. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1970.

MELO, Mário Lacerda. *Metropolitização e Subdesenvolvimento*. O Caso do Recife. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1978.

ROLIM, Francisco C. *Religião e Classes Populares*. Petrópolis: Vozes, 1980.

SANTOS, Boaventura S. O Direito e a Comunidade: as transformações recentes da natureza do poder nos países capitalistas avançados. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 10, v. 9, 1982b.

SANTOS, Boaventura S. O Discurso e o Poder: ensaio sobre a Sociologia da Retórica Jurídica. *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra* (número especial), 1980.

SANTOS, Boaventura S. O Estado, o Direito e a Questão Urbana. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 9, v. 9, 1982a.

SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

WEFFORT, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

PARTE I

O Direito Achado na Rua e uma perspectiva crítica para o Direito Urbanístico

Capítulo 1

Brasília, *urbs*, *civitas*, *polis*: moradia e dignidade humana

José Geraldo de Sousa Junior
Alexandre Bernardino Costa

Neste capítulo, desenvolve-se uma análise atenta de obras de interpretação de Brasília, no sentido de localizar um elo entre o alcance que trazem enquanto contribuição ao discurso de apropriação do conceito de Brasília, histórico e social. Constata-se a necessidade de uma clara relação entre espaço e política, em Brasília, sobredeterminada pela condição de cidade-capital e pelas contradições da origem do projeto de construção que produziu e continua a produzir tensões dialéticas e conduzir a uma dinâmica criativa de soluções peculiares, algumas aqui avaliadas. Foi nesta circunstância, ou seja, nessa disputa pela interpretação da cidade, que a comunidade da Vila Telebrasília inscreveu no Plano de Brasília a dimensão social que lhe faltava. E, assim, para além das escalas arquitetônica, monumental e bucólica que atribuem a cidade-capital a sua condição de *urbs* e de *civitas*, bela, moderna e funcional, lhe conferiu a dimensão de verdadeira *polis*, esta, sim, obra do povo organizado para atribuir a Brasília a escala humana que a realiza como cidade, nesse passo, capital da cidadania. Focaliza-se o processo constituído pelo Movimento Social da Comunidade da Vila Telebrasília, referido ao enfrentamento da objeção de fixação da Vila, prevista na Lei Distrital 161, apoiada no discurso do tombamento do Plano Piloto como forma seletiva de apropriação da cidade. O protagonismo social abriu outra perspectiva para articular formas de apropriação e de uso da cidade e para constituir alianças a fim de garantir essa apropriação como direito de inclusão social não previsto no projeto. Um processo que traduz o estabelecimento de uma identidade coletiva e a busca pela promoção não só do direito de morar, mas, também, da dignidade em se sentir e exercitar a cidadania como direito à cidade, na possibilidade de consecução de todos os valores essenciais à vida familiar e social.

Recuperamos aqui, para atualizar o seu alcance, texto preparado para a publicação de lançamento do projeto de fundação da Comissão Justiça e Paz de Brasília, constituída pelos pressupostos da cidadania e da participação, posteriormente refundido para integrar o dossiê temático da *Revista Humanidades Brasília, Cidade, Pensamento*.

Brasília pensada como o pano de fundo desse projeto é vista como a "meta síntese" do programa de governo de Kubitschek, assumindo, em plano simbólico, a realização da proposta desenvolvimentista de "crescimento e integração nacional". A construção da nova capital respondia, na explicitação política juscelinista, à necessidade de interiorização do processo de desenvolvimento, cumprindo a cidade papel de integração entre regiões e de abertura de novas frentes de expansão econômica.

A "marcha para o oeste" da análise de Cassiano Ricardo e do ensaio do programa getulista assumiu dimensão real com o Plano de Metas. Nas palavras de Kubistchek (*apud* SOUSA, 1987), a

> fundação de Brasília é um ato político cujo alcance não pode ser ignorado por ninguém. É a marcha para o interior em sua plenitude. É a completa consumação da posse da terra. Vamos erguer no coração do país um poderoso centro de irradiação de vida e de progresso.

Assim a sua defesa à necessidade do projeto: "Não é possível deter a marcha de Brasília sem prejudicar todo um conjunto de providências tendentes a mudar a fisionomia do país; sem adiar uma transformação nacional que se impõe seja feita com urgência". O projeto da cidade segue um plano ideológico que se expressa como apelo mitológico eficaz para organizar os vínculos de solidariedade à proposta de construção. Porém, o sistema urbano que pretende instalar realiza, objetivamente, a centralização de poder na cidade que emerge como a capital do modelo de Estado garante do processo capitalista de acumulação na concepção desenvolvimentista.

A percepção da cidade como pano de fundo de uma realidade reelaborada pela história pressupõe desvendar a ambiguidade que a encerra nesta dupla perspectiva (VESENTINI, 1985). A associação que aparece entre heroísmo e "bandeirantismo", algumas vezes como elemento central deste plano ideológico, e que vai servir de parâmetro para as categorias "pioneiros" e "candangos" criadas durante o processo de construção da capital, permeia o discurso de Kubistchek (*apud* SOUSA, 1987) como afirmação analógica do caráter épico do empreendimento nacional:

> o que agora estamos fazendo é fundar a nação que os bandeirantes conquistaram. O esforço que Brasília representa é exatamente o de integrar na comunhão brasileira, brasileiros e territórios que nada hoje influem no progresso e na riqueza deste país […] E o que lhes quero dizer é que a mentalidade que eles (os bandeirantes) deixaram, felizmente, não apareceu no Brasil, e aqueles que quiserem percorrer milhares de quilômetros para conhecer o que o governo está realizando no coração do Brasil, irão encontrar o mesmo espírito e a mesma decisão daqueles que há mais de três séculos começaram a desafiar o mistério insondável deste imenso continente.

O contexto da fábula desdobra a imaginação, assim, tanto como imaginário que veicula ideologias quanto como imaginário que investe na apropriação (do tempo, do espaço, da vida fisiológica, do desejo), instaurando proposições sobre estilo de vida, modo de vida na cidade e desenvolvimento urbano, numa experimentação da utopia. Lúcio Costa relata:

> A concepção urbanística da cidade propriamente dita não será, no caso, uma decorrência do planejamento regional, mas a causa dele: a sua fundação é que dará ensejo ao ulterior desenvolvimento planejado da região. Trata-se de um ato deliberado de posse, de um gesto de sentido ainda desbravador, nos moldes da tradição colonial. E o que se indaga é como no entender de cada concorrente uma tal cidade deve ser concebida. (COSTA, 1974).

Ele prossegue:

> ela deve ser concebida não como simples organismo capaz de preencher satisfatoriamente e sem esforço as funções vitais próprias de uma cidade moderna qualquer, não apenas como "urbs", mas como "civitas", possuidora dos atributos inerentes a uma capital. E, para tanto, a condição primeira é achar-se o urbanista imbuído de uma certa dignidade e nobreza de intenção, porquanto dessa atitude fundamental decorrem a ordenação e o senso de conveniência e medida capazes de conferir ao conjunto projetado o desejável caráter monumental. Monumental não no sentido de ostentação, mas no sentido de expressão palpável, por assim dizer, consciente, daquilo que vale e significa. Cidade planejada para o trabalho ordenado e eficiente, mas ao mesmo tempo cidade viva e aprazível, própria ao devaneio e à especulação intelectual, capaz de tornar-se, com o tempo, além do centro do governo e administração, num foco de cultura dos mais lúcidos e sensíveis do país. (COSTA, 1974).

Entretanto, um "plano para uma capital administrativa do Brasil", cidade de tamanho limitado, cujo crescimento "após 20 anos se fará (a) pelas penínsulas e (b) por cidades satélites" (COSTA, 1974).

Por isso, a ambiguidade assinala, a rigor, uma contradição. Aliás, Vesentini (1985) nota:

> Brasília parece encerrar uma ambiguidade: por um lado, ela teria sido edificada como utopia que anteciparia um futuro mais igualitário para a sociedade brasileira; e, por outro lado, ela se apresentaria hoje como cidade-capital bastante apropriada para o funcionamento do Estado tecnocrático pelo seu relativo isolamento frente às grandes concentrações demográficas do país, pelo cinturão militar de proteção que a envolve, pela natureza de seu espaço urbano – que facilita a repressão aos movimentos contestatórios e a vigilância sobre o cotidiano dos indivíduos.

O imaginário idealizador da cidade na configuração de uma alternativa de vida urbana democrática e participativa encontra seu limite nas condições da sociedade capitalista, injusta e desigual. O próprio sucesso de desenvolvimento urbano da cidade gradativamente desarticulou a lógica da utopia original e operou a segregação das Camadas populares, reorientando o espaço urbano com a estratificação das classes sociais na península e nas cidades satélites (SOUSA, 1983).

A instalação do complexo aparelho burocrático na capital, definindo nitidamente a sua vocação administrativa, serviu ao projeto populista de mediação alienante das relações sociais pelo Estado. De acordo com Chico de Oliveira (1986),

> a harmonia das esferas que parece reinar na cidade contrasta violentamente com os diversos grupos sociais que a habitam, ou mais especificamente com o grupo social do funcionalismo público. Concebida dentro da mais rigorosa urbanística que procurava apagar as diferenças entre cidade e campo, entre trabalho e lazer, entre divisão social do trabalho e alienação, mas habitada por grupos sociais cuja especificidade repousa em que o seu trabalho é pago pelo não-lazer das classes trabalhadoras, em que seu trabalho é uma monótona divisão apenas técnica dentro do aparelho do Estado – o coração da alienação –, incapazes de recuperar dialeticamente a unidade natureza-homem, a cidade transformou-se numa espécie de desterro para aqueles que são obrigados a viver lá, algo assim como o tempo indefinível e não-mensurável mas que se sabe finito do Purgatório. Depois, a aposentadoria, a volta ao Rio, a volta à vida.

Ele continua:

> O relógio da cidade conta as horas de um tempo politicamente mágico. Parece não haver mediação para o habitante típico da cidade entre ele e o poder: há apenas distância. Na cidade, tudo se faz por obra e graça do Estado: um toque e aparece o ginásio esportivo; outro toque e surge mais uma superquadra; outro toque e termina-se o Teatro Nacional. Ninguém é capaz de reconhecer o outro, as classes sociais, os grupos sociais produtivos, que no fundo são os que sustentam Brasília. Uma inversão de imagem, própria de certos espelhos, faz o habitante de Brasília ver os demais apenas como os intrusos candangos que sujam a limpeza urbana, ou como os remotos infelizes que habitam outras cidades e campos congestionados e poluídos do Brasil. Todo o conjunto conduz a uma alienação política sem paralelo: não é assim de estranhar que instituições como o Parlamento não signifiquem nada para o habitante médio de Brasília. Uma combinação sui generis de grupos sociais e contexto político produziu em Brasília uma despolitização cuja raiz é o caráter parasitário da cidade. (OLIVEIRA, 1986).

Essa perspectiva desvela o mito da criação da cidade, obra do Estado, idealizada e implantada por sua iniciativa, que carrega, na origem, o simbólico da proposta de transferência da capital, atenuando o pacto populista com a força da presença estatal. A consolidação da capital serviu ao regime autoritário e prestou-se a liberar um estilo de exercício de poder em condições favoráveis ao tratamento técnico das questões políticas, submetidas apenas ao processo decisório do grupo que se apropriara do aparelho de Estado, prescindindo de qualquer consulta à sociedade civil.

Assim se esclarece, em parte, a observação de Chico de Oliveira (1986) apanhada na sua inteireza:

> Fora de seus muros invisíveis, tempo e espaço são outros. Fora, a Plebe; fora, o mundo imundo; fora, Taguatinga, Ceilândia, Gama, Sobradinho, Formosa; fora o real que dá substância ao irreal de Brasília. Como nas cidades medievais, o estrangeiro é um intruso e um estranho, e o largo eixo rodoviário é uma espécie de pontão e porta da cidade, por onde entram os estrangeiros que, saltando na estação Rodoviária, dirigem-se imediatamente para o trabalho – para o mercado – , sem nenhuma outra ligação com a cidade, e que ao terminar a faina diária regressam pelo mesmo pontão-portão-eixo rodoviário aos seus lugares de residência. A contradição habita extramuros. (OLIVEIRA, 1986).[1]

[1] "Cidade planejada para um tipo de relação social cuja única mediação é o Estado, ela parece feita para o indivíduo, mas não para a pessoa. Cada um se refugia na tranquilidade de sua superquadra, e suas relações com a cidade são marcadas pelo automóvel. Alguns

O argumento procede de uma identificação redutora da relação espaço e política. Para Lia Zanotta Machado (1987), "Brasília-cidade, antes de mais nada, tem sido caracterizada pela novidade de seu espaço urbanístico. Do espaço novo, muitos esperaram uma nova forma de solidariedade humana". Mas, logo

> este espaço novo é criticado. Paralelamente à construção do Plano Piloto foram sendo criadas as cidades-satélites, desde então distantes e separadas entre si. A progressiva valorização dos terrenos e dos imóveis foi intensificando uma clara segregação espacial das classes sociais. A monumentalidade arquitetônica foi criticada pela dimensão de sua escala, muitas vezes superior à escala humana. Tornou-se comum dizer que a cidade administrativa construiu para si um espaço adequado para o exercício pleno do autoritarismo monumental, isolacionista, porque nega aos habitantes o espaço da "rua" e das "esquinas" e porque separa "pobres" de "ricos". Desta crítica – afirma a autora – passou-se à ideia de que Brasília é uma cidade desumanizante e composta de cidadãos submetidos e isolados. Por consequência, politicamente desmobilizados. (MACHADO, 1987).

Ora, a historiografia e a pesquisa recentes sobre Brasília mostram que a cidade, sem perder a sua função administrativa, vivencia a eclosão de movimentos populares e manifestações públicas, demonstrando, no plano político, a capacidade de organização e mobilização que, no passo populista, caracterizaram a luta dos brasilienses em movimentos urbanos e rurais, de categorias profissionais, de moradores e funcionários, tecendo uma história local de intensa participação pelo direito à cidade (SOUSA, 2007; LEFEBVRE, 1969).[2]

se perguntam por que não se construiu um sistema rápido de transporte de massas. A pergunta não é ingênua: não há massas em Brasília, mas apenas fora dela. O automóvel é o único meio de transporte na cidade; não por acaso ela detém hoje o mais alto coeficiente de automóvel por família e por habitante no Brasil. Cidade parasitária por excelência, a transferência dos grupos de funcionários do Estado, desde o Rio e outras regiões, constitui-se num 'caso puro' de consumo improdutivo. Para forçar os funcionários a se transferirem e estimular a decisão da transferência, o Estado subsidia todas as atividades e principalmente o consumo dos seus funcionários. Os apartamentos são provisoriamente alugados por uma fração irrisória do seu custo real; quando vendidos, cada organismo estatal ou paraestatal constitui esquema próprio de financiamento, subsidiando fortemente a compra; os clubes não nascem de uma decisão associativa, mas são predeterminados e custeados por cada organismo do Estado. O esquema de transferência obrigatoriamente leva o funcionário a comparar as alternativas de aumento do seu pratrimônio, quer fique no Rio ou aceite a transferência para Brasília. E nessa contabilidade pessoal, aparece quase sempre a vantagem de ir para Brasília, ter mais um apartamento, mais uma propriedade. Só que na contabilidade social, a história é diferente, pois se faz mediante a sucção de excedentes dos grupos e classes sociais que não habitam Brasília. Em Brasília, 'finquei o meu padrão no nada' (Carlos Pena Filho, poeta de Recife). O padrão que separa o Brasil competitivo do Brasil monopolizado. O padrão que completou um ciclo de história econômica e social do país e que inaugurou outro ciclo. Pensada como expressão urbanística da força e do poder criador de um povo, ela transformou-se no seu oposto. O padrão da morte da democracia. O padrão do nada" (OLIVEIRA, 1986).

[2] De acordo com Sousa (2007) e Lefebvre (1969): "O direito à cidade (não à cidade arcaica mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais, etc). A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) e por conseguinte se inscrevem nas perspectivas da revolução sob a hegemonia da classe operária. Para a classe operária, rejeitada dos centros para as periferias, despojadas da cidade, expropriada assim dos melhores resultados de sua atividade, esse direito tem um alcance e uma significação particulares. Representa

É claro que a cidade-capital, centro do poder político e ponto de irradiação da estratégia própria ao nível contemporâneo do desenvolvimento capitalista, determina o processo e as formas de rearticulação da sociedade civil no contexto das relações de *ordem* e *paz* necessárias à manutenção do sistema de dominação vigente na sociedade, temperando o modo pelo qual se concretizam, no seio dos efeitos sociais e das contradições devido à pressão das massas, direitos que afloram na consciência social e que completam os direitos abstratos do homem e do cidadão até se consumarem por força de um movimento de conquista, em *espaço político* de ampliação dos horizontes da consciência histórica do direito à cidade, à cidadania[3] (SOUSA, 1983; SOUSA; MACHADO, 1998; RESENDE, 1985; AMMANN, 1986; SANTOS, 1986).

A relação espaço e política, em Brasília, sobredeterminada pela condição de cidade-capital e pelas contradições da origem do projeto de construção produziu tensões dialéticas e conduziu a uma dinâmica criativa de soluções peculiares. Para Nair Bicalho, a falta de representação política foi um elemento adicional para acentuar a relação de distância entre o Estado e os cidadãos:

> se na democracia populista era comum buscar a solidariedade dos parlamentares para as causas sindicais e populares, no período autoritário esta possibilidade se desfez à medida que não só o Congresso não refletia uma composição de interesses de base popular, como também a atuação destes na cidade não oferecia vantagens para a disputa eleitoral. (SOUSA, 1987).[4]

para ela ao mesmo tempo um meio e um objetivo, um caminho e um horizonte; mas essa ação virtual da classe operária representa também os interesses gerais da civilização e os interesses particulares de todas as Camadas sociais de "habitantes", para os quais a integração e a participação se tornam obsessivas sem que cheguem a tornar ficazes essas obsessões".

[3] "Nós queremos ficar no Paranoá por ser um lugar perto do nosso local de trabalho, além de que o pobre também tem direito a morar em lugares bonitos..."; Cf. LEFEBVRE, *op. cit.*: "Entre as contradições características desta época, estão aquelas (particularmente duras) e existentes entre as realidades da sociedade e os fatos de civilização que nela se inscrevem. De um lado o genocídio, e do outro os esforços (médico e outros) que permitem salvar uma criança ou prolongar uma agonia. Uma das últimas contradições, não a menor, foi posta em evidência aqui mesmo: a contradição entre a socialização da sociedade e a segregação generalizada. Existem muitas outras, por exemplo entre a etiqueta de revolucionário e o apego às categorias de um racionalismo produtivista superado. No seio dos efeitos sociais, devidos à pressão das massas, o individual não morre e se afirma. Surgem direitos; estes entram para os costumes ou em prescrições mais ou menos seguidas por atos, e sabe-se de como esses 'direitos' concretos vêm completar os direitos abstratos do homem e do cidadão inscritos no frontão dos edifícios pela democracia quando de seus primórdios revolucionários: direitos das idades e dos sexos (a mulher, a criança, o velho), direito das condições (o proletário, o camponês), direitos à instrução e à educação, direito ao trabalho, à cultura, ao repouso, à saúde, à habitação. Apesar, ou através das gigantescas destruições, das guerras mundiais, das ameaças, do terror nuclear. A pressão da classe operária foi e continua a ser necessária (mas não suficiente) para o reconhecimento desses direitos, para a sua entrada para os costumes, para a sua inscrição nos códigos, ainda bem incompletos" (SOUSA, 1983; SOUSA; MACHADO, 1998; RESENDE, 1985; AMMANN, 1986; SANTOS, 1986).

[4] "Curiosamente, a conquista do espaço político em Brasília deu-se de modo coerente com o espaço urbano e com o espaço cívico a cidade. Mais com aquela do que com este, onde as injunções da tutela autoritária se fizeram sentir mais fortemente. Mas, as tensões dialéticas que se estabeleceram entre essas três ordens de espaço produziram uma dinâmica criativa de soluções originais, capazes de superar dificuldades e obstáculos que muitas vezes uma oferecia à outra. Assim é que aqui a expansão do espaço político não se deu pela via convencional dos partidos e demais canais por onde normalmente flui a vida política mas, através de organizações comunitárias ou profissionais que, não raro, produziram lideranças autênticas e embriões da ora nascente vida partidária. Entre elas não devem ser esquecidas as mini-prefeituras, as associações de moradores, os supra-comitês, frentes, etc., além das associações de servidores, entidades profissionais e sindicatos" (SOUSA, 1987).

A expansão do espaço político e a nascente vida partidária registram historicamente a tensão entre o *local* e o *nacional*, que caracteriza na cidade o processo de conquista de sua cidadania. Segundo Paulo Timm (2009),

> a cidade não se acomodava muito bem neste papel [que lhe atribuía o desenho urbano]. Acomodar-se-ia melhor entre 78 e 79, quando se organizam o Centro Brasil Democrático, com o apoio de todos os matizes da resistência, e o Comitê Brasileiro de Anistia, onde ao lado da questão dos Direitos Humanos começa-se a discutir ativamente a questão da representação política em Brasília, dando origem, inclusive, a alguns documentos de formulação de estratégias e concepções de representação. Foi neste contexto ainda tenso, mas muito fraterno, que emergiram as primeiras lideranças políticas de Brasília. Todas elas cumpriram o papel de costurar os vários momentos do corporativismo e agilizar politicamente a cidade na conquista de sua cidadania.

Em Brasília, o dinamismo e as implicações que os movimentos populares conferem às suas ações de auto-organização e mobilização assinalam o campo próprio de exercício da cidadania e conferem dimensão política à utopia historicamente experimentada – a condição de pólis. Conforme Coutinho (1987):

> Era intenção explícita do autor de seu plano que Brasília, além de uma moderna *urbs*, no seu sentido mais pragmático e funcional, fosse também uma bela e monumental *civitas*, digna de sua condição de capital nacional. Esta dupla exigência estaria, segundo Lúcio Costa, atendida pelas características de seu plano vencedor. Mas havia uma outra exigência – completa Coutinho – que não poderia se conter nos limites técnicos ou estéticos de um plano urbanístico, nem poderia ser alcançada através da outorga de qualquer ato de vontade oficial. Era a exigência de que Brasília, além de uma *urbs* e de uma *civitas*, fosse também uma pólis. Esta terceira condição só poderia ser conquistada por sua população, quando se tornasse numérica e qualitativamente significativa, maturando suas formas de organização social e desenvolvendo meios próprios que lhe permitissem enfrentar a árdua prática de sua luta cotidiana, apropriando-se da *urbs* e da *civitas*, para acrescentar-lhe, finalmente, a dimensão da pólis.

A realidade brasiliense repõe a vida política da comunidade na direção de constituir-se uma sociedade completa igual à de outras cidades brasileiras,[5] porém, dramatiza, na sua diferenciação específica

[5] É curioso rever, hoje, em restrospectiva, a construção de uma interpretação prévia ao desdobrar dos acontecimentos: "Internamente, resta a questão da autonomia e representação política do Distrito Federal. Esta matéria tem sido enfrentada de diversas maneiras em vários lugares do mundo. Historicamente, no caso de Brasília, sempre há razões de 'segurança nacional' invocadas para não permitir a virtualização da demanda da representação. Há muitos projetos tramitando atualmente no Congresso Nacional, mas em sua maioria preconizam apenas representação política (deputados federais, senadores, câmara de vereadores, etc.), sem vincular a questão da autonomia político-administrativa. São matérias distintas, ainda que irmanadas. Todavia, dados os graus de abertura política vislumbráveis no horizonte, é viável supor que a representação será conferida brevemente; mas a autonomia ou auto-governo dificilmente o será. Sob o ponto de vista político este é o principal problema afetando o próprio conceito de cidadania brasiliense. Não sendo uma cidade baseada no mercado, mas na vontade do soberano, como visto anteriormente, ela dificilmente poderia chegar ao conceito pleno de municipalidade. A ausência de receitas diretamente advindas do 'trabalho produtivo' é a dificuldade maior. Todavia, para passar de urbe a civitas ela necessita conferir aos seus cidadãos algum grau de participação político-representativa. E isto, nas atuais circunstâncias,

de cidade-capital, o lócus da organização de um efetivo projeto de poder popular, paradigmático, capaz de incorporar processos sociais novos desenvolvidos na prática da cidadania e que remetem à relações sociais estabelecidas na dignidade igualitária e justa do desenvolvimento econômico e dos seus reflexos nas questões da política e do poder.

Estas são, portanto, questões ainda presentes no roteiro histórico da construção de Brasília e com força interpelante após o seu cinquentenário. O desafio que se coloca neste tempo-jubileu é o de contribuir com respostas interpretativas efetivas a essa força interpelante que vem do protagonismo dos movimentos sociais ativos na cidade. É de sua ação instituinte que provém a abertura de espaços, inclusive ideológicos de construção social de uma cidadania, por meio da qual a intervenção consciente do sujeito coletivo instaura o processo de busca por justiça social, na dimensão de um projeto histórico de organização social da liberdade na cidade.[6]

Mas essas são condições que se apresentam teórica e politicamente como desafios ao campo do Direito. Em relação ao Direito Urbanístico e ao direito à cidade, elas se colocam tal como acentuado na apresentação da obra organizada por Enzo Bello e Rene José Keller (2018), no *Curso de Direito à Cidade: teoria e prática*, como resposta à "tarefa de instrumentalizar as organizações populares para a criação de novos direitos e de novos instrumentos jurídicos de intervenção, num quadro de pluralismo jurídico e de interpelação ao sistema de justiça para abrir-se a outros modos de consideração do Direito" (SOUSA JUNIOR, 2018).

Um episódio ilustra este processo que em tudo traduz a ideia de direito a ter direito. No final de 2008, às vésperas do Natal, o governador do Distrito Federal, em cerimônia pública na Vila Telebrasília,

não tem sentido facilmente transacionado. Ainda neste aspecto, é visível avaliar o potencial político existente na cidade (plano piloto e seus satélites) quando de episódios políticos marcantes. Neste sentido, a morte de Juscelino Kubistchek em 1976 e o episódio da votação da Emenda Constitucional Dante de Oliveira em 1984 indicam o grau demandado de participação popular. Estes dois episódios subverteram completamente a expectativa de bom comportamento por parte das autoridades. Em ambos os episódios, quase que voluntarísticamente, o povo foi às ruas como a resgatar aspectos perdidos de sua auto-imagem, Maneiras óbvias de dramatizar a vida política de uma comunidade vista como instrumental, não contendo em si as possibilidades naturais que a tornariam igual às outras cidades brasileiras. Mas, o processo de constituição de uma sociedade completa, incluindo aí as complexas redes que tornam o tecido social denso e significativo em si mesmo, ainda está por terminar. Para isto é necessário que instituições centrais na vida da cidade sejam reativadas e redirecionadas no sentido de atenderem sua vocação regional implícita" (SCHMIDT, 1985).

[6] "Se a transição é, conjunturalmente, uma mediação entre o autoritarismo e a democracia, a possibilidade de associações livres faz com que condições efetivas de ruptura na esfera do político liberem o exercício de um poder contido na ação de outros setores sociais, instaurando novos espaços ideológicos e novos instrumentos políticos de participação, expandindo, como prática histórica, a dimensão democrática da construção social de uma cidadania contemporânea, representativa da intervenção consciente de novos sujeitos sociais neste processo. Com efeito, a esfera de poder das chamadas organizações populares de base, em arranjo constituinte, não materializa, apenas, uma experiência recente de organização dos movimentos sociais na direção de um papel determinante ativo e soberano de seu próprio destino. No processo de busca de reconhecimento de sas formações conra-institucionais e contraculturais, classes e grupos sociais emergentes, por meios de suas formas organizativas alcançam novas quotas de emancipação, instrumentalizando-se politicamete para a fundamentação jurídica de seu projeto histórico de organização social"; CNBB, Declaração Pastoral Por uma Nova Ordem Constitucional, 24ª Assembleia Geral, abril de 1986. Edições Loyola, nº 11: "Adotando-se esse critério, a Constituição deverá inverter a posição tradicional que dá ao Estado toda a primazia da iniciativa social. A sociedade deverá ganhar a condição de sujeito coletivo da transformação social, conquistando instrumentos de exercício de uma democracia que lhe permitam organizar e controlar a ação do Estado, colocando-o a seu serviço. O sentido que deve ter a nova Constituição é o de abrir espaço para que toda a sociedade possa identificar criticamente o que deve ser mudado, num processo de busca de justiça social, liberdade, igualdade de direitos e de oportunidades. Nesse esforço a sociedade utilizará a mediação do Estado para que a vida democrática se aprofunde e a justiça prevaleça cada vez mais nas relações sociais" (SOUSA JUNIOR, 2018).

uma comunidade originada de antigo acampamento da época de construção da cidade, outorgou os títulos de propriedade definitivos aos ocupantes históricos do velho acampamento. Quase 50 anos depois de muita luta, esse ato representou o momento culminante de uma história de resistência e de perseverança de uma comunidade mobilizada pela conquista do direito de morar.

Não é por acaso que, à entrada da Vila, localizada ao final da Avenida das Nações, na Asa Sul do Plano Piloto, à beira do Lago Paranoá e defronte ao setor de embaixadas, se mantenha instalado um *outdoor* tosco com a inscrição singular: "Aqui tem história!". Difícil um registro igual que dê conta de uma comunidade que se reconheça na identidade de seu protagonismo histórico (SOUSA JUNIOR, 1998). Foi desse modo e em ações semelhantes nas periferias dos espaços urbanos, desde os anos 1970, que movimentos sociais com crescente legitimação forjaram a agenda internacional do direito de morar, inscrevendo-o nas declarações de direitos (conforme a Declaração de Istambul, *Habitat II*, ou Cúpula das Cidades, 1996), para depois projetá-lo nas legislações de zoneamento urbano e, no caso brasileiro, na Constituição Federal, após 1988, por impulso dos movimentos sociais urbanos por moradia (SOUSA JUNIOR, 1982). A luta da Comunidade do Acampamento da Telebrasília, atualmente Vila Telebrasília, ganhou adensamento nesse trânsito, primeiro como ação política de movimento, depois como construção social de sentido. Destaca-se aí a vitória obtida com a promulgação da Lei Distrital nº 161/1991, de autoria do deputado Eurípedes Camargo, inicialmente vetada pelo governador e afinal sancionada com a derrubada do veto, inclusive, o primeiro veto derrubado na história da Câmara Distrital.

Não conheço um registro igual que dê conta de uma comunidade que se reconheça na identidade de seu protagonismo histórico, mas como professor orientador, em projeto de assessoria jurídica universitária desenvolvido pela UnB (Faculdade de Direito), com o apoio da Secretaria de Direitos Humanos, então vinculada ao Ministério da Justiça, acompanhei por vários anos o percurso dessa luta, em suas diferentes fases, boa parte dela documentada em livro cuja organização participei (*Direito à memória e à moradia: realização de direitos humanos pelo protagonismo social da comunidade do Acampamento da Telebrasília*).

Nesse livro, põe-se em relevo as circunstâncias complexas de diferentes momentos da manifestação de uma consciência de direitos afirmada na ação da comunidade afinal inscrita na formação de uma Associação de Moradores, que soube conduzir a unidade de um movimento social constituído como um sujeito coletivo de direito e em condições de realizá-lo. Neste passo, e de forma nítida, constatou-se claramente a ação da coletividade em sua subjetividade mediadora pronta para abrir, como lembra Marilena Chauí (1982), "o Direito para a História e, nessa ação, para a política transformadora".

Conforme observaram Alexandre Bernardino Costa e Jan Yuri Figueiredo de Amorim (2007):

> Ao se olhar para a Vila Telebrasília, enxerga-se não só uma aglomeração de casas e pessoas. É possível ver uma história. Não é por acaso que se entrar na comunidade depara-se com uma placa onde se lê: "Aqui tem história". É possível olhar para inúmeros projetos de vida construídos ao longo da luta pelo direito de morar e que se projetam para o futuro. É preciso garantir o direito de todos, inclusive daqueles que não constavam em um projeto inicial, a sério. A defesa ao direito de morar e ao direito de ter uma memória só fortalecem a preservação do patrimônio público.

A prática constitucional que atualiza o direito não se faz somente por meio de instituições estatais. O direito se constrói e se reconstrói no seio da sociedade, nas lutas dos movimentos sociais, nos espaços públicos nos quais cidadãos dotados de autonomia pública e privada vivem sua autolegislação: na rua.

A comunidade da Vila Telebrasília permanece no mesmo local construído por eles. Muito embora, em relação ao direito de morar, muitas vitórias tenham sido conquistadas por essa comunidade, a sua luta pela preservação da memória ainda continua. Essa preservação interessa a todos, moradores da Vila, de Brasília, preocupados com a preservação de um patrimônio da humanidade.

A principal vitória da comunidade ocorreu no campo simbólico. Referimo-nos ao enfrentamento da objeção de fixação da Vila, prevista na Lei nº 161, apoiada no discurso do tombamento do Plano Piloto como forma seletiva de apropriação da cidade. O protagonismo social abriu outra perspectiva para articular formas de apropriação e de uso da cidade e para constituir alianças para garantir essa apropriação como direito de inclusão social não previsto no projeto (SOUSA JUNIOR, 2008). Um processo que traduz "o estabelecimento de uma identidade coletiva e a busca pela promoção não só do direito de morar, mas, também, da dignidade em se sentir morador daqueles cenários, na possibilidade de consecução de todos os valores essenciais à vida familiar e social" (GUERRA; COSTA, 2013).

Uma análise atenta de obras de interpretação de Brasília pode muito bem conduzir algumas dessas leituras no sentido de localizar um elo entre o alcance que trazem enquanto contribuição ao discurso de apropriação do conceito de Brasília, histórico e social. Assim, a obra *Brasília 50 anos*: da capital a metrópole, organizada por Aldo Paviani, demarca a necessidade de uma clara relação entre espaço e política, em Brasília, sobredeterminada pela condição de cidade-capital e pelas contradições da origem do projeto de construção que produziu e continua a produzir tensões dialéticas e conduzir a uma dinâmica criativa de soluções peculiares, algumas das quais avaliadas nos textos dessa publicação.

Foi nessa circunstância, ou seja, nessa disputa pela interpretação da cidade, que a comunidade da Vila Telebrasília inscreveu no Plano de Brasília a dimensão social que lhe faltava. E, assim, para além das escalas arquitetônica, monumental e bucólica que atribuem a cidade-capital a sua condição de *urbs* e de *civitas*, bela, moderna e funcional, lhe conferiu a dimensão de verdadeira *polis*, esta sim obra do povo organizado para atribuir a Brasília a escala humana que a realiza como cidade, nesse passo, capital da cidadania.

Referências

AMMANN, Safira Bezerra. *Os incansáveis – Movimento Popular Urbano em Brasília*, Departamento de Serviço Social, Série Ensaios e Estudos, Brasília, ano I, n. 19, 1986. Mimeo.

CARVALHO, Moisés Nepomuceno. *Pluralismo Jurídico*: os movimentos sociais como novos paradigmas de juridicidade – a experiência da Vila Telebrasília. Brasília: Universidade Católica de Brasília/Faculdade de Direito, 2001.

CHAUÍ, Marilena. Roberto Lyra Filho ou da Dignidade Política do Direito. *Direito e Avesso*, Boletim da Nova Escola Jurídica Brasileira, Brasília, ano I, n. 2, 1982.

COMISSAO DE JUSTIÇA E PAZ DE BRASÍLIA. *Cadernos de Justiça e Paz 1*, Cidadania e Participação, Brasília, 1987.

CNBB. *Declaração Pastoral por uma Nova Ordem Constitucional*. 24ª Assembleia Geral, São Paulo: Edições Loyola, n. 11, abr. 1986.

COSTA, Alexandre Bernardino; AMORIM, Jan Yuri Figueiredo de. *Vila Telebrasília*: aqui tem história. Observatório da Constituição e da Democracia. Brasília: Faculdade de Direito da UnB, n. 14, jul. 2007.

COSTA, Lúcio. Relatório do Plano-Piloto de Brasília. *Anais do I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília, Senado Federal, Comissão do Distrito Federal*, Brasília, 1974.

COUTINHO, José Carlos C. Pólis aos 30. *In: Brasília na Constituinte*, Caderno Especial do Jornal de Brasília, Brasília, 15 nov. 1987.

GUERRA, Gustavo Rabay; COSTA, Alexandre Bernardino. Direito a que Cidade? A Construção Social do Direito à Moradia e ao Convívio Dignos na Paisagem Urbana (A Partir da Constituição e da democracia). *In*: COSTA, Alexandre Bernardino (org.). *Direito Vivo*: leituras sobre Constitucionalismo, Construção Social e Educação a partir do Direito Achado na Rua. Coleção Direito Vivo, vol. 1. Brasília: Editora UnB, 2013.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Documentos Ltda., 1969.

MACHADO, Lia Zanotta. *Brasília na Constituinte*, Caderno Especial do Jornal de Brasília, Brasília, 15 nov. 1987.

MACHADO, Maria Salete Kern; SOUSA, Nair Heloisa Bicalho de. *Ceilândia*: mapa da cidadania. Em rede na defesa dos direitos humanos e na formação do novo profissional do direito. Brasília: Faculdade de Direito da UnB, 1998.

OLIVEIRA, Chico. Brasília ou a Utopia Intramuros. *In*: Cadernos de Debates 3, *O Banquete e o Sonho – Ensaios sobre Economia Brasileira*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

RESENDE, Mara L. S. *Ceilândia em Movimento*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 1985.

SANTOS, Maria de Lourdes Pereira dos (vice-presidente da Associação dos Moradores do Paranoá). Posseiros, não invasores. *In*: *Humanidades*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 11, ano III, nov./ jan. 1986/87.

SCHMIDT, Benício Viero. Brasília como Centro Político. *In*: Paviani, Aldo (org.). *Brasília, Ideologia e Realidade – Espaço Urbano em Questão*, Projeto. São Paulo, 1985.

SOUSA, Nair Heloísa Bicalho de. *Relatório do Sub-Projeto "Memória da Organização e Mobilização dos Trabalhadores no Distrito Federal"* integrante do projeto "Memória Social e Participação", CNPq Cadastro 406250/85 CS Brasília, 1987 (mimeo).

SOUSA, Nair Heloísa Bicalho de. *Construtores de Brasília*. Estudo de Operários e sua Participação Política. Petrópolis: Editora Vozes, 1983.

SOUSA, Nair Heloísa Bicalho de. *Trabalhadores Pobres e Cidadania*. A experiência da exclusão e da rebeldia na construção civil. Uberlândia: CNPq/EDUFU, 2007.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Fundamentação Teórica do Direito de Moradia. Brasília. *Revista Direito e Avesso*. Boletim da Nova Escola Jurídica Brasileira, ano I, n. 2, 1982.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Ser Constituinte, Humanidades*. Brasília: Editora UnB, ano III, n. 11, nov./ jan. 1986/87.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Ideias para a Cidadania e para a Justiça*. Sergio Antonio Fabris Editor/Sindjus – Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União do DF, Porto Alegre, 2008.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Brasília, Capital da Cidadania. *Revista Humanidades*. Brasília: Editora UnB, n. 56, dez. 2009.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Brasília 50 Anos: da Capital a Metrópole. Aldo Paviani (org.). Coleção Brasília. Brasília: Editora UnB, 2010. Coluna Lido para Você. *Jornal Estado de Direito*. Disponível em: http://estadodedireito.com.br/brasilia-50-anos-da-capital-a-metropole/. Acesso em: 28 dez. 2018.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Apresentação. *In*: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. *Curso de Direito à Cidade*. Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; COSTA, Alexandre Bernardino (orgs.). *Direito à Memória e à Moradia*. Realização de Direitos Humanos pelo Protagonismo Social da Comunidade do Acampamento da Telebrasília. Brasília: Universidade de Brasília/Faculdade de Direito, 1998.

TIMM, Paulo. O Esforço para Resgatar a História de Brasília. *In*: *Brasília na Constituinte*, Caderno Especial do Jornal de Brasília, Brasília, 15 nov. 1987.

TIMM, Paulo. *Fundação Banco do Brasil*. Memórias do Distrito Federal. A Luta pela Autonomia Política, Brasília, 2009.

VESENTINI, José William, *A Construção do Espaço e Dominação* – Considerações sobre Brasília, Teoria & Política, ano 2, n. 7, Brasil Debates, São Paulo, 1985.

Capítulo 2

Comentário ao texto: "*Os conflitos urbanos no Recife*: o caso do Skylab", de Boaventura de Sousa Santos

Eduardo Xavier Lemos

O estudo será composto por comentários acerca da publicação de Boaventura de Sousa Santos, "Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylab", pesquisa empírica realizada no ano de 1982 nas comunidades da cidade do Recife, estado de Pernambuco, Brasil, e, para isso, utilizaremos a matriz bibliográfica e epistemológica da teoria crítica e pluralista do Direito, em especial O Direito Achado na Rua. A metodologia utilizada será analítica e crítica, a partir da qual será utilizado como contexto os marcos temporais da publicação do autor lusitano e, assim, será traçado comparativo com o atual período a partir de publicações contemporâneas.

A análise empírica do caso do Skylab, artigo científico de autoria de Boaventura de Sousa Santos, publicado na *Revista Crítica de Ciências Sociais* em maio de 1983, é um estudo norteador deste volume de *O Direito Achado na Rua: introdução crítica ao Direito Urbanístico*, isso porque, em razão da complexidade da análise de campo feita pelo professor Boaventura, os três eixos temáticos que estruturam este volume estão perfeitamente delimitados: a) uma perspectiva crítica do Direito Urbanístico; b) os limites e os desafios na garantia do direito à cidade; c) agendas de pesquisa e estratégias de atuação para concretização do Direito Urbanístico no Brasil.

Em apertada síntese, o trabalho de Boaventura refere-se a pesquisa empírica efetuada em Recife, relativa a treze conflitos urbanos: caso da Vida das Crianças, caso da Rede Ferroviária, caso do Skylab, caso do Conjunto Ypiranga, caso da Vila Camponesa; caso da Ilha de Joaneiro, caso da Gomes Taborda, caso do Dendê, caso do Cajueiro Seco, caso do Monte dos Guararapes, caso dos Morros de Casa Amarela/Movimento Terras de Ninguém, caso de Brasília Teimosa, caso do Planeta dos Macacos.

É válido mencionar que a maioria dos conflitos jurídico-políticos teve início entre 1977 e 1980 e que, para consolidação de sua pesquisa, o autor português utilizou a análise de inquéritos

socioeconômicos, de entrevistas com os participantes dos conflitos, e de vasta documentação colhida sobre a temática (SANTOS, 1983).

O caso Skylab, utilizado pelo autor como paradigma para exemplificar os demais, refere-se à ocupação de um terreno privado – propriedade de uma empresa imobiliária, com uma área aproximada de 2 hectares e desocupado por mais de 30 anos – por cerca de 300 famílias, realizada em meados dos anos de 1979. A negociação do conflito entre as famílias, a empresa imobiliária, a Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e a participação e postura dos órgãos e agentes do estado ao longo da resolução do caso foram observados por Boaventura de Sousa Santos ao longo da pesquisa e na produção do artigo aqui comentado (SANTOS, 1983).

Mais que isso, o estudo realizado na comunidade pernambucana é um marco epistemológico para o direito à cidade e para as teorias pluralistas do Direito, isso porque a análise de Santos (1983) percebe o conflito entre a comunidade Skylab a partir da ótica dos diferentes protagonistas do conflito, refletindo os clamores dos moradores, a perspectiva da empresa, a posição do estado, na figura da polícia e por meio da representatividade do poder judiciário, e também do órgão mediador, a Igreja, na figura da comissão justiça e paz da Arquidiocese de Olinda.

Além disso, é possível entender o presente estudo como um caso paradigmático em face de Santos (2009 e 2009a) explorar a leitura das raízes históricas que antecedem o conflito urbano, quais sejam, as heranças da colonização exploratória portuguesa, do processo de escravização da população indígena e africana, bem como a tensão entre classe espoliada proletária e classe opressora detentora da propriedade, estamento que está profundamente conectado com as raízes patrimonialistas que formaram o estado brasileiro.

E assim, o autor resgata com perfeição a correlação entre os vínculos da nobreza portuguesa e do sistema feudal do Brasil Colônia com a distribuição de propriedades que perdura o sistema de produtividade e de divisão dos imóveis ainda na contemporaneidade brasileira, passando desde a concessão das sesmarias coloniais, pelo posterior reconhecimento da propriedade pela Lei de Terras (1850), bem como pelas enfiteuses, aforamentos e/ou arrendamentos que perpassam o Brasil Colônia até os tempos atuais.

Nesse sentido, o estudo aponta como o sistema jurídico brasileiro criou, ao longo da história, a indeterminação e insegurança jurídica aos espoliados, uma vez que, conforme demonstrado pelo autor, o ordenamento jurídico pátrio caracteriza-se pela inconsistência e falta de reconhecimento do direito de moradia e da regularização do direito de posse, reconfortando a propriedade subaproveitada ou abandonada pertencente a "burguesia imobiliária" (SANTOS, 1983).

Ainda, em Skylab, o autor retoma as intervenções sobre o pluralismo jurídico já percebidas em Pasárgada (SANTOS, 1977, 2014), uma vez que o direito oficial foi novamente confrontado com as reivindicações e clamores populares, isto é, com uma percepção de justiça comunitária em choque com o sistema normativo e o poder judiciário vinculados a estamentos e uma história de privilegiados frente a espoliados, muito distante de qualquer preocupação com a justiça social e as necessidades populares.

Nas palavras do autor, "em geral, a ambiguidade do estatuto da terra tende a beneficiar as classes dominantes (embora não se exclua que dela também se possam aproveitar as classes dominadas) e constitui um recurso jurídico-político à disposição do Estado" (SANTOS, 1983).

Em breve síntese, o conflito Skylab demonstra, por meio de entrevistas colhidas com os moradores da comunidade, e principalmente com os representantes da empresa proprietária do imóvel, que o

poder judiciário e seu poder simbólico distanciam-se do trabalhador brasileiro, bem como, por outro lado, aproximam-se da burguesia detentora do capital, refletindo um verdadeiro estamento, que, de maneira consciente ou inconsciente, acaba por prevalecer e perpetuar a classe dominante, a tal ponto que a própria classe empresarial percebeu que "a via judicial era a que mais se ajustava à defesa da propriedade." Nas palavras dos advogados do grupo imobiliário, "a justiça... seria o melhor caminho porque o direito garante a propriedade e o juiz não julgaria o caso socialmente e sim legalmente, donde a certeza da nossa vitória que deixaria a propriedade limpa e desimpedida" (SANTOS, 1983).

Mais que isso, o texto faz perceber que o direito à moradia e o pertencimento à cidade são direitos a serem conquistados a partir de árduas batalhas sociais e que a consciência popular coletiva, característica do sujeito coletivo de direitos (SOUSA JUNIOR, 2002), é fundante para que as pautas emancipatórias da comunidade sejam bemsucedidas frente ao Estado neoliberal e seus instrumentos de poder.

No entanto, para que os moradores do Skylab obtivessem organização em sua pauta reivindicatória, o processo de construção da consciência coletiva foi de essencial relevância, como foi muito bem demonstrado a partir da tentativa de aprisionamento de uma das lideranças da comunidade do Skylab, momento explicitado pelo pesquisador:

> "se vai um, todo o mundo vai" *sloganizava* a coletivização incipiente do conflito, ao mesmo tempo que emparedava a polícia entre a discriminação (se todos eram ocupantes, todos deviam ser presos) e a impossibilidade (prender toda a gente era física e politicamente impossível) (SANTOS, 1983).

Não obstante, no presente caso, a consciência coletiva não ocorreu de maneira preordenada e tampouco fácil, mas, sim, a partir do auxílio de órgãos mediadores. No caso analisado, a Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda, "que ademais de prestar o amparo jurídico para os clamores comunitários, tiveram um papel importante na organização da assembleia do povo", que, amparados pela comissão, naquela mesma noite, elegeram seis membros da comissão popular (SANTOS, 1983). O processo de construção da consciência coletiva e, assim, da emancipação do sujeito coletivo reivindicador de direitos foi fator fundamental para uma negociação mais justa (SOUSA JUNIOR, 2002).

Não foi distinta a dificuldade no processo de mediação e resolução do conflito; em um primeiro estágio, a empresa, através da utilização do aparelho repressivo estatal (polícia), procurava a remoção violenta dos moradores, o que necessitou uma primeira etapa de mediação negativa, "tentando impedir um 'conflito armado' entre os contendores" (SANTOS, 1983), o segundo estágio de mediação ocorreu em momento posterior, ainda com notória animosidade entre as partes, e que não teria, naquele momento, qualquer êxito que não fosse a remoção das famílias para outra localidade. "Foi então que o Estado, através da intervenção do aparelho político-administrativo, passou da mediação negativa à mediação positiva. A Secretaria da Habitação convocou para uma reunião os proprietários e os representantes da CJP" (SANTOS, 1983).

Com a negativa de remoção, o terceiro estágio da negociação aconteceu a partir de nova reunião "desta feita na sede da empresa imobiliária, na presença dos diretores da empresa e do advogado desta, especialmente contratado para este caso, da comissão de moradores, dos representantes da CJP e do advogado da Secretaria da Habitação" (SANTOS, 1983).

Por fim, no último estágio, foi selado um contrato entre moradores e empresários, definindo os lotes, em termos de locação de cinco anos, sem o pagamento do primeiro mês da locação, com cláusulas que determinam deveres e obrigações para os trabalhadores e empresários,

> a acta do acordo foi recebida pelos moradores como uma grande vitória. E, de facto, era-o, porque significava ganhar no fundamental (conquistar a relação jurídica de locação) e perder no acessório (a precariedade e a subordinação da posição contratual). (SANTOS, 1983).

Como pode ser visto, o Caso do Skylab é uma análise atemporal da realidade latino-americana, em especial da história dos conflitos e reivindicações por moradia na realidade brasileira. Nesse sentido, é importante reforçar que, no exato momento em que o leitor debruça sua atenção sobre este nono volume de *O Direito Achado na Rua*, coletivo que permeia sua atuação por perceber as antinomias entre o agir do direito oficial e os clamores populares (SOUSA JUNIOR, 1993, 2015), nas grandes cidades brasileiras, a exemplo da emblemática Recife, milhares de brasileiros encontram-se em processo de construção e consolidação de direitos, seja através da regularização do lar previamente construído, ou em marchas clamando pela melhoria das condições de urbanidade, seja na árdua luta pelo direito basilar de ter um teto digno para morar, cumprindo àqueles que entendem que o direito é estritamente relacionado com a justiça social e, assim, apoiar e conclamar as reivindicações populares como verdadeiros marcos de surgimento, afirmação, consolidação e efetivação dos direitos.

Referências

SANTOS, Boaventura de Sousa. *The Law of the Opressed*: The Construction and Reproduction of Legality in Pasargada. Law & Society Review, v.12, n.1, autumn, 1977.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylab. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 11, mai. 1983.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada*. 1987. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura1d.html.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente*: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O direito dos oprimidos: sociologia crítica do direito, parte 1. São Paulo: Cortez, 2014.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Introdução Crítica ao Direito*. Série O Direito Achado na Rua, vol. 1. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Cead - Centro de Educação a Distância, 1993.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Movimentos Sociais – Emergência de Novos Sujeitos: o sujeito coletivo de direito. *In*: *Sociologia Jurídica*: condições sociais e possibilidades teóricas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *O Direito Achado na Rua*: concepção e prática. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015.

Capítulo 3

Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista

Marcelo Cafrune
Lucas P. Konzen

Os estudos realizados no âmbito do Direito Urbanístico na atualidade caracterizam-se pela diversidade em seus fundamentos epistemológicos, referenciais teóricos e escalas de abordagem. Há trabalhos doutrinários de dogmática jurídica, que procuram interpretar sistematicamente as normas do ordenamento jurídico vigente no país; relatos de experiências locais, que pretendem discutir, na prática, a implementação de instrumentos da política urbana nos municípios brasileiros; e há, ainda, estudos sociojurídicos, que buscam compreender cientificamente as relações entre o direito e o espaço urbano na realidade das cidades. Em meio a toda essa diversidade, constata-se que uma perspectiva crítica e progressista marca a produção acadêmica em Direito Urbanístico no Brasil nas três últimas décadas.

Sem deixar de reconhecer a importância histórica de estudos doutrinários precedentes, de autoria de alguns dos mais conhecidos nomes da dogmática do Direito Constitucional e Administrativo brasileiro, é necessário destacar que os anos 1980 representaram um ponto de inflexão. A partir dessa época, a produção acadêmica no campo do Direito Urbanístico passou a se constituir principalmente de estudos declaradamente comprometidos com a transformação dos espaços urbanos por meio de mecanismos democráticos e a partir das reivindicações de sujeitos coletivos, especialmente aqueles engajados nas lutas por moradia, saneamento básico, transporte, liberdade de manifestação e participação popular na gestão das cidades.

Trata-se, contudo, de um campo de estudos em processo contínuo de afirmação de pertencimento à comunidade acadêmica. Há resistência por parte de estudiosos tradicionais do Direito, como alguns doutrinadores do Direito Civil e do Direito Aministrativo, por exemplo, que, por vezes, apontam para a falta de autonomia do Direto Urbanístico como ramo da ciência jurídica. As objeções que são eventualmente levantadas, entretanto, parecem não corresponder às verdadeiras razões para a resistência. Essa resistência relaciona-se, por um lado, à persistência de um modelo teórico ultrapassado de produção e circulação dos saberes jurídicos nessas áreas mais tradicionais de estudo do Direito e, por outro, à divergência para com os consensos políticos que predominam entre os especialistas do Direito Urbanístico.

Tais consensos foram construídos no contexto das lutas democratizantes da década de 1980, em que houve uma confluência entre os autores e os movimentos ligados aos campos do planejamento urbano e do Direito. De um lado, conforme destaca Marcelo Lopes de Souza (2008), passou a predominar, no Brasil, uma concepção crítica e progressista de planejamento urbano, comprometida com a agenda da reforma urbana, de viés distributivista e de combate às desigualdades urbanas. Nesse sentido, é fundamental reconhecer a importância dos movimentos sociais então emergentes, como destacam Ilse Scherer-Warren (1987) e Maria da Glória Gohn (1997). É o caso do Movimento Nacional de Reforma Urbana, que concentrou esforços em levar as demandas dos movimentos urbanos para a Assembleia Constituinte. O caminho para a transformação social e para a produção de cidades menos injustas estava traçado: a nova Constituição seria o instrumento político-jurídico legítimo de mudança do Estado brasileiro.

De outro lado, e não por acaso, multiplicaram-se também formulações críticas e progressistas de pensamento jurídico. Destacaram-se, entre estas, as correntes do *Direito Achado na Rua*, na esteira dos estudos de Sociologia do Direito de Roberto Lyra Filho e Boaventura de Sousa Santos, e do uso alternativo do Direito, de grande visibilidade por sua influência entre membros da magistratura. Essas abordagens problematizaram a questão da legitimidade do direito estatal então vigente e buscaram apresentar, a partir de diferentes enfoques, a problemática da extrema desigualdade social no Brasil como uma questão também para o Direito – seja nos espaços institucionais de sua formulação e aplicação, seja nos espaços de luta política, tratando o Direito, assim, como uma instância, também desigual, de administração dos conflitos e de efetivação de direitos.

Ao longo desse processo, destaca-se a aproximação entre os movimentos sociais urbanos e os especialistas tanto do planejamento urbano quanto do Direito. A elaboração de propostas para a Constituinte exigia a comunicação entre atores sociais diversos, por meio de reuniões, seminários e produção de textos, que culminassem na formulação de novos saberes e de certos consensos políticos que precisavam ser disseminados por meio da elaboração de materiais educativos.

O volume 1 do curso O Direito Achado Na Rua situa-se nesse esforço do campo acadêmico de promover educação popular em Direito e de problematizar o processo de produção jurídica, deslocando o olhar para os processos sociais de lutas por direitos e de construção de legitimidade. Destaca-se, na obra, o artigo *O direito de morar*, de José Geraldo de Sousa Junior, em que se afirma a existência do direito à moradia, resultante de reivindicações populares, antes de seu reconhecimento formal pelo Estado brasileiro por meio de direito legislado.

É inegável que tal perspectiva crítica e progressista repercutiu na formação das novas gerações de juristas, especialmente em algumas áreas do Direito, como o Direito Urbanístico, ainda que a administração de muitos conflitos urbanos permaneça sendo realizada com base em uma perspectiva tradicional, avessa ao pensamento crítico e com foco na dogmática do Direito Civil e do Direito Administrativo.

A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo da política urbana, e o Estatuto da Cidade, Lei Federal de 2001 que regulamenta as disposições constitucionais, representam um novo modelo de regulação da produção do espaço urbano, focado na efetivação do direito à cidade. Por reconhecerem a legitimidade das reivindicações sociais e seu conteúdo jurídico, a Constituição e o Estatuto são os marcos normativos de uma "nova ordem jurídico-urbanística", na expressão de Edésio Fernandes (2006).

Nesse sentido, o campo do Direito Urbanístico, em grande medida, está também comprometido com o conteúdo normativo e dirigente da Constituição de 1988, no que diz respeito às necessárias transformações das cidades brasileiras, e com o conteúdo programático do Estatuto da Cidade. Como consequência, o Direito Urbanístico consolidou-se não apenas valorizando o processo político de formulação do direito, mas também assumindo sua própria dimensão política.

Portanto, é possível identificar várias convergências – epistêmicas e políticas – entre o Direito Urbanístico brasileiro forjado nas últimas três décadas e a corrente do Direito Achado na Rua, na medida em que ambas compartilham a visão de que os juristas – ainda que tenham papel indispensável – não pairam acima das manifestações jurídicas de reivindicação, contestação e também de transgressão em relação ao direito oficial estatal e das demais formas de juridicidade produzidas pelos sujeitos coletivos.

A legitimidade de tais expressões, é verdade, sempre foi objeto de polêmica, em geral como objeção conservadora às formas de organização jurídica popular. No atual momento histórico, inclusive, permanece relevante a discussão de critérios que permitam discernir o caráter (i)legítimo da produção social do direito. O que tais objeções ocultam, todavia, é que toda forma de produção jurídica tem uma dimensão social e instituinte. Dito de outra forma: o fenômeno jurídico é socialmente produzido e a esfera pública, referenciada pela síntese metafórica da *rua*, é inafastável do processo de criação, reinvenção e ressignificação do direito.

Embora o campo do Direito Urbanístico permaneça comprometido com a ordem jurídico-urbanística resultante da Constituição de 1988, é indispensável que, no atual cenário político-jurídico brasileiro, marcado pela crise das instituições e, em última análise, pelo próprio pacto constitucional, seja repensada a dimensão política do Direito Urbanístico e das lutas sociais que permitirão sua sobrevivência.

Ao menos três pressupostos teóricos são necessários nesta tarefa de repensar os estudos de direito e espaço urbano. Primeiramente, o pressuposto de que a sociedade brasileira se urbanizou rápida e profundamente, produzindo cidades desiguais e, em grande medida, irregulares. Por isso, a (i)legalidade no espaço urbano é uma questão constitutiva do Direito Urbanístico e, portanto, deve ser sopesada para se pensar a produção do urbano e sua regulação jurídica.

Em segundo lugar, o pressuposto de que o modo de vida urbano é hegemônico em relação a outras práticas espaciais (campesinas e tradicionais, por exemplo) dialoga com a hipótese da urbanização completa da sociedade de Henri Lefebvre (1999). Assim, diante da realidade dominante, a reivindicação do direito à cidade representa a defesa radical do direito de ter acesso aos bens, serviços e oportunidades que o espaço urbano oferece e, em sentido amplo, a luta pelo próprio direito a uma vida livre e digna.

Por fim, há o terceiro pressuposto de que o espaço urbano é, cada vez mais, o lugar dos conflitos sociais, o espaço ampliado de reprodução da vida, do valor e da mais-valia. Como destaca Raquel Rolnik (2015), a financeirização da economia em escala global impacta fortemente o espaço urbano. Conforme explica David Harvey (2009), o capital financeiro depende, frequentemente, de uma base material, isto é, precisa se fixar, assim é que os grandes centros urbanos passam a ser continuamente espaços de localização de capitais especulativos.

Dessa forma, é imprescindível continuar a perceber os conflitos urbanos como conflitos sociais relacionados ao modo de produção e as reivindicações dos sujeitos coletivos urbanos como lutas por

direitos humanos e contra a desigualdade nas cidades. Além disso, é necessário pensar o espaço urbano e o direito no contexto dos grandes processos políticos e econômicos de dominação e resistência.

A adoção de uma perspectiva crítica e progressista de Direito Urbanístico permite compreender a dinâmica social em que se insere o direito para ser instrumento de realização de decisões políticas democráticas e de efetivação de direitos humanos no espaço urbano, aspirações sintetizadas no ideário do direito à cidade.

Referências

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico*: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais*: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2009.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SCHERER-WARREN, Ilse. O caráter dos novos movimentos sociais. *In*: SCHERERWARREN, Ilse & KRISCHKE, Paulo J. (org.). *Uma revolução do cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 35-53.

SOUSA JUNIOR., José Geraldo de. Um direito achado na rua: o direito de morar. *In*: SOUSA JUNIOR., José Geraldo de. *Introdução crítica ao Direito*. Série O Direito Achado na Rua, v.1, Brasília: UNB, 1993. p. 34-35.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

Capítulo 4

O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras

Benny Schvarsberg
Camila Maia Dias Silva
Flávia Pedrosa

1. Introdução

Neste capítulo, propomos uma reflexão sobre a aproximação entre o direito à cidade, O Direito Achado na Rua e o Direito Urbanístico brasileiro. O que seria garantir o direito à cidade, pelo viés do Direito Achado na Rua, e como o marco jurídico e urbanístico brasileiro tem sido construído e desconstruído nesse sentido? Para compor essa narrativa, abordaremos separadamente os conceitos dos 3 "direitos" citados e, em seguida, apontaremos a correlação proposta na perspectiva dos limites e desafios para que os dois primeiros possam incidir com maior efetividade no terceiro.

Lefebvre (2000) nos ensina que a prática espacial de uma sociedade se descobre decifrando seu espaço e propõe três representações desse espaço: o espaço percebido, o concebido e o vivido. O espaço percebido é o do cotidiano, do dia a dia; o concebido é o do conhecimento, das proposições legislativas, dos planos e projetos; e o vivido, o do afeto e da sensibilidade. São espaços diferentes, mas interligados. Não há como se falar em um sem considerar os outros. Nessas representações, alguns espaços não são percebidos ou concebidos por todos, apesar de serem vividos por todos. O espaço concebido é o espaço dominante. Os espaços de representação, ou seja, os espaços vividos, são os espaços dominados, portanto, suportados, que a imaginação tenta modificar e se apropriar. Atualizando essa problemática, Sennett (2018) propõe duas representações sintetizadas nas noções de espaço construído e habitado. A primeira dialoga com o conceito de espaço concebido de Lefebvre, a segunda dialoga tanto com o conceito de espaço percebido quanto de espaço vivido. Para aprofundar esse debate, cabe se perguntar: percebido como e por quem? Concebido como, por quem e para quem? E vivido, como e por quem?

Podemos supor, desde já, que o direito à cidade não se trata somente de moradia bem localizada, transporte, educação, serviços, tampouco do somatório desses recursos urbanos. É mais que isso. Trata-se de conceito amplo, que abarca a triplicidade proposta. Enquanto conceito, é introduzido por Lefebvre (2006) como o direito à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais. Lefebvre ressignifica o conceito de cidadania, para além da garantia de direitos e deveres, ressaltando a democracia direta na produção coletiva da cidade como uma prática de desalienação. Harvey contribui com essa ampliação do conceito ao agregar:

> Saber que tipo de cidade queremos é uma questão que não pode ser dissociada de saber que tipo de vínculos sociais, relacionamentos com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos nós desejamos. O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados. (HARVEY, 2012).

O direito à cidade é, portanto, um direito comum antes de individual, e depende da ação do coletivo para atuar no sentido de transformar o espaço concebido, de moldar os processos de urbanização, de sentir os espaços. Os moradores das cidades são os protagonistas dessa luta, tendo em vista a predominância do urbano enquanto fração do espaço. Também podemos dizer que, quando falamos em direito à cidade, não há como desvincular a dimensão objetiva e até mensurável desse conceito da dimensão subjetiva presente no tratamento dado às questões do espaço. Dimensão subjetiva presente no espaço percebido e no espaço vivido.

Alinhado com Lefebvre, Santos (1994) propôs uma releitura do conceito de "espaço banal", de Perroux (1950). É o espaço de realização da vida coletiva, onde tudo e todos estão, a ele pertence e são contemplados; sejam os que mandam ou não, pobres ou ricos, poderosos e não poderosos. Assim, sintetiza a noção de que os sistemas de objetos e de ações que compõem o espaço são resultantes da vida coletiva, ou seja, de todos. Na sua obra seminal *O retorno do território*, o autor afirma a necessidade de contrapor, inclusive, o conceito de espaço banal ao conceito de rede, pois "além das redes, antes das redes, apesar das redes, depois das redes, com as redes, há o espaço banal, o espaço de todos, todo o espaço, porque as redes constituem apenas uma parte do espaço e o espaço de alguns" (SANTOS, 1994).

Ao conceito de espaço banal, Milton Santos associa as noções de horizontalidade e verticalidade. A horizontalidade como o fundamento do cotidiano de todos os sujeitos, sendo possível a vivência da política. Nas horizontalidades, é possível a ampliação da coesão da sociedade no sentido do interesse coletivo. Nelas, o cotidiano territorialmente partilhado cria suas próprias normas fundadas na similitude ou na complementaridade das produções e no exercício de uma existência solidária (SANTOS, 1996, p. 55). E o que é o direito à cidade se não a cidade do espaço banal, das horizontalidades, para todos?

O que dizer do Direito Achado na Rua? Esse é tão ou mais vinculado ao protagonismo do coletivo quanto o direito à cidade, tendo em vista que é indissociável dos movimentos sociais e populares e

dos direitos humanos. É o direito compreendido enquanto modelo de legítima organização social da liberdade (ESCRIVÃO; SOUSA JUNIOR, 2016), para o qual não bastam as leis, tendo em vista que o direito pode operar legislativamente ou não. Isso não quer dizer que as leis sejam vilãs, mas que a simples previsão legal de um direito não basta em si. Esta, pelo viés do Direito Achado na Rua, pode até fazer com que passe a servir de substituto, verdadeira ilusão, da sua real efetivação.

O Direito Achado na Rua está presente na triplicidade das representações do espaço propostas por Lefebvre, no espaço banal e nas horizontalidades de Milton Santos. O espaço concebido, por exemplo, quando reduzido às leis, sobretudo àquelas que pretendem uma ordenação urbanística, não dá conta de cidades diversas, característica intrínseca do urbano, em uma sociedade predominantemente e cada vez mais urbana. Quantos estudos já não foram feitos sobre cidades que crescem à margem das leis que as pretendem ordenar? Leis que podem estar associadas, e muitas vezes estão, à manutenção do estigma territorial nas cidades, no sentido de cicatrizar alguns espaços de violência, segregação e exclusão, e gravar outros de nobreza e tranquilidade. Leis que atuam como máscaras de segregação, manutenção de privilégios, moeda de trocas políticas, entre outras.

Nesse viés, O Direito Achado na Rua é forma de resistência do reducionismo do marco jurídico e urbanístico às leis, ou seja, do direito à legislação. É o espaço banal, com as suas horizontalidades, percebido e vivido por todos, mesmo com as limitações do espaço concebido, que, muitas vezes, possui o Estado como protagonista de todo um aparato de legislação urbanística. Assim, trata-se de espaço concebido e a ser regulado, então: como, por quem e para quem? Seria fruto do encontro entre O Direito Achado na Rua e o Direito Urbanístico? A reinvenção de uma democracia que dê à população, para além de viver e perceber o espaço, o direito de concebê-lo?

2. O marco jurídico e urbanístico brasileiro e sua correlação com o direito à cidade e O Direito Achado na Rua

Ao abordarmos o marco jurídico e urbanístico brasileiro, tem-se que a base para a construção do capítulo da política urbana da Constituição de 1988 reflete o enredo que, ao longo dos séculos XX e XXI, apresentou-se como o enredo dos movimentos sociais no Brasil. A formalização da política urbana no país aconteceu justamente a partir da Constituição Federal de 1988, sendo-lhe dedicado um capítulo específico, ainda que vinculado ao título "da ordem econômica e financeira" que, em 2001, viria a ser regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Destaque-se que, antes do golpe de 1964, havia um incipiente processo de amadurecimento democrático, o qual foi ressemantizado pelos militares sob o discurso da baderna subversiva de inspiração comunista. O referido processo já contava com o início de um movimento pela reforma urbana. Durante o governo Goulart, houve uma contribuição relevante no sentido de construção de uma política habitacional articulada à questão urbana. Foram introduzidos temas e propostas com características progressistas, que, pela primeira vez, colocaram em evidência a questão urbana como fundamental para enfrentar a crise de moradia presente nas cidades brasileiras no início dos anos 1960.

Nesse cenário, salienta-se a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), conhecido como Seminário do Quitandinha (hotel em que foi realizado em Petrópolis – RJ).

O SHRU foi promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), com o apoio do governo federal, e gerou propostas para uma nova política habitacional e urbana que, inclusive, configuraram um projeto de lei de reforma urbana que não chegou a tramitar no Congresso Nacional, pois o golpe militar interrompeu essas perspectivas, que viriam a ser retomadas quase duas décadas mais tarde, durante a redemocratização, a partir do processo Constituinte, na luta pela reforma urbana. Essa luta deu origem ao já mencionado capítulo da política urbana na CF de 1988 e à sua regulamentação, treze anos mais tarde, com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Para Escrivão e Sousa Junior (2016), o regime de enunciado democrático, no Brasil, surgiu com o objetivo de atingir novos sujeitos políticos, no intuito de resgatar direitos reprimidos pelo regime autoritário anterior. Os atores sociais engajados na Assembleia Constituinte, portanto, buscavam uma materialidade de direitos, que não somente funcionassem do ponto de vista semântico, mas também do ponto de vista pragmático. A CF de 1988 surgiu em um momento histórico marcado pelas emergências dos movimentos sociais reivindicatórios de legitimidade e representação de novos sujeitos políticos, antes invisibilizados por diversas formas de violências. Foi, portanto, uma conquista das lutas sociais e, ao mesmo tempo, a "conservação da organização política das instituições de poder", ou, escrito de outra forma, o início de uma justiça de transição, com seus avanços e retrocessos. Uma justiça de transição que permanece até os dias atuais.

Nesse sentido, não é difícil chegarmos a aproximação proposta no início desta abordagem, tendo em vista que o direito à cidade, conforme já mencionado, depende da ação do coletivo e não é garantido apenas por leis; O Direito Achado na Rua requer ações coletivas, representações dos excluídos, ações "de baixo para cima", e também não está contido nas leis, pois transborda-as e muitas vezes confronta-as. Já o marco jurídico e urbanístico brasileiro, presente na CF de 88 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, teve origem com uma emenda popular proposta pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana junto à Constituinte de 1988. São três lutas contra hegemônicas e complementares entre si, que enfrentam resistências de espectro autoritário, a rondar sem descanso uma sociedade ainda em amadurecimento democrático.

Diante desse cenário, nota-se que a política urbana, no Brasil, passou por avanços e retrocessos nos últimos vinte e cinco anos, sob a égide da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade e das demais leis e decretos que vieram na sequência com o intuito de regulamentação. A ampliação do acesso à moradia, o aumento das instâncias participativas e de controle social das políticas urbanas, a elaboração de planos a nível local, os programas de urbanização de favelas, de ampliação da infraestrutura urbana, a utilização de instrumentos urbanísticos e os programas e projetos de regularização fundiária, em terras públicas e particulares, representam bem os avanços.

Em consonância com os avanços na esfera nacional, emergem ações nas esferas locais que reúnem atores múltiplos na concepção de espaços mais diversos e democráticos. Práticas como o Orçamento Participativo (OP) e os Planos de Bairro dinamizam a tríade lefebvriana, retroalimentam a produção jurídico-legislativa do Direito Urbanístico e as possibilidades de gestão do espaço urbano e dão visibilidade às demandas constantemente atualizadas pelos cidadãos. No caso dos OPs, vai-se além

da participação social orçamentária prevista no art. 44 do Estatuto da Cidade, cria-se um instituto democrático que estimula o bem-estar a partir do reconhecimento da não estanqueidade das demandas populares, observada na evolução do direcionamento dos investimentos públicos.[1]

O debate acerca dos planos de bairros tem acontecido em diversos municípios, a exemplo do previsto no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei nº 16.050/2014) e no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (Lei nº 9096/2016). Trata-se de instrumental capaz de ampliar a capacidade de participação e de fiscalização da execução do orçamento público pelos cidadãos que, impulsionados pelo sentimento de pertencimento, tornam-se parte na concepção de seu espaço mais imediato, logo, menos abstrato e mais tangível.

No que se refere aos retrocessos, podemos citar, entre outros, a continuidade da expansão da fronteira agrícola a partir do grande latifúndio, a desvinculação entre a produção de habitação de interesse social pelo programa Minha Casa Minha Vida com os Planos Diretores Municipais e a Política Nacional de Habitação, a conversão de terras rurais em urbanas sem a captura de mais-valias pelo poder público para reinvestir de forma mais redistributiva, os violentos processos de reintegração de posse, a construção de habitações de interesse social de má qualidade e distante dos centros urbanos, o entendimento de regularização fundiária enquanto mera titulação e o estímulo à venda de imóveis públicos sem considerar a possibilidade de utilização para minimizar o déficit habitacional.

Alguns dos retrocessos citados foram apoiados em mudanças na legislação, como aconteceu com a edição da Lei nº 13.465/2017, que teve origem com uma medida provisória, editada na contramão das demandas sociais, por um governo que nunca foi eleito e que se utilizou desse expediente para praticamente fechar o campo de disputas dentro do aparato estatal.

Cenários atuais, com a presença de retrocessos como os descritos e com a manutenção e até estímulo a modelos de cidades que negam a vida urbana, são formas de violações aos direitos humanos, ao direito à cidade, não dialogam com O Direito Achado na Rua, nem com a Constituição Federal de 1988. Mas pensar o Direito em uma esfera pública, sem reduzi-la à estatal, parece um caminho aberto, mesmo que diante de retrocessos.

3. Considerações finais: espaços de esperança

Em programa veiculado na TV Supren no dia 15 de agosto de 2018,[2] o professor José Geraldo de Sousa Junior registrou a importância de se lutar pela Constituição, tendo em vista o atual e forte movimento de desconstitucionalização, astucioso e artificioso, sem se instalar uma Assembleia Constituinte. Mencionou, ainda, a necessidade de reconhecer que, mesmo nesse momento, a Constituição ainda é um projeto em construção, que não se realizou plenamente, portanto, devemos focar no que ainda há a construir, nos comprometer com a defesa de um projeto de sociedade que não se completou, na

[1] A iniciativa está demonstrada no estudo comparativo entre 253 cidades brasileiras que a adotaram (TOUCHTON; WAMPLER, 2013).

[2] TV SUPREN é o canal de comunicação da União Planetária, uma ONG sediada em Brasília/DF. Programa intitulado: Constituinte de 1988: 30 anos depois, o que restou? (Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=tWj7zUT8uPE. Acesso em: 12 set. 2018).

construção de uma sociedade de direitos, e não de uma sociedade de privilégios pautada no positivismo de uma velha ordem e que remete ao século XIX.

Nesse sentido, há necessidade de partir novamente das bases, dos movimentos sociais, da articulação da sociedade civil, resgatando a histórica experiência de resistência democrática brasileira. São formas de pressão social por reformas que diminuam a desigualdade e não alimentem os regimes autoritários que tem ganhando novo fôlego em tempos recentes. Iniciativas que se identificam com as lutas pelo direito à cidade e com a continuidade da construção do marco jurídico urbanístico, no sentido do Direito Achado na Rua, para a elaboração coletiva de cidades mais justas.

A defesa de territórios de solidariedade encontra pautas em comum como, por exemplo, a defesa da participação popular direta na produção dos espaços da cidade que promove a redistribuição dos recursos, a coexistência respeitosa e reconhecedora das diversidades e a garantia dos direitos sociais, a regulação do mercado de terras, para que atue na efetivação da justiça social, no combate à concentração de capital no território, e na promoção do acesso à terra barata, especialmente para os despossuídos.

São pautas que nos possibilitam retornar à pergunta feita no início desta abordagem: o que seria garantir o direito à cidade pelo viés do Direito Achado na Rua, e como o marco jurídico e urbanístico brasileiro tem sido construído e desconstruído nesse sentido?

Garantir o direito à cidade pelo viés do Direito Achado na Rua é escapar da armadilha do reducionismo do marco jurídico e urbanístico às leis, ou seja, do direito à legislação. É entender que o poder para a consolidação desses direitos é social, e que o Estado é apenas uma das formas de sua organização. Já a construção e a desconstrução do marco jurídico e urbanístico brasileiro ainda serão pauta para muitos anos de estudo, trabalho e militância, tendo em vista os embates para o entendimento de que a cidade, antes de atender aos interesses econômicos e estar submetida à lógica do mercado e do lucro, é um valor de uso e não só de troca, um direito coletivo, um Direito Urbanístico achado nas ruas.

Referências

ESCRIVÃO FILHO, Antônio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

LEFEBVRE, Henri. *A produção do espaço*. Tradução Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão cap. I a V- fev.2006 (Cap. I – Propósito da Obra).

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2006.

PERROUX, François. Economic space: theory and applications. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 64, 1950.

Constituinte de 1988: 30 anos depois, o que restou? Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=tWj7zUT8uPE. Acesso em:12 set. 2018.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.

SANTOS, Milton. O retorno do território. *In*: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de. & SILVEIRA, M. L. *Território*: globalização e fragmentação. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SAULE Jr., Nelson. *Direito urbanístico*: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SENNETT, Richard. *Construir e Habitar*: ética para uma cidade aberta. Rio de Janeiro: Record, 2018.

STEINBERGER, Marilia. *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: LGE/Paralelo 15, 2006.

TOUCHTON, Michael; WAMPLER, Brian. *Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions*. Idaho/EUA: Boise State University, 2013.

Capítulo 5

O Direito Urbanístico vai à cidade: por uma leitura jurídica inserida na produção conflitiva do espaço urbano

Alvaro Pereira
Giovanna Bonilha Milano
Leandro Franklin Gorsdorf

1. Introdução: o Direito Urbanístico nas tensões do espaço urbano

Pensar o Direito Urbanístico achado na rua requer situá-lo criticamente na prática de operadores do Direito e de urbanistas, o que exige o deslocamento da centralidade da análise para a produção do espaço urbano e as relações recíprocas de implicação entre direito e espaço na produção normativa urbanística.

No final da década de 1990, e no início dos anos 2000, houve uma efervescência no campo jurídico devido às aprovações da Constituição Federal, com seu capítulo pioneiro da política urbana, e em seguida do Estatuto da Cidade no ano de 2001. A partir dessas legislações se fundava uma nova ordem jurídica urbanística (FERNANDES; ALFONSIN, 2006), com principiologia específica, regras direcionadas à regulação das cidades e ao delineamento de vários instrumentos jurídico-urbanísticos. Segundo vários juristas, instituía-se naquele momento um norte, um ideal a ser perseguido para a construção de cidades mais justas socialmente, economicamente e ambientalmente.

Ainda nos anos posteriores, houve uma proliferação de legislações específicas sobre temas atinentes às questões urbanas: saneamento ambiental, regularização fundiária, mobilidade e transporte, defesa social, terras da União, entre outros. A intensidade da atividade legiferante criou expectativas proporcionalmente elevadas de transformações nas relações de desigualdade.

De posse de todo esse material normativo, qual o desafio que se impõe para o Direito Urbanístico?

O Direito Urbanístico não pode se enredar em uma perspectiva meramente formal e instrumental quando da sua análise e aplicação, devendo distanciar-se da leitura genérica e abstrata na qual se originou ao se constituir como norma. O desafio que se aplica é transformar o dever ser, o potencial,

o ideal comportado na ordem jurídica urbanística em ser, naquilo que é posto em movimento, em processos plenos de conteúdo e significado atualizados.

O que movimenta e atualiza o Direito Urbanístico? A produção do espaço urbano, suas contradições e seus conflitos constitutivos.

De acordo com Milton Santos (1999, p. 86), "o espaço é a síntese, sempre provisória, entre o conteúdo social e as formas espaciais" e como simples materialidade não tem condições de provocar mudanças, mas apenas de participar da história viva.

O espaço urbano compreende objetos, pessoas, máquinas, locais industriais, redes e fluxos, esta materialidade que produz os espaços diferenciais do urbano. Harvey (2006), amparado em Lefebvre, avança no entendimento a respeito do espaço urbano ao pensá-lo de modo tripartite: espaço material (o espaço da experiência e da percepção aberto ao toque físico), a representação do espaço (o espaço como concebido e representado) e o espaço de representação (o espaço vivido, das sensações, das emoções e significados). Por isso, o espaço urbano somente pode ser pensado em uma relação de tensão dialética entre o material, concebido e vivido, isto é, em uma perspectiva relacional entre tais níveis.

Se o espaço urbano não pode ser pensado de maneira monolítica – dada sua natureza relacional, forjada em múltiplas subjetividades e informada por processos conflitivos – não há como pensar que a leitura do Direito Urbanístico eivado neste espaço urbano poderia ser diferente. Para o Direito Urbanístico, pensar monoliticamente é pensar apenas sob o aspecto normativo.

O Direito Urbanístico é atravessado por estas dimensões do espaço urbano, produzindo os mais variados efeitos na ordem jurídico urbanística e na cidade. Os contornos interpretativos e normativos das categorias do Direito Urbanístico se tornam porosos e flexíveis diante das ações e estratégias da produção do espaço urbano empreendidas pelos sujeitos políticos em disputa pela narrativa da cidade.

Nessa linha, o Direito Urbanístico é – e deve ser – assaltado de modo que o previsto normativamente se atualize pelas disputas existentes em torno da propriedade privada e pública, do uso do espaço público, da financeirização da terra e da moradia, em uma lógica da oposição entre uma cidade capitalista periférica e a constituição de direito à cidade que tenha como sentido a abertura de outras possibilidades de sociabilidade urbana.

Dessa forma, podemos inferir os argumentos até aqui expostos a partir de dois eixos de análise estruturantes: o "plano", tomado como instrumento-fetiche do Direito Urbanístico, e os conflitos fundiários, que trazem a dimensão da materialidade da cidade e as condições econômico-sociais na disputa pela cidade.

O Direito Urbanístico se coloca entre essa dualidade do futuro e do estável (plano) e do presente e fluído (conflitos).

2. Planejamento urbano e a fetichização do "plano"

O planejamento é, antes de mais nada, uma metáfora, cujo sentido é a eliminação dos acidentes geográficos do terreno. Os planos diretores constituem uma síntese da pretensão de normalização do espaço com base em racionalidades e padrões de sociabilidade concebidos a partir de um campo

epistêmico hegemônico. Tais documentos empreendem uma compilação sistemática do que se entende como problemas urbanos, incumbindo-se também de apontar soluções para os referidos problemas, bem como de providenciar um arsenal de instrumentos que, em tese, viabilizariam a implementação das transformações socioespaciais pretendidas. Trata-se de um processo concentrado de abstração da realidade, que tem como pontos de partida e de chegada a aspiração ao controle mental e corpóreo sobre o espaço, a redução de possibilidades, a eliminação do contingente, do imprevisto, do desviante. O processo de planejamento territorial recorre a aportes técnicos de diversos campos do conhecimento, entre os quais o Direito. Uma particularidade do papel atribuído ao Direito no âmbito do planejamento é a primazia da lógica instrumental. O Direito Urbanístico seria uma espécie de tecnologia para o alcance de objetivos estabelecidos com base em aportes provenientes de outros campos do conhecimento. Sua contribuição às atividades de planejamento territorial, enquanto campo técnico especializado, seria a de prover uma espécie de *caixa de ferramentas* para a implementação de ações de política urbana. Essa perspectiva, entretanto, assenta-se ao menos em dois raciocínios simplificadores: a suposição de coerência interna dos objetivos estabelecidos nas normas de regulação urbanística e a crença na neutralidade dos instrumentos.

Uma perspectiva recorrente em textos jornalísticos e acadêmicos que tratam de temas de regulação urbanística é a da ausência ou insuficiência de planejamento e regulação, ilustrada por expressões como "caos urbano", "lugares onde o Estado não chega", entre outras. Nesse sentido, ao se identificar um determinado problema urbano como efeito de uma omissão, abstém-se de dar a devida atenção à dimensão contraditória do ordenamento jurídico e dos dispositivos de planejamento territorial. Proposições desse tipo acabam por negligenciar o papel constitutivo exercido pelo planejamento e pelo Direito nos conflitos urbanos, tratando-os como se fossem instâncias externas por meio das quais são mediados os conflitos existentes nas cidades.

Outro desafio que se coloca para a reflexão sobre o Direito no processo de produção do espaço é a superação do fetiche dos instrumentos. Conforme apontado anteriormente, o debate sobre o tema é permeado por uma suposição de que caberia ao campo do Direito, fundamentalmente, prover instrumentos adequados à implementação de objetivos de política urbana, sendo estes últimos tomados como comandos normativos dotados de conteúdos bem definidos e não contraditórios. Diante dessa tarefa, muitos juristas acabam por se engajar em uma busca infindável pelo aperfeiçoamento de aparatos institucionais e regulatórios. A frustração de determinados objetivos de política urbana teria como explicação a inexistência de instrumentos mais sofisticados. O debate no campo do Direito Urbanístico acaba por ser dominado por uma ideologia de teor evolucionista e incremental, na qual a reflexão sobre os conflitos e as contradições é ofuscada por uma busca interminável pelo aprimoramento institucional e regulatório.

O desdobramento do que estamos chamando de *fetiche dos instrumentos* é a ideia de que certos instrumentos urbanísticos – ou até mesmo o Estatuto da Cidade de modo mais amplo – teriam sofrido uma espécie de deturpação ou sequestro. É frequente o uso desse tipo de argumento ao se analisar a trajetória das operações urbanas, por exemplo. Assim, tais instrumentos estariam sendo utilizados com finalidades distintas daquelas para as quais eles teriam sido originariamente concebidos. A frustração de aspirações de teor redistributivo não decorreria dos instrumentos em si, mas do modo como eles

vêm sendo utilizados. Dessa forma, bastaria que gestores públicos virtuosos e eivados de boas intenções mobilizassem corretamente o arsenal de instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade para que caminhássemos em direção a cidades mais justas e democráticas.

Embora o raciocínio tenha o mérito de reconhecer a importância dos agentes na operação das categorias do Direito, ele conduz a conclusões simplificadoras por negligenciar o caráter intrinsecamente contraditório do Direito e por pensar as categorias jurídicas nos marcos da lógica formal. O ponto chave dessa simplificação analítica é tomar o Direito Urbanístico brasileiro como expressão normativa de um projeto coeso de transformação da realidade urbana ao invés de encará-lo como uma unidade contraditória de demandas por transformação e conservação da ordem jurídica das cidades.

Esse caráter normalizador e institucionalista presente na leitura e na aplicação do Direito Urbanístico pode ser explicado, em última instância, pela ausência de espacialização do próprio Direito em sua teoria e práxis (PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2009). A negligência frente às características intrínsecas aos processos socioespaciais e às investidas na ordenação territorial, formuladas exclusivamente desde a projeção de parâmetros jus-urbanísticos estanques, contribuem para a permanência do status quo e o reforço de certos dogmas da modernidade jurídica que não servem à transformação das desigualdades sociais.

No âmbito do planejamento urbano, essa leitura desespacializada do Direito produz consequências relevantes. A primeira delas funda-se no reforço ao monismo jurídico (SOUSA SANTOS, 1998), que, ao circunscrever a legitimidade da produção normativa à escala estatal, encobre outras lógicas regulatórias que informam as práticas socioespaciais nas cidades. Esse sombreamento incide tanto sobre a percepção de dinâmicas supraestatais (como os circuitos transnacionais de operação do capital financeirizado), quanto de dinâmicas locais e comunitárias – a exemplo das normatividades que informam relações sociais internas em ocupações de moradia e favelas (MAGALHÃES, 2013).

A tendência de redução do campo analítico a uma única escala regulatória faz também com que o planejamento assuma um caráter corretivo em relação ao espaço, fundado na tentativa incessante de tradução das múltiplas espacialidades ao modelo de inteligibilidade correspondente à forma-urbana do lote e à forma-jurídica da propriedade privada (ROLNIK, 2015). Tradução essa que, por sua vez, ocorre com a reprodução de uma linguagem limitada no que se refere à inclusão das experiências múltiplas de organização da vida no espaço urbano, e que encontra a expressão máxima – de sua contradição e seletividade – na luta pelo acesso à terra e nos conflitos fundiários.

3. Conflitos fundiários urbanos para além do reducionismo dual

Conforme já amplamente explorado pela literatura especializada, as relações entre capital, terra e trabalho são elementos-chave para a compreensão da conformação do espaço urbano brasileiro e seus desdobramentos relativos à segregação socioespacial, à manutenção de privilégios e à distribuição assimétrica de direitos nas cidades (HOLSTON, 2013; MARICATO, 2011; ANGOTTI, 2015). Em toda a formação social brasileira, a propriedade da terra e o respectivo título de registro representaram não apenas um parâmetro de inteligibilidade econômica e proteção do patrimônio, valorizado pela gramática

jurídica, mas, sobretudo, uma condição transposta ao âmbito da personalidade do indivíduo-proprietário, que se torna sujeito de direitos por excelência com status qualificado de cidadania. Nesse contexto, ser proprietário é tão importante quanto ter propriedade. E, no outro lado do mesmo processo jurídico-urbanístico, a ausência de propriedade acaba por significar o interdito permanente de acesso a um espectro de direitos e a existência, no espaço urbano, submetida à condição de "transitoriedade permanente" (ROLNIK, 2015), em contínua situação de insegurança e precariedade.

A compreensão do papel do Direito Urbanístico na reprodução da segregação socioespacial e na atuação junto aos conflitos fundiários urbanos demanda, por sua vez, o desenvolvimento de certas premissas fundamentais. A primeira delas refere-se à presença permanente do Direito como indutor da seletividade no espaço urbano – e mais especialmente do espaço urbano brasileiro. Elementos como o esvaziamento da espacialidade do Direito, a sobrevalorização proprietária como norte epistemológico da atuação jurídica, o caráter binário da reflexão sobre as cidades e a construção de estigmas socioterritoriais fornecem indícios dessa participação (MILANO, 2017).

Muito embora a desigualdade socioespacial seja a chave analítica para compreensão das cidades no Brasil, seu desenvolvimento não pode ser explicado pela reprodução dos binômios de formalidade/informalidade, regularidade/irregularidade, legalidade/ilegalidade, que, conforme já argumentamos, apenas reforçam a insuficiência do modelo único de inteligibilidade pela via proprietária. As experiências socioespaciais de ocupações de moradia, favelas, cortiços – e seus vínculos com a cidade regulada pelo registro proprietário – não são satisfatoriamente aprendidas por esses modelos duais, na medida em que essa segmentação nunca é absoluta (ROLNIK, 1999) e que tais categorias explicativas fundadas na falta ignoram importantes relações sociais, econômicas, políticas e jurídicas presentes nesses territórios.

Além disso, a separação estanque entre cidade formal e cidade informal conduz à concepção equivocada de que a precariedade de acesso a direitos nas situações de informalidade seria causada pela inexistência da regulação urbanística adequada ou decorreria da ausência de atuação do Estado em determinados locais da cidade. Novamente, a abstração dos atributos próprios da espacialidade impede o desvelamento do fato de que a desigualdade socioespacial não corresponde à condição desviante na atuação da racionalidade jurídico-institucional, mas, justamente, apresenta-se como uma forma de atuação seletiva do planejamento urbano, da gestão fundiária e da regulação urbanística.

Essa inversão de causalidade interdita a elaboração de políticas públicas adequadas na medida em que sempre conduz ao enquadramento das situações concretas em um único agenciamento espacial possível pautado no lote e na aquisição da propriedade, como já argumentamos. Em suma, a irregularidade é um atributo que deriva de uma classificação extrínseca ao espaço, sendo aplicada de fora para dentro e sempre de maneira relacional a um determinado padrão abstrato, idealizado como modelo. Em decorrência disso, compreender as diferentes formas que levam à classificação de um determinado espaço como irregular é premissa para sistematizar as relações de poder e de conflitos de direitos, que podem estar em jogo em uma situação concreta. Ou, em outras palavras, o olhar estanque para um determinado fragmento da cidade tomado como irregular não permite captar as dinâmicas pelas

quais tal classificação se conforma, tampouco compreender as funcionalidades que este fragmento desempenha na totalidade social.

Argumenta-se, portanto, pela inserção do Direito Urbanístico em um quadro interpretativo afinado à sua implicação no processo mais amplo de produção do espaço urbano e atento às particularidades de corpos, sujeitos e contextos. Para os conflitos fundiários urbanos, isso significa também um importante deslocamento de sentido, análise e atuação. Trata-se de compreender as situações de disputa de posse e propriedade para moradia, envolvendo famílias de baixa renda, como estampas (não disfuncionais nem anômicas) da crise de um modelo capitalista de produção social e que tem no espaço urbano – e na luta pela realização do direito à moradia – sua forma de experiência e reivindicação mais sensível e imediata.

Isso implica, também, na necessária transformação da atuação das esferas institucionais acerca dos conflitos fundiários urbanos, mormente o Poder Judiciário, desconstruindo o reducionismo binário pelo qual as disputas pelo acesso à terra são traduzidas. É preciso, além disso, combater a seletividade operada pelas decisões jurisdicionais em tais situações conflitivas, que mobilizam categorias político-jurídicas estigmatizadoras como a do invasor, deslegitimando os ocupantes da condição de sujeito de direitos, impedindo o acesso à justiça de maneira igualitária e, em última análise, contribuindo decisivamente para a reprodução da segregação socioespacial em nossas cidades.

4. Nas brechas do Direito Urbanístico: considerações finais

Na análise delineada, buscou-se demonstrar os limites de certas leituras hegemônicas do Direito Urbanístico distanciadas do caráter conflitivo da produção do espaço e indiferentes aos sujeitos concretos que dela participam. Conforme exposto, seja pela reprodução tecnicista do planejamento urbano, ou pela insistência na redução das disputas pela/na cidade às velhas fórmulas privatistas, não restam dúvidas de que é imperativo (re)posicionar o Direito Urbanístico a partir das dinâmicas das ruas, dos corpos que nelas circulam, e sob a consideração da economia política que atravessa a produção do urbano.

Isso pressupõe o abandono das fórmulas apriorísticas e o compromisso político-epistemológico com a espacialização do direito. No campo do planejamento, algumas experiências já se aproximam dessas práticas enraizadas socioespacialmente, ampliando a imaginação urbanística e, sobretudo, reiventando o lugar do direito (e dos direitos) nos conflitos urbanos. Apresentam-se sob várias denominações: planejamento conflitual; planejamento insurgente, planejamento contra-hegemônico; planejamento abolicionista. E, em comum, constituem-se como um campo de oferta de caminhos que servem como ponto de partida, em uma relação processual e politicamente potente, a partir da qual sujeitos e espacialidades invisibilizadas possam emergir e fortalecer o devir do direito à cidade.

Referências

ANGOTTI, Tom. América Latina urbana: violência, enclaves e luta pela terra. *In: Margem Esquerda - ensaios marxistas*. São Paulo: Boitempo, n. 24, 2015.

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

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente*: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Tradução Claudio Carina. Revisão técnica Luisa Valentini. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

MAGALHÃES, Alex. *O Direito das Favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MILANO, Giovanna Bonilha. *Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário*. Curitiba: Editora Ithala, 2017.

PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Law's Spatial Turn: Geography, Justice and a Certain Fear of Space. *In*: *Law, Culture and the Humanities*, nov. 2009.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei*: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1999.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegómenos a uma concepção pós-moderna do direito. *In*: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 24, mar. 1998.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1999.

Capítulo 6

Entra em beco, sai em beco... Direitos, emergências e tensões em torno do direito à moradia

Adriana Nogueira Vieira Lima
Liana Silvia de Viveiros e Oliveira
Maria José Andrade de Souza

1. Introdução

O Direito emerge das ruas nos processos de disputas e se traduz na voz do povo, sujeito dotado de capacidade criativa, criadora e instituinte de direito, como nos propõe o professor José Geraldo de Sousa Junior (2011). É justamente desse movimento de produção de juridicidades impulsionada pela ação criativa dos movimentos sociais que se ocupa O Direito Achado na Rua, corrente crítica organizada a partir de uma dupla e imbricada mobilização. Uma de caráter acadêmico, que tenciona (re)pensar a tradição dogmática e conservadora do Direito e outra de natureza política, comprometida com práticas sociais emancipatórias, que opera repertórios jurídicos de modo a contribuir com a deslegitimação de determinados direitos contidos pelas leis e com fortalecimento de direitos legítimos, porém não necessariamente legais.

Enquanto projeto político, teórico e epistemológico, O Direito Achado na Rua se entrelaça com os princípios norteadores do Direito Urbanístico, inspira práticas de luta pelo direito à cidade, e fornece a chave de leitura para o descentramento em relação ao direito positivo. Nessa condensação de convergências, os autores que compõem ambos os campos epistemológicos comungam de uma teoria crítica e dialética do Direito, que busca devolver a essa instância a dignidade política, retirada pelo positivismo jurídico, quando o reduziu ao direito estatal e negou natureza jurídica às experiências populares de criação de direitos.

Essa aposta na politização do direito permite estabelecer um diálogo com o ideário do direito à cidade, na medida em que esse também reconhece a ação de um poder coletivo sobre os processos

urbanos e a produção da cidade e propõe que, apesar de distintas, uma estratégia de conhecimento é inseparável de uma estratégia política, e essa estratégia do saber deve ser trilhada na direção da prática de um direito (LEFEBVRE, 1991). Nessa perspectiva, o direito à cidade pode assumir diversas acepções e se situar, ora como processo, construção teórica que fundamenta e cria possibilidades transformadoras (HARVEY, 2013; LEFEBVRE, 1991), ora como resultado da ação ou conquista.

Esse caleidoscópio de ideias e propostas convergentes serve como guia e, ao mesmo tempo, se nutre do fortalecimento do direito à moradia, que emerge nos becos, nos processos de autoconstrução das habitações populares, deságua na rua e se entrelaça com uma infindável gama de direitos condensados enquanto expressão do direito à cidade, que se afirma como apelo, como exigência e se manifesta como "forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar, o direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto de propriedade)" (LEFEBVRE, 1991, p. 135).

Por meio de uma abordagem interdisciplinar, esse artigo revisita e examina as convergências entre o conjunto de princípios, normas e fundamentos históricos e sociais que entrelaçam o Direito Urbanístico e o urbanismo, na expressão do direito achado nos becos, com O Direito Achado na Rua, tomando como foco os processos deflagrados pelos sujeitos coletivos de direito na luta pelo direito humano fundamental à moradia e ao reconhecimento dos seus territórios nas diversas escalas de juridicidade. Essa problematização revela-se especialmente importante no atual momento político do país, de retrocesso avassalador em relação às experimentações democráticas, núcleo central do direito à cidade, e que impõe a reflexão sobre conexões entre propostas que associem, como propõe Lyra Filho (1986), o ser, o fazer e o saber.

2. Assimetrias e emergências na definição das escalas e dos repertórios discursivos do direito à moradia

O que há em comum entre as escalas dos mapas oficiais e as do direito institucionalizado? Não foi exatamente com essa pergunta, mas a partir de uma inquietação em torno de uma análise cartográfica do direito, que Boaventura de Sousa Santos (2000) tentou identificar as estruturas da representação jurídica da realidade social. Assim como os mapas, o direito é entendido pelo autor, ao mesmo tempo, como meio de representação social e como uma estratégia de orientação da ação social. Em outras palavras, o direito, tal como os mapas, distorce intencionalmente a realidade e oculta as várias formas de juridicidades existentes na sociedade e reforça a posição monista do direito pela qual o "Estado moderno assenta no pressuposto de que o direito opera segundo uma única escala, a escala do Estado" (SOUSA SANTOS, 2000, p. 206).

Ainda utilizando-se do mecanismo de distorção feito pela escala na estrutura e no uso do direito, e partindo do pressuposto de que o direito é interescalar, Sousa Santos (2000) identifica outras escalas de juridicidade e propõe a existência de três espaços jurídicos diferentes, que correspondem a três formas de direito: o direito local, o direito nacional e o direito global, que regulam a ação social. Na definição do autor, o "direito local é uma legalidade de grande escala; o direito nacional estatal é uma legalidade de

média escala; o direito mundial é uma legalidade de pequena escala" (SOUSA SANTOS, 2000, p. 207). Sem a pretensão de pormenorizar essa abordagem, tenciona-se analisar os contornos do direito à moradia nessas três escalas de juridicidade e as suas interseções em um contexto assimétrico de acesso à cidade.

Legitimando-se em função das necessidades fundamentais da condição humana, antes mesmo de ocupar a escala do Estado, o direito à moradia compunha os repertórios dos sujeitos coletivos de direitos, emergindo dos becos, das vielas e travessas dos bairros periféricos. Forma-se nesse espaço uma complexa teia de regulações, que, embora não sejam organizadas em um corpo jurídico escrito, são exteriorizadas de forma tácita ou verbal nos processos de apropriação do território e nos acordos entre os moradores, de modo a promover uma ordem interna desses espaços. Assim, configura-se o "direito achado nos becos" em alusão ao "Direito Achado na Rua", designado pelo jurista Roberto Lyra Filho (1986) como o direito que se realiza fora, acima e até contra o conjunto de leis, produto de lutas sociais e cuja eficácia se mede na práxis.

Esse caráter contra *legem* do direito achado nos becos, o faz ocupar, na constelação jurídica, o mesmo status marginal que os becos ocupam no imaginário da cidade. O beco, como afirma Pesavento (2014, p. 127), também "não surge de um traçado oficial ou não partilha em termos gerais, daquele conjunto de ruas abertas pela iniciativa do poder público" ou pelo mercado com regulação estatal. Ambos são frutos de práticas cotidianas propositalmente ocultadas e estigmatizadas, apesar da sua expressão majoritária na configuração urbanística e da paisagem das cidades brasileiras e em outras cidades no mundo.

A necessidade de legitimação do direito à moradia leva a propositura de alternativas teóricas com o propósito de construção de um novo senso comum político e jurídico que privilegia múltiplas experiências sociais. Esse novo *corpus* jurídico vai ser encampado por juristas que vão compor diversas linhas do Direito crítico no Brasil. Nessa esteira, vai se compondo um repertório discursivo na busca de conferir legitimidade aos processos alternativos de produção de direitos, deslocando, por exemplo, o verbo invadir para o verbo ocupar, o que não se trata, obviamente, de deslocamento apenas semântico. Como assinala Topalov (2014), as palavras não descrevem apenas, elas se constituem formas de experiência do mundo e meios de agir nele e sobre ele. Realizam constantemente operações de classificação, ordenações e hierarquizações. É assim que a palavra invasão revela a intenção de inserir essa forma de acesso à cidade no sistema jurídico estatal, através da tipificação da ação social em sentido convergente à sua estigmatização. Além da dimensão jurídica, esse processo é operado no plano simbólico na construção de um simulacro de consenso, sem diálogo ou combinação, cuja produção é realizada a *priori* por enquadramento das ideias (TOPALOV, 1997) e legitima valores do urbanismo corporativo (FERNANDES, 2003).

Com esse intuito, foi proposto um texto, escrito pelo jurista José Geraldo Sousa Junior (1982), anunciando uma "fundamentação teórica do Direito de Moradia" orientada a partir das reivindicações populares. Esse texto, como assinala o autor, buscava fundamentar a proposta de um direito novo,

> postulando uma resposta em termos práticos para a concretização de direito humano fundamental como necessidade de homem real alienado sob as máscaras da ficção ideológica do homem cidadão, sujeito abstrato de relações jurídicas e de direitos meramente formais. (SOUSA JUNIOR, 1982, p.10).

Portanto, com base nesse saber crítico e na ação dos movimentos sociais nas trincheiras da cidade, novos direitos são paulatinamente positivados, visando ao reconhecimento dos territórios populares. Nesse sentido, a título de exemplo, ainda sob a égide da ditadura militar, algumas municipalidades brasileiras, entre elas, Salvador, em 1978,[1] buscaram criar dentro dos códigos urbanísticos, os instrumentos do zoneamento especial, a fim de legitimar processos de urbanização de favelas em resposta às reivindicações sociais que já despontavam nas ruas.

Essa aspiração popular de legitimação do direito à moradia perpassava escalas e instâncias. Os sujeitos coletivos de direito se nutriam da experiência na cidade e dos repertórios jurídicos, ao tempo em que forneciam subsídios para a emergência de novos discursos nos campos do urbanismo e do direito e sua inserção também na escala do direito estatal e nos programas urbanos. Em seus espaços e em suas temporalidades, os sujeitos de direito se insurgem e elegem a rua como o principal palco de construção de direitos, lugar privilegiado do movimento e da desordem que vive, informa, surpreende e engendra outra ordem (LEFEBVRE, 1999, p. 29).

Esses novos personagens se organizam e se afirmam na cena política do Brasil no final da década de 1970 e, na politização das práticas cotidianas, pressionam o Estado brasileiro para promover a abertura político-democrática. Esses sujeitos passam a reivindicar e a criar novos direitos e, em sentido amplo, postulam "o direito de reivindicar direitos" (SADER, 1988, p. 26). Direitos próprios à cidade entram em pauta e contrariam a ordem legal que disciplinava o direito à propriedade, nas ocupações de terras urbanas sem função social e na defesa da posse da terra (SAULE JÚNIOR,1994).

Esses sujeitos, por meio das suas entidades representativas, ampliaram as escalas de disputa pelo direito à moradia e à cidade. Organizaram o Movimento Nacional de Reforma Urbana e, desde 1987, se articulam por meio do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Em defesa do direito à moradia e à cidade e em processo combinado de interação, disputam no interior do Estado e adentram as arenas internacionais nas Conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) e no Fórum Social Mundial em articulação com entidades e redes transnacionais, com destaque para a Plataforma Global pelo Direito à Cidade. Nessa escala, as interações do FNRU com outros movimentos, entidades e redes para a incidência junto a organismos da ONU agregam substância nas arenas locais na construção de repertórios e instrumentos de luta. Movimentos por moradia, não vinculados ao FNRU, inserem-se na esfera internacional em processos interativos de formação e ação política com outros movimentos, entidades e instituições acadêmicas, sobretudo na América Latina.

Nas conexões interescalares, os sujeitos coletivos de direito abrem fissuras no ordenamento jurídico estatal, na inscrição de direitos urbanos na legislação local e nacional e, também, por meio da afirmação da Ordem Constitucional e seus desdobramentos. Essa ação leva à ampliação desse campo de disputa, permitindo que a luta pelo direito à moradia também caminhe pelos poros da juridicidade positivada, ampliando, em tese, os seus parâmetros de legitimação.

[1] Em 1978, foi criada a Zona Especial Homogênea do Nordeste de Amaralina, que seria o embrião das Áreas de Proteção socioecológica em 1985, instrumento cujo conceito se assemelha ao da Zona Especial de Interesse Social, formulado a partir da experiência de Recife e positivado no ordenamento jurídico brasileiro.

3. Dimensões interpretativas do direito à moradia

Esse processo de positivação de direitos urbanos levará à formação de um campo jurídico próprio, consagrado no Direito Urbanístico, formado por juristas fortemente influenciados pelas premissas do Direito Achado na Rua. Entretanto, no que pese a consagração da sua autonomia como campo formado por princípios e diretrizes próprios, faz-se necessário o fortalecimento de diretrizes específicas do campo, com destaque para a distinção do direito de propriedade e do direito de construir, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e a regularização fundiária de assentamentos populares.

A partir da Constituição de 1988, percebe-se a profusão de leis, decretos e resoluções, ampliando os dispositivos legais relacionados à regulação do espaço urbano. Entre as normas editadas, merece destaque a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que traz uma gama de diretrizes e instrumentos que visam a orientar o cumprimento da função social da propriedade, o reconhecimento dos territórios populares (regularização da posse urbana, diversidade de normas e formas autoproduzidas) e a implementação de instrumentos de gestão democrática da cidade. Apesar dos avanços, a realidade das cidades mostra insuficiente implementação das leis ou a aplicação casuística e alheia aos seus princípios e propósitos.

Os processos de juridicização evidenciam uma luta desigual. Ainda que seja possível encontrar decisões que validam a conceituação do direito à moradia, os avanços são tímidos quando envolvem disputas que recaem sobre o direito de propriedade. Nas ações possessórias, por exemplo, as decisões são proferidas, em regra, *inaudita altera parte*, concedendo liminarmente a ordem de despejo em desfavor dos moradores, sem adentrar no mérito do direito constitucional à moradia. Em consonância com Bourdieu (2010), é possível afirmar que as decisões jurídicas sobre os conflitos fundiários, em boa medida, se explicam pelos processos de reprodução das práticas, e não exatamente pela observância ao conjunto de leis que informam sobre os direitos possessórios. Considerando o arcabouço jurídico produzido nos últimos 30 anos em política urbana, no rastro da Constituição Federal de 1988, infere-se que boa parte do campo jurídico não recepcionou o direito à cidade a partir de sua lógica, ancorada em outra episteme sobre as noções de propriedade, de bem público e de função social.

Um exemplo ilustrativo disso é a recente aprovação da Súmula 619 pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que afirma: "A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias". Essa *proteção* irrestrita e inconteste do bem público, mesmo quando não cumpre a sua função social, fragiliza a condição de quem ocupa por não ter moradia. Paradoxalmente, essa tese jurídica é aprovada na vigência da Lei nº 13.240/2015, que dispõe, entre outros temas, sobre a alienação de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos de investimentos, como uma expressão flagrante de que, diante dos sujeitos e interesses envolvidos, o bem público pode ser tratado como negócio privado pelos próprios termos da Lei. Nessa inscrição contraditória, pode-se dizer que o direito à moradia se edifica em um "palco de lutas abertas e indefinidas" (THOMPSON, 2008) e está sujeito, portanto, ao jogo de forças das disputas de hegemonia pelo direito à cidade.

Especificamente na esfera da autonomia didática, os currículos obsoletos dos cursos de Direito incluem quatro anos e meio de ensino do Código Civil, dificultando uma mudança de olhar sobre o urbano, como pontua Fernandes (2002). Os estudantes, formados na tradição civilista e dogmática, "olham para a cidade a partir da perspectiva do lote privado, e naturalmente não veem ou entendem muito além dos interesses individuais dos proprietários" (FERNANDES, 2002, p. 36). Essa formação, de caráter privatista, produz noções abstratas, incapazes de considerar as desigualdades de acesso, quando reduz o significado da casa e do direito à moradia a um mesmo equivalente: a propriedade privada. No campo da arquitetura e urbanismo, da mesma forma, se reproduz o modelo da casa burguesa, voltada para dentro e apartada da cidade, como "fórmula de habitar" tomada como "forma-referência que se constitui em norma para todo o corpo social" (ROLNIK, 1985, p. 4), deslegitimando os territórios populares pela imposição igualmente abstrata da ideia da racionalidade e da ordem. O rompimento com essa forma de entender, perceber e produzir cidade perpassa disputas no plano simbólico (de repertórios e narrativas) do projeto e nos processos formativos no campo.

4. Considerações finais

Afirmar o Direito Urbanístico como ramo autônomo do Direito certamente requer uma abordagem interdisciplinar entre Direito, urbanismo e planejamento urbano, inclusive nos processos de formação nos cursos de Direito e de Arquitetura e Urbanismo. Essa estratégia pode contribuir na formação de profissionais do Direito ciosos dos processos urbanos e dos instrumentos urbanísticos que operem um *corpus* jurídico voltado para a efetivação do direito à moradia e à cidade. Da mesma forma, noções do Direito Urbanístico são certamente importantes aportes na formação dos profissionais de arquitetura e urbanismo, no planejamento urbano e na elaboração de projetos convergentes no sentido de efetivação desses direitos.

Ao longo de quase quatro décadas de tensionamentos e construções na relação entre os campos do Direito Urbanístico e do Direito Achado na Rua, diversas expectativas foram geradas em torno da institucionalização do Direito Urbanístico. As experiências engendradas demonstram que a inscrição de direitos urbanos não elimina os processos de disputas, diante das contradições inerentes aos processos urbanos. Contudo, a institucionalização abriu novos espaços para que os movimentos sociais também possam acionar os processos de judicialização, antes restritos à esfera da criminalização desses sujeitos e da sua inscrição no polo passivo das ações possessórias. Para além da esfera propriamente jurídica, sustentam agendas e estratégias de luta nas cidades.

Para concluir sem um ponto final, essa relação entre O Direito Achado na Rua (ou nos becos) e o Direito Urbanístico sugere uma leitura interescalar sobre o Direito. A produção do Direito e suas possibilidades interpretativas não se esgotam na escala institucionalizada e monopolizada pelo Estado. Nessa direção, o direito à moradia é a expressão de uma síntese contraditória, que comporta as tensões sociais, jurídicas, políticas (e por que não históricas) das conquistas às derrotas, dos becos às ruas, dos processos informais ao escopo institucional. Nessa luta constante entre as necessidades humanas e a *justiça natural* dos lucros, a reapropriação do sentido de morar se apresenta como condição para efetivação do direito à cidade, que ainda esbarra nos muros desse grande condomínio chamado Brasil.

Referências

ALFONSIN, Jacques Távora. A força normativa das necessidades frente ao direito de propriedade. Apontamentos em torno dos efeitos jurídicos gerados por ocupações massivas de terra urbana e rural. *In*: STROZAKE, J. (org.). *Questões agrárias*: julgados comentados e pareceres. São Paulo: Método, 2002. p. 09-29.

BOURDIEU, Pierre. A Força do direito. *In*: BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Tradução Fernando Tomaz. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. p. 209-254.

BRASIL. *Conselho Nacional de Direitos Humanos*. Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018. Disponível em: http://www.mdh.gov.br. Acesso em: 10 nov. 2018.

CHAUI, Marilena. *Roberto Lyra Filho ou da dignidade política do Direito*. Direito e avesso: boletim da Nova Escola Jurídica Brasileira. Publicação Semestral das Edições Nair Ltda., ano I, n. 2. jul./dez., Brasília, 1982.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade. *In*: Portilho, Liana. *O Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2002.

FERNANDES, ANA. Decifra-me ou te devoro: urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática do Urbanismo no Brasil, *In*: GONZALES, Suely F. N.; FRANCISCONI, Jorge Guilherme; PAVIANI, Aldo. *Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira*: objeto teoria prática. São Paulo - Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.

HARVEY, David. *O Direito à Cidade*. Revista Piauí, n. 82, jul. 2013, s/p.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Editora Moraes Ltda., 1991.

LEFEBVRE, Henri. *Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LYRA FILHO. Desordem e processo. *In*: LYRA, Doreodó Araujo. (org.). *Desordem e processo*: estudos sobre o direito em homenagem a Roberto Lyra Filho. Porto Alegre: SAFE, 1986.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. Beco. *In*: TOPALOV, Cristian *et al.* (orgs.). *A aventura das palavras da cidade, através dos tempos, das línguas e das sociedades*. São Paulo: Romano Guerra Editora, 2014. p. 25-30.

ROLNIK, R. *Lar, doce Lar (a história de uma fórmula arquitetônica)*. AU. Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, v. ano 1, n. 3, 1985.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAULE JUNIOR. Direito e Reforma Urbana. *In*: CHAGAS, Silvio Donizete. (org.). *Lições de Direito Civil Alternativo*. São Paulo, 1994. p. 21-40.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. *Fundamentação teórica do Direito de moradia*. Direito e avesso: boletim da Nova Escola Jurídica Brasileira. Publicação Semestral das Edições Nair Ltda., ano I, n. 2. jul./dez., Brasília, 1982.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. *O direito como liberdade*. Porto Alegre: SAFE, 2011.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *A crítica da razão indolente*: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

THOMPSON, E. P. Costume, lei e direito comum. *In*: THOMPSON, E. P. *Costumes em comum*. Estudos sobre a cultura popular tradicional. Revisão técnica Antonio Negro, Cristina Meneguello, Paulo Fontes. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

TOPALOV, Christian *et al. A aventura das palavras da cidade, através dos tempos, dos tempos, das línguas e das sociedades*. São Paulo: Romano Guerra Editores, 2014.

TOPALOV, Christian. *Do planejamento à ecologia*: nascimento de um novo paradigma de ação sobre a cidade e o habitat? Cadernos Ippur/UFRJ, Rio de Janeiro, ano XI, n.1, jan./abr. 1997. p. 19-42.

Capítulo 7

Existem instrumentos urbanísticos "progressistas" ou "regressistas"? Reflexões sobre uma possível "entrada" para pensar criticamente o Direito Urbanístico

Alex Ferreira Magalhães

Neste breve capítulo, buscarei trazer uma contribuição para a reflexão a respeito das agendas de pesquisa e das estratégias de atuação para a concretização do Direito Urbanístico no Brasil, com vistas ao seu desenvolvimento teórico e prático, de olhos sempre postos no compromisso com a defesa da democracia, do direito à cidade e da justiça social. Para tanto, busco debater criticamente um suposto significado – mais ou menos afeito a noção de "direito à cidade" – do qual o Direito Urbanístico estaria supostamente, e ontologicamente, imbuído. Como pontos de referência da reflexão, trabalharei com os casos de peças normativas cruciais ao estudo dessa disciplina – prioritariamente, o Estatuto da Cidade e o Código Civil brasileiro – muito embora essa mesma reflexão seja igualmente aplicável a outras peças normativas, como a legislação de parcelamento do solo ou de regularização fundiária. Busco apontar caminhos e pistas de relevância teórica e prática no sentido de uma compreensão e instrumentalização do Direito Urbanístico que afastada do viés imposto por significados que considero apriorísticos, que serão objeto da análise crítica, uma vez que os vejo como potencialmente comprometedores do paradigma democrático sob o qual esse campo do sistema jurídico tem buscado se orientar.

Como alguém que se identifica e se apresenta como "jurista", ou, mais especificamente, como "professor de Direito", mais do que como "advogado", tomarei como ponto de partida a questão indicada no título, com a qual precisei me defrontar num sem número de aulas, normalmente a partir de boas provocações trazidas pelos discentes. O presente ensaio constitui, assim, uma boa oportunidade de colocar no papel algumas reflexões originais surgidas no ambiente das salas de aula, permitindo

revisitá-las e sistematizá-las, além de colocar esse debate ao alcance de um público mais amplo, que possivelmente já se deparou com essa questão, de uma ou outra maneira.

Trata-se de uma questão que considero ter estado muito presente na trajetória do Direito Urbanístico brasileiro, sobretudo no período pós-Constituição de 1988 – muito embora com alguma pertinência também ao momento anterior, como veremos, momento em que a conformação desse campo se faz de maneira fortemente articulada às mais legítimas lutas sociais por cidades mais justas, democráticas e sustentáveis, bem como de todo o conjunto de justas expectativas normativas que elas trazem consigo. No entanto, é de se observar que nem sempre essa questão foi devidamente explicitada, reconhecida, problematizada e, logo, devidamente enfrentada, a fim de que daí retiremos os corolários teórico-práticos que podem emergir. Muitas vezes ela permaneceu em estado latente, comparecendo de modo não declarado nas entrelinhas do discurso e/ou na produção escrita dos estudantes ou mesmo dos especialistas na questão urbana, que, de modo consciente ou inconsciente, têm admitido a hipótese da existência de uma espécie de *DNA*, para o bem ou para o mal, das instituições que compõem o arsenal – para algumas(uns), o "cardápio" – de possibilidades de intervenção, oferecidas pela legislação urbanística brasileira, na (re)produção do espaço urbano. Nessa linha de raciocínio, haveria, entre os assim chamados instrumentos *de Direito Urbanístico* – ou *de política urbana*, ou *de planejamento urbano*, conforme a preferência ou lugar de fala, aqueles que estariam, real ou supostamente, vocacionados – quem sabe, até mesmo predestinados – à defesa da democracia, do direito à cidade e da justiça social. E se é de se admitir isso, torna-se lógica e politicamente possível – e quase inescapável – admitir-se, pelas mesmas razões, a situação diametralmente oposta, ou seja, a de que haveria instrumentos vocacionados a tudo o que representa a negação de tais valores, ou seja, à apropriação privada da cidade, ao aproveitamento desigual dos ônus e benefícios da urbanização, ao fomento da mercantilização do solo urbano, à segregação socioespacial, em suma, ao conjunto de malefícios que a urbanização capitalista é capaz de produzir, especialmente na sua atual etapa, marcada pela racionalidade neoliberal, pela dominância financeira e pelo consequente recrudescimento do autoritarismo, conforme as análises mais recentes têm apontado.[1]

Descendo ao exame de alguns casos concretos – exercício útil, por vários ângulos –, proponho aos leitores uma reflexão a partir do contraste entre duas peças normativas emblemáticas no contexto das duas últimas décadas: como classificariam os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, de um lado, e no Código Civil (no que tange ao aproveitamento da terra urbana), de outro? No primeiro caso, teríamos uma peça normativa de filiação bastante nítida ao ideário da reforma urbana e às fundamentais normas constitucionais sobre política urbana, fruto de esforços significativos dos movimentos sociais representativos desse ideário, cujo processo de produção contou com a participação decisiva dos seus melhores quadros técnicos e políticos, sendo, por isso, visto como uma vitória deste campo e como uma referência normativa paradigmática. Já no segundo caso, teríamos uma peça normativa historicamente dominada pelo pensamento burguês, constituindo uma de suas expressões mais bem-acabadas, de caráter marcadamente individualista e privatista, cujos grandes interesses e bens jurídicos preservados consistem naquelas instituições mais caras à sociedade burguesa, em síntese: a família, o

[1] Considero o artigo de Lima (2017) um possível exemplo ilustrativo desse segundo caso.

contrato e o patrimônio. O campo construído em torno do Código Civil seria dominado por outra classe de agentes, no qual os movimentos e o ideário de reforma urbana teriam expressão, no máximo, residual, e no qual sobressai a figura dos chamados "civilistas", jurisconsultos especializados nessa matéria, espécies de guardiões dos cânones que organizam esse campo e de vozes autorizadas – pretensamente, as únicas – sobre tudo que lhe diga respeito.

Dados esses pressupostos, não parece muito difícil divisar onde está o "progresso" e onde está o seu oposto. Tal conjunto de evidências conduziria a uma resposta afirmativa à questão colocada no título deste ensaio? Noutros termos, estaríamos autorizados, por força desses pressupostos, a "colar" nas respectivas leis – e, por extensão, nas instituições que as compõem – um ou outro dos predicados aqui debatidos?

A essa altura, o leitor mais arguto – e/ou mais *mineiramente* desconfiado[2] – ou seja, aquele que acredita que, no fundo, nada é como parece,[3] já terá antevisto o quanto eu tendo a não me contentar com as conclusões sugeridas por essas evidências, bem como a relativizá-las de diversas formas. Tentarei alinhar, a seguir, algumas razões de me rebelar com elas.

Comecemos pensando se se podem aceitar os termos em que a própria questão está vertida. Parece-me bastante acentuado o reducionismo e o maniqueísmo que essa questão nos impõe e que se manifesta nitidamente na maneira como usualmente são abordadas as duas leis aqui em discussão. Ambas são apresentadas como elementos sem nuances, sem contradições internas, lineares, lisos, redondos, internamente coerentes, transparentes, monolíticos, de maneira muito aproximada com o modo cartesiano de ver o mundo. Em abordagens dessa ordem, não existe espaço para uma dialética social ou histórica a respeito dos dois elementos sob análise – e de tudo aquilo que eles contêm – capaz de mostrar que eles podem assumir outros significados que não aqueles que já lhes foram assinalados de modo um tanto apriorístico, condicionados que são pelas circunstâncias de tempo e lugar. Destarte, não se admite a hipótese de que um instrumento legal criado sob um certo conjunto de intenções – e/ou sob a influência de determinada orientação teórica e/ou ideológica hegemônica – possa produzir, quando transportado ao plano das relações sociais, efeitos diversos – ou, no limite, diametralmente opostos – àqueles que presidiram a sua concepção e – para usar do neologismo da hora – a sua *modelagem jurídica*. Ou seja, perde-se de vista que quando nos propomos a algum exercício de exame abstrato a respeito das instituições jurídicas – o que vale tanto para as leis, quanto para os instrumentos criados e regulamentados por ela – estamos tratando necessariamente de tipos ideais, no sentido weberiano do termo (WEBER, 1999). Tais tipos, obviamente, trazem consigo uma parte do "mundo real", isto é, dão alguma notícia a respeito das relações sociais materiais e/ou históricas. No entanto, eles são uma reconstrução da realidade no plano do pensamento – daí o "ideal" – que guarda distinções irredutíveis com relação àquela. São criações de laboratório, jamais partes da vida enquanto tais, vale dizer, até certo ponto podemos dizer que são encontrados no plano fático – hipótese

[2] Costumo repetir em minhas aulas que aquilo que é popularmente conhecido como "*desconfiança mineira*" constitui uma apreciável inspiração teórica e prática, e um lugar comum cujo valor epistemológico e metodológico não é de ser desconsiderado. Uma ex-aluna, natural de Minas Gerais, me ofereceu, tempos atrás, uma frase-síntese bastante feliz a respeito desse topos: "*o mineiro está sempre se perguntando o que tem atrás daquele morro*".

[3] Ou, em outras palavras, que "*as aparências enganam*".

em que o senso comum afirma que eles estão sendo "aplicados" – no entanto, essa projeção enfrenta tantas mediações, ou a sua dialética social é de tal ordem, que jamais podemos afirmar que aquilo que é observável empiricamente constitui o mesmo objeto que fora idealmente tipificado. Em outras palavras, aqueles instrumentos, a princípio classificados como progressistas ou como o seu oposto, quando passam a ser observados no plano das relações sociais – como é a proposta desta coleção de *Introdução crítica ao Direito Urbanístico*[4] – virtualmente desaparecem enquanto tais, passando a ser "outra coisa", que, no limite, pode ser absolutamente diversa daquela previamente construída enquanto tipo ideal. Assim, acredito que o exame abstrato – ou "em tese" – das instituições jurídicas, que os juristas são tão treinados para desenvolver, é sempre e necessariamente um exame de não mais do que potencialidades, que serão submetidas a um sem número de condições históricas, capazes, inclusive, de anular a potência que nelas poderia ser vislumbrada em um exame puramente lógico ou racional.

Isso quer dizer que a aplicação de qualquer dos instrumentos do Estatuto da Cidade não representa garantia de progresso na direção de cidades mais justas e democráticas, e, por idênticas razões, a aplicação dos instrumentos do Código Civil não leva forçosamente a ampliação da cidade mercadoria. Não constitui algo improvável, aleatório ou distorcido que os instrumentos do Estatuto da Cidade "não entreguem aquilo que prometeram" quando de sua experimentação concreta, até porque existirão mil e uma formas diferentes de fazê-lo. Há, portanto, um amplo espaço e uma ampla probabilidade de nos surpreendermos – positiva ou negativamente – diante do que essa experimentação, em ambos os casos, é capaz de nos proporcionar. Isto requer que estejamos devidamente preparadas(os) para um constante e mais do que previsível "efeito surpresa", que sequer mereceria esse nome se levarmos às últimas consequências as premissas que aqui estou a colocar.

"Descendo" um pouco mais nesse exercício de raciocinarmos a partir de exemplos concretos: o parcelamento compulsório seria um instrumento indutor do cumprimento da função social da propriedade? Em princípio, sim, considerado todo o processo de construção que subjaz a essa ferramenta urbanística. No entanto, duas recentes pesquisas (DENALDI *et al.*, 2015; FARIA, 2013), realizadas em distintas cidades brasileiras, trouxeram algumas evidências[5] no sentido de que tal instrumento se prestou a expulsão da população de baixa renda de áreas centrais da cidade ou, então, foi aplicado sob uma racionalidade de fomento ao mercado imobiliário e de gestão neoliberal do espaço urbano. O Código Civil engendra no campo jurídico uma concepção de propriedade que vai na contramão daquela defendida no ideário da reforma urbana? Historicamente, sim, no entanto, em análise que fizemos do atual Código brasileiro (MAGALHÃES, 2008), identificamos quase uma dezena de figuras legais aproveitáveis para implementação da regularização fundiária e que valorizam aquele que dá aproveitamento efetivo à terra urbana ociosa, especialmente quando este aproveitamento é realizado para fim de moradia. Este Código buscou ampliar significativamente o acesso à terra, ao trazer novas hipóteses de usucapião, ao abreviar os prazos desta, bem como ao admitir que quem constrói em

[4] E, de forma mais abrangente, de toda a coleção O Direito Achado na Rua.

[5] Evitarei aqui, por convicção teórica e ideológica, afirmar que se trata de uma "*comprovação*", noção imbuída de um conceito de "*verdade*" que considero mortal tanto ao espírito científico, quanto ao espírito crítico e reflexivo. Compartilho aqui dos temores de Oscar Wilde, que dizia admirar aqueles que buscavam a verdade e fugir daqueles que a haviam encontrado.

terra alheia pode atrair a si a propriedade do solo e não apenas o oposto, como tradicionalmente se concebeu no chamado "princípio da acessão".

O mesmo vale para uma série de outros exemplos que podemos trazer à baila e que supostamente "inverteriam" o sentido das duas leis aqui tomadas como base desta reflexão: as operações urbanas consorciadas estão no Estatuto da Cidade, contudo, deram origem a experiências muito negativas em termos de direito à cidade; a arrecadação de imóveis abandonados está no Código Civil, mas vem sendo estudada com grande atenção pelos núcleos de terra das Defensorias Públicas e apropriada em sua prática, conforme depoimentos que colhi de integrantes dessa instituição. Além disso, em ambas as leis há verdadeiros *hard cases*, que desafiam nosso poder de análise e prospecção legal e que sugerem a existência de muitas zonas intermédias entre as duas categorias polares que balizam a presente reflexão: o que dizer da nova forma de expropriação, trazida pelo Código Civil (art. 1.228, §§ 4º e 5º), de um lado, e da transferência do direito de construir, introduzida pelo Estatuto da Cidade, de outro? Ampliam o acesso à terra ou institucionalizam a sua privatização? Evitam uma remoção forçada ou convertem a perda da propriedade por usucapião em uma forma heterodoxa de desapropriação? Estimulam o proprietário a atender a função social ou convertem os direitos construtivos em mercadoria privada, ao invés de tratá-los como bem de uso comum?

Em contato com as relações sociais, todas as figuras legais podem mudar sua "natureza jurídica", podem assumir – e, não raramente, efetivamente assumem – outro papel e outro significado em relação àqueles que lhes foram atribuídos, o que a teoria jurídica costuma definir como mens legis. A dialética social do direito frequentemente inverte, e/ou subverte, os esquemas que orientaram o desenho dos instrumentos legais, o que pode fazer, de qualquer deles, o seu oposto. Não por outra razão, um luminoso colega de mestrado escreveu, nos anos 1990, uma dissertação intitulada "A produção legal da ilegalidade", na qual debateu os efeitos concretos da Lei nº 6.766/1979, outra lei referencial na trajetória do Direito Urbanístico brasileiro, à luz de casos de loteamentos clandestinos surgidos na zona oeste do Rio de Janeiro, os quais Bueno estudou em profundidade (BUENO, 1996). Nesse estudo, ele propôs o conceito – em meu sentir, fertilíssimo – de efetividade paradoxal, a fim de conceituar o processo contraditório de que aqui nos ocupamos. Como já nos ensinara, desde os idos da década de 1980, um dos grandes pioneiros do pensamento jurídico crítico no Brasil (LYRA FILHO, 1982), em *Direito nada é, tudo pode vir a ser*. Noutros termos, o Direito é menos uma questão de ontologia e mais de fenomenologia.

Isso quer dizer que as leis ou os instrumentos urbanísticos, do ponto de vista de seu significado sociopolítico, seriam "neutros"? Minha resposta tende, novamente, a ser negativa, no entanto, a resposta deve, necessariamente, ser acompanhada de outra indagação: onde a politicidade do Direito deve ser buscada? Onde ela jaz ou reside? Em minha percepção, é aí é onde "frigem os ovos"! Certamente, não é no modelo legal abstrato, não é na própria norma legal e no desenho dos instrumentos legais que ela nos oferece. Não é aí que reside nem o progressismo e nem qualquer outra virtude (ou antivirtude) que as instituições jurídicas possam conter,[6] mas, sim, nos modos

[6] Só para acrescentar outra questão, igualmente recorrente nos cursos que já ministrei, além de ilustrativa da reflexão feita nesse ensaio, para muitos juristas algumas instituições legais merecem o epíteto de "positivistas", enquanto outras não... Minha reação nesse caso é idêntica: quem é positivista é a lei ou é o seu intérprete? É problema da norma ou, antes, problema do jurisconsulto?

concretos de sua apropriação, nas maneiras como são instrumentalizados, no viés que somente os agentes sociais concretos são capazes de lhe atribuir no momento de sua ação. Quem pode ou não ser progressista são os agentes – públicos ou privados, individuais ou coletivos etc. – que se valem da lei para atingir determinado fim ou interesse. Pretender resolver o problema da politicidade do Direito antes ou a despeito desse "momento prático" que aqui sinalizo, isto é, no campo das ideias ou da razão pura, implica em uma espécie do que tenho chamado de "prosopopeia jurídica", uma operação de personificação de coisas, na qual, como define Houaiss, "o orador ou escritor empresta sentimentos humanos e palavras a seres inanimados, a animais, a mortos ou a ausentes", algo que somente podemos admitir enquanto figura de linguagem, e não como abordagem crítica de um determinado fenômeno social, como é o caso do Direito – o que, inclusive, não se restringe ao Direito Urbanístico, como é possível perceber.

Em suma, a fim de apurar a nossa (legitimamente pretendida) abordagem crítica do Direito, há que se repensar as abordagens usuais que fazemos das instituições jurídicas, e isso vale seja para aquelas particulares do direito urbanístico, seja para quaisquer outros campos. Há que se tomar maiores cautelas com as "certezas" e "verdades" que construímos a respeito delas, assumindo em todas as suas consequências que se tratam, no máximo, de meras hipóteses e de tentativas de interpretação, que podem ser boas, úteis e frutíferas para a teoria e para a prática, na medida da consciência que tenhamos a respeito de suas limitações e de seu real *status* epistêmico. Há que se exercer, com vigor e desprendimento cada vez maiores, a chamada vigilância epistemológica, que Pierre Bourdieu "et ses compagnons" (BOURDIEU *et al.*, 1999) tão bem nos ensinaram, e que, grosso modo, implica em um verdadeiro "cortar a própria carne" no campo do pensamento e da ação. Há que se perceber o quanto uma concepção apressada, superficial ou entusiasmada a respeito das instituições legais pode nos induzir a uma ação igualmente enviesada, comprometendo esforços que, muitas vezes, podem estar imbuídos de autêntico compromisso com cidades "justas, sustentáveis e democráticas", como é comum observarmos no campo do Direito Urbanístico. Em outras palavras, vale aqui uma das sabedorias populares que me parecem mais verdadeiras: de boas intenções, o inferno está cheio!

Por fim, importante percebermos que o problema aqui debatido não é um problema do passado, mas se recoloca a todo momento, o que exige que a reflexão aqui esboçada seja constantemente atualizada e aprimorada, no contexto de nossa teoria-prática cotidiana.[7] Não se trata de uma reflexão

[7] A título de exemplo, diria que a mesma reflexão merece ser feita a respeito da regularização fundiária, um tema caríssimo para o Direito Urbanístico e para a política urbana no Brasil, onde o contraste aqui proposto pode ser feito a propósito da Lei Federal nº 11.977/2009, de um lado, e da Lei Federal nº 13.465/2017, de outro, bem como a respeito dos instrumentos de regularização abarcados por ambas. Tratam-se das duas leis nacionais que versaram o tema da regularização fundiária urbana (no segundo caso, urbana e rural) de maneira mais sistemática em nossa história legislativa, definindo um verdadeiro sistema (perdão pela inevitável redundância!) político e normativo, a respeito dessa modalidade de intervenção territorial, no Brasil, definindo princípios, instrumentos, procedimentos e governança. A dialética "progresso" x "regresso" (ou retrocesso) se coloca de modo bastante nítido nesse outro possível contraste, com importantes consequências no campo teórico-prático. Reconheço, no entanto, que este caso possui um diferencial crucial, sob qualquer ângulo: o fato de que ele se coloca num contexto de indisfarçável desconstituição do Estado democrático de Direito e de emergência de um Estado autoritário, de exceção e policial, quiçá protofascista, tal como as recentes análises têm apontado. Trata-se de uma variável nova, que não comparece no contraste desenvolvido nesse ensaio, a desafiar as nossas capacidades, tanto de análise quanto de ação, que merece ser retomada nas reflexões críticas sobre o Direito a serem desenvolvidas no futuro próximo.

simples ou fácil, é de se reconhecer, sobretudo quando estamos totalmente embebidos nas conjunturas históricas em que esses debates se processam, as quais nos envolvem emocionalmente, intelectualmente, politicamente e existencialmente. No entanto, os dois exemplos emblemáticos com os quais eu trabalhei aqui – o Estatuto da Cidade e o Código Civil –, uma vez que constituem peças legislativas com as quais vimos trabalhando ao longo de quase duas décadas, já permitem um olhar com um pouco mais de *objetivação*,[8] que favorece os exercícios de desnaturalização, de relativização e de estranhamento que eu aqui propus. Parece-me que já é amplamente possível filtrarmos as grandes expectativas que o Estatuto da Cidade suscitou em todos os militantes da reforma urbana, não para simplesmente eliminá-las, mas buscando aquele exercício de superação que a tradição marxista tem nos ensinado. Por outro lado, já é possível também filtrarmos a indiferença com a qual costumamos olhar o Código Civil, de modo a perceber as aberturas que ele proporciona ao trabalho de reconstrução do sistema jurídico em direção às cidades almejadas pelos espíritos radicalmente democráticos. Diria, inclusive, que vejo um importante sentido estratégico no exercício de apropriação das instituições civis para os fins da reforma urbana e das lutas pelo direito à cidade, consistente em "*jogar no campo do inimigo*", em desconstruir a casamata armada pelo pensamento burguês, de colher produtos desse pensamento a fim de ressignificá-los, resgatando o que outrora foi bastante desenvolvido pela corrente do "*uso alternativo do direito*", de grande importância na história do pensamento jurídico crítico, sobretudo em períodos pós-autoritários.[9] Acrescento, por fim, que vejo todos os casos acima mencionados não somente como possibilidades, mas, também, e não menos importante, como necessidades, do ponto de vista tanto epistêmico quanto político.

Em suma, em ambos os casos há lições a serem retiradas e aprendizados a serem recolhidos, que podem muito nos ensinar a respeito do presente e do futuro do Direito Urbanístico, a fim de que este possa ser cada vez mais conhecido e praticado criticamente. Assim, o "problema" – por assim dizer – do Direito Urbanístico vai muito além de saber se ele é ou não "*efetivo*", enfrentando o desafio da sua "*implementação*", mas, antes disso, exige-nos uma reflexão mais acurada dos pressupostos nos quais se baseia esse desiderato, bem como das vicissitudes envolvidas em tais processos, sobre as quais busquei aportar alguma reflexão nesse breve ensaio. Ao fim e ao cabo, o desafio é o de repensar essas mesmas categorias – efetividade, aplicação, implementação – que nós, juristas, temos frequentemente acionado e que são mais delicadas e envoltas em complexidades do que supomos. Estas categorias também devem passar por rigoroso crivo crítico, que as problematize, como condição para uma prática à altura dos objetivos que buscamos alcançar, como juristas comprometidos com o direito à cidade.

[8] Conceito que retiro de Pedro Demo (1990), outro metodólogo que considero importante, que o distingue da noção de *objetividade*, que reputa tributária do positivismo filosófico.

[9] Com relação a essa importante corrente do pensamento jurídico, minha grande referência consiste no magistrado gaúcho Amilton Bueno de Carvalho (1992).

Referências

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude; CHAMBOREDON, Jean-Claude. *A profissão de sociólogo*. Petrópolis: Vozes, 1999.

BUENO, Antonio de Pádua Fernandes. *Controle do Parcelamento do Solo Urbano*: legislação urbanística e produção ilegal da moradia. Dissertação, Programa de Pós-Graduação em Direito, Área de Concentração: Direito da Cidade. Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Uerj, 1996.

CARVALHO, Amilton Bueno de. *Direito Alternativo na Jurisprudência*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1992.

DEMO, Pedro. *Introdução à metodologia da ciência*. São Paulo: Atlas, 1990.

DENALDI, R.; Souza, C. V.; BRAJATO, D.; CORREA, L. F. M.; FROTA, H. B. *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo*: regulamentação e aplicação. Série Pensando o Direito n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. 317 p. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-iptu-progressivo-no-tempo-regulamentacao-e-aplicacao/.

FARIA, José Ricardo Vargas de. Função social e IPTU progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. *Anais do XV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional* - ANPUR: Desenvolvimento, planejamento e governança, 30 anos da ANPUR, Recife, 2013.

LIMA, Pedro. Habitação social em projetos de reestruturação urbana: o novo e o velho na OUC Água Branca em São Paulo. *Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR: Desenvolvimento, crise e resistência: quais os caminhos do Planejamento Urbano e Regional?* São Paulo, 2017.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito*. Coleção Primeiros Passos, vol. 62. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. A importância do Código Civil para a política de regularização fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 31, p. 11-29, 2008. Trabalho apresentado no IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, São Paulo, 2006.

WEBER, Max. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. *In*: COHN, Gabriel; FERNANDES, Florestan (coord.). *Weber – Sociologia*. Coleção Grandes Cientistas Sociais, v. 13. São Paulo: Ática, 1999.

Capítulo 8

E a favela veio para o centro

Jacques Távora Alfonsin

1. Introdução

O número das famílias sem teto no Brasil varia conforme os critérios norteadores das pesquisas que servem de base para as estatísticas. Em todo caso, sabe-se que, no Brasil, esse número alcança milhões de pessoas, quase todas pobres ou miseráveis. Com a licença de arquitetos, sociólogos e juristas, a favela está sendo tomada aqui de forma generalizada, como todo aquele espaço físico de terra e de edificação, como um lugar de sem tetos, pela insegurança de vida e de posse da multidão ali residente, deixando-a sob permanente risco de ser removida. Sem garantia do seu futuro destino, no caso de alguma ação judicial, ou outro tipo de violência, como enchente ou deslizamento de terra, impor o desapossamento da sua moradia, se é que se pode chamar de moradia uma situação como esta.

Sob tais limitações de análise, entendemos conveniente dividir o nosso estudo sob inspiração de um jurista espanhol, Antonio Hernández Gil, que foi presidente do Tribunal Supremo da Espanha, cujas lições já nos serviram na defesa político-jurídica de gente pobre, no magistério e em outros artigos de doutrina. Ele coloca em questão, em duas de suas obras, *La función social de la posesión* e *La posesión*, o que entendemos possa ser tomado como base de tudo o que envolve a posse de uma fração de terra, como o próprio conteúdo do direito humano fundamental social de moradia. Ao comparar a função social da posse com a do direito de propriedade, o autor abre oportunidade também para o debate sobre todos os conflitos sociais, refletidos no mundo jurídico, quando esses direitos estão em causa nesses mesmos conflitos:

> A posse ganhou fama de tema difícil. Seria presunçoso negar um fundo de certeza ao assento tradicionalmente repetido. Antes de tudo, há que se deslindar terrenos e não confundir a dificuldade intrínseca com a obscuridade expositiva. [...] Para tal fim, convém ter sempre presente a diferença que existe entre o dado real inevitável, o fator-histórico positivo e o tratamento científico. (GIL, 1969).

O dado real inafastável, o fator histórico positivo e o tratamento científico podem ser estudados em suas implicações recíprocas, ainda que de forma resumida, como eixos principais da crítica jurídica do direito humano fundamental de moradia enquanto condicionado por posse colocada em conflito com qualquer outro direito sobre terra, especialmente o de propriedade. A abordagem seguida de cada um desses eixos pode facilitar, talvez, a compreensão do grande desafio que se encontra implicado no acesso a esse bem de vida, na condição de conteúdo de direito, que o reconhece e pretende garanti-lo, também como parte integrante do direito à cidade.

2. O dado real inevitável

Como acontece diuturnamente no Brasil, tanto no meio urbano quanto no meio rural, o dado real inevitável desse direito é o de a própria vida das pessoas depender da posse de um espaço físico onde se abrigue e, em um Estado que se proponha democrático e de direito, de um modo suficiente, seguro e digno. Integrada no perímetro urbano, a moradia não é um espaço isolado, independente da cidade, de todos os serviços públicos que a servem, do ambiente favorável à convivência humana. As favelas, incluindo-se os cortiços, as áreas imóveis de risco, as subhabitações, as malocas de beira de rios e lagoas sujeitas a cheias periódicas, os barracos colocados sob pontes ou marquises e outros lugares onde multidões pobres ou miseráveis encontram chão, não preenchem, evidentemente, nenhuma daquelas condições, ressalvadas apenas as que já receberam alguma intervenção pública do tipo, por exemplo, de regularização fundiária. Nada disso lhes veta o direito à cidade.

Habitar, morar, residir ou qualquer outra denominação que se possa dar ao direito de moradia implica em respeitar e garantir sua existência, validade e eficácia, como pressuposto de dignidade e cidadania de qualquer ser humano. A ausência de um teto sob tal condição também provoca, por si só, danos irreversíveis em outros direitos humanos fundamentais, bastando lembrar segurança e saúde, por exemplo, para comprovar-se duas das principais características desses direitos, a indivisibilidade e a interdependência. Daí a oportunidade de se avaliar, no nível do respeito à vida inerente ao direito de moradia, quais os efeitos da não satisfação da necessidade humana que lhe dá conteúdo.

A começar por esse dado real inevitável, em coletânea de estudos organizada por Jesús Ballesteros, María José Añon Roig contribui com o artigo *Fundamentação dos direitos humanos e necessidades básicas*. Vale a pena lembrar cinco das lições desta jurista sobre as necessidades humanas, aqui recolhidas para relacioná-las com o direito humano fundamental social de moradia:

Nós não elegemos as nossas necessidades, sobre as quais possamos ter uma atuação positiva ou não; nós não temos que justificar nossas necessidades com razões para dizer que uma necessidade existe; as situações ou estados de necessidade nos colocam diretamente em relação com a noção de dano, prejuízo grave para a pessoa – aqui, oportunamente, a autora distingue necessidade de desejo, mostrando como a primeira é aquela da qual "não podemos escapar", sob pena de: o prejuízo, ou grave detrimento "manter-se exatamente nas mesmas condições, salvo essa situação se ver satisfeita, cumprida ou realizada, não havendo nenhuma possibilidade alternativa de sair disso" –; "não se trata

de contratempos, problemas ou prejuízos passageiros, mas sim de uma 'degeneração' permanente de qualidade da vida humana que há de manter-se enquanto não se obtenha uma satisfação".

A simples juntada de uma certidão do registro público de um imóvel, entretanto, em um processo judicial qualquer, tem sido julgada suficiente para desapossar multidões inteiras de suas moradias, sem qualquer atenção ao uso (!) que o autor da ação contra elas proposta está fazendo da terra onde essas famílias vivem, o que mostra os injustos efeitos que decorrem da desconsideração da necessidade vital contida no direito de moradia como provada por Roig. Da injustiça social, na qual se encontra a causa dessa desconsideração, parece que ao Judiciário está proibido de enfrentar e remediar, mesmo no micro-processo das lides onde ele é chamado a julgar. É como se a função social de propriedade ou da posse não fosse prevista em lei justamente para impedir essa mutilação interpretativa dos fatos, da lei e do Direito.

É o que propomos analisar, também em resumo, no que Gil chama de "fator histórico-positivo", ao qual se refere como segunda base empírica de abordagem da posse. Serve de introdução para esse fator, uma severa e oportuna lembrança de Herrera Flores. Com muita propriedade, dizia este lembrado jurista: "Quando se luta unicamente por direitos – e não pelo acesso aos bens necessários para uma vida digna – já estamos lutando encerrados na jaula de ferro do liberalismo individualista dominante na concepção jurídica ocidental."

3. O fator histórico-positivo

O dano irreversível da histórica ausência de garantias à efetividade dos direitos sociais, como o da moradia, cujo custo nunca merece prioridade nos orçamentos públicos, frequentemente seguido de renúncias fiscais em favor do capital, já alerta para o fato de que, para as necessidades cuja satisfação é inadiável, lembradas por María Roig, visivelmente presentes no exercício efetivo do direito de moradia, o espaço é muito estreito e ao mesmo se proíbe, tacitamente, dar maior atenção. O povo pobre, então, não encontra outra saída que não a da favela. Antigamente, essa só encontrava assento nas periferias, enxotadas pela gentrificação. Agora, até as periferias já se encontram com gente amontoada. Daí ela ter-se mudado para o centro urbano, com a mesma e dolorosa insegurança de posse, que o comprove o incêndio de um edifício de 24 andares no Largo do Paissandu, no centro de São Paulo, abrigo de dezenas de famílias pobres, no dia 1º de maio de 2018. Mesmo sob um ordenamento jurídico privatista e patrimonialista como o nosso, é possível duvidar-se do *dado real inevitável* de que toda a multidão vítima daquele incêndio estava exercendo o seu direito de moradia? Se a resposta for negativa, a favela que veio para o centro de São Paulo chegou ao centro físico da cidade, mas não conseguiu alcançar o centro do mundo jurídico, pelo menos o "oficial".

Aí todo o mérito do Direito Achado na Rua. Para este, não é concebível que um meio de vida, como é a casa, seja negado sem que se traia diretamente o fim ao qual ele se destina, ou seja, o direito à própria vida posto em causa neste sinistro. Trata-se, então, de um direito não escrito, mas existente, válido e eficaz? Sim. A vida não depende de certidão. Esse é o ponto crucial de todos os direitos humanos fundamentais. A idolatria do devido processual legal, onde se encontram encravados o papel e a burocracia, já chegou ao ponto de substituir a natureza. Vale mais o documento do que o corpo da pessoa. Justamente por isso é que a maior parte dos direitos fundamentais sociais vem sendo historicamente garantida pelo Direito Achado

na Rua e não pelo Estado. Nem se precisa do jusnaturalismo, frente a essa realidade, para se demonstrar como é classista e artificial a polêmica sobre se a eficácia dos direitos humanos fundamentais sociais vale somente para as relações jurídicas das pessoas com o poder púbico e não para as relações privadas.

Basta a leitura da quantidade de leis, de doutrina e de árduas construções jurisprudenciais que, muito antes de sua formulação oficial, como ato de um Estado, já tinham sido reconhecidas, de fato, como direitos e, assim, respeitados como se fizessem parte de um ordenamento jurídico dotado de autoridade e sanção, tanto fora como dentro do Estado. Esta não seria uma perigosa porta aberta para todo o tipo de ativismo administrativo ou judicial? – Responda-se tal pregunta por outra, para desarmar a provocação maliciosa que ela esconde: o ativismo judicial só vicia o direito não escrito, aquele que vem da rua? Além desse tipo de inconveniência não se encontrar imune, o direito positivado, escrito, vale contra o seu risco, na interpretação e aplicação de qualquer direito, a advertência até de um famoso positivista (!), dos mais famosos juristas brasileiros do século passado, quando pergunta sobre onde mora (!) o direito:

> Onde ele reside? Nos nossos espíritos? É muito frágil repositório para energias que domam a todos; e uma coisa é o direito e outra o conhecimento, a ideia, o sentimento do direito. Só nos Códigos e nas leis escritas? Não; porque não precisa ele, sempre, de estar no papel para atuar, e nem do que se lança nos pergaminhos, nos livros, nos diários oficiais, ainda que leis se digam, merece o nome de regra jurídica. Na sociedade? Sim; é ali que o haveis de encontrar, na vida social, um de cujos elementos é ele; e, se quereis vê-lo, provocai-o, feri-o, que não tardará o vejais no que ele tem de mais perceptível, que é a coerção, ou no que há de mais geral e revelador da solidariedade inerente aos corpos sociais: a garantia. (PONTES, 1972, p. 86)

Datada de 1972, quando fazia 50 anos que a primeira edição tinha sido publicada, essa lição do velho Pontes pode até ser questionada hoje, pelo menos no que concerne à garantia devida aos direitos sociais, como o da moradia. Sua confiança na solidariedade, entretanto, como condição imprescindível para esse enfrentamento da injustiça aparecer coletivamente já antecipava o lugar e o tempo do Direito Achado na Rua e não nos "pergaminhos". Aliás, como ele mesmo já advertira um pouco antes, na mesma obra:

> [...] se atentais na continuidade da evolução, reconhecereis aquela mesma solidariedade no tempo, que produz a conexão orgânica das instituições jurídicas com o caráter do povo e as íntimas necessidades do grupo social. Para a semelhança entre o nascimento do próprio homem e o advento das instituições novas, proveu a coincidência com o próprio jorro de sangue. (PONTES, 1972, p. 82)

É isso. Não se trata de qualquer solidariedade. O direito que não está nos "pergaminhos", encontra-a muito mais presente na rua e entre o *grupo social* do povo pobre, sem teto, muitas vezes com fome e, em matéria de moradia, aquele cujo sangue tem sido derramado frequentemente na execução das liminares possessórias que, de fato, lhes negam esse direito. A pretexto de salvaguardar posses e propriedades, mesmo quando essas são criminosas, ladras de terra por não cumprirem sua função social.

Aí mora o paradoxo: nem por isso o direito de moradia morre pela execução de uma liminar saída do direito dos pergaminhos. O Direito Achado na Rua resiste até à sua *revogação*. No caso da moradia desapossada pela ação de reintegração de posse, ele volta para a rua, se empodera e vige de novo na

rua e na favela. Basta lembrar-se de um exemplo, rigorosamente relacionado com o direito de parte de uma multidão, com moradia em uma favela, ter agora a possibilidade de ficar onde se encontra, livre de remoção, adjudicada ao reconhecimento do seu direito à regularização fundiária, depois de ter sido desapossada no mesmo ou em outro lugar.

Isso não cai do céu, já vigia (!) como direito, desde o momento em que, pela força do movimento popular em sua defesa, pobre e sem dinheiro para comprar terra onde morar, ela se viu forçada a ocupar o primeiro espaço disponível que encontrou para aí exercer posse de um bem indispensável à sua vida, mesmo quando essa esteja reduzida à sua sobrevivência.

Essa modalidade de proteção da moradia já existia, assim reconhecida sem carimbo oficial muito antes de viger qualquer lei escrita, o que nos convida a relembrar o quanto a função social da posse da terra, na maioria das ações possessórias que envolvem multidões pobres como rés, nunca ou quase nunca, é cogitada pelo Judiciário. Felizmente, já estão aparecendo muitos oásis no meio desse deserto, que os limites deste estudo não possibilitam ser aqui comentados.[1]

4. Tratamento científico

O mesmo Pontes de Miranda (2002) ousou afirmar, em clara antecipação da doutrina constitucional, posteriormente defendida por Peter Haberle, sobre o que o último identifica como a "comunidade aberta dos intérpretes da Constituição", o seguinte:

> Os atos jurídicos, os atos da vida que não vão aos tribunais, são o maior repositório do Direito aplicado. Nos dados colhidos o pensamento escolhe o que se possa generalizar, e de tal preocupação abstrativa deriva o formalismo científico, algo de perigoso como o formalismo lógico. No Direito, avulta o risco, devido à missão investigadora e de certo modo postulante deixada aos profanos. Forma-se muita vez todo um sistema de regras escritas entrosadas e solidárias que constitui saber inútil posto que elegante, toda uma ciência abstrata e possível, senão estivesse em plena contradição com as circunstâncias, com a atualidade, a atualidade da vida. [...] A postura do espírito crítico diante da obra legislativa não poderia deixar de ser assaz fecunda para a ciência: revolveu a terra e trouxe à árvore social o forte alimento da realidade. A legislação abstrai; são mais ricas, mais concretas (principalmente muito mais concretas), posto que o não pareçam, a doutrina e a jurisprudência. [...] É preciso que a cidade seja feliz, escreve PLATÃO, nas Leis; ora, para isso, duas coisas são de mister: não cometer injustiça, não a sofrer. Não é difícil a primeira, mas é infinitamente mais difícil adquirir o poder necessário para não suportar.

Como se observa, é possível encontrar-se, mesmo em um autor positivista, uma extraordinária base retórica para a sustentação de que: a) existe um espaço de realização do Direito que não chega aos tribunais, seja por virtude do ordenamento jurídico quando é aceito e respeitado, seja por força da justiça feita

[1] Uma publicação da Terra de Direitos, todavia, *Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários*, 2017, demonstra esse progresso, acrescentando o quanto a mediação tem contribuído para oferecer solução para esse tipo de lide.

pelas próprias mãos das vítimas das injustiças que a sua aplicação pode criar; b) são injustos os efeitos da legislação refém de um formalismo lógico que não arrisca vencer a distância que o mantém alheio à realidade onde vivem os "profanos". Entre esses, para o que nos ocupa aqui, encontra-se todo o povo pobre com direito à moradia, mas sem acesso a ela; c) mais do que a conveniência de tal distância ser vencida, ela não deve ficar limitada a uma hipótese facultativa, mas o espírito crítico da lei é tão necessário para a sua interpretação e aplicação como a realidade do alimento é imprescindível para matar a fome; d) essa fome tem sido saciada muito mais pela doutrina e pela jurisprudência do que pela lei. Não é de se estranhar essa conclusão, pois os repetidos defeitos da última são logo sentidos pelas duas primeiras, nisso O Direito Achado na Rua antecipa a sempre oportuna suspeita de qual poder partiu a iniciativa de elaboração da lei, que legitimidade pode-se esperar dela quando for aplicada; e) se a cidade só é feliz quando e onde cada pessoa ou entidade preocupa-se em não cometer injustiça, é óbvio que ela deve enfrentar a dificuldade de tudo quanto é preciso fazer para não suportá-la e vencê-la. Como está presente nessa obrigação solidária, o direito à cidade, embora quão longe ainda nos encontremos de cumpri-la!

Poucos motivos de organização do poder político-jurídico exigem tanta convergência de ação como aquele que oferece resistência contra a injustiça, especialmente a injustiça social. A conscientização do sentido comunitário que se encontra latente na cidade, quase sempre puxada por movimentos populares, tem capacidade já provada no passado para conquistar essa união de frente contra as manipulações ideológicas que, quando não conseguem mascarar os males da injustiça social, transferem toda a responsabilidade pelos seus efeitos às suas próprias vítimas. Um modo violento e solerte de separá-las da cidade e do direito que a esta corresponde.

Qualquer decisão judicial faz o mesmo quando esquece ou ignora a injustiça social como a verdadeira causa da existência das favelas. De regra, as liminares deferidas em ações possessórias para desapossar a multidão ali residente preferem a injustiça praticada individualmente por um proprietário ou possuidor que descumpre a função social da terra, nisso prejudicando todo mundo, do que a justiça social que O Direito Achado na Rua garantiu ao bem que se encontra em causa, em benefício de todas(os). A função social da posse, nesse caso, se fosse realmente respeitada, seria o remédio eficaz contra o descumprimento da função social da propriedade.

Parece existir, então, um surpreendente catálogo de legitimação, nessa lição de Pontes (1972), para um direito achado na rua empoderar o direito humano fundamental social de moradia, previsto em letra expressa da Constituição Federal, em seu art. 6º, especialmente quando a correlação de forças econômico-políticas estiver desequilibrando a elaboração das leis orçamentárias em prejuízo dos direitos humanos fundamentais sociais. Servir-se o direito à moradia, porém, das tutelas de urgência e evidência, para fortalecer as suas garantias, precisa ele estar prevenido de que essas têm predominado justamente em sentido contrário, utilizadas contra multidões de pobres, rés em ações possessórias ou reivindicatórias. Nunca, ou quase nunca, lembram-se das urgências e das evidências inerentes à satisfação da necessidade de morar. É como se urgência e evidência, a serem tuteladas, só possam ser cogitadas quando o direito patrimonial estiver sob lide, mesmo quando esse – aí a enormidade do erro hermenêutico de aplicação da lei – não cumpre com a sua função social. Ainda está para chegar o dia em que uma tutela de urgência alcance liminar capaz de ser executada com sucesso imediato, impedindo os profundos efeitos daquela injustiça social, de regra presente na distribuição da terra,

refletida no descumprimento dessa função, da especulação imobiliária, do poder político que preside as previsões orçamentárias que deixam de reservar verbas indispensáveis à cobertura do custo das garantias devidas aos direitos sociais. Do verdadeiro esbulho praticado contra esses direitos sociais e os que protegem o meio ambiente pela chamada liberdade de iniciativa econômica, quando essa sepulta mangues, dizima o que resta de sombra vegetal no meio urbano, impermeabiliza o solo, avança sobre áreas de preservação permanente, aumenta o efeito estufa, suja a terra, o ar e as águas.

Se isso tudo acontece como resultado de uma cultura jurídica convencida de que é dessa forma que se garante justiça, efeito de uma tradição privatista e patrimonialista hostil aos direitos humanos fundamentais sociais, não se explica nem se justifica. Quando esse caos prevalece, os direitos fundamentais sofrem de uma função ideológica para não revelarem, à grande parte dos seus intérpretes, inclusive presentes no Poder Judiciário, o que realmente não são, mas têm sido, ressalvadas muito raras exceções: uma concessão às/aos pobres, um favor do poder socioeconômico-político capitalista, registrado em letra de lei, para não passarem dessa previsão, melhor dito, dessa farsa. Quem aplica as leis sobre tais direitos, desprevenido dessa armadilha, pode nem se dar conta do quanto elas servem para aquietar sua consciência e descompromisso, reproduzindo a injustiça social.

Felizmente, em vários precedentes jurisprudenciais do Brasil, estão aparecendo muitos oásis no meio deste deserto, mas os limites impostos a uma coletânea de estudos, não permitem ser aqui comentados. A nossa contribuição, ora submetida à crítica das(os) nossas(os) leitoras(es), pode ser concluída com mais uma lição de Antonio H. Gil, sobre função social. Bem analisada, ela resume as razões pelas quais o descumprimento da função social da propriedade é uma das principais causas da existência das favelas e do desrespeito oficial e privado ao direito de moradia. Por outro lado, como o simples reconhecimento de eficácia da função social da posse seria suficiente para garantir uma cidade sem favela, com o direito de moradia estendido a todas(os) que ali convivam: "A função social da propriedade se estriba no que há nela de eliminável. A da posse se baseia, antes de tudo, no que ela tem de imprescindível" (GIL, 1969).

Referências

GIL, Antonio Hernández. *La función social de la posesión*. Madri: Alianza Editorial S.A., 1969.

GIL, Antonio Hernández. *La posesión*. Madri: Editorial Civitas S.A., 1980.

BALLESTEROS, Jesús; ROIG, María José Añon. *Derechos humanos*. Tradução nossa. Madri: Tecnos S.A., 1992. p. 103.

FLORES, Herrera. *In*: MARTÍNEZ, Alejandro Rosillo. *Repensar os direitos humanos no horizonte da libertação*. Cadernos IHU ideias 215, São Leopoldo: Unisinos, 2013. p.47.

MIRANDA, Pontes de. *Sistema da ciência positiva do direito*. V. IV. Rio de Janeiro: Borsoi, 1972. p. 82-86, 128-131.

TROMBINI, Maria Eugenia. *Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários*. Curitiba: Terra de Direitos, 2017.

MIRANDA, Pontes de. *Pluralismo y Constituición Estudios de Teoría Constitucional de la sociedade Abierta*. Madri:

Tecnos, 2002.

Capítulo 9

Notas para um (des)curso de Direito Urbanístico

Julia Ávila Franzoni
Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino
Labá – Direito Espaço Política[1]

Partimos da situação, do espaço, do contexto, do território e do corpo para propor, neste ensaio, a partir de um jogo de palavras, mas não de luzes, um *(des)curso* de Direito Urbanístico. Entendemos que o curso hegemônico da dogmática jurídica brasileira segue trajetória que tende a *despacializar*[2] o direito dos fenômenos que ele cria, enreda e representa. As relações sociais, os eventos e os corpos que produzem direito integram a juridicidade ainda quando não enfileirados no rol das fontes clássicas do Direito. Não há Direito anterior, pairando descolado dos acontecimentos, inscrito nas leis, nas decisões judiciais, na letra dos cânones, que empurra desde fora os eventos à espera de ser aplicado. O Direito desdobra-se com/no mundo, aqui e agora, fazendo parte dos processos em que está implicado e que apenas julga deste outro lugar. Nossa aposta não é *discurso* de apresentação de uma nova dogmática, nem recurso que apela à negação daquilo que somos herdeiros jurídicos. Contra a tendência de *despacialização*, ensaiamos método sempre provisório que testa a potência dos enredos entre Direito e espaço e concomitantemente opera a juridicidade urbana no mesmo plano dos acontecimentos que a coconstituem.

[1] Direito Espaço Política (Labá) é laboratório de investigação teórico-prática de experiências e de saberes que enredam direito e espaço na sua constituição, vinculado à FND-UFRJ. As apostas discutidas neste capítulo são fruto de debates travados ao longo dos últimos anos entre os(as) pesquisadores(as) do Labá, Julia Ávila Franzoni (professora da FND-UFRJ); Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino (doutorando do PPGD/UFPR); Álvaro Pereira (professor da UNIFESP), Giovanna Bonilha Milano (professora do Instituto das Cidades - UNIFESP); e Leandro Franklin Gorsdorf (professor da UFPR).

[2] Noutra oportunidade, esmiuçamos o conceito: "A tendência à invisibilização da presença do espaço no direito, como substantivo, geraria o neologismo 'desespacializar'. Nesta pesquisa, optamos, por estilo e simplificação, o termo 'despacializar'. […] Ao tenderem a 'despacializar' o direito, certas práticas – predominantes – despolitizam o papel que a espacialidade ocupa na produção de fenômenos jurídicos e, ao fim e ao cabo, decidem e disciplinam quem vive, quem morre e como" (FRANZONI, 2018, p. 33-38).

Trabalhar o Direito desde a perspectiva dos acontecimentos é comprometer-se com ciência situada, prática teórica que não apenas replica a vontade de verdade, mas que disputa ressabiadamente a própria produção de verdade no campo objetivo-crítico, tendo como motor reflexivo a reprodução da vida concreta em sua multiplicidade.

O importante diagnóstico da ineficiência do festejado marco regulatório urbanístico nacional, do fetichismo da lei (e de sua aplicação seletiva e ambígua) e da excessiva crença no planejamento como solução para a desigualdade socioespacial e para a corrupção urbanística deve levar a crítica a patamar não puramente pragmático, reconhecendo-nos como partícipes e cúmplices dos processos que analisamos e construímos. A raiz dos problemas de operadores, doutrinadores, professores, estudantes de Direito Urbanístico – ou mesmo do direito à cidade, em sua vertente mais arrojada – nos implica na prática e no discurso que tende a *despacializar* a juridicidade. Não estamos fora e não somos outros que os acontecimentos que analisamos, pensamos e praticamos.

Não se trata de negar o lugar da tradição crítica de parte da literatura jus-urbanística brasileira que, histórica e fundamentalmente, constituiu e firmou campo de luta nas mesmas trincheiras e, por vezes, lado a lado com as entidades, coletivos e movimentos sociais de reforma urbana no país. Ao contrário, nossa provocação de (des)curso busca radicalizar este espólio vivo da crítica urbanística, intensificando-o em um movimento que desdobre ação e pensamento nas situações em que o direito vem se constituindo com e por meio da produção do espaço nas cidades, seja por seus portadores "profissionalizados" do sistema de justiça (MILANO, 2018), seja pelos seus muitos outros, como as comunidades em movimento (FRANZONI, 2018). Em certa medida, é também sinalização de que a aplicação crítica do Direito Urbanístico jamais poderá eximir-se de um nível de crítica *interno* ao próprio fazer jurídico: sua práxis, sua gramática, suas instituições, seus rituais, seus pontos cegos. Vivemos em corpos, signos e formas jurídicas que negam e/ou invisibilizam os modos em que nos reproduzimos, construímos, transformamos corpos, espaços e direitos. Experiências com chance de futuro, abertas ao direito e ao espaço, demandam uso não meramente instrumental da juridicidade, aposta reificadora que, ao final, empodera um saber enclausurado na mão de poucos. Um percurso do direito *da* cidade rumo ao direito à cidade nos impõe enfrentar a questão de como e onde direito e espaço tem se enredado, perguntando-nos pelos usos e modos que transformam as posições dos corpos em arranjos mais ou menos justos aqui e agora, sob pena de recair em armadilha que reforça o polo da regulação.

O vetor desse movimento são os modos, os usos, os enredos e os afetos que agenciam corpos, direito e espaço nas situações concretas: o que move ação e pensamento são os desdobramentos jurídico-espaciais situados (FRANZONI, 2018). Assim, a perspectiva político-epistêmica aqui ensaiada assume compromisso teórico-prático com a vida cotidiana e com os saberes acadêmicos e não acadêmicos, oficiais e ditos *populares* (inclusive jurídicos, inclusive urbanísticos), declarando seus engajamentos e não os mascarando no lugar de fala (RIBEIRO, 2017) da neutralidade ou da abstração. Deixar-se mobilizar no/pelo direito e espaço é tomar um lugar, uma posição, um lado, uma parte na partilha desigual, quando não um partido mesmo.

A tarefa epistêmica não é tanto a de compreensão e a de interpretação das situações jurídico-espaciais e dos regimes legais, mas a de multiplicar, potencializar e implicar-se no mundo que já está aí, desdobrando-o (FRANZONI, 2018). Ação e pensamento de Direito Urbanístico enredados nos conflitos em que as

disputas por posições espaciais/corpóreas são também lutas por direitos como processos de tomada e de controle dos usos, dos símbolos e das coisas produzidas jurídico e espacialmente: a cerca, a casa, a infraestrutura, a rua, a praça, a norma, os sujeitos. Esse movimento pode anunciar agenciamentos e montagens dos corpos e de suas condições de existência que não cabem nas mediações da forma-jurídica convencional e deslocamentos concretos que não se tratam apenas de resistência, mas de "reorientação espacial" (PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2017, p. 211): os conflitos, as disputas, as rupturas e as distonias mudam a posição e a situação dos corpos, renegociam onde e o que está em jogo, alterando a produção do direito e a sua materialidade. Tal perspectiva, portanto, começa colocando por terra qualquer espécie de *pacificação social* como objetivo finalístico autoatribuído do direito e das instituições jurídicas.

O giro espacial[3] articulado com a teoria jurídica traz a dimensão da espacialidade como princípio (des)organizativo do pensamento e, como consequência, a virada materialista é operada de forma a abraçar a coconstituição entre os fenômenos jurídicos e os espaciais. A preocupação com o direito e com o espaço pode refazer os limites e as nuances do nexo entre juridicidade, materialidade e poder. A tendência à *despacialização* do direito – ação que oculta a presença dos corpos, da matéria e da complexidade factual – opera para perpetuar os mitos de universalidade e de unidade do jurídico, em menoscabo às dimensões materiais que entoam a diferença e a simultaneidade das experiências de vida. Esses mitos têm servido para perpetuar a identidade fixa, os mecanismos de representação e a propriedade privada, construindo uma distinção aparente entre proibido e permitido, legal e ilegal (FRANZONI, 2018). A espacialidade traz consigo a inescapável pluralidade e diferença que a juridicidade encerra. Com, pelo e no espaço, o direito depara-se com sua condição situada e fragmentária, sua provisoriedade e mundaneidade. Ao mesmo tempo em que o título de propriedade busca narrar relação jurídica e social umbilical entre o suposto dono e seu imóvel, a execução de uma liminar de reintegração de posse revela inúmeras circunstâncias que vão além de sua áurea mandamental estabelecida pela lei, produzindo um enredo distinto e condicionado.

Compreender direito e espaço em uma coconstituição é também reconhecer, como dito, que as dobras jurídico-espaciais emergem dos corpos que as constituem – e não de uma transcendência. São os atos de tomada de territórios e de ocupações urbanas de moradia e a resposta judicial dos supostos titulares da área que despertam relações jurídico-espaciais inusitadas entre proprietários, posseiros e Estado – e não o mecanismo de subsunção da regra do artigo 544 e seguintes do Código de Processo Civil. No conflito, não apenas se *aplica norma*, mas se *produz direito*. Afinal, se, na mitologia, a terra é a mãe do direito (SCHMITT, 2003), na historiografia, os movimentos conflitivos que se inauguram e se refazem, compondo táticas legais e extralegais dos envolvidos, alteram tanto o conteúdo quanto a consequência e o lugar do direito e dos corpos nessas relações. Direito e espaço são constantemente reorientados e renegociados na pragmática de se fazer mundos – em um contexto estruturado por injustiças e desigualdades em que a negociação nunca é simétrica. A lógica do pacto e do contrato

[3] "Em suma, o giro espacial do direito apresenta duas oportunidades: primeiramente, a de reavaliar a espacialidade jurídica, nomeadamente, a inovadora imprevisibilidade do espaço que agora flui para dentro do direito. E, em segundo lugar, a de recuperar a justiça espacial de um regionalismo socialmente difuso e geograficamente aplicado, advogando, ao mesmo tempo, por um conceito de justiça espacial interno ao direito, pois é geralmente (e injustificadamente), este último a maior lacuna do discurso espacial, acreditando-se que o jurídico está suficientemente representado pelo discurso político" (PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2018, p. 638).

mascara os lugares ocupados por cada uma das partes em uma partilha do mundo em que a igualdade mais mascara do que descreve. A potência do conflito é desmascarar essas premissas ficcionais, essa imaginação jurídica.

A forma jurídica, conceito que abrange o marco regulatório, os arranjos de programas e de políticas públicas, figura como ideia normativa que impulsiona as estratégias de regulação das relações sociais em um dado tempo e espaço. Essa forma tem graus de aproximação distintos dos fenômenos sociais que regula e tende a forjá-los de maneira distorcida e mistificada: como abstração concreta, a forma jurídica apresenta características de universalidade que invisibilizam as relações sociais específicas que tendem a determiná-la (PACHUKANIS, 2017). Ao invés de poder *sobre* as coisas e os corpos, há que se problematizar o poder *com* as coisas e os corpos, em um giro espacial que questione os padrões jurídicos de espaço e de sujeito. "A sobreposição da governança biopolítica (controle sobre a vida) e da geopolítica (controle sobre o espaço), oferece novas perspectivas sobre uma série de questões sociojurídicas" (KENAN, 2017, p. 6, tradução nossa). Uma primeira questão a ser reconstruída diz respeito à concepção de Estado e, como consequência, a de norma e de plano estatal. Entendido não mais como um poder ou como instituição acima e separada da sociedade, mas "como produto de uma miríade de interações localizadas" (AZUELA; MENSES-REYES, 2016, p. 169), a forma estatal redescobre sua ínsita materialidade.

Parte-se da hipótese de que as miríades de relações que integram Estado e forma jurídica convergem à normalização de determinada ordem espacial das coisas, em múltiplas escalas. As formas em que o direito tende a vincular os espaços e os corpos não refletem as maneiras pelas quais as pessoas estão realmente conectadas aos lugares nos quais vivem, trabalham e reproduzem suas vidas. O regime próprio de conexão espaço-corpo determinado pela forma jurídica (via cidadania, domicílio, propriedade, trabalho e outros instrumentos), produz espaços em que alguns corpos/comportamentos/usos são permitidos e outros interditados.

Essa perspectiva abre a possibilidade de se trabalhar a ação estatal em vários contextos, capturando as diferenças de escala, como a esfera do município e a da federação (mas também do corpo e da casa) e, ainda, a pluralidade de interesses contrapostos, como a necessidade de efetivar políticas sociais e de manter o desenvolvimento econômico. Ademais, o direito deixa de ser encarado apenas como algo dado pelo Estado, mas como prática complexa inserida no espaço estatal, com sua lógica específica e também indeterminada.

Se o direito é um modo situado de imaginar o mundo (GEERTZ, 2013), as diferentes escalas e espacialidades dessa imaginação reorientam e reposicionam a juridicidade. Povos indígenas e povos de terreiro não aderem (unicamente) à territorialidade do estado-nação, mas concebem um mundo de relações de parentesco que atravessa fronteiras enredando comunidades e mesmo continentes, em uma teia transatlântica de alta densidade geopolítica. Nômades e andarilhos não imaginam o habitar como um conjunto de relações que orbita ao redor de um domicílio, mas como um conjunto de caminhos e linhas por meio das quais se vive e, por si mesmo, tornam-se devir máquina de guerra antiestatal (DELEUZE; GUATTARI, 1996). Todas essas sensibilidades jurídicas espacializam corpos à sua maneira, não negando a existência do Estado e da forma jurídica, mas situando-os para além (ou aquém) deles.

Embora a face mais visível da forma jurídica seja a lei e a norma, outro dispositivo de mediação fundamental à produção de direito e espaço nas cidades é a forma planejamento. O plano é também mecanismo instituído no e pelo "espaço estatal" (ELDEN; BRENNER, 2009) para representar as decisões e estratégias de dada população para um determinado território ou bem jurídico. Em relação aos desdobramentos jurídico-espaciais, interessa discutir como o plano *representa*, separando os espaços, os corpos, os direitos da *decisão*. *Um*, descontextualização: o plano tende a impor lógicas de regulamentação alheias à realidade socioespacial em que é aplicado, confirmando, não raras vezes, reproduções da colonialidade do poder e do saber (QUIJANO, 2005). *Dois*, criminalização: ao impor certos usos e ocupações ao território, o plano tende a selecionar – por exclusão – os modos de vida a eles compatíveis, negando os outros. *Três*, ilegitimidade: os mecanismos de participação popular tendem a confirmar uma função majoritariamente autorizativa e formal, diminuindo o custo político dos planos, sem, contudo, informá-los pluralisticamente. *Quatro*, acumulação: os planos tendem a se instrumentalizar como ferramentas à serviço dos nexos entre Estado e capital em suas dinâmicas reprodutivas (FRANZONI, 2018).

Pensar/praticar a forma planejamento, as formas jurídico-urbanísticas em sua coemergência espacial – não há outro mundo, não há saída (MBEMBE, 2017) – alia-se à tarefa de investigar e discutir processos que constituem, em suas interseções e sobreposições, práticas racistas, misóginas, classistas e heteronormativas. A abertura corresponsável e situada à perspectiva biopolítica da produção do direito/espaço, atem-se ao *per-curso* no intervalo de práticas, de acontecimentos, de saberes, que falam sobre algo que não estava ali antes – a produção do direito e do espaço é também constituição de sujeitos, marcados por distintos regimes de identificação. As políticas de cadastramento e critérios para beneficiamento de programas sociais, a vinculação entre domicílio formal e cidadania, as decisões urbanísticas sobre onde e como se instalarão grandes projetos e as estratégias de despossessão atreladas aos instrumentos urbanísticos negociais são dinâmicas jurídico-espaciais que reproduzem subjetividades políticas, constituindo "identidades territoriais" (FORD, 2001): não só pelo *status*, pela classe, os sujeitos estão vinculados aos seus regimes de direitos, de privilégios e de deveres, mas também pelos lugares que ocupam nos espaços, pelo corpo como *locus* que é atravessado por interseções de marcadores sociais. Também por isso, as constantes rupturas e os desarranjos trazidos pelo inesperado das disputas, pela resistência ativa e cotidiana, pelas inconformidades possíveis nos acontecimentos trazem de volta a abstração da forma jurídica – da norma, do plano, da decisão – de modo polêmico, escancarando, pela sua materialidade, que há maneiras melhores e piores de viver, de usar e de localizar os direitos.

A interseccionalidade trabalhada espacialmente (bio e geopoliticamente) permite, ainda, compreender que as várias temporalidades legais estão ligadas também aos diferentes modos de espacialização (VALVERDE, 2017, p. 63). As representações jurídicas sobre o tempo tendem a retratá-lo como dimensão unidimensional, confundindo-o com progresso. O lugar informal, como o território irregular de ocupações urbanas, é representado como um espaço atrasado, que deve ser integrado à temporalidade da cidade legal. Ou então, um espaço fora do tempo: outros modos de vida e de organização social – especialmente os coletivos – são nominadas de *tradicionais*, atrelando uma carga de obsolescência aos sentidos de ancestralidade. E, da mesma forma, as pessoas que ali vivem têm sua cidadania contida e limitada pelo espaço-tempo da espera por regularização e por reconhecimento que garantam inclusão e não *assimilação*. São essas figuras que, por exemplo, condicionam o direito de se

ter acesso a benefícios sociais ou diferenciam legitimidades de uso da terra, distinguindo posse nova e posse velha das ocupações urbanas, distinguindo posse de mera *detenção* de bens públicos (impendido que se projete como lar, como moradia, a praça utilizada pela população em situação de rua, por exemplo). Também é essa representação que impõe uma dinâmica linear às possíveis negociações de conflitos, não diferenciando ritmos e procedimentos a depender dos acontecimentos vivenciados no território, como a morte de pessoas e companheiros de luta e as celebrações comunitárias.

O avanço dos mecanismos de controle sobre os corpos e as condições de produção da vida estão entrelaçados na juridicidade que se ilude em abstrações – a inflexão neoliberal vivenciada no Brasil e intensificada pelo golpe jurídico-parlamentar, são o escárnio dessa legalidade "sem matéria". Essas rupturas e suspensões que se querem formais e transparentes, fazem mundos, renegociam as posições dos corpos e intensificam situações de injustiça. Quais engenharias jurídico-espaciais têm sido mobilizadas nesses processos? Como a forma jurídica tem avançado sobre bens e sobre atividades comuns, como instrumento produtor da atmosfera de mercantilização da vida? Onde e como os compromissos perversos da forma jurídica com a negação da vida têm sido denunciados e reconstruídos? As discussões que se enredam pelas diferentes situações de opressão e de desigualdades produzidas pelas dinâmicas de invisualização entre direito e espaço – a despacialização – podem ser parcerias de estratégias de proliferar multiplicidades, de trazer à tona direitos achados nos corpos, na rua e nas encruzilhadas, até agora. Como direito, espaço e política se enredam? Onde, nessa trama, o Direito Urbanístico se situa? Será que levar a sério o espaço pode reposicioná-lo, fragilizá-lo, minorá-lo sem suplantá-lo? Eis um (des)curso do método.

Referências

AZUELA, Antonio; MENSES-REYES, Rodrigo. The everyday formation of the urban space. Law and Poverty in Mexico City. *In: The expanding spaces of law*: a timely legal geography. 167–89. Stanford, California: Stanford Law Books, an imprint of Stanford University Press, 2014.

BRENNER, Neil; ELDEN, Stuart. Henri Lefebvre on State, Space, Territory. *International Political Sociology*, n. 4, dez. 2009, 353 -77. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2009.00081.x.

DELEUZE, Gilles; GUATARRI, Felix. *Mil Platôs*. São Paulo: Edições 34, 1996.

FORD, Richard T. Law's territory: a history of jurisdiction. In: *The legal geographies reader*: law, power, and space, 200–217. Oxford, UK - Malden, Mass: Blackwell Publishers, 2001.

FRANZONI, Julia Ávila. *O direito & o direito*: estórias da Izidora contadas por uma fabulação jurídico-espacial. (Tese). Faculdade de Direito e Ciências do Estado. UFMG. Belo Horizonte, 2018.

GEERTZ, Clifford. *O saber local:* novos ensaios em antropologia interpretativa. Petrópolis: Vozes, 2013.

KEENAN, Sarah. *Subversive Property*. Law and the production of spaces of belonging. 1. ed. Social Justice. New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2015.

MBEMBE, Achille. *Crítica da Razão Negra*, n. 1, 2018.

MILANO, Giovanna Bonilha. *Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2018.

PACHUKANIS, Evguiéni B. *Teoria geral do direito e marxismo*. São Paulo: Boitempo, 2017.

PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Quem tem medo do espaço? Direito, geografia e justiça espacial. Traduzido por Maria Fernanda REPOLÊS, Julia Ávila FRANZONI, e Thiago HOSHINO. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG* 70, 15 fev. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.12818/P.0304-2340.2017V70P635.

PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. *Spatial justice*: body, lawscape, atmosphere. Space, materiality, and the normative. Milton Park, Abingdon, Oxon [UK] ; New York, NY: Routledge, 2015.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*: *Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf.

RIBEIRO, Djamila. *O que é lugar de fala?* Feminismos plurais. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

SCHMITT, Carl. T*he Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*. New York: Telos Press Pulishing, 2003.

VALVERDE, Mariana. Time thickens, takes on flesh. Spatiotemporal Dynamics in Law. *In*: *The expanding spaces of law*: a timely legal geography. Stanford, California: Stanford Law Books, an imprint of Stanford University Press, 2014. p. 53-76.

Capítulo 10

A produção da cidade ilegal: processos de estigmatização e criminalização de espaços urbanos

Alícia Soares, Ana Antic, Catarina Sula, Gabriel Carvalho, Gabriel Mariotto, Gianluca Biagini, Grazielly Rocha, Guilherme Novaes, Gustavo Formenti, João Sano, Laura Gonzaga, Leticia Kleim, Mariana Guerra, Marianna Haug, Raiany Boaventura, Samaerika Santos e Taís Fagundes
Núcleo de Direito à Cidade

1. Introdução

No que refere o tema da produção urbana, o que está em jogo nada mais é do que a visão da cidade como mercadoria. Para essa visão, predominante no atual contexto capitalista e fortalecida pelo discurso neoliberal que impera em nossa realidade, a segregação dos espaços e modos de vida é absolutamente necessária para se criar uma especulação que possibilite as maiores taxas de lucro possíveis aos investidores da área. Para isso, é muito interessante que haja espaços na cidade em que as condições de vida são degradantes ao ponto de não inspirar ninguém a morar lá, exceto se por necessidade. É interessante que esse seja o local onde reina a ilegalidade e a violência, justificando a presença policial ostensiva e o tratamento desmedido que os habitantes desse espaço recebem normalmente da força policial. Tudo isso interessa na venda do espaço e do modo de vida opostos, que não seria possível sem a produção intencional dos espaços urbanos vistos como ilegais.

2. A criminalização dos espaços

2.1 A produção da segregação urbana

A produção dos espaços urbanos nesse contexto capitalista e neoliberal vai se configurando e gerando uma série de contradições que refletem cotidianamente na vida das pessoas. Ao passo que a segregação urbana é produzida, fazendo com que a população mais pobre tenha acesso a apenas determinadas regiões onde o preço do imóvel é mais barato diante da dinâmica impositiva do mercado imobiliário, a urbanização e o crescimento das cidades faz com que essa segregação, a partir da distância entre os espaços físicos, seja cada vez mais difícil.

Assim, os processos de gentrificação, ou seja, a elevação do preço dos imóveis de determinada região que resulta na expulsão da população de baixa renda do local, continuam acontecendo, fazendo com que a população pobre more em locais cada vez mais afastados dos centros e passe muito tempo dentro dos meios transportes (VILLAÇA, 1986).

Porém, diante do inchaço urbano, em várias regiões das cidades, as populações de alta e baixa renda irão residir em áreas vizinhas, como é o exemplo da região de Paraisópolis, uma das maiores favelas do Brasil, que se localiza muito próxima ao bairro do Morumbi, conhecido por seus casarões de luxo. Como alerta Caldeira (2002), a partir dessa proximidade física entre as moradias de classes sociais distintas, surgem novos mecanismos de segregação urbana, como muros, cercas elétricas, maior policiamento, câmeras e vários modelos de tecnologia militarizada.

Nesse sentido, espaços urbanos se tornam mais vigiados e militarizados, de forma que as guerras urbanas se desloquem das trincheiras para as cidades ao redor do mundo (GRAHAM, 2016), garantindo uma força militar que reproduza a segregação. Portanto, cada vez mais a classe trabalhadora é vítima de uma violência militarizada, de forma que o policiamento ocupe progressivamente uma fatia maior do orçamento público.

As forças dominantes do território determinam a estrutura espacial urbana, logo, determinam como as dinâmicas socioeconômicas ocorrerão. A urbanização, historicamente beneficiária à classe dominante, valoriza a propriedade e exclui aqueles que não podem pagar pela terra urbanizada; com isso, a população de baixa renda em busca de um baixo custo da terra, ocupa superfícies não urbanizadas e/ou ambientalmente frágeis, como áreas de mananciais.

As oportunidades do espaço urbano estão concentradas nos territórios com mais infraestrutura, onde a classe dominante se estabelece, enquanto as Camadas populares, distantes dos serviços urbanos, públicos e privados, são excluídas, aprisionadas ao próprio espaço, tanto pelo tempo e quanto pelo custo de suas locomoções. Assim, os espaços mais marginalizados serão os alvos da atuação policial e dos processos de militarização.

2.2 A atuação policial nas cidades

A militarização do espaço urbano em grandes cidades brasileiras vem se tornando cada vez mais comum e redesenha a relação dos indivíduos com o meio. Pautada na dimensão do território enquanto palco de guerras e violência, o Estado passa a agir de maneira incisiva na ocupação das cidades, camuflando o controle social e político resultante dessas ações com o discurso de segurança dos cidadãos. No entanto, as contradições de tal discurso se escancaram quando se analisa a ação truculenta e antidemocrática da polícia em áreas periféricas, evidenciando que não se trata da segurança, bem-estar e respeito às liberdades do indivíduo, mas de domínio e monitoramento daqueles que são colocados pelo discurso hegemônico presente na sociedade, à margem do direito.

A expansão do Direito Penal como único instrumento estatal que chega nas periferias se concretiza com operações como a Intervenção Federal no Rio de Janeiro, iniciada ao final de 2017. Em um ambiente em que inexistem serviços básicos, garantidos constitucionalmente a todos os cidadãos brasileiros, como educação, saúde e saneamento básico, o Estado, nos morros do Rio, se faz mínimo em seu oferecimento de direitos e máximo com o aparato militar.

Após dois meses da ação federal, organizações se juntaram para executar uma análise extragovernamental das operações. A base de dados, denominada Observatório da Intervenção, reúne, desde então, diversos números e questionamentos sobre o contexto atual do estado do Rio de Janeiro. Os dados oficiais de fevereiro e março de 2018 apontam para o aumento da violência e uma ação policial sem rumos bem definidos. Foram mais de 940 homicídios, sendo 209 provocados pela polícia e 19 policiais mortos, e um total de 12 chacinas.

Nesse sentido, é possível compreendermos a ação policial do Estado como extremamente seletiva e utilizada em base de princípios de segregação socioespacial. Em um país no qual jovens negros têm duas vezes mais chances de serem assassinados do que brancos, conforme dados do Ipea, é ingênuo acreditarmos que a ação militar se dará uniformemente em relação a todos os grupos sociais, até porque os habitantes das comunidades cariocas são pertencentes a classes sociais de menor poder econômico. Cabe, ainda, ressaltar que não são incomuns episódios de habitantes dessas comunidades serem impedidos de frequentar áreas nobres na capital do estado, por exemplo.

Outro episódio que demonstra o caráter truculento e seletivo da polícia na tentativa de controle e segregação socioespacial são as medidas deliberadas em 2017 pelo ex-prefeito da cidade de São Paulo, João Doria, através da Polícia Militar, Polícia Civil e Guarda Civil Metropolitana de São Paulo contra a população mais vulnerável do centro da cidade, a Cracolândia. Na tentativa de eliminá-la, para a implementação de mudanças na estrutura física do centro da cidade, foram realizadas ações abusivas como espancamentos, agressões e retirada de bens básicos dessa população. Assim, esse episódio demonstra que, para certos grupos sociais, a questão não é resolver as causas reais do problema, no caso a criação de políticas de saúde pública, mas dar enfoque na questão de segurança, criando a guerra às drogas, a fim de rearranjar o espaço urbano e marginalizar, ainda mais, certos grupos sociais.

Sabe-se, pois, que o resultado catastrófico da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, assim como a tentativa do governo de João Doria de eliminar a Cracolândia, demonstram que esses são projetos que já nasceram mortos. Sabemos hoje, e já se sabia na época em que essas medidas foram adotadas, que o

modelo de punir pequenos delitos não é senão uma maneira de deixar à margem da sociedade uma classe subproletária. Esse modelo de segurança pública, importado dos Estados Unidos da América, já não se mostrava efetivo lá há anos. Conhecida como a teoria da *Janela Quebrada*, seus únicos resultados sociais foram a penalização da pobreza, o aumento do orçamento policial e a expansão da liberdade de ação policial.

Desse modo, não só as políticas de Estado convergem no sentido de criminalizar as classes menos favorecidas na sociedade, como as cidades e os aparelhos de repressão também acabam sendo projetados para repeli-las dos seus grandes centros urbanos. Verdadeiras zonas ilegais (TELLES, 2009) acabam sendo criadas para que a população de menor poder aquisitivo não seja bem-quista nas cidades. Além disso, o encarceramento em massa de jovens negros, pobres e periféricos é o resultado direto de uma agressiva política de segregação racial e socioeconômica. Assim, o Estado utiliza-se da ação policial para promover a contenção da democratização do espaço urbano.

2.3 Os desafios da concretização do direito à cidade

A segregação socioespacial e a arbitrariedade policial também se refletem no direito à cidade e na dinâmica centro-periferia. Isso se comprova, uma vez que o direito de usufruir dos espaços da cidade não envolve todos os cidadãos, sobretudo por excluir os moradores das regiões periféricas que dispõem de péssimas condições vitais e, além disso, são alijados de quaisquer perspectivas de lazer e acesso aos equipamentos culturais.

A apropriação de múltiplos locais das cidades por quaisquer camadas sociais, as expressões culturais identitárias que emergem como forma de reivindicar o espaço urbano e a ressignificação de ambientes públicos são substanciais para que haja um questionamento das desigualdades socioeconômicas que se perpetuam. Entretanto, essa resistência coexiste com a inexistência de políticas públicas efetivas que, de fato, minimizem a exclusão e busquem potencializar a inserção daqueles que vivem à margem social no espaço urbano.

Ainda, ratifica-se que o cenário de inobservância do direito à cidade para tais indivíduos contrasta com a exacerbada aplicação do Direito Penal na periferia. A criminalização das manifestações culturais se soma ao encarceramento massivo de indivíduos específicos que, em geral, são negros, pobres e reincidentes ao crime, aspecto que enfatiza a seletividade penal que permeia o sistema carcerário e as dificuldades encontradas no acesso à justiça, haja vista que a população marginalizada fica à mercê do aparato estatal seletivo e burocrático.

Nesse recorte do espaço urbano, é possível notar uma seleção de direitos aos quais a população tem acesso. Ainda que não haja o direito à cidade e a usufruir de seu potencial, há um expressivo uso do Direito Penal também como meio de controle social das classes mais baixas. Nota-se, na dinâmica centro-periferia do capitalismo, uma tentativa de rotular as áreas periféricas, inserindo-as na dinâmica da seletividade penal (ALVES, 2017).

De acordo com a teoria acerca do etiquetamento social (DA SILVA, 2015), uma pessoa que não se enquadra por algum motivo nas regras sociais vigentes passa a ser interpretada como um estranho. Ser um estranho é estar à margem de algo, mais precisamente, ser colocado à margem de algo, nesse

caso, à margem social. Este é um termo que pode ser utilizado para definir o processo de etiquetamento periférico, no qual a comunidade e seus moradores passam a ser enxergados como possíveis infratores da lei pelo sistema penal.

Nesse contexto, tenta se justificar um delito com base na personalidade de um indivíduo, esquecendo-se, assim, de que a pessoa é um produto da própria sociedade. O desvio é melhor classificado como uma consequência de um rótulo aplicado, por meio de regras de um grupo e sanções impostas. O que torna algo um desvio ou não é a forma como as pessoas vão lidar com ele e quem o comete, gerando uma parcialidade jurídica.

A criminalidade, portanto, passa a ser definida com base em rótulos sociais. Há um recorte social sobre quem seria um possível delinquente. Em meio a isso, nota-se o papel dos rótulos como meios de controle social e reprodução das desigualdades existentes, promovendo a manutenção de uma realidade excludente aos selecionados.

3. Conclusão

À luz das contradições elucidadas, das diversas formas de exclusão e controle social que se operam no território das cidades como meio de garantir uma ordem e separação entre uma cidade legal e a *cidade ilegal*, é possível perceber as dificuldades a serem enfrentadas para a realização de um direito à cidade amplo e de acesso democrático para toda a população.

Mais além, é importante destacar como a segregação espacial urbana observada é produto direto e essencial do modo de produção capitalista, na medida que este modo de produção se sustenta na desigualdade de apropriação do excedente produzido, acumulando capital na mão de alguns e explorando os demais. A ocupação e apropriação do espaço não foge desse padrão, revelando hierarquias também expressas no espaço urbano.

Sendo assim, a cidade, enquanto produto capitalista e também forma essencial de sua realização, carrega inevitavelmente os limites à própria realização de um direito à cidade que signifique a real apropriação e usufruto do urbano pelos trabalhadores, uma vez que esses são estigmatizados e excluídos pelos mecanismos de construção e segregação que se prestam à expansão capitalista.

Referências

ALMEIDA, Renato. Juventude, direito à cidade e cidadania cultural na periferia de São Paulo. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, 2013.

ALVES, Dina. *Rés negras, juízes brancos*: uma análise da interseccionalidade de gênero, raça e classe na produção da punição em uma prisão paulistana, n. 21/97, 120, jan./abr. 2017. CS/ISSN 2011-0324.

DA SILVA, Débora Maria; DARA, Danilo. *Mães e Familiares Vítimas do Estado*: a luta autônoma de quem sente na pele a violência policial. Coletânea Bala Perdida, São Paulo: Carta Maior e Boitempo Editorial, 2015.

DA SILVA, Raíssa Zago Leite. *Labelling Approach*: o etiquetamento social relacionado à seletividade do sistema penal e ao ciclo da criminalização. Publicação do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, n. 18 – jan./abr. 2015.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros*: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

Fórum Mundaréu da Luz. *Fim da cracolândia ou aumento da violência institucional?* Observatório de Remoções, 2018. Disponível em: https://www.observatorioderemocoes.fau.usp.br/fim-da-cracolandia-ou-aumento-da-violencia-institucional/. Acesso em: 27 fev. 2019.

FRANCO, Marielle. *UPP - a redução da favela a três letras*: uma análise da política de segurança pública no estado do Rio de Janeiro. Niterói, 2014. Disponível em: www.repositorio.uff.br/jspui/bitstream/1/2166/1/Marielle%20Franco.pdf.

GRAHAM, Stephen. *Cidades Sitiadas*: o novo urbanismo militar. São Paulo: Boitempo, 2016.

IPEA. Homicídios Negros. *Atlas da Violência*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/41. Acesso em: 27 fev. 2019.

IPEA. Homicídios Não Negros. *Atlas da Violência*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/42. Acesso em: 27 fev. 2019.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015.

MARICATO, Ermínia. *O Estatuto da Cidade*. São Paulo: Ministério das Cidades - Aliança das Cidades, 2010.

Observatório da Intervenção e CeseC. *Relatório*: vozes sobre a Intervenção 05. Edição Especial de 16 fev. 2018 a 16 ago. 2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1MB8rshox_wecNNkvj4PKNGp8xipUSp9h/view.

PACHUKANIS, Evgeni. *A Teoria Geral do Direito e o Marxismo*. São Paulo: Sundermann, 2017.

SINHORETTO, Jacqueline. Seletividade penal e acesso à justiça. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (org.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

TELLES, Vera da Silva. *Ilegalismos urbanos e a cidade*. Novos estud. - CEBRAP [on-line]. 2009, n.84. p.153-173.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel-FAPESP - Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. [S.l: s.n.], 1986.

WACQUANT, Loïc. Rumo à Militarização da Marginalização Urbana. *Revista Discursos Sediciosos*, ano 1, n. 15 e 16, 2007.

Capítulo 11

Raça, espaço e direito: reflexões para uma agenda decolonial no Direito Urbanístico

Luana Xavier Pinto Coelho
Lorena Melgaço

1. Introdução

Este capítulo propõe que, para se entender a naturalização da desigualdade e a reprodução dos processos de violência na produção do espaço urbano brasileiro, tanto o urbanismo como o direito devem compreender a complexa imbricação entre raça e classe no Brasil, e a consequente dialética jurídica e espacial do legal e do ilegal (ou formal e informal), revelando o racismo institucional (a partir do Estado, da formulação e da execução da política urbana) nas diversas escalas de poder. Parte-se do pressuposto de que a perspectiva da classe ou do sistema econômico se mostrou insuficiente para compreender as diversas formas de opressão das quais o próprio sistema se beneficia e que dão forma ao espaço urbano. Assim sendo, precisamos aprofundar a análise sobre como as relações de poder se projetam no espaço, protagonizando as formas como a raça tem legitimado as diferenças (quem é civilizado e quem não é); assim como legitimado a atuação do Estado perante o espaço (controle dos corpos negros, intervenção em favelas, políticas de higienização etc.). Este capítulo aponta como possível caminho a adoção de uma lente decolonial que não só questiona criticamente a persistência das relações de poder coloniais, mesmo depois da independência jurídico-política, como parte da necessidade de superação da visão eurocêntrica em que o próprio conceito de raça se baseia. Esta mirada é um passo essencial para que o planejamento urbano brasileiro se desvencilhe de sua origem eurocêntrica que silencia as relações coloniais que persistem e que contribuem para a espacialização do racismo institucional.

2. Colocando o problema: os pontos cegos da análise

O Direito Urbanístico brasileiro, desde sua matriz constitucional e, posteriormente legal, tem se consolidado enquanto área do conhecimento comprometida com um olhar para o espaço e sua produção que considera a efetivação da promessa constitucional de uma igualdade substantiva, na qual a propriedade e a cidade têm de cumprir uma função social. Nesse sentido, a partir do Estatuto da Cidade, mas mesmo antes, nos debates sobre sua elaboração, muitos estudos se dedicaram a construir conceitos centrais, como o de moradia adequada, direito à cidade, segregação socioespacial e função social da propriedade urbana, entre outros, sempre atentos às lutas dos movimentos sociais populares por acesso à terra urbana e qualidade de vida nas cidades (FERNANDES; ALFONSIN, 2003; SAULE JÚNIOR, 2007; FERNANDES, 2009; ALFONSIN, 2014). Assim, muita crítica foi produzida sobre como a produção do espaço foi apropriada pela lógica capitalista e como a financeirização de diversos direitos, transformando-os em mercadoria, limitava o acesso igualitário, mas, sobretudo, acentuava as desigualdades (FIX, 2001; ARANTES *et al.*, 2002; VAINER *et al.*, 2013; ROLNIK, 2015).

O olhar para as dinâmicas sociais sobre o espaço, a naturalização da desigualdade e a reprodução dos processos de violência, somente sobre a perspectiva da classe ou do sistema econômico mostrou-se, aos poucos, insuficiente para compreender as diversas formas de opressão das quais o próprio sistema se beneficia. Com o avanço da pauta feminista no Brasil, diversos estudos sobre gênero e espaço começaram a ser produzidos, colocando a mulher como centro da análise e desnaturalizando posições e dinâmicas. O próprio IBDU organizou, em 2017, a publicação *Direito à Cidade*: uma visão por gênero, que, com êxito, colocou a necessidade de aprofundarmos os debates considerando a discriminação de gênero e a forma como o espaço é vivido, produzido e reproduzido de forma diversa para mulheres e LGBTIs.

Nesse mesmo sentido, a mirada pela categoria raça ainda é incipiente no Direito, mas também no planejamento urbano e urbanismo brasileiros. Apesar de grande produção sobre os impactos do capitalismo na produção de espaço e sobre o perfil segregado das cidades brasileiras, é preciso aprofundar a análise sobre como as relações de poder se projetam no espaço e, para tanto, compreender de que forma a raça tem legitimado as diferenças (quem é civilizado e quem não é); assim como legitimado a atuação do Estado perante o espaço (controle dos corpos negros, intervenção em favelas, políticas de *higienização*).

O processo de racialização do espaço fomenta a construção das "zonas do não ser", como argumenta Fanon (2008), e naturaliza a violência contra a população negra, como demonstram Amparo (2018) e Mckittrick (2006). Em um trabalho de construção de um pensamento crítico no âmbito da geografia negra, Mckittrick (2006) afirma que o confinamento, a marginalização e as fronteiras são socialmente produzidas e organizam *onde* a diferenciação racial ocorre e denuncia como a espacialidade negra tem sido restringida em binarismos espaciais como "assentamento e reassentamento, segregação e integração, centros e margens", mas que não são completos para compreender as dimensões da trajetória negra, mas que classificam o *onde* da raça. A naturalização da diferença cria um senso comum em torno "dos corpos que pertencem, dos corpos que não pertencem e dos que estão fora do lugar,

naturalizando também práticas de dominação" (MCKTRICK, 2006, p. 12). A autora enfatiza que enquanto a negritude está sendo concebida como não geográfica, as narrativas raciais estão centradas na expropriação, raramente em torno da propriedade e da vida humana.

3. Cidades antinegros: por que ainda é tão difícil falar de racismo?

Mesmo em países onde construções específicas de raça tenham sido usadas como ferramenta de ordenamento urbano institucionalizado, como na África do Sul, ainda se observa o uso de uma perspectiva rasa que não toma a raça como objeto de estudo dentro do campo, dificultando um entendimento do sistema urbano racializado (PARNELL; MABIN, 1995). Perceber como, mesmo nesse contexto, o planejamento urbano continua a desconsiderar a categoria raça traz também para o contexto brasileiro um alerta importante. Estudos mais recentes apontam que novas políticas urbanas naquele país ainda não conseguiram influenciar diretamente o processo de urbanização e, portanto, desafiar o processo de segregação racial – ver também Schensul e Heller (2011); Harrison e Todes (2015). O governo nacional sul-africano direcionou-se para uma agenda econômica neoliberal que retirou o foco na redistribuição, e a existência de políticas contraditórias impactaram negativamente visões de planejamento transformadoras (TODES; HARRISON, 2004). Seekings (2011) argumenta que, ao abraçar o neoliberalismo global, as elites locais vêm reforçando as inequidades raciais existentes com aquelas geradas pelo mercado, deixando inalteradas as estruturas de classe que permeiam as relações raciais, em que os mais pobres são negros e os mais ricos, brancos. Assim, a agenda neoliberal não só desenha novas formas de racismo, como também leva a novas formas de neoliberalismo racial, como discutido por Roberts e Mahtani (2010).

Ao recorrer ao caso sul-africano, não podemos ignorar as especificidades do *apartheid* como um regime espacial que se promoveu a partir do aparelhamento do planejamento urbano e da disponibilidade de fundos para a criação de uma hierarquia racial no país (SEEKINGS, 2011). Contudo, a dinâmica neoliberal é também observada nos demais países do sul global, em que pese a adoção de políticas que reforçam as dinâmicas raciais (YIFTACHEL, 2009; WATSON, 2013), amparadas por uma prática de planejamento urbano que não toma a raça como construção social (PARNELL; MABIN, 1995).

No Brasil, apesar dos estudos sobre *favelas* ter um enfoque nas desigualdades socioeconômicas, a tecnologia dos mapeamentos georreferenciados com dados do censo já não nos deixa negar o processo de segregação racial das cidades brasileiras que se sedimenta pela ação dos diferentes agentes urbanizadores, pelo conflito entre o mercado e o Estado marcado pelas práticas do planejamento urbano e pela legitimação do direito através do discurso da segurança, mas também como (não) controle dos agentes do mercado. Compreender o papel da raça nas dinâmicas urbanas, estando as populações não brancas marcadamente em territórios considerados *irregulares* ou mesmo *ilegais* pelo Estado, é indispensável para compreender como se dão as relações de poder entre os diversos grupos de forma a perpetuar os processos de naturalização do lugar de cada um na cidade.

Estudos, como os produzidos por Jaime Amparo sobre São Paulo (ALVES, 2018) e Tony Samara sobre Cape Town (SAMARA, 2011), trazem uma reflexão sobre como a política urbana neoliberal contém um discurso de desenvolvimento que é essencialmente "antinegro" e que legitima os processos de violência. Alves argumenta que, no caso de São Paulo, a escalada do terror policial é uma dimensão constitutiva da cidade, quando o negro pobre representa uma "ameaça de subdesenvolvimento" que precisa ser controlada. Assim, tanto a polícia como o sistema de justiça são mobilizados para "conter o crime" (construído como o rosto do jovem negro) e garantir o "desenvolvimento" (ALVES, 2018, p. 4).

Contudo, desenvolvimento não é uma palavra descontextualizada ou neutra, está repleta de uma lógica evolucionista que constrói as diferentes fases da história moderna numa sequência diacrônica partindo de um estágio primitivo (pessoas, lugares, culturas) para um civilizado (a ser perseguido e alcançado, tendo a Europa como rumo). Se considerarmos o colonialismo europeu e seu discurso legitimador, veremos como a ideia contida no conceito de desenvolvimento, tão presente nos processos de planejamento urbano, representa uma continuidade desse pensamento. Para Goldberg (2002), a construção do que é subdesenvolvido vai colocar a Europa como modelo a ser alcançado, colocando todos os outros povos como habitando um tempo 'pré-moderno', congelados no tempo, mas que sua inserção na economia de mercado é a promessa para desenvolver até alcançar a civilização europeia. Essa construção não é, de forma alguma, racialmente neutra (*colorblind*).

4. O pensar decolonial: uma agenda antirracista para o Direito Urbanístico

Visto através de uma lente decolonial, que criticamente questiona a persistência das relações de poder coloniais mesmo depois da independência jurídico-política, pode-se dizer que o planejamento urbano brasileiro ainda reproduz a veia colonizadora do campo, por não ter superado uma visão universalizadora da modernidade que, segundo Patel (2016), ainda lança mão de uma teoria de poder/conhecimento que silencia a relação colonial, construída a partir de uma base epistemológica eurocêntrica.[1] Tal visão, a autora argumenta, não desafia a percepção de que os processos de industrialização e urbanização (que se originaram no continente europeu para então expandir para as Américas) são "modelos universais de mudança social e dinâmica do mundo" (PATEL, 2016, p. 4), e que o mundo não ocidental seguirá caminho semelhante. Além disso, o pensar decolonial coloca no centro da discussão a ideia de raça e racismo, que a partir da construção de um sistema-mundo "capitalista/patriarcal, ocidental/ cristão, moderno/ colonial", transformou-se no princípio ordenador em que "a hierarquia racial/étnica de divisão europeu/não-europeu reconfigura transversalmente todas as estruturas de poder global" (GROSFOGUEL, 2011).

[1] O eurocentrismo pode ser entendido com uma base teórica etnocêntrica auto-definida, que se constrói a partir do Eu europeu e que torna invisível os processos de silenciamento e construção da alteridade do não europeu, mascarando assim o papel deste último na construção da modernidade europeia.

Na teoria urbana, temos reflexões que criticam o eurocentrismo e a importação do urbanismo europeu (e depois estadunidense), como quando a Ermínia Maricato argumenta sobre "as ideias fora do lugar" (ARANTES *et al.*, 2002). Não obstante, se olharmos pela perspectiva do colonialismo (ou da colonialidade), essas ideias estavam no lugar onde deveriam, afinal elas serviam exatamente para colocar "as pessoas em seus devidos lugares", e a linha divisória era a linha racial. Como em outras partes do sul global, a persistência da visão de planejamento urbano eurocêntrica suprime formas subalternas de urbanismo, e somente uma decolonização do campo, que permita um novo olhar para as condições específicas das cidades, poderá libertar planejadores das prescrições e "fantasias do Oeste" (MIRAFTAB, 2009, p. 45). No caso brasileiro, faz-se urgente analisar como a suposta "neutralidade racial" das políticas urbanas contribui para a persistência das colonialidades. E, ainda, é preciso compreender de que forma o direito legitima e naturaliza o racismo institucional, ou como a política urbana ao tentar ser racialmente neutra também beneficia a perpetuação da linha racial.

Ao adotar uma postura decolonial, é possível rever as articulações espaciais construídas nos países do sul global superando o binário criado por um planejamento urbano que se baseia na "branquitude" (*whiteness*) da legalidade/consentimento/segurança e a "negritude" (*blackness*) de despejo/destruição/morte, e que não se ocupa em entender as áreas cinzas que se formam entre eles (YIFTACHEL, 2009).

Por fim, as reflexões aqui levantadas, mesmo que inacabadas, apontam para a necessidade de iluminar um campo cego de análise tanto no urbanismo como no direito, a partir de uma mirada decolonial que tem a raça como uma perversa forma de dominação social que conforma a espacialidade. A complexa imbricação entre raça e classe no Brasil, bem como a consequente dialética jurídica e espacial do legal e do ilegal (ou formal e informal), precisa ser trazida para a análise, estratégias e proposições no campo, revelando como o racismo institucional (a partir do Estado, da formulação e execução da política urbana) se revela nas diversas escalas de poder.

Referências

ALFONSIN, B. Dos instrumentos da política urbana. *In*: MATTOS, Liana Portilho. *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 107-129.

ALFONSIN, B; FERNANDES, E. (orgs.). *Direito à Moradia Adequada*: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

ALVES, J. A. *The anti-black city*: police terror and black urban life in Brazil. Minneapolis, London: University of Minnesota Press, 2018.

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópoles: Editora Vozes, 2002.

FERNANDES, E. Os desafios de regularização fundiária de assentamentos informais consolidados. *Revista AU*. São Paulo: Pini, set. 2009.

FERNANDES, E; ALFONSIN, B. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FANON, F. *Pele negra máscaras brancas*. Salvador: EDUFBA, 2008.

FIX, M. *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.

GOLDBERG, D. T. Racial Rule. *In*: D. T. Goldberg & A. Quayson (eds.). *Relocating Postcolonialism* (p. 82–102). Oxford, UK; Malden, MA: Blackwell Publishers, 2002.

GROSFOGUEL, R. *Decolonizing post-colonial studies and paradigms of political-economy*: Transmodernity, decolonial thinking, and global coloniality. Transmodernity: Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World, v. 1, n. 1, 2011. ISSN 2154-1353.

HARRISON, P.; TODES, A. *Spatial transformations in a "loosening state"*: South Africa in a comparative perspective. Geoforum, v. 61, p. 148-162, 2015. ISSN 0016-7185.

MCKITTRICK, K. *Demonic Grounds*: Black Women and the Cartographies of Struggle. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2006.

PARNELL, S.; MABIN, A. Rethinking Urban South Africa. *Journal of Southern African Studies*, v. 21, n. 1, p. 39-61, 1995. ISSN 03057070, 14653893. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/2637330.

PARNELL, S.; ROBINSON, J. (Re) theorizing cities from the Global South: Looking beyond neoliberalism. *Urban Geography*, v. 33, n. 4, p. 593-617, 2012. ISSN 0272-3638.

PATEL, S. *A Decolonial Lens on Cities and Urbanisms*: Reflections on the System of Petty Production in India. Asia Research Institute, 2016. Disponível em: https://ari.nus.edu.sg/Assets/repository/files/publications/wps16_245.pdf. Acesso em: 01 jun. 2017.

ROBERTS, D. J.; MAHTANI, M. Neoliberalizing race, racing neoliberalism: Placing "race" in neoliberal discourses. *Antipode*, v. 42, n. 2, p. 248-257, 2010. ISSN 1467-8330.

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2015.

SAMARA, T. R. *Cape Town after apartheid*: crime and governance in the divided city. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2011.

SAULE JÚNIOR, N. Bases Jurídicas para a instituição de uma lei federal sobre o sistema nacional de desenvolvimento urbano. *In*: SAULE JÚNIOR. *Direito urbanístico*: vias jurídicas das políticas urbanas, por Nelson (org.)., 83-148. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2007.

SCHENSUL, D.; HELLER, P. *Legacies, change and transformation in the post-apartheid city*: towards an urban sociological cartography. International Journal of Urban and Regional Research, v. 35, n. 1, p. 78-109, 2011. ISSN 1468-2427.

SEEKINGS, J. *Race, class, and inequality in the South African city*. The new Blackwell companion to the city, p. 532-546, 2011. ISSN 1444395106.

TODES, A.; HARRISON, P. Education after apartheid: Planning and planning students in transition. *International Development Planning Review*, v. 26, n. 2, p. 187-208, 2004. ISSN 1474-6743.

VAINER, C., Novais, P., & Cuenya, B. *Grandes Projetos Urbanos - Olhares Críticos*: sobre a experiência argentina e brasileira. Porto Alegre e Buenos Aures: MASQUATRO e Café de Las Ciudads, 2013.

WATSON, V. Planning and the 'stubborn realities' of global south-east cities: Some emerging ideas. *Planning Theory*, v. 12, n. 1, p. 81-100, 2013. ISSN 1473-0952.

WATSON, V. Theoretical Notes OnGray Cities: the coming of urban apartheid? *Planning Theory*, v. 8, n. 1, p. 88-100, 2009b. ISSN 1473-0952.

PARTE II

O direito à cidade como paradigma do Direito

Capítulo 12

A cidade como um bem comum, pilar emergente do direito à cidade

Nelson Saule Júnior

1. Introdução

Neste capítulo, desenvolve-se uma análise sobre a evolução da concepção do direito à cidade no Brasil e no plano internacional. No Brasil a análise tem como marco temporal a formulação dos direitos urbanos feita na proposta de emenda popular sobre a reforma urbana apresentada no processo constituinte da Constituição brasileira de 1988. No plano internacional a análise é feita a partir da Carta Mundial do Direito à cidade até a visão desse direito na Nova Agenda Urbana aprovada na Conferência das Nações Unidas (Habitat III) no ano de 2016 na cidade de Quito. Nessa análise são formuladas algumas questões para uma visão do direito à cidade no Brasil e no plano internacional e da relevância desse direito ser a fonte essencial do Direito Urbanístico em uma perspectiva educadora crítica dos habitantes da cidade.

2. Da evolução dos direitos urbanos para o direito à cidade

2.1 A concepção dos direitos urbanos na Emenda Popular da Reforma Urbana

A concepção de direitos urbanos estava contida como o elemento chave no pensamento da reforma urbana concebido no processo de redemocratização do Brasil em especial na Constituinte que resultou na Constituição Brasileira de 1988 traduzido em especial na histórica emenda popular de reforma urbana de 1987.

É uma concepção embasada nos direitos humanos que foi um dos temas centrais no pacto político que ocorreu na Constituinte pela qual todo cidadão deve ter direito a uma condição de vida urbana digna e justiça social. Houve uma conjugação de necessidades individuais, coletivas e de interesses difusos para caracterizar o significado de vida urbana digna. Cabe ao Estado assegurar a moradia transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, saúde, educação, lazer e segurança, e no campo dos interesses difusos proteção ao patrimônio ambiental e cultural e a gestão democrática das cidades.

Nessa concepção de direitos urbanos constava uma clara conexão com o cumprimento da função social da propriedade com a pretensão do direito a condições de vida urbana digna condicionar o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e subordinar esse exercício ao princípio do estado de necessidade, que pressupõe um conflito entre titulares de interesses lícitos e legítimos, em que um pode perecer licitamente para que outro sobreviva que pode ser aplicado justamente nos casos de conflitos de moradia e propriedade, prevalecendo a moradia em razão do estado de necessidade das pessoas que não tem local digno para morar.

Essa concepção de direitos urbanos foi uma referência na luta pela reforma urbana nos processos políticos que ocorreram em vários estados e municípios no período de elaboração das constituições estaduais, leis orgânicas e dos planos diretores dos anos 1990 e contribuiu para a visão que passa a ser construída sobre o direito à cidade na elaboração do Estatuto das Cidades.

2.2 A concepção do direito à cidade no Estatuto das Cidades

O período de elaboração do Estatuto das Cidades no Congresso Nacional perdurou mais de 10 anos (1989-2001) em razão da resistência de grupos políticos conservadores em tornar viável a implementação da política urbana voltada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade. Nesse período, as discussões e formulações sobre as conexões entre direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade feitas na ocorrência das Conferências Globais das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro – 1992) e sobre Assentamentos Humanos – Habitat II (Istambul – 1996) , e da Conferência Nacional das Cidades (Brasília – Câmara dos Deputados – 1999), e as experiências de gestões municipais participativas vivenciadas em diversos municípios brasileiros por governos do campo democrático e popular foram fundamentais para a passagem da visão de direitos urbanos para a do direito à cidade que foi adotada no Estatuto das Cidades.

Nessa evolução, esse direito é qualificado como o direito a cidades sustentáveis trazendo a dimensão da sustentabilidade para nossas cidades, que deve ser alcançada através de uma política urbana que garanta o seu exercício. São compreendidos como seus componentes a terra urbana, a moradia, o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, o transporte e os serviços públicos, o trabalho e o lazer. Os elementos da condição de vida urbana digna é o que predomina nessa visão do direito à cidade que foram transportados da visão dos direitos urbanos.

A gestão democrática das cidades prevista no inciso II do artigo 2º do Estatuto das Cidades também é um dos componentes do direito a cidades sustentáveis através de uma interpretação integrada das diretrizes da política urbana definidas nessa legislação.

Quanto às pessoas consideradas como titulares do direito a cidades sustentáveis é adotada a mesma compreensão estabelecida para o direito ao meio ambiente. Os titulares desse direito são as presentes e futuras gerações.

Em razão do Estatuto das Cidades ter sido pioneiro como uma legislação nacional que incorpora o direito à cidade na dimensão legal e institucional essa concepção foi uma fonte inspiradora para o processo de internacionalização do direito à cidade que teve como espaço privilegiado os Fóruns Sociais Mundiais, organizados nos primeiros anos da década de 2000 na cidade de Porto Alegre, Brasil.

3. Questões para uma visão nacional e internacional do direito à cidade

Algumas questões precisam ser aprofundadas para uma consolidação da visão do direito à cidade no Brasil e na construção de uma visão universal no processo de internacionalização desse direito, entre as quais destacamos as seguintes:

Qual deve ser a compreensão do termo cidades no âmbito do direito à cidade? Para termos essa compreensão devemos considerar: o território (urbano e rural), a tipologia de cidades, o tamanho e a densidade populacional, a organização institucional (política e administrativa) das cidades. Por exemplo, no Brasil, temos uma enorme limitação legal de compreensão de cidades que é definido como sede de municípios pelo artigo 3º do Decreto-Lei nº 311, de 1938: "A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome".

Quem são as pessoas que devem ser reconhecidas como titulares do direito à cidade considerando os seguintes aspectos: geracional, nacionalidade, diversidade de habitantes que vivem, trabalham e usufruem das cidades, período de residência ou permanência na cidade?

Qual é a categoria do direito à cidade no campo dos direitos humanos? Individual, coletivo ou difuso?

Como as pessoas podem exercer o direito à cidade e para qual finalidade?

Qual deve ser o objeto ou bem de proteção legal e jurídica do direito à cidade? Em vários países, como também no Brasil, existem cidades declaradas como patrimônio histórico ou cultural que resultam em uma proteção legal e jurídica para preservar a memória e identidade dessas cidades.

4. A evolução da concepção internacional do direito à cidade

4.1 A visão da Carta Mundial do Direito à Cidade

Essas questões têm norteado a construção da visão do direito à cidade no âmbito internacional. Nos espaços de discussão e articulação sobre as questões urbanas nos fóruns sociais mundiais, essas

questões foram relevantes para a visão sobre esse direito contida na Carta Mundial do Direito à Cidade, bem como nos últimos anos na visão da Plataforma Global do Direito à Cidade e da Nova Agenda Urbana aprovada na Conferência das Nações Unidas (Habitat III), na cidade de Quito, em 2016.

A Carta Mundial do Direito à Cidade define esse direito como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Quanto a sua classificação no âmbito dos direitos humanos, o direito à cidade é retratado como um coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, com base em seus usos e costumes.

Uma evolução positiva na Carta Mundial do Direito à Cidade é o reconhecimento de um componente desse direito à cidade sem nenhuma forma de discriminação e a cidade que preserva a memória e sua identidade cultural. A extensão do território para o exercício do direito à cidade é compreendida como o território das cidades e seu entorno rural.

Nessa carta, o conceito de cidade possui duas acepções. Por seu caráter físico, a cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano, incluindo tanto o espaço urbano como o entorno rural ou semirrural que forma parte de seu território. Como espaço político, a cidade é o conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral.

Em relação à questão da titularidade, são considerados como cidadãos(ãs) todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória as cidades.

4.2 A visão da Plataforma Global do Direito à Cidade

A Plataforma Global do Direito à Cidade é uma rede internacional que agrega redes e organizações internacionais da sociedade civil e de governos locais que promoveram uma mobilização e articulação durante o processo da Conferência das Nações Unidas do Habitat III para que a visão do direito à cidade fosse incluída na Nova Agenda Urbana.

Na visão da Plataforma Global, o direito à cidade tem a natureza de um direito humano coletivo/difuso conjugado com as funções sociais da cidade e da gestão democrática das cidades que permitem a integralidade dos direitos humanos em um determinado território com base nas normas internacionais de proteção dos direitos humanos.

Sobre a titularidade, o direito à cidade é o direito de todos os habitantes da presente e das futuras gerações e adota a visão de cidadão contida na Carta Mundial que abrange tanto os habitantes permanentes como os temporários.

A forma de exercer o direito à cidade é o de ocupar, usar e produzir cidades e a finalidade de exercer esse direito é de termos cidades justas, inclusivas e sustentáveis. A cidade é definida como um bem comum para uma adequada condição de vida, ou seja, em relação aos seus componentes, uma cidade:

- livre de discriminação com base no sexo, idade, estado de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, ou orientação política, religiosa ou sexual;

- com cidadania inclusiva na qual todos os habitantes, permanente ou transitórios, são considerados como cidadãos e possuem direitos iguais, por exemplo, as mulheres, as pessoas que vivem na pobreza ou situações de risco ambiental, trabalhadores da economia informal, grupos étnicos e religiosos, pessoas LGBT, a forma diferente *abled*, crianças, jovens, idosos, migrantes, refugiados, moradores de rua, vítimas da violência e os povos indígenas;

- com maior participação política na definição, na implementação, no monitoramento e na orçamentação das políticas urbanas e de ordenamento do território, a fim de reforçar a transparência, a eficácia e a inclusão da diversidade de habitantes e suas organizações;

- com funções sociais, ou seja, a garantia ao acesso equitativo de todos à habitação, bens, serviços e oportunidades urbanas, especialmente para as mulheres e outros grupos marginalizados, que prioriza o interesse público coletivamente definido, garantindo um uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado dos espaços urbanos e rurais;

- com espaços públicos de qualidade que melhoram a interação social e a participação política, que promovem as expressões socioculturais, uma cidade que abraça a diversidade e promove a coesão social, uma cidade onde os espaços públicos contribuem para a construção de cidades mais seguras e para satisfazer as necessidades dos habitantes;

- com igualdade de gênero, que adota todas as medidas necessárias para combater a discriminação em todas as suas formas contra as mulheres, homens, e as pessoas LGBT em termos políticos, sociais, econômicos e culturais – uma cidade que tome todas as medidas apropriadas para assegurar o pleno desenvolvimento das mulheres, para garantir-lhes a igualdade no exercício e o cumprimento dos direitos humanos fundamentais e uma vida livre de violência;

- com diversidade cultural, que respeita, protege e promove os diversos meios de vida, costumes, memória, identidades, expressões e formas socioculturais dos seus habitantes;

- com economias inclusivas, que garante o acesso para garantir meios de subsistência e trabalho decente para todos os habitantes, que dá espaço a outras economias, como a economia solidária, o consumo colaborativo, a economia circular, e que reconhece o papel das mulheres na economia do cuidado;

- como um sistema de assentamento e ecossistema comum que respeite os vínculos rural-urbano, e que protege a biodiversidade, habitats e ecossistemas circundantes, e suporta cidades-regiões, a cooperação cidade-cidade e a conectividade.

Por essa visão, a cidade como um bem comum é o bem jurídico que deve ter proteção legal e jurídica através do direito à cidade de forma análoga à vida, à propriedade, ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, que são bens que têm valoração jurídica e proteção legal.

4.3 A visão da Nova Agenda Urbana

A Nova Agenda Urbana contempla, em grande parte, a visão defendida pela Plataforma Global. A visão contida no parágrafo 11 da Agenda considera como titulares os habitantes das presentes e das futuras gerações em discriminação de qualquer ordem que pode ser interpretado como o reconhecimento dos habitantes temporários.

A extensão territorial desse direito inclui todos os assentamentos humanos. E, em relação à forma de exercê-lo, considera-se o direito de habitar e produzir cidades e assentamentos humanos com a finalidade de serem justos, seguros, saudáveis, resilientes e sustentáveis.

No parágrafo 13 da Nova Agenda Urbana, os componentes do direito à cidade estão contemplados, tais como as cidades sem nenhuma forma de discriminação, com função social, com igualdade de gênero, com espaços públicos, com economia inclusiva, com proteção dos seus ecossistemas.

Essa visão inédita que traz um significado novo para os direitos humanos, funções e formas de vida em nossas cidades e assentamentos humanos precisa ser consolidada e considerada como estratégica pelos países e cidades no enfrentamento das desigualdades sociais, econômicas, culturais e territoriais e dos impactos do aquecimento global e das mudanças climáticas.

5. Questão emergente para a consolidação da visão do direito à cidade no Brasil

Como um direito humano do campo dos interesses difusos, o direito à cidade contribui para integrar e materializar todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, consagrados nos tratados, acordos e convenções internacionais sobre os direitos humanos. A efetiva realização do direito à cidade exige respeito, proteção e cumprimento de todos os direitos humanos sem exceção, juntamente com os princípios e direitos específicos que só o direito à cidade contempla: as funções sociais da cidade; a luta contra a discriminação socioespacial; os espaços públicos de qualidade; e as conexões sustentáveis e inclusivas entre rural e urbano. Nesse sentido, o direito à cidade traz uma perspectiva de materialização e realização dos direitos humanos em um território como um povoado, vila, bairro, cidade e metrópoles.

Essa visão sobre o direito à cidade precisa ser recepcionada pela nossa ordem jurídica urbanística mediante uma nova leitura sobre o significado desse direito na esfera jurídica sem, obviamente, desconsiderar estudos, pesquisas, pareceres, legislações e algumas decisões dos nossos tribunais sobre o seu significado, forma de aplicação e implementação para o desenvolvimento de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis.

Considero que temos vários desafios para a consolidação do Direito Urbanístico, tendo como fonte inspiradora o direito à cidade no campo da produção de conhecimento, no campo das políticas urbanas, no campo da política e na busca de transformações sociais em nossas cidades e sociedade.

Com relação à produção do conhecimento, foi relevante, nos últimos anos, resgatar o pensamento de Henri Lefebvre sobre o direito à cidade como o direito de os habitantes ocuparem e produzirem o espaço urbano e as lições de David Harvey sobre a relevância das lutas sociais urbanas que contestam o modelo capitalista de produção das cidades.

No entanto, é preciso fazer novos resgates e buscar novas referências para a evolução do Direito Urbanístico interdependente e conectado com o direito à cidade. É relevante resgatar as contribuições teóricas do pluralismo jurídico ou do Direito tendo como referência Boaventura de Sousa Santos, do uso alternativo do Direito, da Nova Escola Jurídica, liderada por Roberto Lyra Filho, do movimento dos anos 1990 sobre o Direito alternativo, do Direito Achado na Rua, liderado pelo professor José Geraldo de Sousa Júnior, e o Direito insurgente que é uma combinação das experiências das lutas sociais urbanas com as assessorias jurídicas e/ou advocacia populares.

Também precisamos resgatar as lições de Paulo Freire, em especial sobre a pedagogia do oprimido, sobre o significado do papel educador e do Direito Urbanístico para a formação de habitantes nas cidades com consciência política sobre os seus direitos e seu papel transformador na sociedade.

Na busca de novas referências, evidencia-se o quanto é preciso termos referências feministas para o desenvolvimento do Direito Urbanístico e do direito à cidade no século XXI. Sem dúvida, Jane Jacobs, autora de *Morte e vida das grandes cidades*, é uma referência histórica para pensarmos uma cidade oposta ao modelo desenvolvido que atende somente interesses econômicos e financeiros, mas precisamos lidar cada vez mais com as questões de gênero e raça em nossas cidades. Parece-me que a filósofa e professora negra norte-americana Angela Davis é um dos nomes mais fortes da militância negra no mundo, uma relevante referência com seus estudos sobre raça, mulheres, cultura e política. Da nova geração recomendo a escritora nigeriana Chimamanda Ngozi Adichie, autora de *Sejamos todos feministas*, que tem várias publicações sobre os temas atuais: feminismo, racismo e imigração.

De todas as questões que precisam ser aprofundadas para a consolidação da visão do direito à cidade em nosso país, o ponto de partida deve ser a compreensão da cidade como um bem comum, como o pilar emergente do direito à cidade trazendo outras visões e pensamentos que possam contribuir, nesse sentido, como o pensamento do direito ao bom viver oriundo de pensamentos das civilizações indígenas latinas.

Direitos Urbanos na Emenda Popular da Reforma Urbana	Direito à Cidade no Estatuto das Cidades	Visão da Carta Mundial do Direito à Cidade	Visão da Plataforma Global do Direito à Cidade	Visão da Nova Agenda Urbana
Artigo 1º Todo cidadão tem direito a uma condição de vida urbana digna e justiça social obrigando se o Estado a assegurar: I - acesso a moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, saúde, educação, lazer e segurança, assim como proteção ao patrimônio ambiental e cultural II - gestão democrática da cidade Artigo 2 O direito a condições de vida urbana digna condicional o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade	Artigo 2º I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;	1. Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como preservar a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas estabelecidos nessa Carta. 2. O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais	O direito à cidade é o direito de todos os habitantes da presente e futuras gerações, de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definido como um bem essencial comum para uma adequada condição de vida. A cidade como um bem comum contém os seguintes componentes: a) a cidade livre de qualquer forma de discriminação b) a cidade com cidadania inclusiva na qual reconhece todos os habitantes, permanentes ou transitórios, como cidadãos; c) a cidade com maior participação política; d) a cidade que cumpre as suas funções sociais que garante o acesso equitativo de todos ao uso, ocupação do território; e) a cidade com espaços públicos de qualidade; f) a cidade com igualdade de gênero; g) a cidade com diversidade cultural; h) a cidade com economias inclusivas; i) a cidade como um sistema de assentamento e ecossistema comum que respeite os vínculos e conexões entre o rural-urbano.	11. Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas. Nova Agenda Urbana 12. Objetivamos realizar cidades e assentamentos humanos em que todas as pessoas possam desfrutar de direitos e oportunidades iguais, assim como de liberdades fundamentais, guiados pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o pleno respeito ao direito internacional. A esse respeito, a Nova Agenda Urbana fundamenta-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, tratados internacionais de direitos humanos.

Referências

AGENDA DEL DERECHO A LA CIUDAD. Disponível em: http://www.righttothecityplatform.org.br/wp-content/uploads/agenda-del-derecho-a-la-ciudad_GPR2C-2018.pdf.

CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE. Disponível em: http://polis.org.br/uploads/709/709.pdf.

NOVA AGENDA URBANA. Disponível em: http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf.

POLICY PAPER DIREITO À CIDADE - CIDADES PARA TODOS. Disponível em: http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/documents/policy-papers/.

Capítulo 13

Iluminismo e cidade em Sergio Paulo Rouanet: pontos de partida para uma discussão sobre o direito à cidade

Wilson Levy

1. Introdução

O presente capítulo pretende correlacionar os temas iluminismo e cidade na obra de Sergio Paulo Rouanet. Objetiva-se, com isso, evidenciar a importância dos estudos sobre o iluminismo para a construção do conceito de direito à cidade. A metodologia adotada é a pesquisa bibliográfica, a partir de textos e fragmentos do autor. Espera-se como resultado oferecer uma contribuição às reflexões da tradição crítica a partir da obra do autor, que é pouco conhecido nessa seara.

Sergio Paulo Rouanet é um autor que dedicou parte expressiva de sua produção intelectual para compreender como resgatar os potenciais emancipatórios contidos no projeto da modernidade. A modernidade, para Rouanet, não é uma preocupação específica do pensamento filosófico, mas sim um projeto complexo, multidimensional e interdisciplinar, baseado na função libertadora da racionalidade humana.

Aproximá-lo da literatura específica sobre o direito à cidade, à primeira vista, pareceria uma proposta pouco usual ou, no mínimo, distante. Faltaria um amálgama mínimo capaz de produzir essa articulação. Ao publicar o texto *A cidade iluminista*, todavia, o autor fornece pistas importantes sobre como tais elementos podem constituir uma unidade reflexiva forte.

A não trivialidade da abordagem do autor é importante para compor o mosaico plural e diversificado de leituras feita na presente coletânea. Afinal, não se trata de uma referência comum aos estudos críticos, a despeito de seu código genético trazer consigo traços marcantes do iluminismo, cuja afirmação, nos dias atuais, que assistem a incalculáveis retrocessos, é sobremaneira relevante.

Neste texto, serão abordados os itens que compõem a discussão proposta por Rouanet (1995), na forma de uma resenha estruturada, que apresentará não apenas a discussão por ele formulada, mas, também, a sua importância para a compreensão do direito à cidade, especialmente porque

traz enunciações normativas. E não quaisquer normas, mas sim aquelas que, uma vez obedecidas, conduzirão à emancipação humana, princípio básico deste direito.[1]

2. A cidade iluminista

No texto *A cidade iluminista*, Rouanet (1995) trata da correlação entre a cidade e o iluminismo como concepção de mundo. Afirmar a existência de uma cidade iluminista, nesse sentido, seria enxergá-la como um produto determinado historicamente. Segundo o autor:

> Muitas cidades e projetos derivam diretamente de concepções do mundo. A visão religiosa do mundo se refletia no lugar central que a Idade Média reservava à catedral. O absolutismo político se manifestava no plano radiocêntrico da cidade barroca, em que todas as linhas convergiam para o palácio do príncipe. No Brasil colonial tivemos cidades totalmente planejadas, as reduções jesuíticas, que obedeciam a uma ideologia teocrática, revelada no fato de que as ruas em que se situavam as habitações coletivas dos indígenas, dispostas em ângulo reto segundo as ordenações espanholas de 1573, desembocavam numa praça em que se localizavam a igreja e o colégio dos jesuítas. Brasília traduz uma visão da democracia, em que esta é mais evidente nas instituições que exercem os poderes do Estado que no povo como lugar de soberania, e uma ideologia econômica, baseada no automóvel enquanto peça fundamental da política de industrialização adotada por JK. (ROUANET, 1995, p. 156).

O que está por trás desse movimento é a associação imediata entre modelos de cidade e concepções de mundo, em que as primeiras derivam das segundas. Outros exemplos poderiam ser trazidos para ilustrar essa perspectiva. A cidade soviética é um caso bastante ilustrativo: impregnada de coletivismo e igualitarismo, fazia da função *habitar* incontáveis blocos de apartamentos, que deveriam abrigar os protagonistas da nova sociedade, os operários e os trabalhadores em geral.

Todas essas ideias, uma vez alinhadas, demonstram, segundo o autor, um elo unificador: são ideias velhas. Ora marcadas por um tom nostálgico, ora marcadas por uma visão que pode ser simplificada na frase "como éramos bregas!", a leitura indicaria, em uma compreensão superficial, que a concepção do mundo orientadora de tais visões se tornou superada. Dito de outra maneira, a modernidade, enquanto projeto, teria chegado a seu termo, devendo as sociedades procurarem outro modelo de orientação normativa para edificar e (re)construir suas cidades.

Para superar essa associação automática, é preciso resgatar a ideia da modernidade como produto do iluminismo. De um modo geral, o iluminismo, na leitura de Rouanet, é um projeto de cunho universalista, baseado no primado da racionalidade como intermediária para a emancipação do homem. Historicamente, a afirmação da racionalidade como distintivo da espécie humana foi responsável por promover o desencantamento do mundo, por meio do combate ao dogmatismo, e o enfrentamento

[1] O autor deste texto defendeu tese de doutoramento, intitulada *Uma Teoria do Direito à Cidade*, em que enuncia o conceito de direito à cidade como direito à vida emancipada nas cidades.

das explicações do universo, com base em crenças religiosas. Por meio da razão, também, o homem poderia exercer pleno domínio sobre a natureza e edificaria um projeto político baseado na defesa dos direitos humanos como direitos a que todos seriam titulares, independentemente da origem, por sua só condição humana. Trata-se, assim, de uma ideia que está na base do conceito moderno de dignidade da pessoa humana, cujo papel nos Estados modernos é central.

O pensamento de Rouanet é tributário, ainda, do legado de Immanuel Kant, outro autor central para compreender os direitos humanos em sua feição moderna. Para Kant, o *Aufklarung* (esclarecimento por meio da razão) seria capaz de tirar o homem do estado de menoridade.[2]

Em sua expressão política, os ideais iluministas estão na origem do liberalismo e do socialismo, correntes de pensamento que são determinantes para compreender a sociedade contemporânea, e também na democracia tal como hoje se a concebe, seja na forma representativa, comum às nações democráticas, seja nas feições participativa e cooperativa, em sentido de complementaridade à representação clássica ou mesmo na afirmação de alternativas no campo das ideias. A despeito das diferenças que marcam tais correntes, ambas partilham a recusa dos pressupostos do antigo regime e estão assentados na ideia de liberdade política, ou seja, da possibilidade dos cidadãos de se posicionarem de acordo com suas convicções e escolhas, desde que dentro da lei.[3]

Na leitura que faz sobre a cidade, Rouanet busca uma atemporalidade que faça dos ideiais iluministas elementos mais duradouros do que as tendências estéticas observadas ao longo da história da arquitetura. Segundo o autor,

> Não há por que renunciar ao objetivo de estabelecer um nexo entre o Iluminismo e a cidade. Apenas, ele não deve ser buscado diretamente na concepção do mundo, e sim numa instância intermediária, que guarde com a concepção de mundo uma relação de correspondência, mas não se confunda com ela. Penso num elenco de princípios diretores, que constitui por

[2] Para Kant, "menoridade é a incapacidade de se servir de seu próprio entendimento sem a tutela de um outro. É a si próprio que se deve atribuir essa minoridade, uma vez que ela não resulta da falta de entendimento, mas da falta de resolução e de coragem necessárias para utilizar seu entendimento sem a tutela de outro. Sapere aude! Tenha a coragem de te servir de teu próprio entendimento, tal é portanto a divisa do Esclarecimento".

[3] É certo que o projeto moderno – como qualquer outro conceito – não é unívoco. Tampouco imune a disputas quanto ao seu conteúdo e principais enunciados. Parte do pensamento crítico contemporâneo – que é também preenchido de ambivalências e variedades de denominações – entende que a modernidade enquanto tal é a expressão envernizada da dominação colonial europeia das nações do hemisfério sul. Não se pode desprezá-las, seja porque as ideias são chamadas, vez e outra, a assumir papeis políticos, seja porque, numa chave reflexiva mais interdisciplinar, a ideia de luz (do iluminismo) pressupõe a existência de sombra (dele próprio). É inegável, contudo, a influência das ideias iluministas sobre discussões que hoje estão mais distantes de sua raiz, o que significa dizer que a tentativa de afastá-las dos temas que hoje predominam na Universidade é no mínimo epistemologicamente discutível. A própria ideia de direitos humanos, tão em voga, é inegavelmente iluminista e universalista. Ou mesmo os debates sobre questões identitárias, que deslocam o campo dos direitos para uma expressão comunitária mais pulverizada e, portanto, mais impregnada de elementos da liberdade individual. Por fim, importante fazer uma nota explicativa sobre as diferenças entre iluminismo e modernismo em Arquitetura e Urbanismo. Embora o modernismo tenha sido fortemente influenciado pelo iluminismo, especialmente quanto à importação da racionalidade na funcionalidade dos projetos arquitetônicos e urbanos, tratam-se de movimentos distintos. Isso envolve, também, a maneira por meio da qual o modernismo é incorporado por países marcados por processos históricos de dominação, como o Brasil, de modo que descabe uma aproximação crítica entre enunciados normativos e a ação concreta no plano das cidades de ideias inspiradas nesses ideais. Dito de outro modo, se a prática desmente a teoria, isso não significa necessariamente que a teoria esteja errada, ou que isso ou aquilo aconteçam porque a teoria é responsável por uma legitimação linear.

> assim dizer uma "tradição" para o universo do urbanismo da ideia iluminista. Se eles existissem, o urbanista poderia conciliar sua fidelidade a certos valores com uma considerável liberdade de criação. Reconhecendo a validade de tais princípios, o urbanista seria eticamente responsável [...]. Sob a condição única de que os princípios fossem respeitados, ele estaria livre para criar de acordo com seu próprio estilo e com as linguagens estéticas de seu tempo. Essas linguagens mudam e, portanto, os mesmos princípios poderiam atualizar-se em realizações urbanísticas que variassem de época para época. Mas as obras em si não envelheceriam [...], porque teriam sido produzidas segundo princípios que não perderam sua validade. (ROUANET, 1995, p. 158).

A proposta é ambiciosa. Envolve, nesse sentido, revestir o urbanismo de um conjunto de eixos estruturantes do projeto da modernidade, para lhe conferir um caráter perene capaz de suportar a transitoriedade tanto dos padrões arquitetônicos quanto das demandas urbanísticas. Em resumo: a cidade continuaria dotada de uma dinâmica própria, e profundamente enraizada na sua dimensão histórica, mas a mera passagem do tempo não seria capaz de lhe extrair a potência transformadora, inspirada, segundo a proposta teórica de Rouanet, em elementos extraídos do próprio projeto da modernidade – que, em si, pretendeu (ou ainda pretende, se se assumir a sua persistência) representar o melhor caminho para a emancipação humana.

Note-se que há uma correspondência significativa entre tal proposta teórica, ou, melhor, de sua arquitetura reflexiva, e uma ideia de direito à cidade que olhe a cidade como espaço capaz de viabilizar a emancipação das pessoas.

Para concretizá-la, o autor propõe começar pelo conceito de autonomia, verdadeiro núcleo central do projeto moderno, e decodificá-lo em Camadas analíticas. Para fazê-lo, é preciso caminhar por um critério indutivo, capaz de revelar princípios novos, construídos de acordo com processos históricos reais, e não por um método dedutivo, que simplesmente desdobra o conceito principal em pedaços contidos dentro dos limites semânticos da ideia iluminista.

Rouanet utiliza uma famosa distinção, desenvolvida por ele próprio, entre iluminismo (um tipo ideal weberiano) e ilustração. A ilustração, nesse sentido, seria a configuração empírica do iluminismo, apresentada como movimento localizado no século XVIII a partir das teses enciclopedistas, e que influenciou profundamente a cultura ocidental daquele momento em diante..

Essa apropriação epidérmica, contudo, torna os princípios datados, sendo necessário, então, resgatar seus fundamentos reflexivos pré-teóricos, capazes de garantir o desvelamento de novos potenciais e, principalmente, a sua persistência atemporal.

Na discussão que interessa a este trabalho, o ponto de partida é o verbete "Cidade", contido na Enciclopédia de Diderot e D'Alambert. Na obra, ele aparece segundo três pontos de vista: o arquitetônico/urbanístico, o histórico e o jurídico. Curiosamente, o último aparece somente na descrição dos tipos de cidade existentes na época, segundo o direito público: cidades imperiais, episcopais, hanseáticas, sem maiores aprofundamentos. Nesse sentido, os dois primeiros pontos de vista ganham destaque na obra de Rouanet.

De acordo com Rouanet (1995, p. 160):

> Do primeiro ponto de vista – arquitetônico e urbanístico – o verbete começa com uma definição, ou antes, curiosamente, com duas, como se o enciclopedista estivesse tentando se assegurar, por ensaio e erro, do sentido da palavra, por aproximações sucessivas. A cidade [diz ele] é um conjunto de várias casas dispostas ao longo de ruas e fechadas por uma clausura comum, que consta em geral de muros e fossos.

Mas o autor pensa melhor e tenta de novo: "Para defini-la mais exatamente, é um recinto fechado por muralhas, que encerra vários quarteirões de ruas, praças públicas e outros edifícios". Depois das definições, vêm prescrições normativas, relacionadas com a beleza e com a utilidade.

O apelo à racionalidade da época se traduz nessas prescrições normativas. Nelas, as ruas devem ser perpendiculares em relação umas às outras, deixando os cantos das casas em ângulos retos. No espaço entre cada rua, caberia apenas duas casas, cada qual com a frente voltada para a rua respectiva. As principais vias conduziriam, no seu encontro, a praças ornamentadas com fontes e estátuas, ladeadas por edifícios imponentes dotados de fachada uniforme.

Esse desenho é influenciado pelo papel de fortaleza da cidade idealizada pelos autores. Sua força conceitual é tamanha que influenciou as *Ordenanzas* espanholas e seu projeto de cidade fortificada. O centro, em tese menos devassável, deveria abrigar os prédios públicos e o templo, ainda que, nas cidades próximas ao mar, a sua centralidade no planejamento devesse ser levada em conta, deslocando-se tais edificações para mais próximo dele. Havia, portanto, preocupações de ordem estética (as fontes, o padrão arquitetônico dos palácios) e também preocupações próprias da utilidade, como o tamanho das praças e sua proporcionalidade com a população da *polis*.

No que diz respeito ao ponto de vista histórico, o foco recai sore a fundação das cidades. Os autores mencionam em especial Alexandria e Roma e, no caso da segunda, remetem ao caráter místico de sua fundação: segundo rituais etruscos – a consulta aos deuses, para determinar o local e o dia da fundação; o hábito de fazer os futuros habitantes da cidade pularem uma fogueira, para, com isso, se purificarem; a construção de uma fossa, em que todos jogavam torrões de sua terra natal, mostrando que queriam formar um só povo; o sulco, inviolável, destinado a delimitar o recinto da cidade, traçado com uma charrua, puxada por dois animais brancos, simbolizando a pureza, uma vaca, representando a mulher e voltada para dentro da cidade, e um touro, representando o homem[4] e voltado para o exterior; o cuidado em trazer para dentro os pedaços de terra arrancados pela charrua, exprimindo com isso uma política de reservar todos os bens para os cidadãos e de recusá-los aos estrangeiro.

[4] O recurso à expressão "homem", em Rouanet, serve para designar o gênero humano em abstrato, como já assinalado no capítulo intitulado *A coruja e o sambódromo*, publicado na obra *Mal-Estar na Modernidade* (ROUANET, 1993). Utilizá-lo, aqui, é uma maneira de ser fiel ao léxico do autor. Nada obstante, os estudos críticos têm adotado enorme (e adequado) rigor quanto às expressões que possam ser associadas à reprodução linguística do machismo e do patriarcado. É de se considerar que a adesão radical do pensamento de Rouanet aos pressupostos do iluminismo não comportaria discriminações de gênero (ou de qualquer espécie). Se usou incorretamente "homem", isso deve ser contemporizado como manifestação de um momento da história (não tão presente) em que tal discussão ainda não ocorria com a ênfase e com os contornos que hoje são comuns. A nota de rodapé, então, serve para alertar acerca daquilo que acabou de ser assinalado, sem deixar de pontuar que uma leitura compreensiva e atenta à complexidade é a melhor maneira de, como diz o ditado, não se jogar a criança fora com a água suja do banho.

O verbete é extenso e segue descrevendo as associações simbólicas feitas pelos autores. Avança sobre o assassinato de Remo, associando-o ao "sacrilégio" de "pular o sulco", ainda que isso tenha se dado no contexto de uma disputa de poder com seu irmão, Rômulo.

Não obstante, a preocupação dos autores com a separação entre o que é mito e o que é verdade histórica, descreve Rouanet, é notável. A descrição tradicional e simbólica refere-se, segundo eles, a dados históricos verossímeis, que são distintos da descrição baseada nas descrições fantásticas. Afasta-se, nesse sentido, a descrição que associa a construção de Corinto, por exemplo, pelos ciclopes, ou mesmo a lira de Anfíon, que teria a capacidade de mover as pedras que edificaram a cidade de Tebas.

Feita essa introdução, o autor começa a descrever as camadas, conforme indicado no início deste item, que permitem uma mediação entre os ideais atemporais do iluminismo, com o movimento típico da ilustração, e com a própria capacidade da história, no âmbito do projeto da modernidade, ainda não encerrado, de revitalizar tais ideais atemporais.

Tal articulação é feita a partir da ideia de polaridade que marca a reflexão urbanística da cidade na ilustração. A primeira polaridade aparece na relação abertura-clausura. Segundo Rouanet,

> são duas atitudes possíveis no que diz respeito ao nexo entre a cidade e o que lhe é exterior – entre a cidade e o território circundante, entre a cidade e a natureza. Há uma tensão entre as duas atitudes, que surge, na *Encyclopédie*, quando se trata de definir a cidade. A hesitação enciclopedista, que se desloca de uma definição para a outra como se a segunda fosse apenas uma explicitação da primeira, é na verdade o índice de uma ambivalência objetiva. Pois de fato são duas definições opostas. Pela primeira, a cidade é um aglomerado de casas, que só mais tarde são cercadas por fossos e muralhas. Para a segunda, é um recinto, dentro do qual existem casas e monumentos. Para a primeira definição, inicialmente vêm as casas, e as muralhas são limites posteriores, cuja única função parece ser classificatória, diferenciando logicamente um conjunto de casas (Paris) de outro conjunto de casas (Orléans). Para a segunda, ao contrário, as muralhas vêm no início, e traçam um recinto, dentro do qual são construídos os prédios. Para ela, o que importa é fixar a divisa entre o exterior e o interior (ROUANET, 1995, p. 159).

A segunda polaridade está na relação entre individual e coletivo. Aqui, o autor identifica uma tensão entre os dois polos: os interesses da burguesia, que têm corte individual, e a raiz da ideia de interesse público, expressa no cuidado com que a dimensão normativa, que descreve como devem ser as praças e a largura das ruas. E aponta, no caso, uma relação direta com as duas ideias de cidade descritas acima – e que apareciam, no início, de maneira ingênua a um primeiro olhar – na medida em que ora o que predomina é a unidade urbana (e a cidade como produto de sua agregação) e ora predomina o orgânico definido pela linha demarcadora.

A terceira polaridade, na sequência, se materializa na relação entre o estético e o utilitário, ou seja, entre o belo, que inspirou parte da descrição das cidades na Enciclopédia – e que estava também na exaltação de um desenho geométrico de cidade – e o útil, expresso na ideia de proporcionalidade entre os espaços de uso comum e a população urbana. A tensão latente, segundo Rouanet, estaria presente no conflito potencial entre o estético e o útil, questão, aliás, que historicamente alimenta lutas fraticidas entre arquitetos.

A quarta e última polaridade está no conflito entre o antigo e o novo. O antigo, no caso, é a fábula, que impõe uma leitura metafísica do surgimento das cidades, salpicada de elementos fantásticos. O novo, a razão, que, quando interage com o fantástico, o faz apenas e tão somente na etapa da descrição, não lhe conferindo qualquer crédito além da mera indicação historiográfica de sua existência.

O que se extrai dessa perspectiva? Segundo Rouanet (1995), os princípios diretores indicados no início deste texto. E a melhor maneira de fazer isso é assumindo que eles nascem – e serão sempre constituídos – segundo a existência de contradições, e tal quadro é, antes de tudo, uma exigência metodológica. Para o autor,

> Nenhum polo pode ser descartado em benefício do outro. Em cada uma de suas decisões, o urbanista deve buscar o mais completo equilíbrio possível entre os extremos, sem ignorar nenhum e sem privilegiar nenhum. Mas só estaremos autorizados a ver nesses preceitos os princípios diretores da cidade iluminista se nos assegurarmos de que além de serem o substrato pré-teórico do urbanismo da ilustração, eles mantêm um nexo com o Iluminismo enquanto concepção do mundo. (ROUANET, 1995, p. 161).

É uma mediação difícil, mas assumir como ponto de partida a dimensão do conflito é, mais do que um gesto de coragem do pesquisador e do urbanista, uma medida indispensável à própria persistência do projeto da modernidade, que precisa conviver, para além da cidade, com a garantia de direitos, em sentido amplo, com a ideia de autodeterminação política, econômica, intelectual e estética, todas baseadas em uma ideia fundante de liberdade, mediada, por fim, por um princípio democrático que é a base da dimensão política da vida do homem na modernidade.

Se a cidade é produto desse arranjo – e, embora singela, a afirmação não parece desprovida de razão –, então ele se estende aos seus domínios e, também, aos domínios do pensamento urbanístico.

Rouanet (1995) arrisca um conceito que, visto no contexto deste trabalho, poderia até mesmo estar no interior de uma ideia geral de direito à cidade, embora não se utilize esta expressão em momento algum da narrativa:

> As diversas polaridades configuram um sistema completo de direitos. São o direito à vida urbana e à natureza, o direito à individualidade e à ação coletiva, o direito à beleza e à utilidade, o direito à inovação e à memória. Realizados, esses direitos geram uma forma específica de autonomia, a autonomia urbana, a autonomia do homem na cidade, do homem da cidade. É uma versão "regional" da autonomia iluminista, a ser alcançada segundo princípios válidos no espaço da cidade. (ROUANET, 1995, p. 161).

Veja-se que todos esses direitos encontram no espaço urbano o *locus* de sua integral realização. Estão, portanto, enraizados no território, só fazem sentido dentro desse mesmo território. O elo entre eles é a contradição, a tensão e também a interrogação imanente, baseada em princípios estruturantes, que, uma vez equilibrados – e esse equilíbrio se dá mediante uma mediação historicamente situada – revelam a exuberância da modernidade como base para a ideia de emancipação, aqui no contexto do território urbanizado.

> Dentro desse espaço, os urbanistas são soberanos. Podem ser modernos ou pós-modernos, funcionalistas ou historicistas, construir cidades em forma de tabuleiro, como Nova Iorque, ou de leque, como Karlsruhe. Podem realizar cidades da Renascença, em forma de caracol, como Giorgio Marini, ou de espiral, como Filatere. Podem usar os materiais que bem entenderem, barro, vidro, alumínio. Mas não podem ignorar a *civitas*, pois é a observância das normas imanentes às diversas polaridades que define a cidade iluminista. (ROUANET, 1995, p. 161).

Mesmo a tensão clássica que há entre cidade e natureza, que nada mais é do que a tensão instalada pela racionalidade na relação entre homem e natureza – em que o primeiro tenta, através da razão, controlar a segunda – pode ser mediado pelas regras que disciplinam, *per se*, a própria ideia de cidade iluminista, sem, com isso, ver desnaturadas as ambiguidades típicas da modernidade.

3. Conclusão

O texto de Sergio Paulo Rouanet representa uma abordagem analítica bastante peculiar no âmbito dos estudos urbanos. Ele serve, a um só tempo, para situar a discussão sobre o direito à cidade no contexto do projeto filosófico da modernidade e para defini-lo como produto (ou consequência) de seus pressupostos e enunciados normativos.

O direito à cidade, aqui, fundamenta-se nas ideias de abertura e clausura, que representam tanto o movimento de expansão do urbano quanto os limites que essa própria expansão se coloca frente à conciliação com a natureza – tema fundamental no momento em que as cidades, no Brasil e no mundo, passam por crises ambientais sem precedentes, decorrentes da urbanização desenfreada. Nessa mesma direção, estão o individual e o coletivo. A cidade deve ser o espaço da convivência, mas não pode, sob esse princípio, degradar a individualidade, sendo capaz de respeitar o convívio e a privacidade. Esta é uma discussão importantíssima no contexto brasileiro, na medida em que a relação entre o público e o privado – que é uma derivação da relação entre individual e coletivo – está distante do tipo ideal enunciado. E, também, a funcionalidade e a beleza, postas a serviço das necessidades qualitativas do homem e, portanto, não cedendo em demasia aos interesses do sistema econômico e tampouco à mera contemplação, ou mesmo à subordinação da estética a uma perspectiva utilitária.

Por fim, a cidade iluminista será a fonte permanente de criação do novo, sem desprezar a importância da história, preservando, portanto, os lugares de memória e fazendo de seu espaço a materialização da passagem do tempo, oferecido graciosamente à sociedade como testemunha de sua própria reinvenção, e não como uma sucessão de anacronismos erigidos tais como museus da tentativa e do erro.

Essa, talvez, seja a força oculta por trás da luta pelo direito à cidade, que sobrevive às vicissitudes das cidades e se afirma como mola impulsionadora da história de mobilizações e reivindicações coletivas por todo o feixe de direitos que orienta a reivindicação por esse direito.

Referências

KANT, Immanuel. *Resposta à pergunta*: O que é o Esclarecimento? Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Disponível em: http://geocities.ws/eticaejustica/esclarecimento.pdf. Acesso em: 01 mar. 2019.

ROUANET, Sergio Paulo. A cidade iluminista. *In: Revista USP*. São Paulo: USP, n. 26, jun./ago. 1995.

ROUANET, Sergio Paulo. *Mal-estar na modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

Capítulo 14

O direito à cidade: desafios para a construção da utopia por uma vida transformada

Henrique Botelho Frota

1. Introdução

O direito à cidade tem ganhado crescente destaque no debate público nos últimos anos, sendo reivindicado por diferentes coletivos e organizações a partir de suas experiências. Não obstante, o célebre livro de Henri Lefebvre, que cunhou a expressão "direito à cidade", já tenha ultrapassado já cinco décadas, é cada vez mais comum sua associação com os movimentos insurgentes mobilizados nas ruas hoje. Isso indica a atualidade não somente da crítica promovida pelo direito à cidade em relação à condição urbana contemporânea, mas especialmente que esse direito carrega em si uma poderosa ideia mobilizadora de transformação que continua sendo importante para alimentar a utopia de uma nova sociedade.

O presente texto propõe um diálogo entre a produção intelectual progressista acerca desse direito e a trajetória de como ele vem sendo mobilizado pelos movimentos sociais no Brasil, especialmente aqueles mais associados ao ideário da reforma urbana. As conquistas e derrotas das últimas décadas permitem avaliar como esse percurso contribuiu mais ou menos para o avanço real da utopia do direito à cidade. O que se pretende é refletir sobre as apostas e estratégias vigentes até os dias atuais.

Mais ainda, não se trata de uma análise do passado por si só, mas fundamentalmente de uma proposta de abertura para os que gritam outros sujeitos coletivos urbanos até então invisibilizados. A construção de uma coalização ampla seria possível? Essa é uma questão-chave para a efetivação do direito à cidade.

2. Direito à cidade como utopia viva

A expressão "direito à cidade" foi originalmente cunhado pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre no livro *Le droit à la ville*, publicado em 1968. Não por acaso, aquele foi o ano que ficou marcado pelo potente movimento iniciado pelas juventudes do país com influências múltiplas que iam desde a luta por direitos civis, liberação sexual, oposição ao conservadorismo, crítica à guerra no Vietnã, entre outros fatores. Como bem lembra David Harvey (2014), ao contrário de muitos intelectuais, Lefebvre estava sensível às vozes e aos movimentos que irrompiam nas ruas, percebendo que as cidades haviam se convertido no *locus* de reprodução das relações capitalistas, mas também onde a resistência poderia constituir formas de superação criativa desse modelo.

Um ponto de partida importante para Lefebvre é que, para ele, as necessidades sociais possuem um fundamento antropológico, sendo opostas e complementares.[1] Dentre elas, há necessidades específicas que não se satisfazem pelos equipamentos levados em consideração pelos urbanistas. São as necessidades de uma vida criadora, de obra, de informação, de simbolismo, de imaginário, de atividades lúdicas, e não de produtos consumíveis.[2]

Por mais que o Estado francês já empreendesse esforços para solucionar alguns problemas relacionados à habitação e ao transporte que, em princípio, beneficiariam as camadas trabalhadoras, sua atuação autoritária e dirigista em nada contrariava os privilégios de classe. Pelo contrário, reforçava as hierarquias espaciais excludentes e a organização burocrática da cidade em prol das exigências do modo de produção capitalista (LEFEBVRE, 2016; HARVEY, 2014). Daí porque o direito à cidade não pode ser confundido com a mera ordenação dos territórios pensada pelos tecnocratas do planejamento urbano, uma vez que sua atuação serve mais ao controle do que à libertação dos corpos e dos comportamentos.

Nesse sentido, o direito à cidade não pode ser entendido como uma demanda por infraestrutura, equipamentos urbanos ou habitação social por si só. Esses "benefícios" podem muito bem ser proporcionados sem que nenhuma ruptura ocorra em relação ao modo de produção e, consequentemente, à maneira hierarquizante e segregadora como o espaço é (re)produzido e apropriado. A história do planejamento urbano está repleta de evidências que confirmam isso. Mesmo as soluções consideradas progressistas recorrentemente camuflam as questões reais de poder e aprofundam o que Harvey (2014, p. 57) denomina de "cadeia dourada que aprisiona as populações vulneráveis e marginalizadas dentro da órbita de circulação e acumulação do capital".

O direito à cidade, portanto, não se confunde com uma política urbana estatal, com um projeto urbanístico ou com um marco legal específico, ainda que possa influenciar e estar parcialmente refletido nessas estruturas institucionais. Da maneira como foi concebido e proclamado, está mais para uma utopia orientadora da luta social do que como um direito propriamente jurídico. Por esse motivo, mesmo um pensador como David Harvey, cético em relação aos direitos humanos e seu papel na

[1] Necessidade de segurança e de abertura; de certeza e de aventura; de previsibilidade e de imprevisto; de unidade e de diferença; de isolamento e de encontro; de independência e de comunicação (LEFEBVRE, 2001).

[2] Para Lefebvre (2001), obra é uma realização humana que, ao contrário do produto, não se submete ao mercado, pois se presta à contemplação, à cultura e ao prazer. A obra tem valor de uso e o produto tem valor de troca.

sociedade capitalista, assume a defesa do direito à cidade. Para ele, trata-se de muito mais do que a liberdade individual de acesso aos recursos urbanos: "é um direito de mudar a nós mesmos mudando a cidade" (HARVEY, 2008, p. 23).

Nas palavras de Lefebvre (2016, p. 33), "[o direito à cidade] significa o direito dos cidadãos-citadinos e dos grupos que eles constituem (sobre a base das relações sociais) de figurar sobre todas as redes e circuitos de comunicação, de informação, de trocas". É um apelo e uma exigência que "só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada" (LEFEBVRE, 2001, p. 118).

Nesse ponto, é pertinente a distinção feita por Peter Marcuse (2010) entre os "direitos nas cidades" e o "direito à cidade". Ao pensar os direitos no plural, reproduz-se a lógica jurídico-liberal que, ao segmentar e fracionar, impede uma visão unitária capaz de levar ao entendimento do sistema em sua totalidade.

Isso tem uma implicação organizacional importante na medida em que os grupos e movimentos se constituem e atuam na reivindicação de direitos *parciais*: moradia, emprego, transporte, escolas, liberdade de expressão etc., no entanto, sua identidade em torno desses direitos fragmentados dificulta a formação de coalizações mais amplas que sejam capazes de enfrentar o sistema. Além disso, facilita a cooptação de alguns movimentos por parte dos agentes políticos e econômicos, na medida em que a negociação ocorre nas bases de direitos separados (MARCUSE, 2010, p. 91).

Outra implicação destacada pelo autor é que a concepção fragmentada de direitos frustra a aposta de um futuro promissor, "que não se limita a evitar problemas em particular, mas que dê lugar a um mundo completamente diferente e melhor" (MARCUSE, 2010, p. 91). A utopia de um outro mundo possível no qual as relações sociais não estejam baseadas na dominação e subjugação de uns pelos outros depende de uma visão mais unitária e aglutinadora. A luta pelos "direitos nas cidades" pode até oferecer um percurso para essa compreensão, mas ela será sempre parcial se não houver o entendimento do direito à cidade (no singular).

Além do mais, o direito à cidade traz em seu núcleo a ideia fundamental de que as desigualdades e opressões são determinantes e estão determinadas na produção do espaço. Não existe racismo, desigualdade de gênero ou LGBTfobia fora do espaço, por exemplo. A imposição de padrões de segregação e violência a segmentos sociais específicos faz parte da constituição social e política dos territórios da e na cidade segundo o atual modelo de urbanização. Nesse aspecto, a luta por direitos específicos não pode desconsiderar a crítica unitária proposta pelo direito à cidade.

A transformação radical conclamada pelo direito à cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo para reformular os processos de produção do espaço. A democratização desse direito e a construção de um amplo movimento social para fazer valer sua vontade são imperativos se os despossuídos quiserem retomar o controle que há tanto tempo lhes foi negado para instituir novos modos de urbanização (HARVEY, 2008, p. 40).

A cidade atual é marcada pelos processos de exclusão, segundo os quais uma minoria de cidadãos livres, possuidores dos lugares sociais, dominam uma maioria despossuída. Essa massa ocupa as periferias, cidades-satélites, favelas, guetos mais ou menos residenciais. Portanto, a completa superação das relações de poder para que seja possível uma sociedade igualitária e justa não será promovida pelos privilegiados.

> A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) e por conseguinte se inscrevem nas perspectivas da revolução sob a hegemonia da classe operária. (LEFEBVRE, 2001, p. 139).

Para Lefebvre, a conquista, reconhecimento e positivação do direito à cidade dependem fundamentalmente da pressão das classes trabalhadoras, pois são elas que vivenciam a espoliação e a opressão na sociedade urbana. É certo que, ao tratar da classe trabalhadora em *Le droit à la ville*, Lefebvre não estava pensando estritamente nos proletários fabris, mas sim nos trabalhadores urbanos, "um tipo muito diferente de formação de classe – fragmentado e dividido, múltiplo em suas aspirações e necessidades, em geral itinerante, bem mais desorganizado e fluido do que solidamente implantado" (HARVEY, 2014, p. 11). Mas, ainda assim, é preciso considerar que, nos dias atuais, as relações de trabalho têm sofrido transformações, com um significativo crescimento do número de desempregados, subempregados e trabalhadores informais, o que aprofunda ainda mais a fragmentação e a desorganização. Essas pessoas possuem pouca ou nenhuma identidade como classe trabalhadora, de forma que é preciso repensar os papéis e as forças sociais capazes de reivindicar o direito à cidade hoje. Além disso, Lefebvre parece ignorar a capacidade de transformação de movimentos sociais baseados nas lutas por igualdade de gênero e antirracistas, que já estavam organizados em diversos países na década de 1960. Esses movimentos evidenciam a complexidade das relações de poder, que não estão sustentadas apenas pelo domínio econômico, aportando uma crítica essencial para a efetivação do direito à cidade na atualidade.

Com base no exposto, parecem bastante pertinentes algumas formulações que as coalizões de movimentos sociais em diversos países estão produzindo em relação ao direito à cidade. A Plataforma Global pelo Direito à Cidade, desde 2014, tem se apresentado como uma promissora possibilidade de diálogo e construção coletiva desses movimentos e redes em prol de uma concepção menos fragmentada que seja capaz de fortalecer os enfrentamentos e alimentar uma utopia comum. Depois de um processo que envolveu inúmeros coletivos de todo o mundo, a Plataforma assumiu a seguinte concepção de direito à cidade:

> O direito de todos os habitantes, presentes e futuros, permanentes e temporários, de habitar, usar, ocupar, produzir, governar e disfrutar de cidades, povoados e assentamentos humanos justos, inclusivos, seguros e sustentáveis, definidos como bens comuns essenciais para uma vida plena e decente. (PLATAFORMA, 2018).

Ainda que dialogue com questões como o acesso a equipamentos urbanos específicos, infraestrutura ou moradia, a ideia-força que move a coalizão é a possibilidade de construção de uma cidade completamente livre da opressão. Os componentes sobre os quais se desenvolve o conceito de direito à cidade referem-se ao combate a todas as formas de discriminação, à construção de processos políticos radicalmente democráticos e à ruptura com o modelo de mercantilização do espaço. Por isso, quebra com a noção jurídica clássica de cidadania e com o binômio público/privado, bem como avança em relação às lutas fragmentadas por *direitos nas cidades*. Está assentada em uma utopia de solidariedade que reconhece e protege os bens comuns.

Como aponta Lorena Zárate (2011, p. 68), além de uma mudança radical dos modos de produção, distribuição e consumo, mais do que nunca, é fundamental que os referentes simbólicos e os valores que regem a vida em sociedade devem ser transformados se o desejo for de realmente fazer possível o bem-viver para todas as pessoas (o que inclui o bem pensar, o bem sentir, o bem produzir, o bem comer, o bem educar, o bem governar, o bem conviver...).

Resgatar essa dimensão utopiana do direito à cidade é fundamental para alimentar as lutas atuais. E, como tal, não se pode ignorar sua historicidade e geografia. A realidade urbana francesa não se mantém da mesma forma hoje em relação aos anos 1960, quando Lefebvre lançou seu livro. Tampouco, aplica-se a países da periferia do capitalismo. Por mais que existam processos estruturais que orientam globalmente a espoliação, há condições distintas em cada sociedade que fazem emergir questões próprias a serem enfrentadas.

Como fruto dessas lutas sociais, a ideia de direito à cidade está também em constante transformação. Sua apropriação inicial por movimento pela reforma urbana no Brasil tinha um sentido nos anos 1980 distinto do que se percebe hoje em relação a outros grupos que passam a se apropriar de sua força mobilizadora. As conquistas e derrotas, e também a emergência de sujeitos coletivos antes invisibilizados, conferem outros sentidos a esse direito. Mas, assim como antes, o direito à cidade deve continuar carregando a poderosa ideia de recriar a nós mesmos por meio da recriação e ressignificação da cidade.

3. Direito à cidade e lutas sociais no Brasil

As ideias de Lefebvre foram logo difundidas no Brasil graças à rápida tradução para a língua portuguesa ainda na década de 1970. Bianca Tavolari (2016) faz uma análise sobre a recepção desse direito e sua incorporação no vocabulário de acadêmicos e militantes de movimentos sociais brasileiros. Para a pesquisadora, houve duas "entradas" distintas, uma pela via de intelectuais que se dedicavam ao estudo da obra de Marx e de marxistas contemporâneos e outra por meio de profissionais engajados com movimentos sociais.

Nas décadas de 1970 e 1980, foram produzidos textos especialmente por urbanistas engajados nas lutas sociais, como o *Direito à terra ou direito à cidade?*, de Ermínia Maricato (1985), no qual a autora defende a ampliação da consciência do direito à terra para construir a consciência do direito à cidade. Mas, como lembra Harvey (2014), o direito à cidade não é e nunca foi fruto da imaginação teórica dos intelectuais, nem mesmo de Lefebvre. Sua elaboração vem da atuação dos movimentos sociais nas ruas.

Tavolari (2016) mostra a ressignificação da noção de direito à cidade no Brasil a partir das demandas concretas por habitação, equipamentos urbanos, infraestrutura e transporte, posto que uma grande parte da população urbana do país vivia em condições urbanas muito precárias. Além disso, havia um contexto de reivindicação pela ampliação da cidadania e da participação política nas cidades, fruto do processo de redemocratização.

Dessa maneira, o ideário do direito à cidade sofreu uma simbiose com o ideário da reforma urbana, que se centrava em "reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades" (SOUZA, 2001, p. 158). A reforma urbana

focava suas reivindicações no tripé: a) acesso à terra e à moradia; b) função social da propriedade e combate à especulação imobiliária; e c) gestão democrática das cidades.

O contexto de reivindicação de melhores condições materiais de vida, redemocratização, crença na constitucionalização de direitos e maior autonomia dos governos locais fez com que houvesse uma associação entre as lutas pela reforma urbana (naquele momento, confundida com o direito à cidade) e a luta por mais institucionalidade estatal, especialmente no tocante à legislação, às políticas públicas e às estruturas de cogestão conhecidas como conselhos.

Tal simbiose levou à aprovação do capítulo da política urbana na Constituição de 1988 e teve reflexo nas duas décadas que se seguiram, quando o país experimentou uma significativa produção legislativa no campo do Direito Urbanístico, novos modelos de gestão pública com viés participativo e políticas voltadas à implementação de direitos sociais.

A lei mais emblemática nesse período, sem dúvidas, foi o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Em seu artigo 2º, essa lei prevê como primeira diretriz da política urbana brasileira a "garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações". Essa formulação reflete a maneira como os distintos movimentos e organizações atuantes no processo político têm se organizado, a partir de setores e grupos de influência. Portanto, ainda que represente um avanço incontestável e o primeiro caso no mundo de reconhecimento legal do direito à cidade, a noção ali presente reforça ainda mais a ideia de direitos nas cidades do que de um direito unitário no sentido defendido por Marcuse (2010).

Essa concepção está ainda muito presente entre juristas, urbanistas e militantes sociais, que entendem o direito à cidade como "guarda-chuva", "feixe de direitos", "conjunto de direitos" ou agrupamento de direitos urbanos. Todas essas distintas maneiras de pronunciar o direito à cidade são tributárias da ideia de que ele nada mais seria do que uma amálgama entre direito à moradia, ao transporte, aos espaços públicos, ao saneamento, ao lazer, dentre outros. Mais do que uma visão fragmentada e parcial, trata-se de uma certa cumplicidade, ainda que não intencional, do modo de produção capitalista na medida em que silencia sobre as desigualdades estruturais. Ao fazer crer que a universalização do saneamento básico, a tarifa zero no transporte público ou a eliminação do déficit habitacional são o direito à cidade, vende-se a falsa promessa de que o problema pode ser solucionado por um conjunto de políticas setoriais sem mudar o sistema social, político e econômico como um todo.

Outro aspecto importante a ser considerado sobre a experiência brasileira é a relativa fragilidade das conquistas institucionais. O próprio Estatuto da Cidade, resultado de um processo de negociação que levou mais de uma década, sintetiza um longo processo de vitórias e derrotas por parte dos movimentos sociais, assim como ocorrera com as propostas populares na Constituinte (GRAZIA, 2002; BASSUL, 2005; RIBEIRO, 2012). Ao contrário do que muito se propaga, a lei federal não é fruto apenas da força e da luta pela reforma urbana, pois nunca existe uma única força operando nos processos institucionais. Outros setores estavam ali representados e até com mais poder na disputa que se travou no Congresso Nacional. O mercado imobiliário e as corporações também tiveram sua cota de conquistas com a aprovação da lei.

Colocados em perspectiva histórica, todos os processos de luta urbana centrados nas institucionalidades renderam vitórias negociadas a partir de algum nível de mediação com o capital e os setores privilegiados. Mais do que isso, no momento de avanço de ideologias econômicas ultraliberais, percebe-se a fragilidade do pacto que sustentou essas conquistas na política urbana. Essa constatação tem levado autores a sustentarem posicionamentos críticos em relação à atuação dentro do Estado, prestigiando apenas as práticas insurgentes *de fora*.

A oposição entre lutas institucionais e lutas insurgentes das ruas, no entanto, não condiz com a complexidade das relações sociopolíticas. Por exemplo, ainda que um movimento de moradia faça a crítica dos conselhos de cogestão, entendendo sua impossibilidade de se converterem em espaços reais de poder popular, negando-se a integrar essas estruturas, sua luta por acesso justo e equitativo à terra e à moradia adequada dialoga em alguma dimensão com as políticas públicas e com a legislação.

Mesmo coletivos e movimentos urbanos que trazem bandeiras e formas de atuação que se distinguem dos tradicionais movimentos de moradia não estão totalmente de costas para o Estado. Não há dúvidas de que muitos operam de forma diferente em relação às práticas de reivindicação e negociação, o que não significa que a luta ignore as institucionalidades. Jovens da periferia de São Paulo não querem necessariamente fazer parte de conselhos, mas disputam as políticas públicas para que haja mais recursos em políticas de fomento à cultura popular. Uma significativa parcela da comunidade LGBTI+ reivindica uma legislação que reprima com mais rigor os crimes de ódio. O aborto legal, seguro e gratuito, reconhecido na legislação e que esteja incorporado em política pública, é uma importante bandeira de luta de movimentos feministas. Essas e outras questões estão colocadas nas ruas e estão intimamente ligadas a insurgências, mas nem por isso se situam totalmente fora do debate institucional.

Um segundo aspecto diz respeito à estratégia de mobilização. Por vezes, o vislumbre de uma conquista institucional auxilia na organização da luta contra-hegemônica mais profunda. Uma comunidade que se organiza para reivindicar a regularização fundiária ou que luta contra uma remoção forçada pode muito bem, por meio desse processo, ampliar sua compreensão para lutar pelo direito à cidade, dentro e fora do Estado. As cidades brasileiras estão repletas de histórias de resistência como essa.

Se é certo que a lei, a decisão judicial ou uma política pública são incapazes de modificar o sistema de opressões ou o regime de espoliação urbana, também não se pode desprezar o poder aglutinador e pedagógico que a luta por avanços institucionais produz.

Nesse sentido, conquistas como o Estatuto da Cidade podem causar impacto positivo e contribuir na trajetória de efetivação do direito à cidade. Para Nelson Saule Junior (2007), esse fato fez com que o direito à cidade passasse a ser a pedra fundamental do Direito Urbanístico brasileiro. O Poder Público, particularmente na esfera local, deverá orientar sua atuação para a efetivação desses elementos, com a finalidade de estabelecer melhores índices de justiça social e equidade nas cidades. "Quanto maior for o estágio de igualdade, de justiça social, de paz, de democracia, de harmonia com o meio ambiente, de solidariedade entre os habitantes das cidades, maior será o grau de proteção e implementação do Direito à Cidade" (SAULE JUNIOR, 2007, p. 64). Com isso, ganha-se em relação à exigibilidade jurídica e novas trincheiras de luta são abertas, como o Poder Judiciário por exemplo.

Além disso, como pontua Lefebvre (2016, p. 36),

> enquanto se espera pelo melhor, pode-se supor que os custos sociais da negação do direito à cidade (e de alguns outros), admitindo-se que se possa contabilizá-los, serão muito mais elevados que os de sua realização. Estimar a proclamação do direito à cidade mais "realista" que seu abandono não é um paradoxo.

O problema não está, portanto, na luta institucional ou nas reivindicações por direitos específicos, mas na redução da luta a estes aspectos. No momento em que um conselho, um ministério ou um programa governamental específico passa a ser o foco da atuação dos movimentos urbanos, a luta pelo direito à cidade já está perdida.

4. À guisa de conclusão: ampliar a consciência pelo direito à cidade

É preciso disputar a ideia de cidade como um bem comum. Os campos jurídico e institucional sozinhos não são capazes de responder a essa questão, que deve ser tratada nas esferas política e, principalmente, simbólica.

Como ideário profundamente anticapitalista, que resgata os valores de uso e a proteção da vida em contraposição à ideia de cidade mercadoria, que privatiza e mercantiliza os serviços, os espaços e os corpos, o direito à cidade somente será realizado por meio da superação das opressões. A constituição de cidades e comunidades fundadas na valorização da diversidade, na igualdade material e no bem viver demanda uma mudança cultural radical.

Ainda que o histórico de lutas dos movimentos brasileiros ligados à reforma urbana esteja centrado legitimamente em aspectos materiais, como o acesso à habitação, ao saneamento básico e ao transporte, é preciso ampliar a consciência de que o direito à cidade exige mais. Mesmo que as infraestruturas urbanas sejam universalizadas, persistirão as discriminações de raça, gênero e orientação sexual, a moradia continuará mal localizada e as pessoas com deficiências continuarão excluídas das soluções urbanas. As lutas setoriais não podem ser desprezadas, pois contribuem para organizar as demandas, mas não se pode perder a visão integradora e as repercussões espaciais das desigualdades.

O direito à cidade é, por essência, uma bandeira contrária a qualquer forma de discriminação. Mas a sua construção passa pela superação das marcas de opressão, inclusive no campo das esquerdas e dos setores progressistas. É somente com o engajamento das juventudes, das mulheres (cis e trans), das pessoas negras, das pessoas LGBTI+, de indígenas, de forma articulada e solidária, que será possível construir a utopia de uma cidade transformada e renovada.

Referências

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade*: Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal-Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. *In*: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana*: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

HABITAT INTERNATIONAL COALITION. *El Derecho a la Ciudad em el Mundo*: compilación de documentos relevantes para el debate. México: HIC-AL, 2008.

HARVEY, David. The Right to the City. *In*: *New Left Review.* n 53. Londres, 2008.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. *Espaço e Política*: o direito à cidade II. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

MARCUSE, Peter. Os direitos nas cidades e o direito à cidade. *In*: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (orgs.). *Cidades para tod@s*: propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago, Chile: Habitat International Coalition, 2010.

MARICATO, Ermínia. Direito à terra ou direito à cidade? *In*: *Revista de Cultura Vozes*, v. 89. n. 6, 1985.

PLATAFORMA GLOBAL PELO DIREITO À CIDADE. *Comprender y Implementar el Derecho a la Ciudad*. São Paulo: Instituto Pólis; Habitat International Coalition, 2018. Disponível em: http://polis.org.br/publicacoes/comprender-e-implementar-el-derecho-a-la-ciudad/.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana Brasileira. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (org.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática*: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2012.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Direito urbanístico*: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

TAVOLARI, Bianca. Direito à Cidade: uma trajetória conceitual. *In*: *Novos Estudos*, v. 104. São Paulo: CEBRAP, 2016.

ZÁRATE, Maria Lorena. El derecho a la ciudad: luchas urbans por el buen vivir. *In*: Institut de Drets Humans de Catalunya. *Serie Derechos Humanos Emergentes 7*: El derecho a la ciudad. Barcelona, Espanha: IDHC, 2011.

Capítulo 15

O direito à cidade achado na rua e o ordenamento jurídico brasileiro

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

1. Introdução

As formas de ocupar e usar o espaço urbano compreendem o exercício dos direitos fundamentais que exsurgem exatamente nesse ambiente. Embora a reflexão sobre a construção da cidade sustentável, em constante mutação, não tenha marcado suficientemente os estudos jurídicos sobre o tema, a prescrição normativa do direito à cidade é atual e tem mobilizado debates entorno do seu significado, diante do contexto balizado por tensões sociais, econômicas e culturais.

Esse capítulo se propõe a provocar reflexões sobre o conteúdo jurídico do direito à cidade, construído a partir da noção do Direito Achado na Rua, por se tratar de um reflexo das demandas sociais, culturais e econômicas da população que vive no território da cidade. O objetivo é destacar elementos que compõem o conceito jurídico, como a noção elementar de gestão democrática e planejamento participativo social, à luz da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

2. A construção do conceito

O ponto de partida para a construção do conceito é uma reivindicação coletiva sobre o espaço urbano, que realize direitos e promova desenvolvimento segundo as aspirações e necessidades de seus habitantes. No cenário internacional, o direito à cidade ganhou dimensão a partir das ideias de Henry Lefebvre, sociólogo que cria a expressão defendendo uma dimensão simbólica e filosófica da mesma, tendo em conta o impacto negativo sofrido por cidades em países de economia capitalista, com a conversão do território urbano em mercadoria a serviço exclusivo dos interesses da acumulação de capital.

Para Lefebvre, e para Milton Santos, o espaço e a cidade são núcleos centrais catalisadores das contradições sociais. Partindo da crítica ao modo de produção capitalista, identifica-se a dinâmica transformadora do

espaço urbano, construindo cidades geradoras de conflitos, pois reproduz diuturnamente as relações socioeconômicas vigentes, capazes de expurgar uma parcela dos habitantes do acesso à cidade.

Ao discorrer sobre ser a cidade uma projeção da sociedade sobre o solo, o sociólogo define o direito à cidade como uma forma superior de direito, o direito à liberdade, à individualização e à socialização, à diferença, à participação e apropriação da obra *cidade*, vivendo e criando os espaços, fundada na produção social do espaço urbano.

A cidade é uma associação de pessoas que se relacionam em função de seus interesses difusos, coletivos, subjetivos, em busca incessante pela igualdade material e pelo direito de viver bem.[1] Sendo assim, a apropriação do espaço urbano conduz à sua concepção, organização e utilização em um território de ocupação definitivamente heterogênea que, segundo o filósofo, caberia ser exercido como um direito.

O tema que envolve a cidade não escapou às mais variadas ciências, para além da arquitetura e urbanismo, tal qual a economia, a história, a sociologia, a filosofia, a geografia, especialidades que tem trazido contribuições para o entendimento e a elucidação de conflitos cada vez mais presentes, diante da escalada da urbanização.[2] No âmbito do Direito contemporâneo brasileiro, ainda que sua regulação esteja presente formalmente há pelo menos 15 anos, a defesa do direito à cidade ainda é uma árdua tarefa em que o desprestígio, entre outras questões, reflete a dificuldade de mensurar qualitativa e quantitativamente seu conteúdo.

Tratar da questão urbana é analisar as possibilidades da vida na cidade, que estão diretamente atreladas aos seus habitantes e às condições que possuem de vivenciá-la, com suas possibilidades e dificuldades. As assimetrias no acesso a direitos, bens, recursos e meios em geral, bem como as dificuldades ou desvantagens – de caráter pessoal, ambiental, social ou relacional –, estabelecem parâmetros para um processo que marca a forma de ocupação do solo urbano e, reciprocamente, a forma de organização espacial que reforça a tendência de concentração de renda e de poder alimentador dos conflitos.

A cidade como direito tem vários significados e conteúdos – sociológicos, filosóficos –, o que demonstra a complexidade do processo de urbanização, da produção do espaço, da reprodução ampliada do capital, das desigualdades sociais, econômicas e socioespaciais. Dimensionar tal direito envolve absorver o que lhe compõe, compreendendo as concepções materiais, políticas, simbólicas além das jurídicas, para garantir-lhe definição. E, para tanto, não é possível olvidar que pensar a questão urbana envolve refletir sobre a complexidade de um território ocupado por pessoas dos mais variados interesses e necessidades, destinatárias dos mesmos direitos, carentes do atendimento que demandam.

Para caracterizá-lo no ordenamento jurídico brasileiro, é preciso analisar o conjunto normativo que define direitos e deveres no território urbano, a partir da delimitação espacial, lugar de concentração da população urbana, produção, circulação, lugar de consumo de bens e serviços e também de atuação e decisão política. O que Lefebvre defendeu provocativamente na perspectiva filosófica e sociológica

[1] A cidade reúne pessoas que necessitam estar em sociedade, agregando-se e humanizando-se, convivendo umas com as outras na busca segura pela tentativa da realização de seus anseios (ELIAS, 1994. p. 72-75).

[2] Para Lefebvre, tais ciências têm um enorme peso na compreensão da questão urbana, mas nenhuma tem mais do que a História. Ainda, com a fragmentação da análise para fins de compreensão do tema, a contribuição veio na forma da criação de uma ciência da cidade (LEFEBVRE, 2001, p. 42-44).

sobre o que é o direito à cidade, no Brasil, a Constituição de 1988 substancia com comandos objetivos que indicam o valor de bem comum e sua configuração com um direito difuso, traduzível em pretensões coletivas e individuais.[3]

A legislação brasileira prevê textualmente o direito à cidade sustentável como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações. Tais previsões se encontram no texto da Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, refletindo as diretrizes e os comandos constitucionais presentes, em especial, nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que, por sua vez, estão contidos no título da ordem econômica e financeira, posicionado após a descrição sobre os princípios gerais da atividade econômica.[4]

O adequado desenvolvimento urbano, que deve ser um reflexo da própria noção valorativa do Direito Achado na Rua, materializador do direito à cidade, resulta de um processo que agrega zona urbana e zona rural, modelo a ser construído e aprovado no âmbito de uma gestão democrática do território da cidade. A coerência normativa indica a importância e o valor dado à questão urbana, definindo o uso e ocupação da terra urbana, a planificação do espaço para garantir desenvolvimento sustentável, a partir do principal instrumento de política urbana, o plano diretor a ser elaborado em parceria com a população e aprovado como lei municipal.

Desde os princípios e objetivos fundamentais da República brasileira,[5] indicando diretrizes a serem encaminhadas no sentido de proteção à cidadania e promoção do desenvolvimento humano, até as legislações sobre usos imobiliários, intervenções urbanísticas para obras e serviços públicos, existe

---

[3] Para Daniel Hachem (2011), o interesse público em sentido amplo está vinculado aos interesses juridicamente tutelados, que seriam iguais aos direitos subjetivos e interesses legítimos, de natureza individual, coletiva ou difusa. Sua abordagem serve de fundamento para o que se defende, a promoção do acesso à uma cidade funcional é, para a população que nela habita, um direito de natureza difusa, interesse legítimo, dada a relação de proximidade com os fundamentos e objetivos do Estado Democrático de Direito Brasileiro.

[4] "Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião" (BRASIL, 2016).

[5] Daniel W. Hachem, defendendo a constitucionalidade do princípio da supremacia do interesse público, aponta os mandamentos e valores alçados pelo texto constitucional que determinam de forma objetiva sua qualificação como princípio constitucional. Da mesma forma e na mesma linha de raciocínio, defende-se a presença do direito à cidade na perspectiva do interesse legítimo de usufruir plenamente de um espaço onde a possibilidade de realização das necessidades pela oferta de bens e serviços urbanos e pelo direito efetivo de acessá-los (HACHEM, 2011, p. 230-231).

todo um plexo de comandos provedores da funcionalidade da cidade. Como concebeu expressamente Thiago Marrara, com o qual concorda-se, "a função social da cidade e o direito à cidade são faces de uma mesma moeda" (MARRARA, 2007, p. 186).

Tais comandos não podem ser ignorados pelo poder público, tendo em vista o dever intrínseco de proteger a dignidade humana e promover o bem comum.[6] A cidade é contemporaneamente, e como já demonstrado, o *locus* onde as necessidades coletivas e individuais são providas, é o próprio bem comum no qual a concretização dos direitos fundamentais ganha forma.

Na perspectiva de avançar na configuração do direito à cidade, deve-se ter por base a descrição constitucional sobre o comportamento estatal de promover direitos, sem perder de vista as caraterísticas territoriais de um país de urbanização atropelada pelo anseio de crescer, disparidades socioeconômicas, fragmentação e conflitos territoriais. O caráter democrático de um regime estatal pode ser distinguido de acordo com o usufruto das liberdades urbanas, com o desenho da cidade e seu formato de ocupação (LEFEBVRE, 2001, p. 99).

O reflexo das relações sociais no espaço urbano impõe um alto custo para a modificação da realidade citadina, no entanto, não se pode ignorar a presença do direito à cidade como um norteador das funções estatais e dos comportamentos pelo uso da propriedade privada, como se fora somente uma "apropriação normativa-institucional" carente de substrato formal (SCHIAVO, 2019).

De acordo com a *global plataform for the right to the city*, rede composta por diversas entidades nacionais e internacionais comprometidas globalmente com as mudanças sociais e com a promoção do direito à cidade,[7] e que foi participante ativa no processo de elaboração e negociação da Nova Agenda Urbana nas Nações Unidas, os pilares desse direito se sustentam na possibilidade de distribuição espacialmente justa dos recursos, na participação e no acesso a uma agenda política urbana e no respeito à diversidade sociocultural no território da cidade.

A dimensão dada ao direito à cidade é para além da provocação de Lefebvre sobre o direito à vida urbana, é ver a cidade como bem comum, que no ordenamento pátrio, tem sua identificação a partir da gênese do Estado Democrático de Direito, com sua principiologia plasmada em valores sociais de igualdade, participação, justiça e solidariedade.

Na perspectiva dos pilares que referenciam o direito à cidade, a planificação urbana pode promover a distribuição dos recursos materiais de maneira espacialmente e socialmente justas, vinculadas ao dever público de garantir funcionalidade ao território urbano. Compete ao Estado o papel marcante de provedor de serviços públicos, muitas vezes precedidos de obras públicas – que não maculem a gênese cultural das ruas –, que forneça a garantia de infraestrutura para o usufruto da população.

---

[6] Romeu Felipe Bacellar alerta para os princípios consectários do Estado Democrático de Direito, destacando que o princípio da dignidade da pessoa humana é a principal justificativa de existência para todas as normas, disciplinando a atuação da Administração Pública no sentido do bem comum pela justa e equitativa distribuição de direitos e também de encargos sociais (BACELLAR, 2009, p. 19-21).

[7] A Plataforma Global é uma iniciativa de um grupo de organizações nacionais e internacionais que visam contribuir para a adoção de compromissos, políticas públicas, projetos e ações voltadas ao desenvolvimento de cidades justas, democráticas, sustentáveis e inclusivas pelas instâncias das Nações Unidas e pelos governos nacionais e locais. Disponível em: http://www.righttothecityplatform.org.br/?lang=pt.

Só há usufruto de tal direito se os espaços urbanos contidos na cidade estiverem servidos de condições que gerem benefícios a seus habitantes. Dessa maneira, o mobiliário urbano que acolhe os serviços de educação, saúde, lazer, esportes, o que inclui praças e espaços de conservação de ecossistemas e biodiversidade, deve estar distribuído de maneira equânime no território da cidade – que não é homogênea –, o que depende essencialmente do planejamento e da planificação democraticamente definidos.

Ainda, não é suficiente o suporte concreto às prestações, em sentido amplo, dos serviços que amparam a vida social. É necessário que a cidade tenha condições de ofertar meios e oportunidades equitativas de desenvolvimento em um sistema social, econômico e cultural que lhe corresponda. Nessa perspectiva, retoma-se o ponto em que o capítulo da política urbana, na Constituição, está contido na ordem econômica e financeira.

Outro pilar de suporte ao direito à cidade aponta para o acesso e a participação efetiva da população urbana nos processos de decisão sobre a cidade, feitos mediante políticas públicas de planejamento, planificações e atos materiais. Nenhum dos elementos citados consegue promover eficiência isoladamente, sem coordenação e diálogo. Além disso, a participação dos habitantes concede legitimidade, eficácia e possibilidade maior de efetividade aos modos de intervenção urbana, dado que se apresenta como uma resposta às demandas, e não como uma presença indevida.

O direito à cidade sustentável encontra suporte para implementar tal dimensão política a partir do artigo 2º do Estatuto da Cidade, que não só lhe faz remissão como também prevê a gestão democrática como uma diretriz geral da política urbana para implementá-lo, tendo respaldo constitucional.

Os mecanismos de atuação urbanística variam por seu caráter estruturante e executório. O protagonismo popular na (re)construção dos espaços, bem como a ocupação do território de maneira a atender às demandas dos segmentos sociais, satisfazendo necessidades e aspirações, sempre foi a tônica da dialética urbana que, pela bandeira da Reforma Urbana, concebeu o próprio Estatuto da Cidade (BRAGA, 2018).

Com a obrigatoriedade, prevista nos artigos 43, 44 e 45 do Estatuto da Cidade, da criação de órgãos colegiados, promoção de debates, audiências e consultas públicas e, inclusive, das propostas de planos plurianuais e diretrizes orçamentárias, envolvendo até mesmo os gestores de regiões metropolitanas, e ainda a possibilidade de iniciativa popular para projetos de lei relativos a planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o direito à cidade sustentável reflete a cidade como bem comum, contrapondo-se às características marcantes de segregação territorial que exclui socialmente a população da funcionalidade urbana (BUCCI, 2014).

Sobre a previsão do plano diretor como instrumento básico de política urbana, os artigos do referido estatuto determinam os procedimentos para sua elaboração e aprovação, corroborando com a compreensão de que o direito à cidade se perfaz na possibilidade de decidir, em conjunto com o poder público, os contornos que o território do município passará a ter, de maneira planejada, definindo sobre a propriedade, sua função social urbana e a implementação da própria política de desenvolvimento urbano.

Diante do histórico de adensamento e expansão da malha urbana, com padrões predominantemente desiguais de acesso à terra urbanizada, à moradia adequada e à mobilidade urbana,[8] toda e qualquer intervenção, pública ou privada, na cidade refletirá no seu valor de uso e na acessibilidade do cidadão a melhores ou piores condições de vida urbana (PEREIRA, 2018).

3. Considerações finais

Na perspectiva da questão urbana, promover o bem comum passa por respeitar a diversidade sociocultural presente nas pessoas que ocupam todo o território urbano e forma um tecido social, investindo no diálogo e na participação como forma de acomodar a complexidade orgânica da cidade. Os conflitos lhe são inerentes, no entanto seu acirramento é uma possibilidade concreta que resulta do investimento ou não em promover urbanização com respeito à cultura, à história, às necessidades lineares ao grupo, que considere isonômica e equanimemente suas condições e atributos em razão da promoção da cidade como um bem comum (HOLANDA, 2003, p. 16).

A cidade, composta de espaços, públicos e privados, situados em um mesmo território recebe o impacto da diversidade sociocultural complexa que se defende como caracterizadora do direito à cidade. Nesse sentido, reforça-se que sua concepção agrega o sentimento da vida citadina, com pessoas desempenhando papéis e reproduzindo sua existência em todos os níveis sociais. O respeito às características sociais na (re)concepção das cidades é fundamental para compreender e promover o direito à cidade como um bem comum que cumpra com as previsões normativas que tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto da Cidade apontam, pois trata-se de expressões da vontade humana de poder ser, de agregar dignidade à condição humana dos brasileiros e das brasileiras.

Referências

ABREU, Mauricio de A. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 2011.

BACELLAR, Romeu. *Reflexões sobre o Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BRAGA, Andréa Luiza Curralinho; PESSALI, Huáscar Fialho. *Direito à cidade, participação social e a política urbana no contexto brasileiro*. Guaju, Matinhos, v.1, n.2, p. 3-22, jul./dez. 2015, p. 6. Disponível em: http://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/45033.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília: Senado, 2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/civil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: jan. 2019.

[8] "Parte dos problemas urbanos vividos pela população brasileira hoje em dia é resultado desse forte e rápido crescimento das cidades, ocorrido após o início do processo de industrialização brasileira, sem que houvesse investimentos correspondentes na rede de infraestrutura urbana, formando grandes passivos nessa área" (CARVALHO, 2016, p. 8).

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. *In*: DALLARI, Adilson. FERRAZ, Sérgio (coords.). *Estatuto da Cidade*: comentários à Lei Federal n. 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2014.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. *Desafios da mobilidade urbana no Brasil*. Texto para discussão, n. 2.198. Brasília - Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

ELIAS, Norbert. *A Sociedade dos indivíduos*. SCHROTER, Michael (org.); RIBEIRO, Vera (Tradução). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

HACHEM, Daniel W. *Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HOLANDA, Frederico. *Arquitetura e Urbanidade*. São Paulo: Pro editores, 2003.

LEFBVRE, Henri. *O direito à Cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MAKRYGIANNI, Vasiliki; TSAVDAROGLOU, Charalampos. El derecho contra la ciudad. *In*: MATHIVET, Charlotte (coord.). *Develando el derecho a la ciudad*: representaciones, usos e instrumentalización del derecho a la ciudad. Paris: Ritimo, 2016.

MARRARA, Thiago. *Bens públicos, domínio público, infra-estruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PEREIRA, Silvia Regina. *Percursos urbanos*: mobilidade espacial, acessibilidade e o direito à cidade. 2006. 323 f. Tese (Doutorado). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2006.

SCHIAVO, Ester, GELFUSO, Alejandro, VERA, Paula. *El derecho a la ciudad*. Una mirada desde América Latina. Cad. Metrop., São Paulo, v. 19, n. 38, p. 299-312, jan./abr. 2017, p. 300. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3812.

Capítulo 16

O direito à cidade sob a lente dos intérpretes do Direito

Daniel Gaio

1. Introdução

Lefebvre cunhou nos anos 1960 a terminologia "direito à cidade", e embora inicialmente a sua obra tenha sido pouco difundida, nas últimas décadas a mesma tem sido objeto de intensa disputa acerca do seu significado. A forma como são realizadas as tentativas de interpretação e apropriação do direito à cidade variam conforme as exigências e necessidades sociais de cada momento histórico, mas também são dependentes das compreensões de mundo adotadas, como o caráter reformista ou revolucionário das lutas sociais, e o papel do Estado e do Direito. Sem a pretensão de esgotar a investigação, este capítulo tem o propósito de identificar como os intérpretes do direito no Brasil se posicionam acerca dos contornos do direito à cidade, especialmente no que diz respeito às instâncias estatais e ao papel da regulação jurídica.

Como a definição das estratégias de atuação dos movimentos populares é dimensionada e qualificada também a partir das formulações teóricas – construídas no meio acadêmico e que irradiam por diversas inter-relações com o setor popular, incluindo-se as assessorias e as ONGs –, a concepção de direito à cidade escolhida pela academia repercute e influencia os processos sociais.

Ainda que a discussão acerca do direito à cidade exija uma análise interdisciplinar, do ponto de vista didático este artigo opta por separar a compreensão dada pelo Direito – que será objeto central deste trabalho – daquela realizada pelo urbanismo, pela geografia e pela sociologia urbana. Nesse campo, há uma nítida preponderância das categorias teorizadas por Lefebvre, como o processo de produção do espaço urbano, a relevância do valor de uso e a imprescindibilidade da mobilização e luta –, ou seja, a cidade como local de conflito.

Por sua vez, no campo do Direito, as referidas categorias lefebvrianas disputam sentido com outras construções relacionadas à ordem instituída, tais como: lei, pacificação social, direitos humanos e fundamentais, interesse público. A análise do direito à cidade no meio acadêmico jurídico é

diretamente influenciada pelo papel do Estado na mediação de conflitos e na crença de que o campo institucional possibilita avanços sociais relevantes. Recentemente, essa percepção tem sido questionada por intérpretes do direito no Brasil, debate este que aqui será apresentado.

2. O direito à cidade no campo da luta institucional

Serão aqui abordadas duas estratégias deste campo teórico: o direito à cidade como direito de cidadania e como direito humano. Ainda que as mesmas possuam particularidades, as duas estratégias carregam a mesma gênese, o reconhecimento estatal de direitos e o processo de institucionalização – o que explica a adesão de alguns autores a ambas.[1]

2.1 A estratégia do direito à cidade como direito de cidadania

Embora o direito de cidadania possua múltiplos significados, o sentido aqui adotado diz respeito ao conjunto de exigências e reivindicações sociais que são direcionadas ao Estado no processo de institucionalização, tais como: serviços e equipamentos públicos, mobilidade e moradia adequada. Nesse sentido, as lutas por direitos a partir dos anos 1970 se estruturaram com o objetivo de buscar o reconhecimento estatal de direitos que proporcionasse a melhoria das condições de vida das comunidades pobres.

Estas lutas influenciam e são influenciadas pela atuação teórica e prática dos intérpretes do direito, como na participação junto ao movimento de reforma urbana, especialmente quando se buscou a positivação de direitos, tais como: i) a proposta popular de Emenda ao Projeto de Constituição sobre a Reforma Urbana a Constituinte (1987);[2] ii) a decisão do Fórum Nacional de Reforma Urbana (1989) em associar o plano diretor à efetivação da reforma urbana (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 1990, p. 91); e iii) o Projeto de Lei nº 181/89, que se constituiu o texto-base para o Estatuto da Cidade, cuja redação previu que a política urbana tem por objetivo assegurar o direito à cidade.[3]

Assim, a construção do direito à cidade no Brasil teve início com um nítido grau de institucionalização a partir dessas estratégias, e foi favorecida pelo momento político que o país vivia em decorrência do processo de redemocratização e das expectativas geradas pela Constituição Federal de 1988. A crença no plano jurídico-constitucional foi reforçada pela presença de governantes com projetos de esquerda em várias capitais do país desde o final da década de 1980 (COSTA, 2012, p. 171), e a partir dos anos 2000 com o governo Lula.

A adoção do direito à cidade como estratégia jurídica é defendida por Fernandes (2008, p. 122) ao afirmar que "é imperativo compreender que qualquer reforma urbana no Brasil só se fará pela via

[1] Este consiste na prioridade dada à positivação de direitos sociais e ao uso de canais, instâncias e recursos estatais, tais como conselhos gestores, orçamentos participativos ou fundos públicos (SOUZA, 2012, p. 1).

[2] Para mais detalhes ver Movimento Nacional de Reforma Urbana (1987).

[3] O art. 2º, I, da Lei nº 10.257/2001 manteve a expressão "direito a cidades sustentáveis".

do Direito".[4] No mesmo sentido Saule Júnior (2009, p. 259) defende que "o direito à cidade adotado pelo direito brasileiro o coloca no mesmo patamar dos demais direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos".

Visualiza-se aqui um impasse, pois ao mesmo tempo em que a lei inscreve conquistas sociais, o Estado (e a lei) cumpre papel legitimador do processo de acumulação capitalista. Essa discussão não é recente, perpassando por várias correntes teóricas, entre outras: a teoria crítica do direito, o uso alternativo do direito e o positivismo de combate.[5]

2.2 A estratégia do direito à cidade como direito humano

Do ponto de vista jurídico, ocorre uma mudança de percepção em relação ao direito à cidade com a assinatura da Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005)[6] por inúmeras redes e organizações internacionais, regionais, nacionais e de outros países. Tendo como objetivo o fortalecimento das lutas urbanas, a Carta Mundial, em seu preâmbulo, explicitamente propõe e conclama os atores sociais a "dar plena vigência efetividade a esse novo direito humano mediante sua promoção, reconhecimento legal", o que foi atendido por inúmeros autores brasileiros. Osório (2006, p. 194-195), ao comentar a Carta Mundial, afirma que quando fracassam outras mediações como a política e a demanda social, é necessário avançar na instrumentação de mecanismos jurídicos de exigibilidade dos direitos. A saída apontada para isso passa a ser a aprovação de um documento internacional que possa contemplar o conteúdo do direito à cidade, conforme defendido por Fernandes (2007, p. 216-217). Em sentido análogo, se manifestaram Cavallazzi (2007, p. 56-57) e Luft (2011, p. 138-139).

Com o mesmo propósito, e tendo como base os precedentes constitucionais e do sistema internacional de direitos humanos, Molinaro (2009) sustenta que o direito à cidade é um direito humano e fundamental que deve ser concretizado gradualmente, além de ser vedado o seu retrocesso social.

Da mesma forma, diversas organizações e redes passaram a defender que a comunidade internacional eleve o direito à cidade à categoria de direito humano, como é o caso do Fórum Nacional de Reforma Urbana (SANTOS JÚNIOR, 2009) e da Plataforma Global pelo Direito à Cidade (2015),[7] que se mobilizaram para o reconhecimento deste direito pela Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). Entretanto, a Conferência da ONU aprovou um documento com inúmeras limitações e contradições, como quando defende ao mesmo tempo a redução das desigualdades e a cidade competitiva;[8] além disso, ela não afirmou de modo

[4] Em obra mais recente, Fernandes (2016, p. 13) reafirma a relação entre o direito à cidade e a ordem jurídico-política.

[5] Como afirma Gomez (1984, p. 111), "o direito não é mais analisado como uma simples técnica a serviço da classe dominante, segundo a repetida fórmula do marxismo instrumental".

[6] A íntegra da Carta pode ser acessada em HIC *et al.*, 2006.

[7] Rede internacional que conta com o apoio de mais 100 organizações da sociedade civil, movimentos sociais, instituições acadêmicas, governos locais, agências públicas, fundações e organizações internacionais.

[8] Conferir os itens 32, 77 e 99, em contraposição aos itens 13, "d"; 14, "b"; e 133 (UNITED NATIONS, 2016).

expresso que o direito à cidade é um direito humano, adotando-se uma formulação ambígua denominada "cidade para todos".[9]

2.3 A separação entre o direito à cidade e os direitos na cidade

Com o claro propósito de distinguir os fundamentos teóricos construídos por Lefevbre e Harvey acerca do direito à cidade da concepção que privilegia a sua matriz institucionalizada, Marcuse (2010, p. 92) propõe uma separação entre os referidos campos, de modo que este último seja denominado "direitos na cidade".

Tal formulação não impede que haja uma relação de causalidade entre as diferentes demandas por acesso à cidade e o direito à cidade (sentido lefebvriano),[10] mas alerta para a linguagem das "cartas" e "direitos", ao afirmar que seria preferível utilizar termos como "Declarações de direitos" e "Carta por uma nova cidade" para diferenciar os "direitos na cidade" da "cidade se busca" (MARCUSE, 2010, p. 92).

Dentre os autores brasileiros, Bello e Ribeiro (2018, p. 133-134) defendem que o uso da expressão "direitos na cidade", "direito da cidade" ou "novos direitos urbanos na cidade" esteja relacionado à regulação jurídica das cidades – com fonte estatal e previsão normativa no plano constitucional e infraconstitucional. Uma posição intermédia se vê em Alfonsin (2018, p. 121-123), que concebe o direito à cidade com um sentido mais amplo do que os direitos urbanos, contudo, a autora persiste no liame da expressão "direito à cidade" com o Estatuto da Cidade e com os subprincípios de Direito Urbanístico inscritos no capítulo da política urbana da Constituição Federal.

3. As críticas à prioridade dada à via institucional

Aqui se propõe uma ênfase mais profunda daquela proposta por Marcuse (2010), pois, apesar de ser um passo importante a não utilização da terminologia "direito à cidade" para o reconhecimento estatal de direitos, impõe-se avaliar os perigos e as armadilhas que a via institucional em si proporciona aos direitos urbanos.

Há inúmeras razões para compreender que o uso jurídico e a institucionalização do direito à cidade podem cumprir um papel de legitimação para ocultar a cidade real tal como ocorreu com o Estatuto da Cidade, pois se acreditou que este seria um marco divisório nos processos de apropriação do solo. Como afirma Gaio (2016, p. 243),

Essa confiança excessiva na institucionalidade e a falsa percepção de que a mera existência de um aparato legal traria avanços sociais (fetiche da Lei) foram decisivas para abrandar as críticas acerca das lacunas

[9] Conferir o item 11 (UNITED NATIONS, 2016).

[10] Como afirma Rodrigues (2007, p. 83), a "função social da cidade e da propriedade não se confunde com a utopia do direito à cidade, mas é um elemento constitutivo para a construção coletiva do direito à cidade".

e das contradições do Estatuto da Cidade, mas, sobretudo tirou o foco do problema central: detectar os processos e as estratégias de resistência em tornar reais os avanços prometidos pela referida Lei federal.[11]

Não por outro motivo, de modo oportunista, muitos governos têm proclamado o direito à cidade (BORJA; CARRIÓN, 2017, p. 31), contribuindo para a sua banalização. Como já alertou Baldez (2003, p. 84), é proposital a estratégia de retirar os movimentos populares do campo político para imobilizá-los na teia jurídica. No mesmo sentido, Monreal (1988, p. 182) afirma que "não faltam casos, nos quais a classe dominante, como meio para acalmar exigências sociais justas de outras classes, concordam em editar as leis [...], com a certeza de que, em sua aplicação, ocorreria o desvirtuamento que melhor lhe conviesse".

Essa percepção é compartilhada por vários intérpretes do direito no Brasil. Bello e Ribeiro (2018, p. 149) afirmam que, apesar do esforço na criação do instrumental jurídico, as melhorias são desfrutadas por uma minoria e a cidade transformada em mercadoria. Mendes (2018, p. 19-20) defende que o direito à cidade evite as armadilhas que esvaziam as lutas reais e que possuem capacidade de transformação real baixíssima, sem contar o fato de que as instâncias globais, nacionais e locais estão em profunda crise. Em oposição à via normativa institucional, Mendes (2018, p. 15) enxerga o direito à cidade ligado a uma potência de criação, de afirmação da capacidade de apropriação de múltiplos espaços e tempos. Esse também parece ser o entendimento de Tavolari (2016, p. 107), ao sustentar que o direito não precisa ser estatal, permitindo-se uma nova forma de olhar para o direito.

Nessa linha, destacam-se as fortes críticas elaboradas por Carvalho e Rodrigues (2016, p. 39-40; 70-71) acerca da utilização do "direito à cidade" por gestores neoliberais; à necessidade de se adotar as características e princípios mais condizentes com a obra de Lefebvre; e o chamamento aos cidadãos para que exerçam o seu poder político e se apropriem da cidade atualmente dominada pelo modelo capitalista.

4. Considerações finais

Não se vislumbra vantagem em atribuir conteúdo jurídico ao direito à cidade. O fato dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade nada ou pouco terem avançado na promoção do acesso à terra urbanizada exige uma postura mais crítica do meio acadêmico e dos planejadores urbanos acerca do papel da lei, e seus reflexos nos processos de desmobilização dos movimentos populares que lutam por reforma urbana.

O reconhecimento formal do direito à cidade abre espaço ao campo da exigibilidade judicial, cujo cenário é problemático. Com poucas exceções, o Judiciário tem tido posicionamentos conservadores quando fortes interesses econômicos são contestados por reivindicações sociais – como é o caso do direito à moradia.[12] Existe o risco da banalização do direito à cidade, inclusive de que este justifique políticas segregacionistas, como a remoção de assentamentos consolidados de baixa renda em espaços ambientais. É oportuno lembrar que já existe a possibilidade de judicialização por lesão à ordem

[11] Outras fundamentações podem ser encontradas em Gaio (2015).

[12] Esse posicionamento pode ser exemplificado pela decisão do TJMG, que, por 18 votos a 01, determinou a remoção de 8 mil famílias que lutam por uma moradia digna. Cf. Justiça (2016).

urbanística,[13] permitindo-se exigir o cumprimento do Estatuto da Cidade, em especial os princípios[14] arrolados no seu art. 2º.

Existem muito mais riscos do que benefícios em caracterizar o direito à cidade na sua dimensão normativa. Em tempos de graves retrocessos sociais, mais do que nunca é necessário que o direito à cidade seja apropriado como propulsor dos processos de mobilização e resistência aos processos de acumulação produtores de desigualdade na cidade, inclusive porque a manutenção das conquistas legais dependerá cada vez mais das ruas, das lutas e, sobretudo, da educação popular – que reduziu à medida que a crença na institucionalidade aumentou.

Referências

ALFONSIN, Betânia. Repercussões da Nova Agenda Urbana no direito público e privado no Brasil e na América Latina: o papel do direito à cidade. *In*: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (org.). *Curso de direito à cidade*: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 119-132.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A luta pela terra urbana. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto (org.). *Reforma urbana e gestão democrática*: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 71-92.

BELLO, Enzo; RIBEIRO, Mariana Dias. O direito à cidade e os novos direitos urbanos como direitos humanos e direitos fundamentais. *In*: KELLER, Rene José (org.). *Curso de direito à cidade*: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 133-154.

BORJA, Jordi; CARRIÓN, Fernando. Ciudades resistentes, ciudades posibles. *In*: CORTI, Marcelo (org.). *Ciudades resistentes, ciudades posibles*. Barcelona: Editorial UOC, 2017. p. 17-58.

CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. *O direito à cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. O estatuto epistemológico do Direito Urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. *In*: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (org.). *Direito da cidade*: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p. 53-69.

COSTA, Maria de Fátima Tardin. *Ideologia e utopia no caso da reforma urbana no Brasil*. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social. Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

FERNANDES, Edésio. *Constructing the ´right to the city` in Brazil. Social & Legal Studies*, nº 16 (2), p. 201-219, 2007.

FERNANDES, Edésio. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. *In*: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.). *Planejamento urbano no Brasil*: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 121-134.

[13] Conferir o art. 1º, VI, Lei 7.347/85 (incluído pelo art. 6º da Medida Provisória 2.180/01).

[14] Adota-se aqui o entendimento de que as diretrizes do Estatuto da Cidade tem natureza principiológica, ou seja, com força vinculante. Cf. Medauar, 2005.

FERNANDES, Edésio. As controvérsias e vicissitudes das cidades: alteridade e possibilidades de inclusão. *In*: SOUZA, Miracy B.; MUNDIM, Fernanda L. C.; PEREIRA, Aline R. B. (org.). *Cidade e alteridade*: convivência multicultural e justiça urbana. Belo Horizonte: D´Plácido, 2016. p. 11-18.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. II Fórum Nacional sobre reforma urbana: Carta de princípios sobre o plano diretor. *In*: DE GRAZIA, Grazia (org.). *Plano diretor*: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990. p. 89-93.

GAIO, Daniel. O fetiche da Lei e a reforma urbana no Brasil. *In*: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de (org.). *Teorias e práticas urbanas*: condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, 2015. p. 283-296.

GAIO, Daniel. O direito à cidade e seu processo de institucionalização no Brasil. *In*: GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; LOPES, Mônica Sette; NICÁCIO, Camila Silva (org.). *Eficiência, eficácia e efetividade*: velhos desafios ao novo Código de Processo Civil. Belo Horizonte: Initia Via, 2016. p. 236-250.

GOMEZ, José Maria. Surpresas de uma crítica: a propósito de juristas repensando as relações entre o Direito e o Estado. *In*: PLASTINO, Carlos Alberto (org.). *Crítica do Direito e do Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1984. p. 103-112.

HIC - HABITAT INTERNATIONAL COALITION *et al. Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, 2016. Disponível em: http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf. Acesso em: 15 mar. 2018.

JUSTIÇA AUTORIZA REINTEGRAÇÃO DE POSSE NA REGIÃO DO ISIDORO. *In*: O Tempo. *Caderno Cidades*, 28 set. 2016. Disponível em: http://www.otempo.com.br/cidades/justi%C3%A7a-autoriza-reintegra%C3%A7%C3%A3o-de-posse-na-regi%C3%A3o-do-isidoro-1.1378263. Acesso em: 29 set. 2016.

LUFT, Rosangela Marina. *Políticas públicas urbanas*: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Forum, 2011.

MARCUSE, Peter. Os direitos nas cidades e o direito à cidade. *In*: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (org.). *Cidades para tod@as*: propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago: Habitat International Coalition, 2010. p. 89-101.

MEDAUAR, Odete. A força vinculante das diretrizes da política urbana. *In*: FINK, Daniel (org.). *Temas de Direito Urbanístico 4*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: MPSP, 2005. p. 15-23.

MENDES, Alexandre Fabiano. Ciência política: o conceito de direito à cidade entre o estável e o efêmero. *In*: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (org.). *Curso de direito à cidade*: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 07-23.

MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à cidade e proibição de retrocesso. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre, n. 23, p. 51-67, dez. 2009.

MONREAL, Eduardo Novoa. *O direito como obstáculo à transformação social*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

MOVIMENTO NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição* - Emenda sobre: "Reforma Urbana". 1987. Disponível em: https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a3o-1988.pdf. Acesso em: 29 out. 2015.

OSORIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. *In:* ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico*: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 193-214.

PLATAFORMA GLOBAL DO DIREITO À CIDADE. *Declaração da Plataforma Global do Direito à Cidade* - Mensagens Fundamentais para Habitat III no dia Mundial Habitat 2015, 2015. Disponível em: http://www.righttothecityplatform.org.br/gpr2c-calls-for-the-new-urban-agenda-in-the-world-habitat-day/?lang=pt. Acesso em: 01 nov. 2015.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Desigualdades socioespaciais*: a luta pelo direito à cidade. Cidades, vol. 4, n. 06, p. 73-88, 2007.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. *O Fórum Nacional de Reforma Urbana*: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade. Rio de Janeiro: FASE, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade e a revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. *In*: SAULE JÚNIOR, Nelson *et al.* (org.). *Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Manaus* – 2008: o Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – balanço e perspectivas. Porto Alegre: Magister, 2009. p. 249-274.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Ação direta e luta institucional*: complementaridade ou antítese? (1ª parte). 27 abr. 2012. Disponível em: http://www.passapalavra.info/2012/04/56901. Acesso em: 02 mar. 2017.

TAVOLARI, Bianca. *Direito à cidade*: uma trajetória conceitual. Novos Estudos Cebrap, n. 104, p. 93-109, mar. 2016.

UNITED NATIONS. *Nova Agenda Urbana*. Tradução ONU Habitat Angola, Quito, 2016. Disponível em: http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf. Acesso em: 05 set. 2017.

Capítulo 17

Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade

Rafael Soares Gonçalves

As origens e os princípios do Movimento da Reforma Urbana emergem das mobilizações populares ainda no início da década de 1960, no contexto do debate em torno das reformas de base promovidas pelo governo João Goulart. Se a reforma agrária atraiu mais atenção nesse momento, a questão urbana também foi progressivamente integrada ao debate. A noção de reforma urbana se consolidou depois do seminário sobre habitação e reforma urbana, realizado na cidade de Petrópolis, em 1963. O golpe do Estado de 1964, entretanto, impôs o silêncio ao debate em torno das reformas de base.

Essa questão foi retomada a partir do final dos anos 1970 no contexto de abertura política. As grandes metrópoles apresentavam os limites das políticas habitacionais e urbanas do regime militar. O aumento do crédito para o acesso à casa própria e a expansão da periferia com a construção de enormes conjuntos habitacionais para remover as favelas mais centrais consolidaram cidades ainda mais excludentes. O relatório Solo Urbano e Ação Pastoral da Igreja Católica reforçou a urgência de repensar as políticas urbanas no país. Publicado em 1982, durante a 20ª Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, esse relatório retomou o debate em torno da reforma urbana, ao afirmar que as reformas só são juridicamente possíveis a partir do momento que se toma consciência que elas são socialmente necessárias (CNBB, 1982 p. 115). Como analisa Barreira (1982, p. 49), o entendimento do documento baseava-se na premissa de que a apropriação desigual do solo reproduz as desigualdades de renda e "o Brasil é mencionado como exemplo mais catastrófico dessa situação". Segundo o autor, a contradição que coloca a Igreja – ao contrário da versão marxista – não está entre propriedade coletiva dos meios de produção e propriedade individual, mas na primazia do uso comum sobre o direito à propriedade e não a eliminação desta última (BARREIRA, 1982, p. 52).

2. A reforma urbana e a nova ordem jurídica

Nesse contexto, e sobre influência de alguns setores mais progressistas da Igreja Católica, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), visando especificamente unificar as diferentes reivindicações sociais urbanas em um mesmo discurso jurídico-político. A convocação de uma nova Assembleia Constituinte, em 1987, representou a oportunidade de consolidação de uma nova ordem jurídica, capaz, finalmente, de regularizar as favelas, eliminando as representações fortemente negativas que lhes foram atribuídas durante décadas.

Tendo em vista que o regime interno da Assembleia Constituinte havia previsto a participação direta da sociedade no processo legislativo, com a apresentação de projetos populares com pelo menos 30 mil assinaturas, vários movimentos sociais organizaram-se em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), continuação da experiência do MNRU. Congregando as diferentes reivindicações sociais sobre as questões urbanas em um só projeto popular, o fórum lutou para inserir suas reivindicações na nova Constituição. O projeto do FNRU beneficiou-se de uma sólida legitimação popular, graças ao apoio de dezenas de associações nacionais e locais, sendo referendado por mais de 160 mil assinaturas.

O projeto do FNRU privilegiou a questão da função social da propriedade imobiliária urbana, a partir da proposição de novos instrumentos jurídicos, permitindo a regularização fundiária das áreas ocupadas e um controle mais estrito sobre o processo de urbanização. Ele mostrou, também, a importância de implementar uma política de construção maciça de habitações populares e uma política pública de transportes e de serviços públicos, capazes de atrelar o reajustamento das tarifas públicas ao aumento real dos salários. As propostas do FNRU não visavam apenas assegurar a função social da propriedade privada, para garantir o direito à cidade e à cidadania, mas contemplavam também a instauração de uma gestão democrática da cidade, por meio de diversos procedimentos, como, por exemplo, a criação de conselhos populares, a realização de audiências públicas, de plebiscitos, de referendos e de iniciativas legislativas populares (GONÇALVES, 2013).

O conteúdo dessa proposição foi parcialmente absorvido pela Assembleia Constituinte nos artigos 182 e 183 do capítulo de política urbana da Constituição de 1988. Como constata o preâmbulo do artigo 182, a política de desenvolvimento urbano tem por finalidade a estruturação do pleno desenvolvimento da função social da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. A Constituição não utiliza diretamente a expressão direito à cidade, no entanto, reafirma a função social da propriedade e introduz o conceito da função social da cidade, que seria, portanto, o conjunto de medidas capazes de promover a melhoria da qualidade de vida, com a organização adequada do espaço urbano. Trata-se, assim, de assegurar aos habitantes não somente o acesso à habitação, mas também ao conjunto dos benefícios econômicos e sociais muitas vezes limitados às regiões centrais da cidade.

Apesar da expressão empregada pela Constituição não ter sido direito à cidade, esse conceito, mundialmente conhecido pelos trabalhos do filósofo francês Henri Lefebvre (1968), foi amplamente divulgado no Brasil e muito mobilizado pelos movimentos sociais. Mesmo que a Constituição de 1988 tenha trazido importantes repercussões jurídicas, inclusive no âmbito urbano, a aplicação de uma grande parte dos instrumentos jurídicos previstos não foi realizada. Embora se presuma que os princípios constitucionais atribuem uma orientação, um sentido axiológico ao conjunto da ordem

jurídica, e prescrevem também limites aos diferentes atos administrativos e judiciários, estabeleceu-se uma profunda inércia do Poder Judiciário no tocante à reinterpretação da ordem jurídica, a partir dos novos princípios evocados pela Constituição Federal. Apesar da densa reflexão sobre o Direito Urbanístico no Brasil pós-Constituição 1988, observa-se, por exemplo, que o seu ensino nas faculdades de direito ainda é marginal. Não é raro deparar-se com decisões judiciais extremamente civilistas, que pouco acionam a legislação urbanística brasileira

O FNRU manteve suas atividades mesmo após a promulgação da Constituição de 1988 e participou ativamente a diferentes negociações no Congresso Nacional, como o longo processo para adoção da lei do Estatuto da Cidade, em 2001. Essa lei faz alusão direta ao conceito do direito à cidade, mesclada, é bem verdade, à noção de cidade sustentável:

> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
> I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações [...]

A criação do Ministério das Cidades e do Conselho das cidades em 2013, após a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores renovou a política urbana no Brasil e, pela primeira vez na trajetória da reforma urbana, vários atores passaram a integrar diretamente os espaços institucionais das políticas urbanas. Os primeiros anos foram escassos de recursos, mas ricos em iniciativas e experiências em vista da construção de políticas urbanas mais includentes. No entanto, como de costume na política brasileira, esse ministério foi rifado como moeda de troca para recompor as bases de aliados no Congresso Nacional. Ele perdeu paulatinamente a vocação de agente de formulação de políticas públicas e acabou submetido aos interesses das grandes empresas de construção civil do país.

3. Análise crítica da mobilização pela reforma urbana

Nesse contexto, é possível, já com certo distanciamento, proceder um exame crítico dos progressos e limitações sobre o conteúdo e a aplicação do conceito do direito à cidade no Brasil.

Uma primeira crítica baseia-se na constatação de que uma grande parte dos instrumentos jurídicos, inicialmente previstos, nunca foram plenamente aplicados, sobretudo aqueles que limitavam diretamente o uso especulativo da propriedade. Apesar de a Constituição e o Estatuto da Cidade preverem maneiras de sobretaxar a propriedade para combater a especulação imobiliária, isso foi raramente regulamentado e aplicado pelos municípios.

Os instrumentos com maior alcance em termos de regularização fundiária e planejamento do território foram as Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social (ZEIS/AEIS), que permitiram a realização de grandes projetos de reabilitação de favelas. É uma pena, que, ao menos nos casos das favelas cariocas, a promulgação e a aplicação efetiva das legislações de uso do solo, etapa subsequente ao gravame das áreas em ZEIS/AEIS e das obras de urbanização, pouco avançaram.

A descentralização política brasileira também suscita questionamentos. As competências das políticas urbanas são, em grande parte, da prefeitura e, mesmo se outras esferas de poder também participarem da planificação do território, a municipalidade exerce um papel central nesse processo. Algumas capitais e grandes cidades do país possuem recursos financeiros e pessoal capacitado para colocar em prática, de forma permanente, as políticas públicas. No entanto, essa não é a realidade da maioria dos 5.570 municípios do país. Apesar de experiências inovadoras em algumas cidades ao longo dos anos 1990, os planos diretores perderam gradualmente os seus aspectos inovadores e progressistas.

Como constata Arantes (2013), o programa democrático popular do capitulo da reforma urbana não se concretizou e, ao contrário, se transformou em uma espécie de contrarreforma. A gestão empresarial da cidade, as concessões de serviços públicos e a dificuldade da participação popular aos grandes projetos urbanos demonstraram que os princípios da reforma urbana foram postos em questão e que o conceito de direito à cidade se tornou, antes de mais nada, um argumento retórico. O aspecto social da reforma urbana foi substituído por iniciativas voltadas para os interesses do mercado e por uma gestão pontual e fragmentada da questão urbana.

Se a reforma urbana suscitou, certamente, críticas ao modelo urbano do Brasil, tais críticas acabaram sendo limitadas. A propriedade privada continuou sendo o aspecto central da política de habitação, mantendo alguns elementos consolidados desde o golpe de 1964, ou seja, controle limitado sobre o mercado de aluguel e pouquíssimas experiências de habitação social que não fossem via acesso à propriedade privada. A reforma urbana defendeu uma melhor partilha da propriedade privada, mas pouco refletiu sobre outras formas de acessar à moradia.

É raro, no Brasil, por exemplo, experiências de políticas de habitação social através de locação social, como acontece na França desde o início do século passado (STÉBÉ, 2016). As experiências de cooperativas no Brasil tampouco questionam a propriedade privada, como se constituiu, por exemplo, através das propriedades coletivas estruturadas pela política de cooperativas habitacionais no Uruguai (VALADARES, 2018). O fundiário continua sendo o nó da questão urbana no Brasil e, mesmo no seio de movimentos sociais, há uma certa confusão entre direito à propriedade e direito à moradia.

O projeto federal Minha Casa, Minha Vida (MCMV), por exemplo, injetou recursos consideráveis para subsidiar o acesso à propriedade privada de grupos populares. Baseado nas experiências chilenas e mexicanas, o projeto foi importante para limitar os efeitos da crise de 2008 no país e transferiu vultosos recursos para o mercado imobiliário. Se o número de moradias construídas pelo projeto é surpreendente, o resultado urbanístico é catastrófico: moradias de péssima qualidade, construídas, pelo menos no caso do Rio de Janeiro, em zonas periféricas e isoladas (ADAUTO; JAENISCH, 2014). E, o que é pior, o projeto contribuiu indiretamente à remoção de favelas no contexto de preparação da cidade para os Jogos Olímpicos. Muitas dessas remoções, de forma manifesta, violaram direitos dos moradores, que acabaram sendo, muitas vezes, reassentados em conjuntos do MCMV (GONÇALVES, 2016).

O retorno a um grande projeto de construção de habitação social, como o MCMV, representou o fim de políticas públicas, que refletiam em outras formas de acesso à moradia. Grande parte da reflexão em torno do Sistema Financeiro de Habitação de Interesse Social só foi parcialmente retomada com a criação do Minha Casa, Minha Vida Entidades (MCMV-E), que permitiu o retorno de fontes de financiamento para cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins

lucrativos. Da mesma forma, o MCMV limitou as iniciativas em torno da regularização fundiária, isso fez com que experiências, como o projeto federal de regularização fundiária Papel Passado, perdessem centralidade nas políticas urbanas.

O paradoxo é que a mesma Lei nº 11.977/2009, que criou o MCMV, trouxe novo impulso para a regularização fundiária com a instituição da demarcação urbanística e a legitimação de Posse. O seu artigo 46 trouxe, inclusive, uma definição extremamente abrangente da regularização fundiária, que não a limitava a procedimentos judiciais e registrais:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Uma segunda crítica volta-se à compreensão da cidade de forma dualista. Apesar do esforço em compreender as particularidades das favelas, uma grande parte das intervenções urbanas se centrou na ideia que essas deveriam ultrapassar um estágio urbano inferior em um pretenso desenvolvimento urbano linear.

Se o acesso à habitação informal bloqueou o acesso dos moradores de favelas aos mesmos direitos que gozavam os demais citadinos, a informalidade garantiu paradoxal e precariamente o acesso à cidade, o que seria extremamente difícil via mercado imobiliário formal ou pelas vias da produção estatal. Compreendemos que a informalidade se trata, de certa forma, de um arranjo político, e exerce, assim, uma função social e não pode ser compreendida simplesmente como um problema a ser resolvido. A precariedade jurídica não é um aspecto marginal dos bairros informais, mas, sobretudo, a chave analítica que permite compreender o seu funcionamento. A irregularidade dessas zonas é precisamente o espaço do emaranhamento de interesses privados e públicos.

Defendemos a importância de dar ênfase à dimensão política das informalidades, compreendendo-as como práticas que revelam os arranjos e negociações diversas a partir das quais a cidade é produzida. O pretenso não respeito – fosse parcial – da lei não deve ser entendido, conforme analisam Lautier *et al.* (1991, p. 6), como um defeito ou um sinal de falta de desenvolvimento, mas sim como um modo de funcionamento complexo e que responde às suas próprias lógicas sociais (GONÇALVES; BAUTÈS; MANEIRO, 2018).

Após o golpe de 2016, houve mudanças importantes nas políticas fundiárias do país, inclusive com a parcial revogação da Lei nº 11.977, de 2009. Em grande parte, certamente com base no pensamento do economista peruano Hernando de Soto (1994; 2001), a Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017 simplificou os processos de regularização fundiária e procurou traduzir, em termos legais, práticas jurídicas informais, como a introdução do direito de laje, mas dentro de uma perspectiva extremamente mercadológica. Mais do que assegurar o direito à cidade aos beneficiados pela regularização fundiária, o foco principal da legislação atual é integrar o fundiário ao mercado formal. Aliás, as políticas de regularização do solo não priorizam somente a habitação social, mas facilitam também a regularização de terras na Amazônia ou em áreas de classe média/alta das grandes metrópoles.

4. Conclusão

Vivemos, provavelmente, no pior momento político após a democratização e as perspectivas, após as eleições de 2018, são muito desencorajadoras, sobretudo para as políticas urbanas. É preciso, mais do que nunca, manter a mobilização política para construir novas formas de resistência social. Conforme a expressão cunhada pelo professor Roberto Lyra Filho, é preciso que o Direito Achado na Rua traga novas perspectivas críticas para a compreensão, interpretação e produção do Direito Urbanístico, assim como para a formulação de novas políticas urbanas.

A luta pelo direito à cidade deve priorizar os direitos e ativos coletivos em detrimento da centralidade atual à propriedade privada e à gestão empresarial do urbano. Devemos, enfim, retomar o aspecto utópico do conceito lefebvriano sobre o direito à cidade, cunhado há 50 anos atrás, retomando um dos *slogans* – aliás, contemporâneo ao próprio conceito mencionado – pichado nos muros de Paris pelos estudantes de maio de 1968:

Sejamos realistas e exijamos o impossível!

Referências

ARANTES, Pedro Fiori. *Da (Anti)Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades*. Carta Maior, 2013. Disponível em: https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Cidades/Da-Anti-Reforma-Urbana-brasileira-a-um-novo-ciclo-de-lutas-nas-cidades-/38/29523. Acesso em: nov. 2018.

BARREIRA, Irlys Alencar Firmo. Igreja, discurso e ação pastoral. Análise da reflexão religiosa sobre a questão urbana. *Revista de Ciências Sociais*, n. 12/13, 1982. p.45-62.

CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas. Nova política, velhos desafios: problematizações sobre a implementação do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro. *E-metropolis*: revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, v. 5, 2014. p.6-19.

DOCUMENTOS DA CNBB N. 23. *Solo Urbano e Ação Pastoral*. São Paulo: Edições Paulinas, 1982.

GONÇALVES, Rafael Soares. *Favelas do Rio de Janeiro*. História e Direito. Rio de Janeiro: Editora Pallas, 2013.

GONÇALVES, Rafael Soares. *Quelle régularisation foncière pour les villes brésiliennes? Défis et obstacles*. Metropolitiques, v. 7, 2016. p. 1-5.

GONÇALVES, Rafael Soares; BAUTÈS, Nicolas; MANEIRO, Maria. *A informalidade urbana em questão*. O Social em questão, n. 42, 2018. p.9-26.

LAUTIER, B.; MIRAS, C. de; MORICE, A. *L'État et l'informel*. Paris: Harmattan, 1991.

HENRI Lefebvre. *Le droit à la ville*. Paris: Éditions Anthropos, 1968

SOTO, Hernando de. *L'autre sentier. La révolution informelle dans le Tiers Monde*. Paris: La Découverte, 1994.

SOTO, Hernando de. *O mistério do capital*. Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

STEBE, Jean-Marc. *Le logement social en France*. Paris: PUF, 2016.

VALADARES, Raquel Gomes. Breve análise da participação de cooperativas nas políticas públicas habitacionais no Brasil e no Uruguai. *Revista eletrônica Direito e Sociedade*, v. 6, n. 2, 2018. p.187-202.

PARTE III

Estratégias de atuação para concretização do Direito Urbanístico no Brasil

Capítulo 18

"Ainda vão me matar numa rua": direito à cidade, violência contra LGBTI+ e heterocisnormatividade na cidade-armário

Claudio Oliveira de Carvalho
Gilson Santiago Macedo Júnior

1. Introduções: quais as vias de entrada na cidade?

Ainda vão me matar numa rua.
Quando descobrirem,
principalmente,
que faço parte dessa gente
que pensa que a rua
é a parte principal da cidade

(LEMINSKI, 2013, p. 24)

A cidade é uma obra sempre por finalizar. Em constante transformação e aquisição de novos sentidos, a urbe mescla culturas, identidades visuais e sonoras em um caldeirão efusivo e demasiado complexo para se categorizar: a cidade adquire vida com as produções e os intercâmbios culturais de seus citadinos. A (re)produção do espaço urbano não pode ser dissociada da construção ideológica, visto que o espaço em que os cidadãos passam suas vidas é constantemente remodelado e adequado à produção de subjetividades dos próprios citadinos.

Tornar as cidades habitáveis hoje não basta por si só; é urgente pensar em uma cidade para além das torres altas que servem à especulação imobiliária: é urgente tornar as cidades mais humanas,

partindo da compreensão da cidade como um palco constante de disputas entre os citadinos, sobretudo disputa ideológica para a (re)modelagem dos espaços urbanos. É preciso compreender um processo cada vez mais afunilado de "espacialização da cidadania" (SANTOS, 2014) nas cidades. Essas relações são pautadas entre o trabalhar e o viver, o que torna a noção de luta de classes aplicada aos conflitos urbanos pedra angular para a compreensão da construção ideológica da cidade.

O direito à cidade se insere na ótica de direitos coletivos, bem como a luta das mulheres, trabalhadores e LGBTI+ (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais), contestando uma lógica de mercado que se constitui de forma hegemônica e liberal.

A construção dos espaços urbanos eivados de contradições, conflitos e produzidos em um viés de aprofundamento da desigualdade socioespacial é reflexo de um modelo de produção e acumulação de capital, que torna a cidade um palco para disputas. Assim, é a partir desses embates ideológicos, estendidos do particular para o público, que temos a configuração de um fenômeno antigo, porém pouco analisado: a cidade-armário – uma construção ideológica que orienta a produção e reprodução do espaço urbano a partir da heteronormatividade e da violência contra lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais na cidade.

Diante do exposto, o presente trabalho tem por objetivo discutir, utilizando-se de uma metodologia pautada em pesquisa bibliográfica e qualitativa, que a cidade-armário não é somente um termo para designar o apagamento das sexualidades e identidades de gênero desviantes ao moralmente aceitável, mas uma denúncia à invisibilidade que legitima a violência. Adicionalmente ao fenômeno da invisibilidade e, consequentemente, da violência contra lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, serão analisadas, a cidade-armário e a expansão do *armário* – entendido aqui como o ambiente de proteção/ocultação da sexualidade desviante à norma – para o âmbito urbano.

2. "Ainda vão me matar numa rua": vida e morte na cidade-armário

Jamais se deve confundir uma cidade
com o discurso que a descreve.
(CALVINO, 1990, p. 59)

A cidade poderia ser entendida como uma grande escrita (ROLNIK, 2012), onde os diversos poderes atuantes inscrevem novas realidades. A realidade socioespacial é constantemente transformada pelas relações de produção e acumulação de capital – Lefebvre (1991) entendia a cidade como um lugar de investimento das riquezas até então não gastas, transformando a cidade numa obra de arte complexa –, de modo que há um processo de reificação da classe trabalhadora: a cidade, enquanto objeto, passa a valer mais do que quem a produz.

Dialogicamente, ao transformar a natureza, o homem se transforma e se molda para pertencer à nova realidade engendrada, transformando, por conseguinte, as relações sociais que possui. Dentro da ótica capitalista, as relações humanas podem ser analisadas a partir do aspecto majoritário de suas vidas: o trabalho. A partir das relações de trabalho e as transformações decorrente delas, é que os indi-

víduos criam/assimilam ideias e valores que permearão suas relações sociais. A cidade não se mantém impassível perante as transformações de pensamento. A cidade é pensada, consoante Lefebvre (1991), constituindo-se num sistema fechado, assimilando não só o caráter da vida comunitária, mas os conflitos internos e os interesses dominantes na sua constituição. Precisamos pensar que "o território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico" (SANTOS, 2014, p. 82).

Rolnik (2009) nos afirma que as legislações urbanísticas, ao demarcarem territórios, são responsáveis por demarcarem vidas e, por conseguinte, demarcarem relações de poder existentes em um determinado espaço, ou, assim podemos dizer, economias de poder. Trata-se de criar linhas invisíveis que delimitam uma cartografia escancarada da realidade urbana, demarcando espaços do cidadão e espaços marginais, uma vez que o poder político frequentemente procura reorganizar as infraestruturas urbanas e a vida urbana com o objetivo de manter as populações insatisfeitas sob controle. Portanto, a constituição do urbano, vimos, é uma constituição do pensamento. As relações entre os sujeitos se constituem, nas suas medidas, relações permeadas por valores dominantes à época, que se fazem vivos e capazes de alterar as subjetividades. Tais valores dominantes à época são ideologias que refletem a ideologia da classe dominante. Afinal, a cidade é um palco político, eivado de pessoas que, por sua vez, possuem ideologias diversas. No mesmo sentido, Lefebvre (1991, p. 22) nos aponta que "a vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver".

A cidade é construída não somente de aço e concreto, mas de gente, de vida pulsante que disputa espaço nela. Se a cidade – por meio da acumulação e exploração do capital – é moldada a partir dos interesses das classes dominantes, é óbvio chegar à conclusão de que a cidade tem donos. Os donos da cidade são aqueles que detêm meios de produção, poderio social e político, e são capazes de ajustar as cidades às normas estabelecidas por esses setores. Isso significa dizer que a classe dominante estende a toda a sociedade as suas ideias, de forma universal, apresentando-as como as únicas válidas e se valendo do confronto social para sua manutenção. Notemos com atenção o cruzamento da sexualidade e da identidade de gênero com o urbano: os espaços urbanos não são *assexuados*, mas possuem vedações morais que, sutilmente, interditam a presença de pessoas que questionam a (re)produção da heterocisnormatividade.[1]

A ausência de políticas públicas urbanas para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais que visam a proteção e a garantia de acesso aos direitos capazes de afirmar o princípio basilar da dignidade da pessoa humana, é uma prova gritante que a cidade se fecha em torno da heterossexualidade e da cisgeneridade, ignorando a presença e participação de LGBTI+ em seu corpo. Uma vez que não existem políticas públicas voltadas para essa população, temos dois fenômenos que são interligados:

[1] A heterocisnormatividade refere-se à instituição da heterossexualidade (atração afetivo-sexual por indivíduo de gênero oposto) e da cisgeneridade (conformação da identidade de gênero com o sexo biológico designado ao nascer, a partir da genitália externa do indivíduo) enquanto naturais e, por conseguinte, legitimadas socialmente como o padrão a ser seguido, patologizando as demais orientações sexuais e identidades de gênero que fujam à norma.

a invisibilidade social LGBTI+ – embora não esteja invisível nos relatos de violência urbana em virtude de discriminação – e a redefinição da cidade enquanto *cidade-armário.*

Segundo o *Relatório 2018: Mortes violentas de LGBT+ no Brasil*, do Grupo Gay da Bahia (GGB), somente em 2018, 420 LGBTI+ foram vitimados no país, equivalendo a uma morte a cada 20 (vinte) horas. Dessas 420 mortes, 45,5% das vítimas eram gays, 39% pessoas transexuais/travestis, 12,4% lésbicas, 1,9% bissexuais e 1,2% das vítimas eram heterossexuais confundidos com gays. A nível global, a organização Transgender Europe aponta o Brasil como líder em mortes de travestis e transexuais, representando 45,25% das mortes registradas neste segmento em 71 países.

Quanto à *causa mortis*, 29,5% dos assassinatos no Brasil, no ano de 2018, foram praticados com arma de fogo, 23,6% com instrumentos perfuro-cortantes. Além disso, muitos crimes são cometidos com requintes de crueldade, como tortura, decapitação e queima do corpo. Ainda, 42% das mortes ocorreram dentro da própria residência, 49,4% em vias públicas e 7,7% em estabelecimentos privados. Travestis e profissionais do sexo geralmente são assassinadas a tiro ou espancadas na rua. No Brasil, São Paulo é o estado com maior número de assassinatos por motivação LGBTfóbica: 58 mortes documentadas, seguido por Minas Gerais, com 36 mortes, Bahia, com 35 mortes e Rio de Janeiro, com 32 mortes.

A rua, assim, torna-se um lugar de descontrole, de medo e de insegurança para LGBTI+, onde toda afetividade é julgada e toda expressão de desejo é moralmente condenada: a rua representa o caos, porque possui regras de convivência social diversas. Novos cálculos, novas ponderações, novas análises sobre as pessoas que ocupam estes espaços precisam ser refeitos, como em uma economia política dos pensamentos e dos afetos. A figura do armário, desse modo, torna-se um fantasma constante, demarcando os territórios em que assumir-se ou manter-se no armário torna-se uma autêntica "escolha de Sofia". "Viver no armário, e então sair dele, nunca são questões puramente herméticas. As geografias pessoais e políticas são, antes, as mais imponderáveis e convulsivas do segredo aberto" (SEDGWICK, 2007, p. 21). A rua representa, socialmente, o medo e o descontrole. Mas a casa também.

Se a rua, este espaço coletivo de trocas e cruzamentos, representa um risco grande de existência e, até mesmo, de demonstração de afetos e relacionamentos, é preciso se questionar acerca da produção desses espaços enquanto espaços de sociabilidade. Se a cidade deve ser um espaço livre de discriminação, por que lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais são tão vulneráveis nos espaços urbanos? A explicação mais lógica possível reside no fato de que

> o espaço se reproduzirá em função das necessidades ditadas pela sociedade de modo geral, que, por sua vez, será determinada pelo poder de barganha das classes que a compõem. O processo de reprodução espacial, envolve [...] uma sociedade hierarquizada. (CARLOS, 2008, p. 134).

A hierarquia social é, na verdade, fruto de uma subjugação que ocorre na luta de classes. A produção espacial tem gênero, classe, raça e orientação sexual: é a dominação do masculino, burguês, branco e heterossexual pela constituição de locais "de família" ou espaços "de respeito". Conseguimos pensar a cidade como um ambiente de corpos transitando livremente ou enxergamos locais reservados a determinados corpos? Uma análise apurada poderia situar-nos que, perante a cidade, lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais não existem – ou não deveriam existir – porque rompem com

as normas e acordos de sexualidade tácitos feitos pelos poderes atuantes no regime sobre os corpos. Uma vez que assumimos que a cidade não é produzida visando o coletivo, mas sim a partir das visões de uma determinada classe, precisamos reposicionar nosso olhar sobre a ela.

Em verdade, não existem vazios políticos na cidade: estes serão sempre preenchidos com as ideias dominantes, afinal, é visando a garantia das relações de poder que a cidade se estrutura e se remodela. Através da moral e da ideologia dominante, aliadas ao patriarcalismo e à heterocisnormatividade, é que a cidade se ergue como expressão da divisão capitalista, sendo marcada pela invisibilidade social de determinados grupos e pela reprodução de uma moral da classe dominante (SILVA, 2011). Foucault (1995, p. 8) ensina que há um regime de verdade, criado através dos discursos, uma vez que "a verdade está circularmente ligada a sistemas de poder, que a produzem e apoiam, e efeitos de poder que ela induz e que a reproduzem".

Por não assimilar além dos binarismos (homem e mulher, heterossexual e homossexual, lícito e ilícito, entre outros) e por ser uma reprodutora de mecanismos e dinâmicas sociais, a cidade também se constitui palco para as violências contra as minorias sociais, mitigando subjetividades e definindo condutas apropriadas ou não aos seus ambientes. Por meio do discurso – através dos binarismos –, a figura do armário é colocada como um ambiente necessário à preservação da privacidade das pessoas consideradas desviantes da norma sexual: o que não é norma deve ser ocultado, uma vez que representa risco à ordem sexual vigente. Porém, a figura do armário é, também, uma estrutura definidora da opressão (SEDGWICK, 1998).

A negação dos espaços públicos à população LGBTI+ reforça a ideia de um dualismo entre a cidade legal e a cidade ilegal, em que as figuras que transgridem as normas de gênero e de sexualidade devem ser execradas. A situação, aparentemente, insuperável do grande armário social produz economias sobre o sexo e a sexualidade através do discurso da normalidade/anormalidade, definindo, limitando, apagando e invisibilizando tudo aquilo que seja prejudicial à ordem sexual posta.

É interessante à produção espacial capitalista essas marginalizações, posto que as ordens urbanas se fundamentam em preceitos estéticos do capital; como em uma máquina, as engrenagens do machismo, patriarcalismo, LGBTfobia e exploração social do proletariado se combinam e funcionam de forma harmônica, perpetuando pelos mecanismos dissimuladores desses sistemas a invisibilização e, consequentemente, a violência contra lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

Às travestis – que não possuem a figura do armário para ocultar sua identidade, uma vez que "[...] sofrem maior violência e preconceito porque a marca da transgressão é nítida, visual e, portanto, afronta o poder heteronormativo, muito menos evidente no gay ou na lésbica" (SILVA, 2008, p. 11) – é reservada a cidade noturna, quando todos dormem e não podem mais ver seus corpos, não podem mais ver essa vida nua e insacrificável; às travestis não é dado o direito de se locomover pela cidade, de acessar os serviços de saúde, educação e aparato jurídico-policial: tudo lhes é negado, exceto a marginalização social, porque situam-se fora das normas do direito. A sua cidadania é incompleta, posto que não existem para a organização das cidades e "[...] não existir, do ponto de vista burocrático ou oficial para a administração da cidade, é estar fora do âmbito de suas responsabilidades com os cidadãos" (ROLNIK, 2009, p. 2). Ser marginal na cidade, isto é, estar à margem das políticas urbanas "implica ter de assumir a condição de não cidadão, estigmatizado por desviar da norma" (ROLNIK, 2012, p. 74).

Para Carvalho e Rodrigues (2016), a segregação socioespacial entre privilegiados e desfavorecidos pela ordem urbana se justifica pelos fins estéticos e econômicos, uma vez que

> o sistema precisa que eles [marginalizados] continuem na cidade – ou melhor, à margem da cidade – de modo que estes indivíduos só deverão ser removidos dali se algum interesse imobiliário passar a admirar aquelas redondezas. (CARVALHO; RODRIGUES, 2016, p. 30).

Evitar que prostitutas, "bichas", "veados", "sapatões" e travestis circulem livremente pela cidade é uma forma de fortalecer e valorizar o senso estético da cidade. Para tanto, a moralização dos comportamentos sexuais é uma arma forte e sutil: torna-se imoral que a cidade, que a todo tempo torna pública seu sexo, seja obrigada a conviver com essas vidas indignas de viver.

3. Considerações finais: finalmente abrindo as portas do armário?

Pensar a construção ideológica da cidade significa, muitas vezes, se aventurar em suas Camadas mais profundas para encontrar resíduos em sua superfície. A cidade é erguida com concreto e pensamentos, ideias e blocos. Impossível seria pensar a cidade de modo asséptico, ou acrítico, sem levar em conta que o espaço em que as pessoas vivem é constantemente permeado pelos valores que vigem nestes espaços. Há códigos morais explícitos e implícitos que trazem grande distinção entre o que comumente se pensa como espaço público *versus* espaço privado.

Enxergar os armários sociais erguidos pela cidade, que impedem a efetivação da cidadania – intimamente ligada à cultura e ao território – significa ver nas tessituras da cidade as raízes e as consequências da exclusão e da cidadania incompleta de pessoas LGBTI+. A democratização dos espaços urbanos perpassa a possibilidade de as pessoas poderem vivenciar a cidade com a devida liberdade de expressão para serem quem são verdadeiramente.

A percepção ideológica de um projeto de cidade calcado nos princípios de uma sociedade fechada em si mesma, avessa à alteridade, é tarefa que só podemos fazer com as vistas mais apuradas pelas lentes das lutas de classes e compreendendo aspectos da geografia feminista e da geografia *queer*;[2] constitui-se, por exemplo, desafio maior pensar identidades subalternas para além do convencionado pelo *queer* – identidades condizentes com a experiência local (latino-americana e, preferencialmente, brasileira), sobretudo no que diz respeito às travestis, de modo que não seja este mais um pensamento colonizante/colonizado, mas uma práxis inovadora e uma nova *epistemología del sur*; o desafio de pensar corpos que se locomovem e vivenciam a cidade em suas múltiplas faces; a luta deve ser por

[2] O termo *queer*, originalmente, era tido como um termo pejorativo, significando "estranho", "anômalo". Na década de 1980, nos Estados Unidos, a partir dos estudos sobre gays, lésbicas e estudos feministas, a Teoria Queer se apropria do termo queer, dando-lhe novo sentido. Baseando-se nos estudos de Michel Foucault, a Teoria Queer, essencialmente, rejeita a classificação em termos universais como "homossexual" e "heterossexual", "homem" e "mulher", alegando que essas classificações escondem inúmeras variações culturais. Propõe, assim, que todas identidades sociais são anômalas – ou *queer*.

uma vida vivível em sua plenitude, em seus mais diversos aspectos, sem obstáculos que atravessem sua efetividade.

Desta percepção que abordamos desde as primeiras linhas, é preciso tornar as cidades mais humanas, e, para isso, não basta que as cidades sejam repletas de espaços de comum convivência. As cidades só serão mais humanas em tempo que forem democráticas em seu acesso – a cidadania não pode estar condicionada às plataformas político-eleitorais ou à territorialidade –, sendo preciso pensar o espaço dos cidadãos nessa nova ordem urbanística. A divisão moral da cidade em espaço de respeito, espaço de família, não é saudável para a democracia dos espaços públicos, tampouco para a segurança de pessoas que não se enquadrem nesse modelo pré-determinado de família ou do que é moral.

A invisibilização de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais causa um apagamento desejado e promove a noção de que tais vidas não são passíveis de luto. Talvez se explique, a partir disso, o número alarmante de assassinatos de LGBTI+ com requintes de crueldade: expulsos de casa, do convívio familiar e social, sem ter quem chorar suas mortes, LGBTI+ são marcados como as vidas indignas, as vidas matáveis. Pululam relatos de travestis e transexuais, em situação de prostituição, que são abordadas, estupradas e presas com flagrantes forjados por policiais, simplesmente por ousarem desafiar o poder heterocisnormativo.

A sustentação do discurso heteronormativo, de economias de armário, apresenta como resultado imediato a invisibilidade de segmentos já opacos, como a população transexual e as travestis. Aliada à negação de direitos básicos, às interdições e à discriminação – vista principalmente na sacralização dos espaços públicos por meio do discurso de "lugar de respeito" – tem-se uma cidade interdita: uma cidade que nem todos podem acessar. Os mecanismos de controle dessa interdição são elementos sutis: através de micropoderes constituídos (como a religião e a família), interdita-se o sexo que contraria as normas sexuais tidas por legítimas, proíbe-se a sua expressão em público, reserva-se somente os espaços privados para que o sexo possa falar de si, cria-se formas sutis de apagamento desses indivíduos marginais; afinal, se não se fala, não existe. Torna-se necessário e urgente romper com as portas dos armários societários, quebrando a economia sobre os corpos e desmantelando o regime de sexualidades lícitas/ilícitas, uma vez que representam uma opressão à população LGBTI+.

Muitas vezes, o que se espera é que um artigo, após exaustivas páginas e análises, aponte o caminho a ser seguido, uma trilha mágica que resolverá todos os problemas apontados ao longo da teoria levantada. Este artigo não pretendeu ser um manual que porá fim à heterocisnormatividade da cidade. Faz-se primordial fortalecer uma cultura dos direitos humanos em que se tenha direito a ter direitos de cidadania e trazer à tona as discussões sobre a (re)apropriação dos espaços urbanos como espaços políticos. É necessário romper, na ótica da crítica ao/no direito à cidade, com um modelo tão prejudicial e limitador de acesso à cidade e seus serviços: a heteronormatividade, apoiada pela reprodução do patriarcalismo e aprofundada pela luta de classes dentro da cidade. Propomos, desse modo, uma revolução urbana marginal, baseada na ressignificação e reconstrução do urbano a partir de uma compreensão emancipatória dos direitos, sobretudo, do direito à livre expressão de afetos na cidade.

Referências

CALVINO, Italo. *As cidades invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A (re)produção do espaço urbano*. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. *O Direito à Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1995.

GRUPO GAY DA BAHIA. *Relatório 2017*: mortes violentas de LGBT no Brasil. Disponível em: https://homofobiamata.files.wordpress.com/2017/12/relatorio-2081.pdf. Acesso em: 18 jan. 2018.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

LEMINSKI, Paulo. *Toda poesia*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

ROLNIK, Raquel. *Para além da lei*: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). 2009. Disponível em: https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/paraalemdalei.pdf. Acesso em: 20 nov. 2016.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SEDGWICK, Eve Kosofsky. *Epistemología del armario*. 1. ed. Barcelona: Ediciones de la Tempestad, 1998.

SILVA, Joseli Maria. A cidade dos corpos transgressores da heteronormatividade. *In*: *Geo* Uerj. Rio de Janeiro, ano 10, v. 1, n. 18, p. 3-19, 1º semestre de 2008.

Capítulo 19

Além do protesto: Movimento Pau de Arara reivindica a cidade

Lauro Gurgel de Brito

1. Introdução

No contexto das manifestações populares de 2013, surgiu em Mossoró, Rio Grande do Norte, o Movimento Pau de Arara. Semelhante ao que ocorria noutras cidades, predominava nele o protesto diante das carências históricas aos serviços de saúde, educação, moradia, transporte público e a insatisfação pelas condicionantes da Fédération Internationale de Football Association (Fifa) para realizar a Copa no Brasil.

A depender do olhar, há diferentes possibilidades de descrevê-lo. Alguns podem enxergar apenas prejuízos gerados ao capital (interrupção nas atividades produtivas e diminuição no lucro), além de danos à estética urbana e aos bons costumes (bloqueios, interdições de ruas, congestionamentos e poluição visual com "pichações").

Tais leituras são superficiais, pois não adentram no intento dos atores participantes e nem aludem aos benefícios da insurgência popular. Prefiro apostar noutra interpretação e lhe reconhecer o valor de impulsionar coletivos de luta pelo reconhecimento do direito à cidade, mediante o exercício da pressão política sobre os gestores públicos.

Neste capítulo, realizo a leitura crítica do evento mossoroense, com aporte no Direito Achado na Rua, vertente prático-teórica do direito consolidada na Universidade de Brasília. Utilizo os métodos comparativo e dedutivo, a pesquisa documental e bibliografia (GIL, 2008) para serem analisados contexto de origem, atores, pautas e procedimentos.

2. O Movimento Pau de Arara

Em junho de 2013, ocorreram as Jornadas de Junho. Multidões protestaram em diversas cidades brasileiras contra problemas estruturais do país (MARICATO, 2013). A fagulha foi a mobilização do Movimento Passe Livre contra o aumento da tarifa nos transportes públicos (ROLNIK, 2013).

Em Mossoró, milhares de pessoas, no Movimento Pau de Arara, tomaram conta de ruas, avenidas e praças do centro da cidade. Houve ocupação do Plenário da Câmara Municipal e do Palácio da Resistência, a sede da Prefeitura (PORTAL DE NOTÍCIAS, 2013). Vários movimentos sociais[1] lutavam por melhorias no sistema de transporte público da cidade, usando palavras de ordem, cartazes e faixas de protestos e reivindicações.[2]

O movimento emergiu para lutar por um transporte público de qualidade e pela implantação de um plano de mobilidade urbana na cidade de Mossoró (MPA, 2013), uma vez que seus integrantes consideravam precário ou até mesmo caótico esse serviço. Com efeito, desde então, o usuário do transporte coletivo em Mossoró enfrenta dificuldades de toda ordem: longo tempo de espera, falta de acessibilidade, desconforto e ausência de segurança nas paradas, inexistência de linhas em determinados bairros e suspensão de algumas rotas nos fins de semana (SOUZA; VALE; COSTA, 2014).

O lema principal "Se não tem ônibus, a gente para!" transmitia pelo menos dois recados: a) sem transporte coletivo de qualidade, parte da cidade ficava estagnada, sem possibilidade de acesso a diversos bens, serviços e direitos; e b) apenas através da organização coletiva se torna possível pressionar o Poder Público e fazer com que este cumpra a sua responsabilidade de promover o bem-estar de todos (SOUZA; VALE; COSTA, 2014).

De fato, enquanto o percentual de deslocamentos humanos pelo modal transporte coletivo ônibus no país equivalia a 29%, em Mossoró, essa realidade correspondia a 8,9%, ou seja, menos de três vezes comparado ao nacional (MOSSORÓ, 2015). Há muito tempo, os pontos fracos do sistema de transporte coletivo da cidade foram identificados: a) grande parte de veículos sem acessibilidade universal; b) oferta insuficiente de transporte para alguns bairros; c) paradas sem conforto em alguns bairros; d) falta de iluminação em algumas paradas; e) falta de sinalização em algumas paradas; e f) falta de cobertura em algumas paradas (MOSSORÓ, 2010).

Com quase 300 mil habitantes e uma frota de 150 mil veículos, nas diversas categorias (IBGE, 2017), a situação está a exigir uma política de mobilidade urbana que seja capaz de suplantar a caótica realidade atual e garantir o direito a deslocamentos mais seguros, mais acessíveis e a preços mais módicos.

Assim, o Movimento Pau de Arara estava alinhado a essa realidade empírica e ao disposto na Constituição de 1988, que prevê: a) o direito fundamental ao transporte; b) a instituição, pela União, de diretrizes para o desenvolvimento urbano, contemplando habitação, saneamento básico e transportes

[1] Havia bandeiras da Marcha Mundial das Mulheres, da comunidade LGBT, do Movimento Enegrecer, do movimento estudantil e de partidos políticos de esquerda, entre outros segmentos sociais e instituições. Estavam presentes estudantes da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte e da Universidade Federal Rural do Semiárido, além dos Grêmios Estudantis de Escolas públicas e privadas de Mossoró (ALBUQUERQUE, 2013).

[2] Repetia o padrão de Salvador, com a Revolta do Buzu, de Florianóplois, com a Revolta da Catraca, além de Vitória, Teresina, Aracaju, Natal, Porto Alegre e Goiânia (MPL, 2013).

urbanos; e c) a organização e a prestação, pelos municípios, de serviço público de transporte coletivo, de interesse local e caráter essencial, instrumento de acesso ao ensino, à saúde, ao trabalho e ao lazer.

O direito a cidades sustentáveis abrange acesso ao transporte (BRASIL, 2001), que é parte da mobilidade urbana, ou seja, da condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano (BRASIL, 2012). Mas a forma espraiada da urbanização brasileira tem levado à dependência do modelo rodoviário (SANTOS, 2009). Essa dispersão territorial amplia a quantidade e a distância dos deslocamentos e torna parcela significativa da população muito dependente dos sistemas de transporte. Além disso, aumenta a demanda de uso, multiplica os acidentes de trânsito e gera poluição, tanto atmosférica quanto sonora (BRASIL, 2015). Por isso, é importante a integração das políticas urbanas de habitação e de transportes.[3]

Esse é o espírito da Lei de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012) ao determinar a prioridade do transporte não motorizado sobre o motorizado e do público coletivo em detrimento do individual motorizado. Na mesma linha, a Agenda de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas expressa a intenção de, até o ano de 2030, "[...] tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis", além de "[...] proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos" (ONU, 2015).

De sorte que a pauta do Movimento Pau de Arara aderia aos anseios da comunidade local e mundial, era compatível às diretrizes legais, além de seguir um percurso histórico de lutas iniciado décadas atrás (SAULE JUNIOR; UZZO, 2009), razão pela qual posso lhes afirmar a legitimidade e a legalidade.

E, para consegui-la, as estratégias de luta passavam pelo Facebook, articulação junto às escolas e às universidades e a busca constante por novos apoiadores: "[...] o momento é de garantirmos maior participação da sociedade civil, então, divulguem no seu bairro, aos amigos, professores e todos que tiverem contato" (MPA, 2013). Pelo caráter horizontal, as decisões eram tomadas de forma coletiva: "tudo que precisar ser deliberado, vai ser em reunião com os participantes que comparecerem" (MPA, 2013). No próximo item, analiso em que nível esses elementos empíricos se explicam pelo Direito Achado na Rua.

3. Nova perspectiva teórica: O Direito Achado na Rua

A expressão "O Direito Achado na Rua" foi criada por Roberto Lyra Filho para expressar um pensamento crítico do direito, que o aproximasse das questões sociais e políticas e ultrapassasse a visão dogmática e/ou ideológica, e que hoje designa uma linha de pesquisa e um curso de extensão na Universidade de Brasília (SOUSA JUNIOR, 2011).

Para Costa (2005), O Direito Achado na Rua consiste em uma corrente de pensamento que, epistemologicamente, surge como uma oposição ao positivismo e que se acopla ao conceito de poder constituinte e à prática constitucional. O sentido desse movimento teórico-prático é atribuir direito ao que emerge de sua fonte material, que é o povo, e o respectivo protagonismo a partir da esfera pública,

[3] Já propus que a mobilidade urbana constasse entre os parâmetros definidores das políticas habitacionais em cidades sustentáveis e que ingressasse na categoria do conforto ambiental e do acesso a serviços públicos (BRITO, 2013).

representada no termo "rua", local onde ocorrem os protestos e onde se materializa a cidadania, onde se dá a transição do sujeito *indivíduo* para o sujeito *povo* (SOUSA JUNIOR, 2011).

O Direito Achado na Rua propõe-se a três coisas: a) determinar o espaço político no qual se desenvolvem as práticas sociais que enumeram direitos; b) definir a natureza jurídica do sujeito coletivo de direito; e c) enquadrar os dados advindos dessas práticas sociais e estabelecer novas categorias (SOUSA JUNIOR, 2011).

O *locus* de formação dos direitos é o espaço da rua, metáfora da esfera pública, com seus riscos e conflitos, e que se contrapõe ao ambiente hermético dos gabinetes climatizados, onde se minimiza a participação democrática e transparente dos afetados na resolução dos problemas sociais. Os novos sujeitos coletivos e suas experiências (atuações) na criação de direitos faz "[...] operar um processo pelo qual a carência social contida na reivindicação dos movimentos é por eles percebida como negação de um direito, o que provoca uma luta para conquistá-lo" (SOUSA JUNIOR, 2011, p. 171).

A principal relevância do Direito Achado na Rua, na visão de Costa (2005), passa a ser, então, permitir que os sujeitos resgatem as concepções de cidadania e de participação democrática, a partir das respectivas práticas sociais no espaço público (na rua). Com esses fundamentos, O Direito Achado na Rua, como corrente de pensamento ou concepção do direito, já se encontra solidamente firmado no cenário acadêmico nacional[4] e até em outros países, haja vista as dezenas de menções ao significado teórico-prático dessa construção (SOUSA JUNIOR, 2008). Essa força deve-se à dedicação de um grupo de docentes e discentes da Universidade de Brasília.[5]

Ao optar pelo terreno urbano[6] para manifestar suas ideias e pleitear interesses de forma coletiva, além de ter estimulado a práxis da cidadania e da democracia, o Movimento Pau de Arara revelou-se alinhado à proposta teórico-prática de Brasília. Aos se lançarem às ruas, esses sujeitos abdicaram da comodidade, do conforto e da segurança da passiva "democracia de computadores", assentada nas redes sociais da internet e nos instrumentos de comunicação eletrônicos, que tanto arrefece as classes trabalhadoras e os movimentos sociais autônomos (IASI, 2013).

Pessoas insatisfeitas com a qualidade dos serviços prestados uniram-se para agir e reivindicar direitos, ainda que breve fosse essa união. De indivíduos isolados, tornaram-se sujeito coletivo em luta por direitos. De igual forma, potencializaram o empoderamento dos sujeitos participantes quanto aos direitos de cidadania e de participação democrática. Por algum tempo, romperam com a lógica da organização mercadológica e verticalizada do transporte coletivo, sem a interferência popular, e procuraram incorporar outra matriz, baseada na ação coletiva e democrática dos sujeitos, chegando a proporem novas linhas (itinerários) e redução no valor das tarifas.

---

[4] Para uma visão ampla do Direito Achado na Rua (atividades de ensino, pesquisa, extensão, publicações e outros conteúdos), conferir o *blogspot* Direito Achado na Rua.

[5] Um episódio paradigmático, entre as muitas experiências exitosas de emancipação política e transformação social facilitadas por esse coletivo social, é o caso da Vila Telebrasília (COSTA, 2017).

[6] No Facebook era divulgado que "[...] nossas reuniões são, geralmente, em praças e locais públicos, a exemplo da praça da biblioteca" (MPA, 2013).

4. Considerações finais

Concluo, portanto, que o Movimento Pau de Arara, tendo em conta os sujeitos, as pautas e os procedimentos, apoiou-se no Direito Achado na Rua, ainda que de modo inconsciente. A principal estratégia consistia em expor os problemas do sistema de transporte público da cidade e pressionar a classe política a mudar aquela situação. Os atores optaram por agir de forma coletiva e na esfera pública (a rua), local das passeatas, de exibição das faixas e dos cartazes e, sobretudo, da manifestação dos discursos.

Com a decisão de tentar formatar uma cultura de cidadania e de participação democrática, além de esclarecer as pessoas acerca dos seus direitos e incentivá-las a lutarem por eles, o movimento de Mossoró empoderou sujeitos, estabeleceu diálogos e aprendizagens recíprocos.

Em verdade, a pauta fundamental era lutar pela concretização do direito de poder usufruir daquilo que a cidade já oferecia. Não se tratava apenas de protestar. Nesse sentido, esse movimento conseguiu disseminar esperança para as presentes e futuras gerações locais. Mas essa leitura só se tornou viável em virtude da opção que fiz de decifrá-lo pelas lentes do Direito Achado na Rua. Enfim, recorri à teoria consolidada na Universidade de Brasília para extrair a leitura crítica do evento de Mossoró.

Referências

ALBUQUERQUE, Carla. *Movimento Pau de Arara* - Estudantes reivindicam melhorias no transporte público de Mossoró. 2013. Disponível em: http://www.defato.com/noticias/19727/movimento-pau-de-arara-estudantes-reivindicam -melhorias-no-transporte-publico-de-mossoro. Acesso em: 27 mar. 2016.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 22 mar. 2016.

BRASIL. *Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 22 mar. 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. *Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana.* 2015. Disponível em: https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSE/planmob.pdf. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRITO, Lauro Gurgel de. *Direito à moradia em cidades sustentáveis*: parâmetros de políticas públicas habitacionais. 2013. 209f. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

COSTA, Alexandre Bernardino. *Desafios da Teoria do Poder Constituinte no Estado Democrático de Direito*. 255 f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

COSTA, Alexandre Bernardino. Direito à cidade: das ruas para os tribunais. *In*: BELLO, Enzo; PAROLA, Giulia; TOLEDO, Bianca Rodrigues (org.). *Direito à Cidade*: regularização fundiária. Rio de Janeiro: Multifoco, 2017. p. 93-101.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IASI, Mauro Luis. *As jornadas de junho* [aula pública]. 2013. Disponível em: https://youtu.be/damvIZeXz3s. Acesso em: 22 mai. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2017. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/mossoro/panorama. Acesso em: 18 mai. 2016.

MARICATO, Hermínia [et al.]. *Cidades rebeldes*: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Biotempo, Carta Maior, 2013.

MOSSORÓ. Gerência Executiva de Trânsito. *Plano de Mobilidade Urbana do Município de Mossoró/RN*: consolidação das informações existentes. Mossoró-RN, 2010.

MOSSORÓ. Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana – SEMOB. *Síntese dos dados referentes à pesquisa origem/destino*. Mossoró-RN, 2015.

MOVIMENTO PASSE LIVRE (MPL). Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. *In*: MARICATO, Hermínia [et al.]. *Cidades rebeldes*: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Biotempo, Carta Maior, 2013. p. 13-18.

MOVIMENTO PAU DE ARARA (MPA). *Para entender o movimento pau de arara e seu modo de ação*. Página do Facebook na internet. 2013. Disponível em: https://www.facebook.com/MovimentoPauDeArara/. Acesso em: 27 mar. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Transformando Nosso Mundo*: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015. Disponível em: http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/. Acesso em: 27 set. 2015.

PORTAL DE NOTÍCIAS. *Movimento Pau-de-arara ocupa ruas de Mossoró*. 2013. Disponível em: http://gov17noticias.blogspot.com.br/2013/06/movimento-pau-de-arara-ocupa-ruas-de.html. Acesso em: 27 mar. 2016.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*. 2009. Disponível em: http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html. Acesso em: 16 fev. 2018.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Direito como liberdade*: O Direito Achado na Rua. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2011.

SOUZA, Cínthia Simião; VALE, João Paulo de Medeiros; COSTA, Taisa Iara de Almeida. O movimento pau de arara vai às ruas: apontamentos sobre o Direito à Cidade em Mossoró – Rio Grande do Norte. *In*: Colóquio Sociedade, Políticas Públicas, Cultura e Desenvolvimento, n. IV, 2014, Crato, CE, Brasil. *Anais*. Disponível em: http://ceurca.eco.br/2014/anais/5_Justica_direitos_humanos_e_inclusao_social.pdf. Acesso em: 23 fev. 2015.

ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. *In*: MARICATO, Hermínia *et al. Cidades rebeldes*: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Biotempo, Carta Maior, 2013. p. 7-12.

Capítulo 20

Assessoria técnica e organização popular em defesa do direito à cidade: a experiência das ZEIS em Fortaleza, Ceará

Marcela Monteiro dos Santos
Lucas Golignac Lessa
Thais Oliveira Ponte

1. Introdução

Durante a segunda metade do século XX, as cidades brasileiras passaram por um intenso processo de crescimento devido à migração campo-cidade. A ineficiência do planejamento urbano no cumprimento da função social da cidade levou ao acirramento das disputas territoriais, comprometendo o direito à moradia digna e à cidade, principalmente da população mais pobre. Nesse cenário, a autoconstrução tem sido a alternativa possível para a maioria dessa população; e sem investimento público ou suporte técnico, ela acaba gerando habitações e espaços urbanos precários.

Porém, há algumas décadas, organizações, como movimentos sociais, ONGs, associações profissionais e entidades acadêmicas, têm olhado para esses locais como lugares de potência, e que, quando associados o conhecimento técnico com a organização e o trabalho popular, tem-se produzido experiências que contribuem para uma cidade mais democrática.

A união desses agentes deu origem ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que, durante as décadas de 1980 e 1990, constituiu um forte campo de disputa por um planejamento urbano socialmente mais justo. A atuação desse movimento levou a conquistas de importantes legislações, principalmente nas últimas décadas, como o reconhecimento constitucional do direito à moradia, em 2000, e o Estatuto da Cidade, em 2001. Destaca-se, ainda, a promulgação da Lei Federal de Assistência Técnica (Lei nº 11.888/2008), que garante a famílias com renda de até 3 salários mínimos, o direito à assistência técnica pública e gratuita.

Contudo, apesar da intensa mobilização, ainda há dificuldade de implementação de importantes avanços obtidos na legislação. Um exemplo disso é o processo de implementação da Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Fortaleza, que, desde sua discussão para inserção no plano diretor até o momento atual, ainda requer uma intensa mobilização e pressão por parte da sociedade civil para que esse instrumento venha a ser efetivado.

Ao longo desses anos, diferentes grupos organizaram-se em defesa das ZEIS, atualmente a Frente de Luta por Moradia Digna (FLMD), articulação entre movimentos, comunidades e assessorias, tem tido atuação protagonista no processo de regulamentação das ZEIS na cidade. Assim, o presente artigo, trata desse processo em Fortaleza, destacando a atuação conjunta entre moradores e técnicos e o diálogo com o poder público para efetivar a legislação urbana, tendo como objetivo trazer à discussão os desafios e as potencialidades desse instrumento. Como metodologia, têm-se a revisão bibliográfica sobre o assunto e a experiência prática da Taramela,[1] uma associação de arquitetos e urbanistas que também compõem a FLMD.

2. Assessoria técnica na regulamentação das ZEIS em Fortaleza

Fortaleza é o quinto maior município brasileiro em população e apresenta grandes disparidades sociais, que se rebatem espacialmente em diversas formas de ocupar e usar o território. Dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social, de 2012, apontam a existência de 843 assentamentos precários e um déficit habitacional de mais de 100 mil unidades. Por ser um destino turístico, ela recebe muitos investimentos que acentuam suas disputas territoriais nas quais, muitas vezes, os interesses privados são priorizados em detrimento dos coletivos.

Neste contexto de crescente números de assentamentos precários nas cidades, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) insere as ZEIS como um instrumento a ser incorporado aos planos diretores municipais das cidades brasileiras e que possa garantir a regularização fundiária e urbanística em áreas de assentamentos precários e possibilitar o acesso de populações de baixa renda à posse formal de suas casas, à melhoria das condições de moradia, bem como à participação popular. Assim, em várias cidades, ela é um instrumento bastante defendido pelos movimentos sociais urbanos (ROLNIK, 2001).

Na cidade de Fortaleza, o caminho para incorporação das ZEIS como direito foi marcado pela disputa, de um lado, os agentes detentores de terras e o mercado imobiliário e, do outro, os grupos sociais excluídos. No início do século XXI, a capital alencarina estava sob a vigência do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza (PDDU), que não atendia aos princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade e, portanto, deveria ser revisado. O processo de revisão desse plano diretor iniciou-se em setembro de 2002, quando a capital tinha à frente de sua gestão o prefeito Juraci Magalhães, do PMDB (MACHADO, 2011).

[1] A Taramela Assessoria Técnica em Arquitetura e Urbanismo é uma Organização da Sociedade Civil (OSC) de Fortaleza, regularizada em 2018, que, com base na Lei de Assistência Técnica (nº 11.888/2008), busca atuar junto a movimentos sociais e comunidade organizadas na garantia do direito à moradia e à cidade.

Nesse período, é importante destacar a emergência do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (Nuhab),[2] que começou a se articular em 2002 e se posicionou de forma crítica contra a revisão do PDDU. O Nuhab questionava a metodologia de revisão, principalmente, no que diz respeito à participação popular, ao seu caráter tecnocrático e ao seu conteúdo. O Nuhab conseguiu apoio junto ao Ministério Público Federal e toda essa pressão acabou desencadeando em uma ação civil pública com o objetivo de barrar o processo, em 2004 (MACHADO, 2011).

Nesse caso, a ação dos movimentos sociais foi bem-sucedida e o projeto de lei com a proposta do novo plano diretor foi retirado da Câmara. No ano seguinte, em janeiro de 2006, já na gestão de Luizianne Lins (PT), o processo de revisão recomeçou com a formação de uma equipe gestora e a realização de assembleias, bem como leituras comunitárias, em diversas áreas da cidade, na tentativa de se fazer um processo participativo.

> [...] as ZEIS foram adotadas como tema específico das atividades de capacitação promovidas pelo coletivo de ONGs e movimentos sociais de modo a qualificar e aglutinar os representantes de comunidades, apoiados no reconhecimento de áreas que expusessem as contradições presentes na cidade, onde o desenvolvimento e a degradação socioambiental disputavam territórios. (FREITAS; PEQUENO, 2012, p. 491).

Nas audiências públicas e assembleias, foram apresentadas pelas lideranças comunitárias propostas de delimitação de ZEIS seguindo um procedimento comum para várias lideranças, de modo a garantir a unidade das propostas apresentadas. Nas audiências públicas, muitas discussões foram travadas entre grupos com diferentes posições em relação à demarcação das ZEIS.

Ao final das atividades de revisão do PDDU, foram incorporadas ao Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDPFor), de 2009, três tipos de ZEIS, a saber: as ZEIS do tipo 1 (45 poligonais), que delimitam áreas de favela, as ZEIS do tipo 2 (56 poligonais), que delimitam conjuntos habitacionais precários e, por fim, as ZEIS do tipo 3 (34 poligonais), que delimitam vazios urbanos – terrenos vazios ou subutilizados – em áreas que têm infraestrutura e que devem ser destinadas prioritariamente à construção de habitação de interesse social.

Entendendo o conflito como parte essencial na construção do direito, é importante destacar que a luta histórica dos movimentos sociais e das assessorias técnicas, vai de encontro à construção de um direito cujo objetivo político-filosófico fundamental seja capaz de mobilizar para a luta as forças sociais cujos interesses materiais opõem-se à lógica capitalista de produção da cidade.

Contudo, devido à falta de prioridade por parte do poder público, bem como à descontinuidade política, o instrumento inserido em 2009 no PDPFor se mantém inoperante para a maioria dos territórios de ZEIS. Ao longo do tempo, esta inoperância desmobilizou algumas lideranças pela descrença na continuidade do processo (MARQUES; SANTOS; PONTE, 2018).

Em seguida, desenha-se um novo contexto na cidade, com a chegada das obras da Copa do Mundo de 2014 e com a eleição do prefeito Roberto Cláudio (PDT), em 2012, que traz uma gestão urbana

[2] O Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (Nuhab) foi uma rede de articulação composta por movimentos populares, organizações não governamentais e universidades.

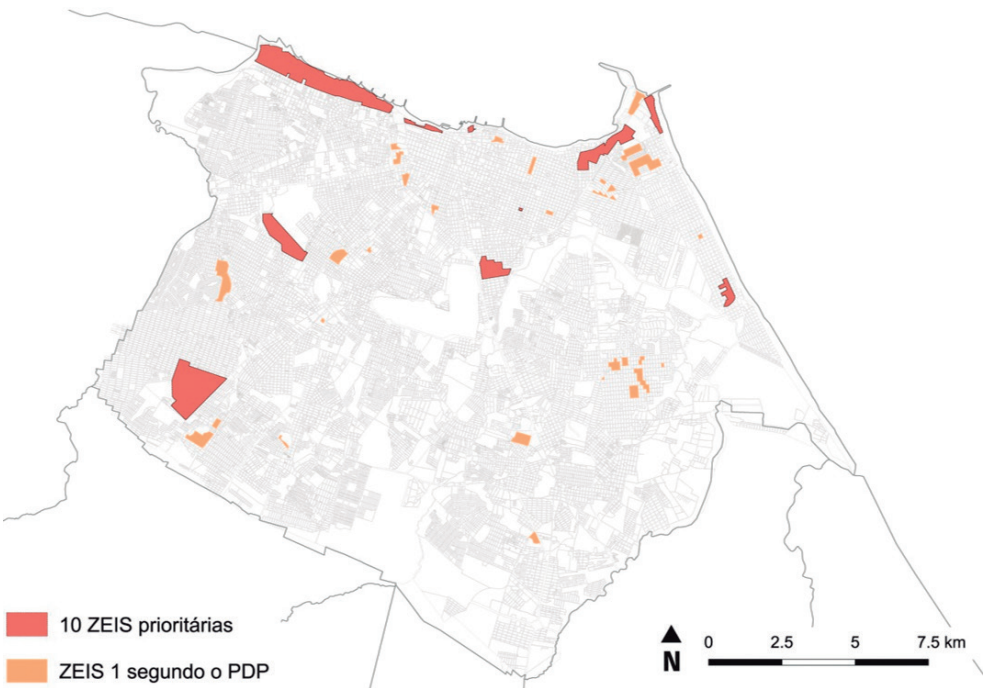
da cidade baseada em instrumentos de parceria público-privada, que acirram as disputas territoriais e aumentam o número de ameaças e remoções às comunidades (PINHEIRO, 2018).

A partir disso, as ZEIS (re)aparecem como um instrumento de resistência pela permanência de comunidades ameaçadas, provocando a formação de um novo grupo em sua defesa, a Frente de Luta por Moradia Digna (FLDM), articulação que reúne comunidades, movimentos, ONGs e assessorias e que tem, até hoje, como um de suas principais pautas a regulamentação das ZEIS em Fortaleza.

Entre o constante conflito da falta de priorização da gestão municipal com as ZEIS e a pressão das comunidades – por meio de notas públicas e manifestações – foram realizadas duas importantes etapas. A primeira delas, entre 2013 e 2015, com a formação do Comitê Técnico Intersetorial das Zonas Especiais de Interesse Social, que teve como resultado um diagnóstico das áreas demarcadas como ZEIS dos tipos 1, 2 e 3; e a segunda etapa, entre 2016 e 2018, com a constituição da Comissão das ZEIS, responsável pela elaboração coletiva de documentos e propostas de leis necessárias para a regulamentação, composta pelo poder público, representantes da sociedade civil e moradores de 10 ZEIS, selecionadas como prioritárias para regulamentação (Mapa 1).

As comunidades escolhidas têm perfis morfológicos diversos, desde uma área com cerca de 50 casas, até outras com mais de 5 mil moradores. Estão localizadas em terras com situações fundiárias diferentes, públicas e privadas. Algumas ZEIS estão em áreas de interesse do mercado imobiliário, mais especificamente, as seis que estão localizadas na orla. Todavia, guardam em comum o perfil socioeconômico de seus moradores.

Mapa 1: Mapa das 10 ZEIS prioritárias em relação às 45 ZEIS de ocupação delimitadas pelo PDP



Fonte: Plano Diretor de Fortaleza (PDP-For, 2009). Elaboração dos autores.

Durante o período de funcionamento do Comitê e da Comissão das ZEIS, destaca-se o trabalho e a persistência das comunidades e o apoio das assessorias. Nesse processo, alguns desafios podem ser apontados, como a incompatibilidade de horários para as reuniões, a linguagem demasiada técnica e a falta de recursos para transporte e alimentação. Ainda assim, as comunidades conseguiam discutir questões controversas apresentadas, muitas vezes, em um vocabulário técnico e específico.

No início de 2018, encerrada a Comissão das ZEIS, foram entregues as minutas de leis e os documentos necessários para dar início à regulamentação. Contudo, o primeiro decreto, relativo à eleição dos Conselhos Gestores, só foi publicado pela prefeitura em maio de 2018 e com modificações significativas na composição dos conselhos; destacando-se a retirada de uma vaga para universidade e uma vaga para movimento popular e o acréscimo de 1 vaga para a câmara de vereadores.

Apesar da insatisfação popular frente às alterações dos documentos que haviam sido produzidos de forma plural e deliberativa na Comissão das ZEIS, os movimentos optaram por seguir no processo, temendo outra estagnação do mesmo. A partir da FLDM, os representantes de oito ZEIS, das 10 prioritárias, que compõem a articulação, se juntam às assessorias para dar início a um processo de mobilização comunitária em torno do instrumento e das eleições para Conselho Gestor.

O trabalho das assessorias envolveu ações de produção de material gráfico com informações sobre o processo e críticas às medidas públicas autoritárias, mobilizações e capacitações com as ações de reuniões de quarteirão promovidas pelas comunidades. Sendo as ZEIS do Mucuripe, Lagamar e Pici assessoradas diretamente pela Taramela. As eleições aconteceram entre agosto e setembro do mesmo ano e, em outubro, os Conselhos Gestores[3] eleitos em cada uma das dez ZEIS foram empossados.

Atualmente, os Conselhos Gestores iniciam o acompanhamento da elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF), desenvolvidos por universidades locais que foram contratadas pela prefeitura com apoio financeiro do governo do estado. As atividades conjuntas das assessorias e comunidades se mantém ativas, tendo outras demandas e atuações, mas compreendendo que as ações de mútuo aprendizado são a eficácia dessa união na garantia do direito à cidade e à moradia digna.

3. Considerações finais

Após analisar o processo histórico da inserção do instrumento das ZEIS no Plano Diretor de Fortaleza, conclui-se que a apropriação das comunidades da legislação urbana foi fundamental para sua regulamentação. Entretanto, o diálogo entre as comunidades e a prefeitura é bastante difícil. A complexidade do processo, seus trâmites burocráticos e a linguagem extremamente técnica utilizada nas reuniões afastam e dificultam a participação comunitária.

[3] A eleição dos Conselhos Gestores de caráter consultivo e deliberativo foi colocada no PDPFor de 2009 como uma obrigatoriedade para o processo de regulamentação das ZEIS. Os conselhos devem ser constituídos de forma plural por representantes do poder público, por moradores das ZEIS e por representantes da sociedade civil. Têm como objetivo intermediar e capacitar os representantes das zonas para a participação em todas as etapas dos Planos Integrados de Regularização Fundiária.

Assim, nesse contexto de dificuldades das comunidades acompanharem o debate no espaço institucional, junto à prefeitura, e de se mobilizarem no processo interno, a assessoria técnica se faz essencial. Por um lado, auxilia na facilitação de informações, demasiadas técnicas, para uma linguagem mais acessível às comunidades, colaborando na compreensão e na apropriação do tema pelas populações das ZEIS; por outro, tem contribuído para defender as pautas das comunidades dentro dos espaços institucionais de disputa, buscando exprimir os desejos e as lutas das comunidades através do conhecimento técnico.

As assessorias possibilitam a troca de conhecimentos e a junção do saber técnico com os saberes populares, visando fortalecer a luta concreta por um direito, efetivamente democrático e coletivo, à cidade. Portanto, a viabilidade da atuação das assessorias depende da mobilização das comunidades e da facilitação da linguagem utilizada. Essas constituem intermediações importantes entre as duas partes: de um lado, o conhecimento técnico acerca da regulação do espaço urbano e, de outro, a mobilização popular enquanto produção social.

O trabalho continua e, apesar do aparente avanço na regulamentação das ZEIS em Fortaleza, ainda é preciso garantir que os planos que estão sendo desenhados sejam implementados. Para isso, é importante destacar uma agenda de disputas: é necessário que as ZEIS de vazio também sejam regulamentadas, a fim de viabilizar terrenos para as obras de infraestrutura e habitação necessárias, e que o Fórum das ZEIS, que reúne os conselhos e o poder público, seja formado e tenha caráter deliberativo, podendo agir sobre a garantia de investimento para a execução dos PIRFs.

Referências

FREITAS, Clarissa Figueiredo; PEQUENO, Renato. *Desafios para implementação das zonas especiais de interesse social em Fortaleza*. Caderno Metrop, São Paulo, v. 14, n. 28, jul./dez. 2012. p. 485-505.

MACHADO, Eduardo Gomes. *Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza* (2003-2008). Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

MARQUES, Gabriela; SANTOS, Marcela; PONTE, Thais. Regulamentação das ZEIS em Fortaleza: assessoria técnica e mobilização popular. *In*: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. *Anais*... Salvador: FAUFBA, 2018. v. 7. p. 11.370-11.394.

PINHEIRO, Valéria. Um panorama das resistências ao Estado-Capital em Fortaleza. *In*: PEQUENO, L. R. B.; ROLNIK, R.; MORADO, D.; SANTORO, P. F.; FREITAS, D. M.; RENA, N. (org.). *Cidade Estado Capital*: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. 1. ed. São Paulo: FAU USP, 2018. p. 1-360.

ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 1. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. v. 1. 274 p.

Capítulo 21

A capoeira como (re)significação do direito à vida urbana

Álisson Rafael de Sousa Lopes

1. Introdução

O presente capítulo tem como objetivo demonstrar a importância da capoeira como um instrumento de apropriação do espaço da rua, como promotora do respeito à memória da história dos subterrâneos da cidade e do Direito Achado na Rua. A capoeira e os capoeiras venceram a repressão republicana do final do século XIX e início da vida urbana no século XX e a sua criminalização. Atualmente, a capoeira é patrimônio imaterial do Brasil estando presente nas ruas, nas quadras e nas escolas da educação básica e universidades, enfim na cidade. A capoeira é um instrumento de pertencimento e de ação afirmativa da cultura negra. Esse texto, para tal, se propõe em três partes: a introdução com os aspectos fundamentais da manifestação cultural, a seguir a origem da capoeira com contextualização do seu percurso histórico, e a capoeira como (re)significação do direito à vida urbana destacando sua importância como elemento do Direito à Cidade. Para construir o presente artigo foram feitas pesquisas fontes primárias e secundárias que se referem ao trajeto da capoeira ao longo da história brasileira e sua presença como manifestação cultural e política na cidade.

A capoeira como movimento social e cultural representa a manifestação política e democrática da apropriação do espaço urbano nas cidades, trata-se de uma força coletiva, *anima collectiva* (STUDART, 2018), que se refere aos movimentos que transcendem o individualismo e desenvolvem uma mentalidade de grupo de resistência e apropriação da rua nas cidades como espaço democrático e do direito do exercício de não exclusão da sociedade urbana.

O estudo da capoeira demonstra uma ressignificação da práxis na cultura popular brasileira de apropriação dos espaços nos centros urbanos, principalmente no que diz respeito à população mais pobre no processo de ocupação nas cidades, esquecida no subterrâneo da história e, por tantas vezes, sem acesso aos seus direitos fundamentais constitucionais, tais como exercício da cidadania,

à dignidade da pessoa humana e ao pluralismo político. A capoeira mostra-se, nesse contexto, como uma manifestação ativista de ocupação e utilização das vantagens e capacidade da cidade.

A capoeira segue uma tradição africana de lembrar e cultuar seus ancestrais e manifestou-se, desde sua concepção, como um instrumento de resistência do povo negro, assim, valoriza a memória e provoca um sentimento de acolhimento e pertencimento. A capoeira é um exemplo nítido do direito à cidade[1] por demonstrar a conquista cultural do direito à cidade – ao espaço de manifestação na cidade e em espaços urbanos –, sendo um movimento que venceu a opressão colonial, depois a opressão republicana das velhas oligarquias e tornou-se patrimônio da humanidade ao romper barreiras nacionais.

O presente trabalho propõe observar a manifestação cultural e política da capoeira, sua tenacidade em reagir e existir no espaço da cidade, mesmo sendo duramente proibida, o que enfatiza sua relação com a produção do direito à cidade que cerca toda a sua existência e assim, também, O Direito Achado na Rua.

Como manifestação cultural e educacional, a capoeira está presente no cotidiano dos brasileiros. É necessário atentar para sua origem e sua manifestação desde sua positivação como tipo penal, a revogação da lei que a criminalizava por Getúlio Vargas e sua elevação a prática esportiva e cultural, conforme Schwarcz. Dessa forma, a Constituição Brasileira de 1988, como dispositivo maior, destaca a preservação da cultura nacional e o seu fomento.

O estudo da capoeira demonstra que a cultura também é um dos instrumentos para se trabalhar diversidade, seja nas ruas ou nas escolas, além de salientar que a prática de capoeira tem ocupado espaços de terrenos baldios e praças antes abandonadas. Ela se comunica com arte de rua e popular e faz parte da dinâmica de movimentos que ressignificam o relevo das cidades, se apropria e dá outros significados à lógica da cidade.

Segundo Freire (1987), a educação deve promover uma prática educacional que possibilite desenvolver a criticidade e autonomia dos estudantes e não mais repetir ensino de educação bancária em que o professor deposita as informações como se o estudante fosse um mero receptáculo. Nesta perspectiva, a capoeira permeia não somente a apropriação do espaço físico na cidade, mas também o ideológico quando adentra espaços acadêmicos, praças e academias de práticas esportivas.

A manifestação da capoeira no decorrer da história brasileira mostrou-se mais do que um movimento de resistência cultural, pois, em seu dinamismo, conseguiu sair da clandestinidade e alcançar a condição de patrimônio da cultura brasileira.

2. A capoeira e sua história de resistência cultural na cidade

A capoeira representa a diversidade cultural, uma vez que sua criação, no Brasil, foi concebida por negros africanos escravizados pela diáspora forçada, ou até mesmo pela miscigenação que foi o

[1] Definido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado por lei posterior do Estatuto da Cidade, é uma garantia que todo brasileiro tem de usufruir da estrutura e dos espaços públicos de sua cidade, com igualdade de utilização. A Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

amálgama das etnias africanas e indígenas, o que originou essa manifestação cultural que é presente na cidade, pois sua prática provoca um ressignificar da cidade como um lugar de encontro, de utilização pública, seja próximo a uma torre de TV ou um parque da cidade.

O povo Banto trouxe axiomas que estruturaram a prática da capoeira, tendo ainda influência cultural Iorubá e da etnia Tupi. A palavra capoeira tem origem possivelmente do Tupi "mato ralo". Silva (2008) vislumbra que a capoeira é o resultado da miscigenação de diversas etnias africanas, mais especificamente do povo Banto.

A capoeira manteve-se na história do subterrâneo como resistência cultural e política, ocupando e ressignificando espaços desde o período colonial, quando na ocasião da Proclamação da República. Vale lembrar que, logo no primeiro código penal republicano, em 1890, a capoeira foi positivada e criminalizada. De acordo com Schwarcz (2015), em 1937, em pleno Estado Novo, a capoeira passou a ser valorizada como modalidade esportiva, genuinamente brasileira.

A práxis da capoeira como manifestação cultural de dança e luta, entre os séculos XVI, XVII e XVIII, era brutalmente perseguida por constituir uma forma de resistência cultural afro-brasileira contra a dominação lusitana.

De acordo com Cruz (2006), a capoeira Angola com toques de berimbau mais lentos aproxima-se da capoeira concebida no período colonial nas senzalas, tendo Mestre Pastinha, Vicente Ferreira Pastinha, como seu maior representante. Já a capoeira regional baiana, a capoeira regional, foi uma concepção do capoeira Manoel dos Reis Machados, o Mestre Bimba, luta que em seu bojo absorveu elementos de outras lutas e chamou a atenção do então presidente da república brasileira Getúlio Vargas.

A capoeira não foi extinta pela dinâmica cultural que ela apresenta. De acordo com Santos (1995), o jogo servia como um instrumento de resistência da cultura africana e brasileira em um tempo em que o governo queria embranquecer a população brasileira, o próprio processo de urbanização das cidades fez com que a população mais pobre, em sua maioria negra, fosse deslocada para os lugares mais distantes dos centros urbanos. Ainda no início do século XX, haviam práticas de políticas públicas que iam de encontro com a eugenia.

Apresentar a capoeira como instrumento de apropriação do espaço na cidade é também mostrar a história dos oprimidos, principalmente do negro africano, que mesmo submetido às piores situações de vida e ao regime de mercantilização e escravidão criou forças, como também sistematizou diversas formas de resistência, tendo a capoeira como uma das mais emblemáticas formas de manter sua identidade cultural, ora dança, ora luta, ora transe, ora fatal.[2]

Faz-se necessário atentar para capoeira como uma política de empoderamento cultural brasileira e de exercício ao direito das virtudes da cidade, um mestre de capoeira representa mais do que um professor de artes marciais, é uma liderança em sua comunidade, lembrando os Griôs, os contadores

[2] A capoeira é uma arte marcial brasileira que se apresenta também como dança, o jogo da capoeira acompanha o ritmo do berimbau dependendo do toque e/ou até da intensidade do jogo, a dança que simula a luta, torna-se efetiva um combate e seus desdobramentos em virtude disso, mas também para alguns praticantes da capoeira o jogo leva a uma espécie de transe ou irradiação tendo o berimbau como um instrumento que serve como elo entre o visível e o invisível.

de histórias, que fazem a salvaguarda dos saberes e fazeres da tradição oral, que tem uma responsabilidade com seu povo em relação à manutenção da memória, como também da ancestralidade.

Conforme Lopes (2015), apresentar a luta de resistência que representa a capoeira, a história de seus mestres, a peleja que foi resistir à opressão colonial e republicana até o reconhecimento e sua descriminalização por Getúlio Vargas, é mostrar que a mesma se torna patrimônio imaterial do Brasil e, posteriormente, da humanidade.

A capoeira, por todo este arcabouço descrito, torna-se tema central e cultural do país e possibilita vivências nos espaços de escolas, das ruas, em toda cidade, de maneiras transdisciplinares que percorram os direitos humanos, a história e a diversidade. É a história da vitória da tradição popular.

Alguns capoeiras tiveram papel de destaque no imaginário popular segundo Capoeira (2006), estes são citados pelos seus conhecidos nomes de guerra, tais como: Manduca da Praia, Trinca Espinha, Madame Satã e o próprio Mestre Bimba, criador da capoeira regional na Bahia sendo recebido e reconhecido pelo então presidente Vargas.

Mestre Bimba, segundo Lopes (2015), além de ser conhecido como habilidoso lutador, também fez da prática da capoeira e seus rituais algo solene, sistematizado e didático e, assim, mostrou para o mundo que a capoeira era educação e conseguiu levar a prática da capoeira para a Universidade de Medicina da Bahia. Portanto, a experiência de Mestre Bimba é um grande exemplo para utilização da capoeira na educação também como método.

Segundo Heine e Silva (2008, p. 56), "a capoeira era praticada em locais e contextos diferentes, como senzalas, quilombos, matas, ruas e terreiros de Candomblé". A capoeira era tida como manifestação marginal, ainda assim, assumia o exercício do direito à cidade promovendo a comunicação de vários elementos artísticos e movimentos sociais na construção de uma identidade urbana, a capoeira regional foi um fenômeno gestado na realidade urbana, a qual podemos vislumbrar a transmissão de elementos culturais da geração mais velha, a velha guarda, para as gerações mais novas.

A história da capoeira está contida na história da resistência negra no Brasil, esta manifestação cultural possibilitou grande miscigenação, sendo hoje uma representação da ancestralidade africana, mas também brasileira, pois as pessoas praticam seus fundamentos e repassam para outras.

Conforme Reis (2001, p. 72), a "capoeira surgiu do processo de aculturação do negro africano no Brasil, do advento da escravidão e como resistência cultural na manutenção e disseminação da participação da raça negra no processo de formação da identidade do povo brasileiro",[3] essa resistência deu-se no cotidiano, no escondido, e representa atualmente a ressocialização de pessoas antes marginalizadas e também a apropriação de espaços nas cidades para sua prática.

Valorização da tradição da capoeira e de todos os aspectos culturais a ela relacionados. Valorização do aspecto artístico e musical, incentivando os alunos. Aprenderem a cantar os diferentes tipos de música e a tocar diferentes instrumentos da capoeira da capoeira; elaboração de um discurso de paz e não-violência, transmitido aos alunos por meio de palestras antes, durante e depois das aulas; conversas individuais com alunos que apresentam características agressivas (HEINE; SILVA, 2008, p. 32).

[3] Educação Física e capoeira.

O processo de urbanização do Brasil, transição do rural para o urbano, a intensa migração das pessoas para cidades e os projetos de saneamento básico impostos pelo Estado mudam a formato dos centros urbanos e submetem a população mais pobre aos lugares mais distantes e sem ou quase sem estrutura. Em oposição a isso, a manifestação cultura da capoeira permanece em resistência com suas manifestações em ruas e em lugares onde seus praticantes a mantém como forma de identidade cultural.

3. A capoeira como ressignificação do direito à vida urbana

A capoeira proporciona ao praticante um sentimento de pertencimento e valorização da cultura brasileira e um sentido próprio de relação com a cidade, além de dialogar com outras formas de arte.

Ontologicamente, a capoeira manifestou-se em um período histórico no qual os africanos e seus descendentes resistiram, apesar da privação de liberdade e submissão à condição de mercadorias, de coisas, mantendo sua identidade cultural com a prática da capoeira.

Mesmo em um sistema escravocrata como foi o do Brasil colonial, a capoeira representou a precipitação da autonomia e a negação da tentativa de extirpar a cultura negra naquele momento, e, ainda hoje, demonstra essa relação de autonomia e identidade cultural com base na miscigenação.

Assim, vislumbra-se que a capoeira desperta, por meio de seus fundamentos, a autonomia e a criticidade ao buscar sua ancestralidade e contextualização na história brasileira. Pode-se perceber a ligação da capoeira enquanto força social quando sua manifestação participa da concepção do moderno Direito Urbanístico brasileiro, na medida em que representa a conquista da sociedade civil organizada, fruto de uma conjuntura de lutas sociais em sua defesa no decorrer da história.

No ramo do direito, a capoeira quebra o paradigma de que cultura não é objeto jurídico, por meio de sua história: liberta-se da criminalização e alcança a condição de patrimônio imaterial do Brasil e, portanto, hoje, trata-se de manifestação cultural que o Estado brasileiro deve garantir sua salvaguarda e memória.

O fato de a capoeira ter sido criminalizada e de agora ser a lei sua protetora demonstra como a lei, em determinado momento, pode ser usada para extirpar movimentos sociais e culturais e como os movimentos engajados com sua militância de forma democrática podem mudar a lei.

A prática da capoeira e os movimentos sociais influenciam e têm o poder de pautar questões aos poderes executivo, legislativo e judiciário. A capoeira obteve a vitória de revogar leis e dispositivos legais que atentassem contra sua prática, revertendo a situação que se encontrava – de ilegalidade – e criando novos dispositivos legais com amparo constitucional:

> Aristóteles, no livro IV da *Metafísica*, partiu de um exemplo singelo, o da casa das pedras, para tentar explicar as sociedades e grupos. Ora, a casa aristotélica não é formada por simples junção de pedras, um mero amontoado, mas sim pela organização de pedras singulares, talhadas para exercerem funções inter-relacionais. Da mesma forma que se dá nos grupos humanos, que se ligam uns aos outros numa determinada pluralidade. (STUDART, 2018, p. 85).

No encontro da Velha Guarda da Capoeira na Ordem dos Advogados do Brasil do Distrito Federal, evento realizado pela Comissão da Memória e da Verdade da OAB-DF, o professor da Faculdade de

Arquitetura da UnB, Dr. Claudio Queiroz, batizado na capoeira como Mestre Claúdio Danadinho, afirma que quem pratica capoeira é denominado "capoeira" e não *capoeirista* porque o termo capoeirista foi usado pela repressão durante a criminalização da capoeira. Mestre Polêmico se envolveu com a capoeira desde os anos 1970 e, na ocasião do evento, destaca seu potencial educacional:

> acredito na capoeira como um instrumento de educação e esse evento destaca a importância da capoeira ser reconhecida como um elemento identitário. A capoeira já teve um histórico de marginalização em que suas atividades eram proibidas por serem ligadas ao ócio, mas na verdade a capoeira é um movimento rico e por isso a importância do resgate dos saberes dos mestres mais antigos para que a capoeira possa ser enxergada como um movimento transdisciplinar que abarca a música, a dança, a cultura.

O capoeira Mestre Cláudio Danadinho (2018) destaca o conteúdo histórico da capoeira, que esteve presente nos mais diferentes eventos da história brasileira:

> o meu interesse pela capoeira surgiu pelo fato dela participar com muita intimidade da história do Brasil, ainda que de forma periférica. E hoje a capoeira é patrimônio cultural da humanidade e ela consegue permear o erudito e o popular porque ela faz parte de muitos conflitos históricos brasileiros, a exemplo da Guerra do Paraguai em que muitos capoeiristas foram levados para lutar nesses conflitos. E muitos desses eventos ligados a capoeira são ignorados, embora ela esteja presente em vários conflitos, ainda que de forma mais rudimentar que aquela que temos hoje.

A vivência da capoeira combina com liberdade, com libertação e vitória do povo negro que não deixou perder sua identidade e sua história. Segundo Mestre Claudio Danadinho (2018), "capoeiras não aceitavam capitão do mato", por isso, ao decorrer da história, por vezes, o movimento representou e acolheu a luta pela democracia:

> Capoeiras não aceitavam CAPITÃO DO MATO. Como falávamos a esse respeito, peço aos Camaradas "conectados", que busquem amigos nossos, mestres e extensivamente seus Camaradas, sobretudo do Senzala, mas também velhos amigos de outras rodas e grupos. Respeitando os que pensam diferentemente. Mas, notadamente aos que se condoem dos mais pobres, dos minimamente assalariados, das mulheres, dos LGBTQIs, dos negros, dos mestiços, dos jovens, dos índios e dos nordestinos.

Ao longo da história, a capoeira espalhou-se pelo Brasil e hoje pelo mundo, dominou a classe média brasileira já na primeira metade do século XX, como podemos atentar na afirmação do Mestre Cláudio Danadinho (2018, n.p), em artigo escrito para o Portal Repórter Brasil Central:

> Notadamente os iniciados no Grupo de Capoeira Senzala, cuja afirmação se deu em plena ditadura de 1964; época em que a arte mestiça era lembrada como símbolo de resistência pelas lutas contra a escravidão, extensiva às injustiças congêneres. Isto se tornou lembrança destacada nas composições musicais de Baden & Vinicius, como nos Afrosambas, época em que a Bossa Nova de João Gilberto conquistava o mundo. Nossa arte mestiça apareceu

> com o mesmo simbolismo, também no Cinema Novo de Glauber Rocha, período afirmativo da Nova Capital, pelo urbanismo de Lucio Costa e pela arquitetura de Oscar Niemeyer. Foi o tempo em que a poesia driblava a censura, com arte e inspiração, herdadas do saber popular e da erudição moderna relevando a brasilidade identitária. A Capoeira passou a ser jogada pela classe média, ensinada e cantada como cultura de resistência, em analogia contra as formas de opressão, privações de liberdade, torturas e desaparecimentos.

A manifestação cultural conhecida como capoeira foi e é uma resistência política na salvaguarda e na memória do povo brasileiro. Em 2008, foi reconhecida como patrimônio imaterial do Brasil e, em 2014, também foi reconhecida como patrimônio cultural da humanidade, esse reconhecimento mundial é o desdobramento da luta da capoeira como movimento social pela conquista do seu espaço. Quando um jovem começa a praticar capoeira, ele aprende também sua história, sua linhagem e seus mestres. Durante muitos anos, capoeiras eram considerados subversivos contra a ordem social racista e da própria desigualdade social. Mestre Claudio Danadinho (2018) explica:

> O ano de 1968 foi o do Ato Inconstitucional nº 5, o duríssimo A.I. nº 5, década em que o Senzala tornou-se conhecido pelas vitórias consecutivas nos torneios "Berimbau de Ouro". Nossa Roda no Cosme Velho (RJ), no sopé do Corcovado, lotava o lado de fora de um galpão, dependência de um casarão a ser demolido. Apareceram por lá Betânia, Caetano, Gil, Gal e outros; embora, os que importavam para nós eram os mestres, como Jair Moura e Camisa Roxa entre os baianos; ou, um dos dois derradeiros lutadores/mestres da Capoeira de Sinhô, Bira, aluno de Neider que, pela primeira vez "jogava" a "capoeira baiana"; ou, muito esclarecedor, o militar pernambucano, Alcides, mestre que descreveu a tradição da sua região de engenhos e plantações, onde a Arte da Mandinga, era lutada ao ritmo das palmas e dos sovacos pressionados com as mãos! Gato, ele mesmo pernambucano, lembra-se desta ocasião. O "galpão" de telhas de barro, com área aproximada de 4 x 7 m, porta estreita e aberturas sem janelas. Dentro, cabia só uma parte dos amigos, respeitando a "roda" de 15 capoeiras. Fora, gente variada do bairro, turistas, pedintes, hippies, curiosos, pipoqueiro, e uns mais velhos, com ares de beatniks em protesto político; porque a Capoeira era admirada com o seu sentido insurgente (subversivo, dizia-se à época). Havia entre nós quem intuísse na atmosfera da Roda a consciência de insurgência engajada, diante do quê ocorria em países próximos, e no Brasil. Como agora. O significado, para aqueles, e para nós, era o da resistência às formas de opressão: as do colonialismo, da escravidão, da fome e da privação de liberdade. Certa noite, voltando de uma exibição alegre, mestre Paulo Flores ao som de um só berimbau, discursou contra a situação do país, sobre o pedestal da escada da Igreja Matriz N.S. da Glória, ponto focal do Largo do Machado, no Flamengo.

A capoeira e os capoeiras têm representado, ao longo da História do Brasil, a defesa da brasilidade em seu melhor sentido de arte, cultura, música e no ímpeto de não negar sua origem e sua importância mesmo nas situações mais adversas e desfavoráveis.

Na obra *O direito à cidade*, Lefebvre (2001, p. 113) afirma que a "estratégia de renovação urbana se torna necessariamente revolucionária, não pela força das coisas, mas contra as coisas estabelecidas". A prática é exemplo disso, na medida em que foi submetida a uma proibição estatal e na forma mais bruta que foi sua tipificação no código penal, assim, sem opções, os capoeiras resistiram da forma que podiam.

A perseguição à prática da capoeira fez com que os capoeiras se amoldassem ao espaço urbano e ressignificassem os espaços marginalizados, como ruas e becos, para exercerem direito à vida urbana. Em referência a Lefebvre, segue trecho que demonstra que as relações sociais e urbanas não se estabelecem somente em níveis institucionais: "Nem o arquiteto, nem o urbanista, nem o sociólogo, nem o economista, nem o filósofo ou político podem tirar do nada, por decreto, novas formas e relações" (LEFEVRE, 2001, p. 109).

Lefebvre (2001), ao tratar do conceito de direito à cidade, refere-se ao exercício da democracia e seus primórdios revolucionários, tais como os direitos das idades e sexos, dos direitos de condições em relação às classes sociais, à educação, ao trabalho e à cultura, direito à socialização da sociedade em luta contra a segregação generalizada.

Conforme análise de Filho e Junior (2016), no Brasil, há um histórico de ausências que foram produzidas por um cotidiano de opressão e negação do outro, instituído pelo colonialismo manifestado em diversas dimensões, demarcadas pelas condições do patrimonialismo, patriarcado e racismo características da formação socioeconômica, política e cultural brasileira. Por serem tão importantes na formação do conceito de nação, essas ausências históricas ocasionam como desdobramento desconhecer o outro, negar o outro na perspectiva de uma sociedade plural. Uma sociedade com resquícios coloniais conservadores que nega a cultura dos que historicamente foram oprimidos, nega sua estética e sua cultura, incluindo o que diz respeito ao direito à vida urbana.

As rodas de capoeira se apresentam, atualmente, de forma plural com participação de crianças e adultos. Na atualidade, a condição da capoeira de patrimônio cultural favorece sua resistência contra o racismo ainda presente no Brasil e permite que direitos concretos completem os direitos abstratos, pois uma roda de capoeira representa igualdade entre seus componentes independentemente de classe social, cor de pele ou orientação sexual, ou seja, reflete a diversidade e o respeito, como Lefebvre (2001) destaca em relação ao espaço ocupado pela arte.

Por intermédio da prática da capoeira, é possível não somente expressar a corporeidade do jogo, mas entrar em contato com a cultura ancestral negra, afirma Lopes (2015), porém o racismo e o conservadorismo advindos da colonização brasileira ainda são entraves ao exercício do direito à cidade por capoeiras e outras manifestações da cultura afro-brasileira. Considerando que a sociedade brasileira passa por momentos políticos de maniqueísmo e sectarismo, o movimento histórico da capoeira é contrário a essa lógica.

Em sua obra, Lefebvre (2001) defende a direção de um novo humanismo ligado ao conceito ao direito à cidade, destaca que as necessidades sociais têm um fundamento antropológico, opostas e complementares, transdisciplinar e não estático em relação aos movimentos sociais, cabendo a força social tornar efetiva e eficaz a transformação urbana, tendo também a arte e a cultura como fortes influências. Portanto, a capoeira como arte e cultura ao longo da história vem ocupando espaços e reconstruindo significados.

A capoeira como manifestação cultural fazendo frente a segregação em relação a cultura negra na nação brasileira. Na perspectiva de Lefebvre (2001), a arte é necessária assim como a ciência e traz para a realização da sociedade urbana sua meditação sobre o gozar da vida. A capoeira percorre diversos momentos históricos da cultura brasileira e emerge como uma importante manifestação cultural metamorfoseada ao longo do tempo, mas presente, inclusiva e democrática.

Referências

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal-Centro Gráfico, 1988. Artigo 182, artigo 183, artigo 215 e artigo 216.

CAPOEIRA, Nestor. *Capoeira, Pequeno Manual do Jogador*. São Paulo: Record, 2006.

CAPOEIRA, Nestor. *Capoeira, Galo já cantou*. São Paulo: Record, 2003.

CRUZ, José Luiz Oliveira. C*apoeira Angola – Do iniciante ao mestre*. Rio de Janeiro: Pallas, 2006.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre direitos humanos*. Belo Horizonte. Editora D'Plácido, 2016.

HEINE, Vinicius e SILVA, Gladson de Oliveira. *Capoeira, um instrumento psicomotor para a cidadania*. São Paulo: Phorte, 2008.

LEFEBVRE, Henri. 1901-1991. *O direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias- São Paulo: Centauro, 2001. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/197433907/LEFEBVRE-Henri-O-direito-a-cidade.

LOPES, Álisson Rafael de Sousa. *A capoeira como instrumento de cidadania e diversidade na Educação de Jovens e Adultos*. 2015. UNB. Disponível em: http://bdm.unb.br/handle/10483/15270.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

REIS, André Luiz Teixeira. *Educação física e capoeira – saúde e qualidade de vida*. Brasília: Thesaurus, 2001.

REIS, André Luiz Texeira. *Capoeira, saúde e bem-estar social*. Brasília: Thesaurus, 2006.

SANTOS, M. A. Bechara. Capoeira: um esporte que educa. *Jornal Muzenza*, Curitiba, ano 1, n. 07, 1995, 04-05.

SCHWARCZ, Lília Mortiz; STARLING, Heloisa Murgel Murgel. *Brasil*: uma biografia. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Eusébio Lobo da. *O corpo na capoeira*. Breve panorama: histórica da capoeira. Campinas, São Paulo: Unicamp, 2008.

STUDART, HUGO. *Borboletas e Lobisomens*: vidas, sonhos e mortes dos guerrilheiros no Araguaia. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2018. p. 85.

Disponível em: http://www.reporterbrasilcentral.com.br/2018/11/01/*capoeira-nao-vota-em-capitao-do-mato-uma-carta-do-mestre-danadinho-ao-capoeirista-alisson-lopes/*). Acesso em: 17 fev. 2019.

Disponível em: http://www.oabdf.org.br/destaque-secundario/*encontro-da-velha-guarda-da-capoeira-na-oabdf-marca-a-importancia-da-ancestralidade-negra/*. Acesso em: 17 fev. 2019.

Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/*Cartilha_salvaguarda_capoeira*.pdf. Acesso em: 17 fev. 2019.

Capítulo 22

A cidade como espaço de lutas por direitos: a política referencial de direito à cidade da Cese em sua atuação junto aos movimentos sociais

Vanessa Pugliese

1. Diálogos e percursos iniciais: tecendo interlocuções

As cidades figuram como espaço de contradições e disputas, com a imposição de um modelo privatista que aprofunda a segregação socioespacial e racial, a partir de alianças entre poderes públicos e setores do mercado. Apesar da distribuição desigual de poder e recursos, os processos de resistência e luta social, encampados por comunidades de periferia e movimentos sociais urbanos, foram capazes de propor políticas públicas voltadas para a correção de desigualdades históricas na ocupação das cidades. Além disso, produziram a própria noção de direito à cidade, que passa pelas premissas da liberdade para produzir e transformar a cidade e pelo exercício de um direito coletivo sobre o processo de urbanização. Assim, a garantia do direito à cidade, nesse sentido amplo, é um fator essencial à radicalização da democracia.

Neste espaço pujante e contraditório das cidades, a Coordenadoria Ecumênica de Serviço (Cese) atua com a missão de fortalecer movimentos e grupos populares, e outras organizações, empenhados nas lutas por transformações políticas, econômicas e sociais que conduzam a estruturas em que prevaleça democracia com justiça, na perspectiva dos direitos humanos. Organização de caráter ecumênico fundada em 1973, ocupa um lugar de convergência entre igrejas, agências de cooperação internacional e organizações populares e desenvolve estratégias diversificadas que se reforçam mutuamente: apoio a projetos, formação, diálogo e articulação, incidência política, diálogo e relações ecumênicas e comunicação.

Para orientar sua atuação, de âmbito nacional, junto aos movimentos sociais e às organizações populares, a Cese estabeleceu quatro políticas referenciais, que têm como marco os direitos humanos

e compreende a relação entre direitos, democracia e desenvolvimento, e guardam entre si um sentido de interdependência e interdisciplinaridade, sendo elas Direito à Terra, à Água e ao Território, Direito ao Trabalho e à Renda, Direito à Identidade na Diversidade e Direito à Cidade. A adoção de políticas referenciais expressa o acúmulo da Cese quanto à contemporaneidade das demandas sociais que se propõe atender e às possibilidades de intervenção. Em uma sociedade cuja marca estrutural é a desigualdade, tais políticas devem assumir uma perspectiva emancipatória, visando contribuir para a construção de uma nova cultura de direitos humanos que interfira nas mudanças das relações sociais. Da mesma forma, dialogam com o contexto sociopolítico no Brasil, atualmente marcado por fortes retrocessos democráticos, avanço de forças conservadoras, ampliação de conflitos e criminalização de movimentos e instituições de defesa de direitos, o que traz mais desafios estratégicos.

O presente texto foi elaborado a partir da Política Referencial de Direito à Cidade da Cese,[1] permeada e atualizada pela conjuntura sociopolítica de intensos retrocessos democráticos. Foram realizados, também, diálogos com representantes de movimentos sociais, organizações e coletivos parceiros da Cese, que, ao longo de sua atuação, se envolveram em algumas das suas estratégias de ação, especialmente o apoio a projetos. Optamos por definir essa interação como conversações, e não entrevistas estruturadas, ainda que conversas com um propósito definido, com apresentação aos/as interlocutores/as da motivação temática e do objetivo do texto. Os diálogos foram norteados a partir das próprias práticas e lutas dos grupos, sua relação com a cidade, conquistas, limites e desafios. Dessa forma, não se pretendeu a realização de uma pesquisa acadêmica, mas sim de escutas e reflexões, considerando ainda as limitações temporais e metodológicas. Ressalte-se que a atuação da Cese e suas políticas referenciais são permeadas pelo acúmulo de relações com movimentos sociais ao longo de 45 anos, portanto, não se limita ao diálogo com esse grupo de interlocutores. Da mesma forma, não se pretendeu abarcar toda a diversidade de lutas e movimentos nas cidades, tampouco trazer respostas, mas atravessar o texto por vozes e ações de diferentes movimentos e grupos sociais sobre suas percepções, a partir de suas lutas cotidianas, sobre o direito à cidade.

As conversações foram realizadas especificamente para a elaboração deste artigo, entre novembro e dezembro de 2018, por meio telefônico, com depoimentos cedidos pelas pessoas interlocutoras. Os nomes das pessoas foram preservados neste texto. Foram levantados, inicialmente, cerca de 20 movimentos, organizações e coletivos, estabelecendo-se ao final, por limitações de tempo, metodológicas e conjunturais, conversações com 10 grupos, de diferentes campos de atuação: Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)/Central de Movimentos Populares (CMP); Frente de Luta por Moradia de Fortaleza (FLM)/Comunidade do Lagamar; Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB); Fórum de Mulheres de Pernambuco (FMPE)/Grupo Espaço Mulher; Movimento Nacional de População de Rua (MNPR); Coletivo de Mulheres do Calafate (CMC); Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas de Belo Horizonte (Rede); Complexo de Cooperativas de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis da Bahia/Centro de Artes, Cultura e Meio Ambiente (Cama); Coletivo Sarau da Onça; e Movimento de Cultura Popular do Subúrbio (MCPS).

[1] O texto tem como ponto de partida uma elaboração coletiva na equipe Cese a partir da sua Política Referencial de Direito à Cidade, em especial a colaboração fundamental de Viviane Hermida e José Zanetti.

2. Direito à cidade: disputas e resistências

Em sintonia com organizações e movimentos urbanos, a Cese adota uma concepção ampla do direito à cidade, não apenas como acesso à cidade e seus serviços, mas como o direito de renovar e transformar as cidades. Para a Cese, o direito à cidade abrange aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais, incluindo o direito à moradia, regularização fundiária, transporte público e mobilidade urbana, acessibilidade, educação, saúde, trabalho, água, entre outros direitos. A Cese compreende que a função social da cidade e da propriedade, a gestão democrática da cidade, a igualdade, a não discriminação baseada em raça, etnia, nacionalidade, deficiência, gênero e orientação sexual, assim como a proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis, são fundamentais para a garantia do direito à cidade.

Os atuais processos de produção e construção da cidade se inserem em um contexto mais amplo, fortemente marcado pelos investimentos públicos em megaeventos, em que se incrementou a influência de interesses da iniciativa privada e o desenvolvimento urbano da cidade, em estreita articulação com os poderes públicos, em que intervenções e propostas para as cidades são feitas a partir de modelos globalizantes e interesses corporativos. Nesse sentido, podemos dizer que estamos vivenciando um modelo em que as corporações atuam na cidade com força hegemônica e centralização do capital. Esse modelo, um *urbanismo corporativo*, considera a cidade de modo fragmentário, com papel decisivo do setor privado na produção da cidade, um maior uso de dinheiro público, especulação imobiliária e fundiária, parcerias público-privadas, maior violação de direitos, devastação ambiental e, também, a produção de normas e regulações que fundamentam suas ações, considerando que esse campo de ação corporativa, além de urbano, é também urbanístico (FERNANDES, 2013).

Em contraponto à cidade reinventada para o mercado, o espaço é também aquele da invenção, das práticas da vida cotidiana, lugar do encontro e do conflito, onde está presente também a possibilidade de insurgência e apropriação (LEFEBVRE, 2001). Em disputa estão projetos de cidade e modelos de desenvolvimento, se considerarmos a cidade como um campo de forças, delineado por relações sociais, em que diferentes estratégias e personagens expressam sua ideia de cidade e entram em embates e confrontos de interesses, mas onde também pode haver associações e permeabilidades.

Está em disputa, nesse espaço, principalmente, o direito à cidade e seu próprio conceito. O filósofo Henri Lefebvre publicou o livro *O Direito à Cidade*, em 1968, pioneiramente utilizando a expressão "direito à cidade". Hoje expressão corrente, vinculou-se também às garantias de direitos como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, à gestão democrática das cidades, como parte de conquistas das lutas urbanas por direitos que foram consubstanciadas em marcos jurídico-institucionais.

No entanto, indo além do acesso à cidade, da satisfação de necessidades e serviços definidos, está o fundamental direito de transformar e imaginar a cidade, de criação, de participar das correlações de força que a produzem, perseguindo o conceito de direito à cidade como resultado das relações humanas, o direito a uma vida diferente em um contexto diferente de cidade, a apropriação de um espaço novo, renovado e transformado, como nos aponta Lefebvre (1969).

Se tomarmos a cidade não apenas como espaço de acumulação capitalista, mas como espaço de luta pelos direitos sociais, fortalecemos também a noção de direito à cidade como o direito à liberdade de

fazer e refazer as cidades, um direito humano precioso e negligenciado, como assinala Harvey (2012). A transformação da cidade depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização, sobressaindo-se a atuação no espaço urbano dos movimentos sociais que tentam remodelar a imagem da cidade de forma diferente das grandes corporações e do mercado imobiliário. Esse poder de ação também se conecta com a concepção do Direito Achado na Rua (SOUSA JUNIOR, 2011), que reconhece nas práticas dos sujeitos coletivos da possibilidade de criação de novos direitos em busca de transformação social, dialogando com a concepção lefebvriana do direito à cidade.

Diferenciadas práticas e estratégias configuram essa ação no espaço urbano pelos movimentos sociais, como ocupações, formações, marchas, campanhas, incidência política, intervenções culturais, comunicação, articulações, práticas agroecológicas urbanas, dentre uma miríade de outras experiências. As percepções dos grupos com os quais dialogamos também revelou a busca pela criação de uma outra cidade, "outra forma de vida, plena, com respeito às diferenças", como pontuou o Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB), segundo o qual "ocupar é necessidade de quem não tem direito à moradia, mas habitação não dá conta das políticas e morar não resolve o problema". É importante entender "o porquê nos encontramos nesse lugar a partir da formação política".

Para muitos grupos, apesar de garantias e marcos legais, há forte entendimento de negação de direitos e do direito à cidade. Como aponta a representante do Coletivo de Mulheres do Calafate (CMC), coletivo feminista atuante na periferia de Salvador, "demandamos algo que é de direito, mas parece que é ilegal". O MSTB questiona, a partir das disputas e conflitos sobre ocupações em áreas centrais de Salvador, a participação efetiva em processos decisórios:

> Afinal, qual nosso direito? Que direito de decisão temos na cidade? Um processo de mudanças na cidade deve envolver toda a população. Mas há um poder de decisão que continua na mão de quem tem dinheiro, o capital. O capital não tem interesse em gente pobre e preta conquistar direito à cidade. Querem nos tirar do caminho, mas temos direito a esse lugar.

Essa noção de pertencimento e de disputas pela permanência no território se reflete também na narrativa da Frente de Luta por Moradia de Fortaleza (FLM), que compreende que o direito à cidade é feito na prática e na necessidade: sob ameaças de remoção e dos pacotes de obras vinculadas à Copa do Mundo de 2014, a comunidade do Lagamar obteve

> uma conquista histórica que quebrou regras, figurando como Zona Especial de Interesse Social e obtendo urbanização. O instrumento foi um diferencial e garantidor de direitos. Com isso, conseguimos ir produzindo uma nova cidade, uma em que possamos fazer parte dela.

Para a representante da comunidade, "já começou a transformação no empoderamento do povo, transformando o território. Ser o 'povo da ZEIS' tem outro significado agora". Ainda que reconheça e valorize o uso e a efetivação de instrumentos urbanísticos, há a consciência de que "a luta está além da legislação, pois mesmo sem instrumento estivemos demandando, obrigando o poder público a fazer parte do processo. A luta existe além de ter lei ou não. O instrumento é possiblidade com luta".

É a relação com esses movimentos sociais, em suas lutas cotidianas para existência e resistência, que permeia e norteia a atuação da Cese no campo do direito à cidade.

3. Cidade como espaço das lutas urbanas: breve histórico

Para compreender os desafios ao direito à cidade no Brasil, é preciso reconhecer a ausência de políticas de distribuição de terras para a população negra após o fim da instituição da escravidão. Foi sobre esse lastro que se desenrolou um acelerado processo de urbanização, a partir de meados do século passado, no qual aprofundou-se desigualdades, mas também gerou demandas por moradia e melhoria de infraestrutura nas comunidades desfavorecidas.

Com a ditadura militar, houve o desmantelamento das organizações sociais, que tinham no movimento sindical e estudantil seus grandes interlocutores. Núcleos de resistência começaram a se organizar em meados de 1970 e a criação da Cese, de certa forma, expressa esse momento com a centralidade de sua ação focada no apoio a pequenos projetos. Nos anos seguintes, a atuação de clubes de mães e associações de bairro por condições de moradia, saneamento e outras necessidades básicas nas cidades, muitas vezes em articulação com as Comunidades Eclesiais de Base e grupos de defesa de direitos humanos, destacando-se também a conformação de grupos e movimentos de luta pelo direito à saúde, começam a dar forma ao que mais tarde, na década de 1980, conheceríamos como movimentos de luta por reforma urbana.

Nesse período, surgiram vários movimentos populares de luta pela moradia, como também organizações de apoio e assessoria a esses movimentos. Em 1987, essas organizações, juntamente com universidades, entidades profissionais e ONGs, passaram a se reunir em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana, que teve um papel importante na formulação da emenda de iniciativa popular, inserindo pela primeira vez na Constituição Federal um capítulo referente à política urbana.

Na década de 1990, os esforços dos movimentos voltaram-se para a formulação e o controle social de políticas públicas, através da participação em conselhos e conferências, assim como inserção em iniciativas locais implementadas por administrações municipais progressistas, como o orçamento participativo. Todo esse processo culminou na aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o que representou grande conquista dos movimentos ao introduzir a obrigatoriedade da função social da cidade e da propriedade urbana e a gestão democrática da cidade, sendo reconhecida a sua importância como instrumento de exigibilidade de direitos. A Cese acompanhou essa dinâmica, apoiando e participando de fóruns e redes, além de seguir atenta às iniciativas locais de grupos urbanos com diversos enfoques de atuação (HERMIDA *et al.*, 2010).

Com a eleição de um governo de coalizão no âmbito federal a partir de 2003, liderado pelo Partido dos Trabalhadores, avançou-se na institucionalização da pauta urbana, com a criação do Ministério das Cidades e de políticas e programas. No embalo do ciclo favorável das commodities, e como forma de enfrentar a crise mundial de 2008, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que reforçava áreas de infraestrutura e produção massiva de moradias, traduzida no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). No entanto, prevaleceu o objetivo de aquecimento da economia e

o atendimento a interesses das grandes empreiteiras, conduzindo-se pela lógica da produção industrial de moradias, sem enfrentamento à concentração fundiária e outras raízes das desigualdades urbanas.

Mesmo com críticas e disputas, houve um intenso envolvimento dos movimentos urbanos na implementação das políticas propostas pelo governo federal, provocando também um arrefecimento do necessário embate na disputa por uma nova cidade, com menor intensidade das lutas nas ruas. Por parte do governo, houve empobrecimento dos canais de diálogo, o acúmulo histórico dos movimentos foi negligenciado e o Ministério das Cidades passou a ser ocupado por gestores sem qualquer vinculação com o campo democrático-popular.

Considerando esses aspectos, algumas questões são trazidas pelo interlocutor do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que aponta a importância histórica das conquistas dos movimentos sociais, inclusive para os marcos legais e espaços institucionais, espaços inicialmente pensados como de diálogo democrático, mas que "passaram a perder o objetivo e a participação era limitada, sem poder de decisão: não bastava apenas participar dos conselhos". Critica ainda "a lógica do Minha Casa Minha Vida de grandes conjuntos nas periferias e sua utilização para reassentamento de famílias removidas durante os processos da Copa do Mundo e Olimpíadas", como no caso das comunidades da Restinga e Vila Autódromo, no Rio de Janeiro, além de "não ter tido impacto quase nenhum do Programa no déficit habitacional". Admite também ser "um processo complexo, o primeiro programa de moradia para mais pobres, em que sempre lutamos por melhorias e moradia no centro com mais infraestrutura". O desafio para efetivar o direito à cidade, conforme o representante do Fórum, é "organizar a base a partir da luta concreta, das lutas do território, construindo uma nova hegemonia popular, questionando a mercantilização do território e da cidade".

Com o agravamento dos problemas urbanos, pluralizam-se os atores do campo popular e emergem novas expressões de resistência nas cidades. Do mesmo modo, pautas históricas da agenda do direito à cidade ganharam maior visibilidade e tornaram-se centrais nas mobilizações de rua a partir de 2013, frente a uma crise de múltiplos aspectos que desafiou as institucionalidades e cujos desdobramentos ainda estão em curso. A crise política institucional no país nos últimos anos e o aprofundamento das desigualdades, principalmente se considerarmos as dimensões de gênero e raça, também têm gerado, em contraponto, a retomada de mobilizações, o surgimento de novos coletivos, grupos e organizações urbanas. Agendas e sujeitos múltiplos para além dos mais tradicionais vinculados ao ideário da reforma urbana são visibilizados, como as relacionadas a cultura e arte, meio ambiente, agricultura urbana e soberania alimentar, democratização da comunicação, gênero e raça, envolvendo coletivos feministas, antirracistas, juventudes, população de rua, catadores(as), população LGBTQ, entre tantas outras expressões. Com a extinção de espaços institucionais, como o Conselho das Cidades, e a não realização de conferências, houve também a reelaboração de estratégias de atuação por parte de redes e fóruns nacionais, como percebido na retomada e atualização de diretrizes do FNRU.[2]

Essa diversidade de lutas provoca reflexões também sobre pautas em que o próprio espaço público é o protagonista, como expresso por alguns grupos. Para a Rede de Intercâmbio de Tecnologias

[2] A atualização das diretrizes ocorreu no Encontro Nacional em outubro de 2017, em Recife-PE, com participação dos movimentos sociais urbanos e organizações, acompanhado também pela Cese.

Alternativas de Belo Horizonte (Rede), "o uso do espaço público para produção do direito à cidade não se configura apenas em acessar bens, serviços, cultura, mas de criar a cidade, de convivência, renovação alimentar e da terra, fortalecendo processos comunitários". Em sua atuação, afirmam que as práticas de agroecologia e agricultura urbana também constroem territorialidades com esses usos, contribuindo para a "criação de espaços de vivência do comum". Em outro campo de atuação, o Movimento de Cultura Popular do Subúrbio (MCPS) também compreende a dinamização do espaço público como aspecto do direito à cidade, dialogando com as demandas ambientais e culturais no subúrbio de Salvador e com as lutas em torno da preservação e gestão compartilhada comunitária do parque São Bartolomeu. Destacam, ainda, a contribuição das manifestações culturais populares nas cidades para a militância da juventude negra e para a articulação coletiva, refletindo em outras garantias de diretos, questão reforçada pelo Coletivo Sarau da Onça, que atua na região do bairro de Sussusarana, periferia de Salvador, com movimentos culturais a partir da poesia.

Frente aos desafios de enfrentamento ao racismo institucional, o interlocutor do MCPS admite que "o direito à cidade está limitado, acanhado: para o jovem negro da periferia é difícil ter direito à cidade com a violência institucional". Essa percepção de limitação e invisibilidade de determinados grupos sociais é também mencionada por outros interlocutores, permeada pelas dimensões de gênero, raça e classe: "Não temos direito à cidade" (MSTB), "cidades não são feitas para as mulheres, mulheres negras e jovens negros" (FMPE), "Nosso corpo está nesse território, mas é um corpo deslocado" (CMC), "Catadores são parte da cidade mesmo que a cidade os negue" (Cama), "A rua fica afastada do conhecimento, mas a rua é uma escola" (MNPR). Propostas de agendas feministas nas cidades vêm, ao longo dos últimos anos e em diferentes contextos, questionando a negação do direito à cidade para a população negra e feminina no Brasil (SOS CORPO, 2008; IBDU, 2017a, 2017b).

Nesse cenário, a influência do setor imobiliário na produção das cidades é alavancada, em aliança com outros poderosos grupos econômicos e financeiros e com setores do poder público, o que fica evidenciado no avanço de propostas legislativas que impulsionam a privatização e estrangeirização de terras públicas, gentrificação com elitização de áreas centrais, retrocessos nos procedimentos de regularização fundiária para comunidades empobrecidas, a retomada de remoções forçadas e despejos, demarcando-se um processo de financeirização da cidade e da terra (ROLNIK, 2015). Privilegia-se, assim, um modelo privatista e corporativo para as cidades, em detrimento às necessidades da população e às demandas dos movimentos sociais urbanos.

Isso se reflete em dados alarmantes como o déficit habitacional de mais de 6 milhões de moradias – conforme dados levantados em 2015 pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2017) – , regularização fundiária insuficiente, além da precariedade de infraestrutura urbana em que vivem enormes parcelas da população, sem moradia adequada e baixa qualidade de vida. A opção de investimento cada vez maior no aparato institucional repressivo não é capaz de reverter a tendência de crescimento da violência nas cidades, que acompanha a segregação socioespacial. Essa situação atinge, principalmente, as comunidades de periferia, de maioria negra, tendo como expressão dramática o índice de 318 mil jovens assassinados entre 2005 e 2015 (IPEA, 2017), com tendências de crescimento. A insegurança das mulheres no espaço público também se agrava, observando-se o crescimento de inúmeras formas de violência, entre as quais se destacam os casos de assédio e estupro coletivo.

No Brasil, o cenário sociopolítico, institucional e econômico dos últimos anos tem atingido mais fortemente populações mais vulneráveis, com retrocessos na democracia e em direitos conquistados, desmonte de políticas públicas, redução de espaços de participação popular e controle social, aumento das forças conservadoras no poder legislativo, exacerbação do ódio religioso, ampliação de conflitos em áreas rurais e urbanas, culminando em aumento de prisões e assassinatos de defensores(as) de direitos humanos e criminalização, em especial de movimentos de luta por moradia e pela terra, mulheres, populações tradicionais indígenas e quilombolas, população LGBTQ. Se esse cenário já apontava para grandes desafios em campos estratégicos, agravou-se, sobremaneira, a vida democrática do país com o resultado das eleições gerais de 2018. A montagem do novo governo, marcado por ataques à garantia dos direitos humanos, discursos de ódio e uma agenda ultraneoliberal, evidencia uma militarização do poder, forte ruptura democrática e agravamento de violações de direitos e conflitos, ditada também pelo fundamentalismo religioso, da superexploração no mundo do trabalho, da extração predatória dos recursos naturais, da criminalização de movimentos sociais e organizações. Nessa conjuntura, continua fundamental intensificar ações de fortalecimento dos movimentos sociais, suas lutas por direitos e pela democracia.

4. Perspectivas possíveis?

Considerando o processo histórico das lutas urbanas e o cenário de violações do direito à cidade, os movimentos sociais apontam suas estratégias, perspectivas e priorizações, a começar pela própria necessidade de inovação das estratégias dos movimentos; processos de formação política e ação coletiva e popular; fortalecimento de trabalhos de base e de ocupação das ruas; ações de incidência para denúncia das injustiças socioespaciais, raciais, econômicas e ambientais nas cidades; iniciativas de articulação entre movimentos urbanos, envolvendo e considerando a pluralidade de sujeitos e visões atuantes nas cidades, e ainda com outros setores da sociedade; fortalecimento dos movimentos sociais e organizações populares para a atuação no campo das políticas públicas urbanas, de modo que promovam o bem comum.

Nesse campo, demonstra-se fundamental apoiar as ações e iniciativas de grupos locais, principalmente aqueles das periferias das cidades, grupos da juventude negra e de mulheres negras e de setores populares; movimentos e redes nacionais e regionais; diálogo com novos sujeitos políticos e expressões de resistência nas cidades; aprofundamento da articulação com áreas como mobilidade urbana, acessibilidade, acesso à cultura e democratização da comunicação; iniciativas de caráter ambiental e de articulação campo-cidade; combate à criminalização de movimentos sociais e segurança de defensores(as) de direitos, devido à relevância desses temas para a garantia dos direitos humanos.

A partir das conexões e dos olhares dos movimentos sociais para o direito à cidade, as estratégias apontam também para uma nova cidade estruturada sobre os valores de democracia e justiça: uma radicalidade democrática, não uma democracia meramente formal, e uma justiça que englobe não só a plena realização dos direitos humanos já estabelecidos, mas também contemple novos direitos, afirmados pela dinâmica dos movimentos sociais em busca de mudanças e transformações nas cidades.

Referências

FASE – Federação Nacional de Assistência Social e Educacional. *A luta popular urbana por seus protagonistas*. Rio de Janeiro: FASE, 2018.

FERNANDES, Ana. Decifra-me ou te devoro: Urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática do Urbanismo no Brasil. *In*: GONZALES, Suely F. N., FRANCISCONE, Jorge Guilherme e PAVIANI, Aldo. *Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira*: objeto teoria prática. São Paulo - Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.

FNRU. *Encontro do Fórum Nacional da Reforma Urbana reafirma a luta pela Reforma Urbana, Democracia e Direitos Sociais*. Recife: FNRU, 2017.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil*. Minas Gerais: FJP, 2018.

IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. *Direito à Cidade*: uma visão por gênero. São Paulo: IBDU, 2017a.

IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. *130 anos pós-abolição*: vivências negras no espaço urbano. São Paulo: IBDU, 2017b.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Atlas de Violência no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, FBSP, 2017.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HERMIDA, Viviane; MOURA, Lucyvanda; ROBERTS, Alonso; ZANETTI, José Carlos. *Direito à Cidade*: avaliação de efetividade do programa de pequenos projetos, com enfoque no direito à moradia. Salvador: Cese (Coordenadoria Ecumênica de Serviço), 2010.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Editora Documentos, 1969.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SOS CORPO – Instituto Feminista para a Democracia (org.). *Ser, fazer e acontecer*: mulheres e o direito a cidade. Recife: SOS CORPO, 2008.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Direito como Liberdade*: o direito achado na rua. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2011.

Capítulo 23

Cidades para as Pessoas: experiências e desafios do direito à moradia e a participação popular na gestão urbana do município de Blumenau – SC

Anamaria Teles
Carla Cintia Back
Feliciano Alcides Dias
Marilda Angioni
Luiz Guilherme Karpen

1. Introdução

O direito à moradia consiste em uma das garantias fundamentais à vida do indivíduo. Para salientar tal princípio, a partir das ideias originadas por Roberto Lyra Filho, em sua obra *Direito Achado na Rua* (1990), é proposta uma análise crítica acerca dessa temática.

O direito não é um produto somente de texto e normas, mas, sim, fruto de contextos sociais e de movimentos capazes de organizar o povo e promover lutas sociais. O direito nada mais é que o conjunto de regras que rege a vida em sociedade e cabe à mesma participar ativamente no processo democrático da garantia de seus direitos.

Nesse sentido, Sousa Junior (1990, p. 35) analisa a reivindicação de direitos, como o direito à moradia, sendo crucial para a construção social da cidadania, paralelamente às minorias e aos oprimidos que definem a sua representação e participação na gestão democrática da cidade.

O principal questionamento levantado por esta pesquisa trata-se do direito à moradia e à participação popular no gerenciamento da cidade como forma de integração social e de conhecimento. É preciso ter conhecimento do que está ocorrendo na cidade e, principalmente, quais ações públicas são feitas para assegurar os direitos e as garantias dos indivíduos. Esse é o escopo principal do projeto

de extensão Cidades para as Pessoas: o empoderamento das organizações sociais, da Universidade Regional de Blumenau (Furb), que prioriza ações relativas à difusão de direitos no âmbito da habitação para grupos comunitários de Blumenau e região.

2. Os movimentos sociais e o direito à moradia

O direito à habitação digna e de qualidade é o assunto principal na concepção teórica do Direito Achado na Rua. Compreende-se, assim, o direito como alvo de constantes transformações, sempre se adequando ao seu momento histórico e evoluindo a partir dele. O direito, em sua concepção, é oriundo das lutas de movimentos sociais, e concebido através de uma proposta dialética entre as pressões coletivas e o Estado.

Roberto Lyra Filho (1990, p. 32) assevera que:

> [...] a visão dialética precisa alargar o foco do Direito, abrangendo as pressões coletivas (e até, como veremos, as normas não estatais de classe e grupos espoliados e oprimidos) que emergem na sociedade civil (nas instituições não ligadas ao Estado) e adotam posições vanguardeiras, como determinados sindicatos, partidos, setores de igrejas, associações profissionais e culturais e outros veículos de engajamento progressista.

Portanto, é necessário que o Estado e os movimentos sociais dialoguem, para, assim, conseguir conquistar a efetiva aplicação dos direitos fundamentais aos indivíduos. A reivindicação de direitos, como o direito à moradia, reflete uma má gestão atual do Estado que não oportuniza, de forma clara, esse direito que é de extrema importância para nossa vivência em sociedade.

Assim, como afirma Glumpowicz (*apud* Muylaert, 1990, p. 38), as

> tensões políticas e sociais necessitam de ser resolvidas através de canais diretos para que os movimentos, hoje, tomados como reivindicatórios ou de contestação, subsistam como formas de poder político organizado, no dia de amanhã.

Dessa forma, compreende-se que a dialética é sem dúvida o melhor caminho a seguir. Como resultado, espera-se uma sociedade solidária, que dialoga para resolver situações conflitantes, que exerça um papel político ativo e que as pessoas, representadas ou não pelos movimentos sociais ou qualquer outra entidade, possam gozar plenamente de seus direitos previstos constitucionalmente.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, seguindo o princípio da dignidade humana, estabelece o direito à moradia a todos os cidadãos brasileiros, como um direito social. Segundo a Constituição Federal, em seu art. 6º: "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".

Todos esses direitos sociais são vistos como direitos coletivos de natureza constitucional e são salvaguardados pela Carta Magna brasileira como direitos fundamentais. Todo ser humano é dotado de

direitos, porém, os direitos coletivos ultrapassam a barreira da individualização e são frutos de avanços e movimentos sociais, esses resultados são reconhecidos por lei e na própria Constituição Federal de 1988, que garante direitos básicos para a sobrevivência humana, como o direito à saúde e à moradia.

Contudo, para compreender os direitos coletivos como um todo e, principalmente, o direito à moradia, é importante ressaltar a diferença entre moradia e propriedade, que geralmente coexistem e suas discordâncias nem sempre são devidamente explicadas. A moradia se distingue da propriedade, principalmente, pelo fato de a mesma ser uma necessidade vital ao ser humano, e não meramente optativa. Já o direito à propriedade privada se trata de uma aquisição de alguns, comumente, desnecessária ao indivíduo (MATEUS, 2005).

Observa-se que *moradia* não se trata apenas de ter um lugar para morar e sim o acesso a saneamento básico, água, tubulação para esgoto, coleta de lixo, pavimentação e eletricidade, que são condições mínimas para a subsistência. É importante, para o alcance desse direito, a participação da comunidade organizada nos espaços de gestão urbana.

2.1 Gestão democrática e participativa na gestão urbana

Uma gestão democrática e participativa é fundamental para que a cidade prospere em harmonia, e não cause tensão entre o poder público e os cidadãos. A aproximação entre a administração da cidade e seus habitantes só traz benefícios a todos, uma vez que, a partir disso, pode-se efetivamente garantir e exigir uma cidade digna para todos.

Assim, afirma Oliveira Filho (2004):

> O princípio político da participação, que inclui as modalidades legislativas e judiciais, está diretamente referido à legitimidade das instituições democráticas, de modo que a participação nas decisões administrativas tende a aproximar o administrado de todas as discussões e decisões em que seus interesses estejam diretamente envolvidos.

O conceito é de que deve haver espaços de expressão dos interesses e necessidades dos grupos, mas que estes possam avançar no sentido de que sejam debatidas e discutidas questões de interesse de toda a sociedade. Desse modo, importantes os conselhos de política urbana que, de acordo com Leonardo Avritzer e Maria de Lourdes Dolabela Pereira (2005), são ambientes de participação institucionalizada, diferentes tanto do Estado, quanto dos movimentos sociais, que consolidam o local de decisão referente a diversas políticas públicas. Esses conselhos, nos três níveis de governo, são órgãos de participação institucionais, compostos por representantes do governo e da sociedade civil com a incumbência de deliberar, fiscalizar e controlar a política urbana.

Na Constituição Federal de 1988 foi estabelecido um sistema de gestão democrática em vários campos da administração pública, incluindo o de planejamento urbano participativo. Essa nova forma de gestão possibilitou que organizações da sociedade civil e comunidade em geral se tornassem agentes nas discussões e decisões que os afetam no dia a dia, como explica Arnstein (2002, p. 1):

> participação cidadã constitui um sinônimo para poder cidadão. Participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro. Ela é a estratégia pela qual os sem-nada se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações a serem divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis.

Com este entendimento, reforça-se que a Constituição prevê a participação cidadã em esferas como a do desenvolvimento urbano, mas se evidencia, no entanto, um descaso geral de fazer com que informações e espaços para discussão sejam receptivos a todas as esferas da população.

O Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, inciso II, prevê em seu instrumento:

> [...] II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A referida legislação somente expressa o princípio político da participação popular e assume que é direito de todos contribuir para o melhor gerenciamento da cidade que habitam, de forma participativa, exteriorizando a vontade da população no planejamento urbano.

Dentro da cidade, a pluralidade de interesses deveria estimular que a formulação e execução do espaço urbano também fosse plural, ou seja, que os diferentes lados tivessem o mesmo direito de participação. A universidade como extensão da sociedade igualmente atua perante os diferentes comportamentos, panorama este que cria a possibilidade de existência do projeto Cidades para as Pessoas.

2.2 Cidades para as Pessoas: projeto de extensão contribuindo para empoderamento da participação dos grupos comunitários em Blumenau

O projeto de extensão Cidades para as Pessoas, da Furb, atuou de forma multidisciplinar com os cursos de Arquitetura e Urbanismo, Direito, Publicidade e Propaganda e Serviço Social, envolvendo docentes e discentes. Destacam-se como parceiros, o IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil), a Acaprena (Associação Catarinense de Preservação da Natureza), a ABC Ciclovias (Associação Blumenauense Pró Ciclovias) e a Uniblan (União Blumenauense de Associações de Moradores).

O objetivo geral do projeto sintetiza-se em manter a população informada para que possa trabalhar individual e coletivamente como atores sociais, agora empoderados de informação. Os objetivos específicos incluem o levantamento de discussões sociais, técnicas e jurídicas relativas aos processos da gestão democrática cidadã.

Dentro de um sistema democrático, existe a possibilidade de diversas formas de participação e expressão: protestos, conselhos, assembleias, entre múltiplas outras. O projeto Cidades para as Pessoas

cria espaços de participação, além de auxiliar no aprimoramento de outros espaços que, para algum público, seriam negados ou majoritariamente indisponíveis.

Alguns eventos realizados pelo projeto, que objetivaram promover espaços de discussão com as mais diversas esferas da cidade, tiveram maior abrangência, sendo eles: A Oficina de Ideias; O Seminário Athis; O Seminário Emau; Interação Furb 2018; Seminário de Implantação Athis; Seminário Direito à Moradia e a Cidade; Seminário Athis 2018 e a Mipe 2018.

A Oficina de Ideias e Propostas, realizada no ano de 2017, contou com a participação de 38 pessoas, sendo entidades parceiras e outras (PMB, Ipan, 100 em 1 dia, Semed, Casa Santa Ana, FHH e MAD). A mobilização do evento ocorreu com articulação do Ateliê Vertical, atividade de ensino e extensão do Curso de Arquitetura e Urbanismo, cujo objetivo foi aproximar e articular a rede de entidades e pessoas interessadas na discussão e construção de um novo modelo de cidades para pessoas. Nesta oficina, foram elencados os temas prioritários para debater a cidade: cidadania, direito à cidade, lazer público, sustentabilidade, segurança, inclusão social e territorial, mobilidade e acessibilidade e acesso à cultura.

Destaca-se, no mesmo ano, a realização do Seminário para Implementação do Emau – Debate e Articulação das Escolas de Arquitetura para Implantação de Escritórios Modelo de Arquitetura e Urbanismo. Entre os presentes estava o arquiteto e urbanista Paulo Brazil (Fundador da Escola da Cidade de SP e Núcleo de Aplicação de Escritório Modelo). Foram apresentados alguns Emau existentes e Construção de Diretrizes para a Implementação de Escritórios de Arquitetura com a Integração de Demais Cursos da Universidade.

Além desses, ao longo do ano, ocorreram atividades que não estavam previstas inicialmente no projeto de extensão, como a participação no Interação Furb, evento em que a universidade recebe estudantes do ensino médio para conhecer seus cursos e projetos. No Interação Furb, foram desenvolvidas seis oficinas envolvendo as temáticas: Cidades para Pessoas: a arquitetura e a integração entre cursos e a sociedade. O projeto também participou da Mostra Integrada de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura da Furb Mipe), com quatro resumos e três painéis, além de apresentação oral.

Nas ações organizadas pelo projeto no ano de 2017, houve um alcance significativo em relação à quantidade de participantes, totalizando 708 pessoas atingidas diretamente e 18.399 pessoas atingidas indiretamente no público em geral.

O direito à moradia e os programas governamentais (Cartão Reforma e Assistência Técnica em Habitações de Interesse Social – Athis) foram temáticas relevantes no ano de 2018, pois levaram as informações e o debate à comunidade.

Os seminários Articulação Municipal para Implementação do Cartão Reforma na cidade de Blumenau e Região, desenvolvidos em 2018, contaram com a parceria do Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) de Blumenau, Fórum Sul de Reforma Urbana, IAB – SC (Instituto de Arquitetos do Brasil), Conselho Municipal de Habitação, Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo/Furb – Emau, Núcleo de Assistentes Sociais do Médio Vale do Itajaí – NUCRESS e dos movimentos sociais: Caridade sem Fronteiras, Cisne Negro, 100 em 1 dia, Associação de Moradores Jorge Lacerda, Grupo de Mulheres da Velha Central, Coletivo Const. Social, Esquinas e Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) de Blumenau. Entre os presentes, estavam pessoas de cinco municípios da região e, ao todo, foram 42 participantes.

O programa Cartão Reforma, do governo federal, regulamentado na Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017, oferece recursos financeiros para famílias de baixa renda que se encontram em situações habitacionais precárias para reformar sua casa, com a possibilidade de melhorias na habitabilidade. Os critérios para a concessão dos recursos do Cartão Reforma são: a família ter renda de até três salários mínimos, ter apenas um imóvel e não ter sido beneficiado por nenhum outro programa federal.

O seminário O Direito à Moradia e a Cidade foi promovido pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina (CAU-SC), em parceria com o Grupo Esquinas e o Projeto Cidades para as Pessoas. O evento foi ministrado pelo arquiteto argentino Eduardo Reese, tendo como tema *O habitat em Latino américa*. O palestrante é subsecretário de políticas socioeconômicas do Ministério de Desenvolvimento Humano do governo da Província de Buenos Aires e docente do Ateliê de Desenvolvimento Territorial da licenciatura em Urbanismo na Universidade Nacional de General Sarmiento (UNGS) – Argentina. Os objetivos principais da palestra foram abordar os temas urbanismo, mercados e direitos coletivos. Ao todo, participaram nos dois dias de evento, 141 pessoas.

Os seminários referentes a Assistência Técnica em Habitações de Interesse Social (Athis) – Lei nº 11.888/2008 – foram ações de destaque do projeto de extensão, com a discussão dos desafios para a implementação no município. O evento foi promovido pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina (CAU-SC) e ministrado pela arquiteta e urbanista Claudia Elisa Poletto, coordenadora de Comissão Especial de Assistência Técnica e teve como tema a apresentação do Plano de Implementação de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social. O objetivo principal era informar os presentes sobre o direito à moradia de famílias de baixa renda e o funcionamento do programa Athis nas comunidades. Como público participante, contou com a presença de representantes de oito entidades distintas como ABC Ciclovias, PMRS, CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina), CDDH, Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina (Crea-SC), Unip-EAD, PMBC e Uniasselvi. Ao todo, o seminário reuniu 35 participantes.

No dia 19 de setembro de 2018, foi realizada a 12ª Mostra Integrada de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura (Mipe). Cada estudante bolsista participante do projeto Cidades para as Pessoas participou com a apresentação de painel com as atividades realizadas e seus resultados dentro do projeto no ano de 2018. Foram quatro painéis apresentados, além da apresentação oral.

Em todos os eventos, a avaliação pelo público-alvo foi realizada por questionários e formulários de avaliação de reação (quantitativa e qualitativamente). A avaliação de reação foi realizada ao término das oficinas, fóruns e palestras que levaram em conta os quesitos de interação, conteúdo e utilidade do conhecimento, proporcionado dinâmica para as atividades propostas.

Pela análise dos instrumentos de avaliação aplicados em 2018, resultaram o total de 218 participantes, sendo que 98% responderam afirmativamente que as ações do projeto contribuíram para qualificar o conhecimento e a compreensão dos programas ofertados pelo governo federal e da Athis. A classificação do público-alvo particpante pelo projeto no período importou no atendimento de 304 pessoas acolhidas diretamente, incluindo 81 acadêmicos, 10 professores, 94 pessoas da comunidade em geral (setor público e privado, sociedade civil organizada) e 25 participantes da comunidade acadêmica externa. Quanto ao público indireto, espera-se ter atingido 52.249 pessoas, considerando que se adotou para este último parâmetro, a quantidade de seguidores nas páginas do Facebook das

organizações que participaram dos eventos e a média de membros em uma família que, de acordo com o IBGE em 2016, é de 3,3 pessoas. Para a implementação do projeto, não houve aporte de fomento externo, apenas com a atribuição de horas de extensão aos professores envolvidos, pagamento de quatro bolsistas e despesas de consumo subsidiadas pela própria Universidade.

O projeto de extensão Cidades para as Pessoas compartilha do ideário centrado na teoria do Direito Achado na Rua, especialmente, pelo fato de que o direito à moradia surge da movimentação e da organização de grupos comunitários que levam seus interesses aos administradores da cidade. A partir desse pensamento, as ações desenvolvidas fomentaram a participação popular no campo da administração da cidade, com o levantamento de demandas, realização de oficinas e fóruns temáticos com a comunidade.

As ações de extensão contribuíram para o empoderamento dos grupos comunitários e entidades não governamentais, fomentando o envolvimento nos processos democráticos de gestão, revisão e elaboração das políticas públicas urbanas. Além disso, o projeto estimulou a participação cidadã quanto ao direito à cidade, com a integração entre a universidade e a sociedade civil para a construção de um processo de maior de participação sobre a gestão urbana no município de Blumenau.

3. Considerações finais

Por meio do estudo e das experiências vivenciadas com o projeto de extensão Cidades para as Pessoas, demonstrou-se a importância da contribuição da população na administração da cidade em que moram, pois, sem a participação popular no planejamento e na gestão urbana, não há como assegurar que as garantias de seus direitos fundamentais serão respeitadas.

É imprescindível que a sociedade discuta os impactos da evolução de seu local de moradia em locais próprios para tal, através de diálogos pacíficos e públicos para que todos os cidadãos tenham conhecimento do que está sendo discutido e de quais métodos serão utilizados para a resolução dos conflitos expostos.

A participação popular na gestão democrática da cidade é prevista legalmente como garantia de todo cidadão. É direito da população conhecer o que está sendo planejado para seu local de moradia e de trabalho. Assim, a comunidade deve sempre fazer-se presente ativamente no processo democrático de construção da cidade. Além disso, a aproximação entre o poder público e seus contribuintes só renderá benefícios a todos. Há que se considerar, contudo, as dificuldades encontradas pelas comunidades: apartação, desmobilização, horários para participação, entre outros.

Para auxiliar na construção social da cidadania, projetos, como o Cidade para Pessoas, foram criados a fim de conceder poder aos grupos comunitários da cidade e fomentar sua participação nos processos democráticos de gestão, revisão e elaboração das políticas públicas, para, assim, conseguir ter a participação plena da população na elaboração de uma cidade melhor e digna a todos.

Referências

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*. Belo Horizonte, s.v., número especial, p. 16-41, mar. 2005.

BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 out. 2018.

BRASIL. Planalto. *Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, jul 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 17 out. 2018.

FILHO, Roberto Lyra. Direito e lei. *In*: JÚNIOR, José Geraldo de Sousa (org.). *O Direito Achado na Rua*. 3. ed. Brasília: Universidade Regional de Brasília, 1990.

JÚNIOR, José Geraldo de Sousa. Um direito achado na rua: o direito de morar. *In*: JÚNIOR, José Geraldo de Sousa (org.). *O Direito Achado na Rua*. 3. ed. Brasília: Universidade Regional de Brasília, 1990.

MATEUS, Cibele Graça. *Direito à moradia x direito à propriedade*. Porto Alegre, mai. 2015. Serviço de entrega de despachos de publicações. Disponível em: http://www.sedep.com.br/artigos/direito-a-moradia-x-direito-a-propriedade/. Acesso em: 18 out. 2018.

MUYLAERT, Sérgio. Conflitos agrários: as sementes de um poder popular legítimo e soberano. *In*: JÚNIOR, José Geraldo de Sousa (org.). *O Direito Achado na Rua*. 3. ed. Brasília: Universidade Regional de Brasília, 1990.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. O Estatuto da cidade: fundamentos e principais instrumentos. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 347, 19 jun. 2004. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/5370. Acesso em: 17 out. 2018.

Capítulo 24

Desafios para a concretização de direitos que brotam das lutas sociais: assessoria jurídica popular e o caso da ocupação urbana em Santo Antônio de Jesus-Bahia

Leonardo Fiusa Wanderley

1. O Grupo de Assessoria Jurídica Popular (Gajup) e os direitos brotam das lutas sociais

O Grupo de Assessoria Jurídica Popular da Uneb (Gajup) surgiu em 2014, a partir da iniciativa de professores e estudantes de Direito e Pedagogia do Departamento de Educação, *campus* XV, localizado no município de Valença – BA. O grupo deu seus primeiros passos a partir de rodas de conversa sobre temas como papel da universidade, teorias críticas do Direito e educação popular. A perspectiva inicial foi de formar um grupo que pudesse ir além das discussões teóricas, desenvolvendo práticas que pudessem contribuir para enfrentar as relações de desigualdade, exploração e opressão presentes nos diversos espaços da sociedade, inclusive na própria universidade. Assim, deu-se início a um conjunto de intervenções no *campus* visando fomentar uma nova perspectiva de universidade (mais popular e plural) e novos horizontes ao curso de Direito, tornando-o menos dogmático e tecnicista, e mais sensível à realidade social e suas contradições. Como exemplo, foram realizados: o primeiro Sarau do Gajup, formações sobre assessoria e educação popular, debates sobre o contexto de violações de direitos na região, a 1ª Prosa Universitária: educação popular, movimentos sociais e visão crítica do Direito, entre outros.

No entanto, a partir das ações e reflexões do grupo, foi ficando cada vez mais visível a importância de ultrapassar os muros da própria universidade. Como o contexto do Baixo Sul e do Recôncavo da Bahia, regiões de maior proximidade do *campus* XV, é marcado por um conjunto de conflitos fundiários urbanos e rurais, chamou atenção do grupo as lutas dos movimentos

sociais e comunidades rurais e urbanas que vêm enfrentando coletivamente o modelo perverso de desenvolvimento da região.[1]

O primeiro contato ocorreu com integrantes da comunidade tradicional pesqueira de Cova da Onça, que está sendo impactada com a tentativa de implantação de um megaempreendimento turístico-imobiliário que poderá cercar grande parte do território da comunidade.[2] Com o apoio técnico-jurídico e de formação sobre direitos territoriais em Cova da Onça, outras demandas foram surgindo na região, e o grupo vem tentando contribuir com as lutas de comunidades rurais e urbanas em situação de conflito.[3]

A partir das ações e reflexões geradas no diálogo com as comunidades e movimentos sociais, o Gajup tem avançado na elaboração teórica sobre os fundamentos e objetivos de suas práticas. Em projeto de extensão universitária que formaliza o grupo junto à universidade, aparece como objetivo "prestar assessoria jurídica popular a comunidades urbanas e rurais que estejam em situação de conflitos socioambientais e fundiários, com base nos princípios e diretrizes que vêm sendo construídos no âmbito desta nova concepção de serviço legal" (Gajup, 2017, p. 2). O grupo acredita que as práticas de assessoria jurídica popular, nos marcos do que Campilongo (1991) denomina de "serviços legais inovadores", contribuem significativamente para refundar as bases de criação e aplicação do Direito, dentre outros fatores, por apoiar demandas coletivas, por fomentar a conscientização e organização popular na luta por direitos (positivados ou não), por buscar uma relação horizontal e efetivamente solidária entre assessor(a) e assessorados(as), e por se estender muito além do mero pedido ou defesa formal de direitos junto ao Poder Judiciário.

Ademais, em consonância com elementos teóricos do Direito Achado na Rua, o grupo tem se proposto a fomentar o papel das comunidades e de movimentos sociais como novas fontes do Direito; a enfrentar o modo de produção do conhecimento jurídico, que se encontra, de forma hegemônica, amparado em métodos que não propiciam uma aproximação com outros campos de saber, e, principalmente, com a realidade social; e a questionar a lógica dogmática e tecnicista, incapaz de perceber o direito como parte e produto das relações sociais.

---

[1] Nas cidades do Recôncavo e Baixo Sul da Bahia, o modelo de desenvolvimento tem sido hegemonicamente determinado pela lógica de expansão predatória do capital. As comunidades rurais têm sofrido, principalmente, com o avanço do agronegócio, da mineração e de grandes empreendimentos turístico- imobiliários, gerando desterritorialização, pobreza e destruição dos bens ambientais. Nos espaços urbanos, a dinâmica de mercatilização das cidades, guiada pelas classes proprietárias, tem gerado segregação socioespacial e precarização das condições sociais da população de baixa renda.

[2] Para mais informações sobre o caso, ver artigo *Megaempreendimento na Comunidade Tradicional De Cova Da Onça: Uma análise da atuação do Estado nos conflitos*, produzido por Francine Cavalcanti e Leonardo Wanderley.

[3] Cita-se como exemplo as comunidades quilombolas e pesqueiras de Graciosa e de Batateira, que são parte do Movimento Nacional de Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP). Registra-se, contudo, que as ações de apoio, a exemplo de assistência jurídica em processo judiciais e administrativos, ações de formação em direitos e apoio na organização de atividades nas comunidades têm sido feitas em conjunto com outras organizações de assessoria, a exemplo do Conselho Pastoral de Pescadores (CPP) e da Associação de Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR).

No contexto elitista, racista e machista do campo jurídico, é fundamental reconhecer que os sujeitos coletivos[4] historicamente subalternizados detêm um papel de protagonismo não apenas no processo de afirmação e conquista do direito, mas também no próprio caminho de (re)construção do conhecimento jurídico. Assim, "para subverter o modelo centralizado e isolado de constituição do Direito e do conhecimento jurídico, é fundamental uma prática que conceda o devido protagonismo a esses sujeitos" (GAJUP, 2017).

2. A luta pelos direitos e a importância da ação para além da arena jurídico-processual

O Direito Agrário e o Direito Urbanístico aparecem como fontes que subsidiam os embates jurídicos no âmbito dos conflitos. Nos conflitos fundiários ou territoriais rurais, destacam-se a luta pela aplicação de determinados institutos da legislação agrária, como a regularização dos territórios tradicionais, a reforma agrária, a função social da propriedade rural. Já no âmbito dos conflitos fundiários ou territoriais urbanos, institutos como o direito à moradia, regularização fundiária de interesse social, função social da cidade e da propriedade urbana, aparecem como essenciais para os enfrentamentos ao capital imobiliário e sua ânsia lucrativa sobre o espaço urbano.

Estes princípios e normas que se contrapõem aos interesses das classes e grupos dominantes sofrem ampla resistência para sua aplicação. Imperam os interesses dos detentores do poder econômico e político, fazendo com que conquistas constitucionais e infraconstitucionais históricas dos movimentos sociais do campo e da cidade sejam negadas, privilegiando a propriedade privada e a livre acumulação. Nesse sentido, a aplicação ou não destes institutos, pouco tem a ver com questões de ordem técnico-jurídica. Como nos ensina Melo (2012, p. 39):

> não importa que se declare a moradia e a propriedade num mesmo plano de influência constitucional sobre o sistema e, assim, sobre a sociedade; o que determina a hierarquização de tais direitos é o fato de eles estarem hierarquizados na realidade, em razão de relações de poder que o sustentam.

Assim, no âmbito do Direito Urbanístico, o que se verifica é uma inaplicação sistemática das normas que contrariam a *mercado-lógica* das cidades. Ou seja, as normas urbanísticas que costumam ter eficácia "são aquelas que viabilizam os negócios imobiliários e outros ramos afins, transformando a cidade em um grande loteamento a ser comercializado ao bel prazer dos grandes empresários" (CARVALHO; RIBEIRO; RODRIGUES, 2016). Essa dinâmica de eficácia e ineficácia de determinadas normas, parte, portanto, de um conjunto de fatores reais de poder (LASSALE, 1985) que atravessam as decisões que interferem na garantia ou não de direitos ou mesmo de privilégios. Assim, a arena da

[4] "Sujeitos com experiências comuns e identidades de interesses, que se contrapõe ao de outros agentes sociais com os quais se relacionam na sociedade" (SOUSA *apud* SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 269).

disputa está muito além do campo jurídico, em sentido estrito. Algo que os grupos e as classes dominantes já entendem e aplicam há muito tempo, mesmo fomentando, de forma estratégica e ideológica, a ideia de que as soluções no campo jurídico são estritamente técnicas e apolíticas. Um engodo ideológico que, muitas vezes, é reverberado pelos que militam pelos direitos contra-hegemônicos, ou seja, pelos direitos que brotam das lutas dos sujeitos historicamente subalternizados e que se opõem a interesses dos grupos e classes dominantes.

3. A luta pelo Direito Urbanístico que vem da rua: o caso do movimento Quilombo Moradia Digna

A complexidade que envolve a luta pelos *direitos contra-hegemônicos* e a importância de estratégias para além da assistência jurídica pontual – como vem sendo proposto no campo da assessoria jurídica popular – pode ser evidenciada no conflito fundiário urbano que envolve cerca de mil famílias no município de Santo Antônio de Jesus – BA. Em um imóvel localizado nos limites entre a zona urbana e rural do município, que estava abandonado há mais de 40 anos, as famílias fizeram uma ocupação coletiva visando garantir o direito à moradia. Diante da ocupação, o Poder Judiciário foi acionado pelo dito proprietário para emitir liminar de reintegração de posse.

A ocupação gerou grandes repercussões na cidade, a maioria reverberando a lógica elitista de desenvolvimento urbano. Radialistas locais exigiram ação imediata da polícia, mesmo antes da reivindicação do dito proprietário. Agentes do Poder Executivo e legislativo municipal se desresponsabilizaram, declarando nos meios de comunicação que caberia apenas à polícia e ao judiciário a resolução da questão. Circularam informações de que vereadores e integrantes do poder executivo estariam pressionando informalmente a polícia militar e a autoridade judicial para atender interesses do dito proprietário. Na mesma linha, representantes de associações empresariais disseminaram racismos e preconceitos em suas afirmações. Em postagem nas redes sociais, um representante de uma grande associação empresarial do município declarou:

> Imaginem uma imensa área, três vezes maior que o Bairro Santa Terezinha ou Loteamento Sales, transformada em um grande favelão [...]dominada pela marginalidade e onde o tráfico de Drogas não possa ser controlado! [...] se uma invasão de tal magnitude prosperar, a cidade de Santo Antônio de Jesus, com fama de progressista e grande centro regional, passará a ser vista como centro de futuro caos social. (sem referência)

As repercussões da ocupação demonstram que a defesa do direito de propriedade é feita em diversas esferas. Além da jurídica, também nas esferas político-ideológicas. A partir desta compreensão, a ação dos ocupantes, com o apoio do Gajup, de organizações não governamentais, de integrantes do Movimento Sem teto da Bahia (MSTB) e do Movimento Sem Terra (MST), aconteceu no sentido de resistir e enfrentar a reintegração de posse no plano jurídico-processual, mas também aos ataques ideológicos dos representantes das elites locais e as omissões e o favoritismo por parte das estruturas do Poder Executivo, Judiciário e Legislativo.

Neste caminho, quando expedido o mandado de reintegração de posse, foi realizado um ato na rua localizada em frente à ocupação e uma grande manifestação até o fórum visando expor a irresponsabilidade da decisão judicial, que, sem ouvir as famílias, privilegiou os interesses privados do dito proprietário em detrimento do direito fundamental à moradia. Em outra frente, foram feitas manifestações até a prefeitura municipal para exigir que o Poder Executivo garantisse a regularização fundiária da área ocupada e evitasse o despejo forçado,[5] que o Poder Legislativo municipal garantisse apoio às demandas do movimento e contra os processos de estigmatização e criminalização dos ocupantes, que os meios de comunicação local e as famílias começaram a reivindicar espaços de fala, além de emitirem notas públicas, garantindo que outro discurso circulasse na cidade.[6] Em uma das notas constou:

> a ocupação, feita de forma pacífica, de uma grande área próxima ao clube dos mil, que estava abandonada há mais de 40 anos, sem nenhum tipo de uso pelo suposto proprietário, é uma forma legítima de reivindicar que as autoridades assumam seu dever de garantir o direito à moradia para a população de Santo Antônio de Jesus. São cerca de mil famílias que hoje alimentam a esperança de ter seu pedaço de terra para plantar alimentos e criar seus filhos, que já começaram a dar um uso social e com preocupações ambientais a um terreno que só servia para ações ilegais, como derrubada de árvores, extração ilegal de areia, entre outras. Diferente do que alguns andam dizendo, não somos aproveitadores, nem baderneiros. Somos famílias se organizando e exercendo sua cidadania para acessar direitos. Somos santoantonienses cansados de esperar pelas promessas eleitorais de vereadores, prefeitos, deputados e etc. [...] Queremos que o Poder Público cumpra seu dever [...] Vamos continuar lutando pelo cumprimento da função social das grandes propriedades urbanas e pelo nosso direito à terra e à moradia! Vamos continuar lutando para criar o bairro popular mais bonito, democrático e digno que Santo Antônio já teve!![7]

A partir destes atos e manifestações, o movimento conseguiu garantir, entre outras coisas, a realização de um cadastro das famílias ocupantes, feito pela Secretaria de Assistência Social; a realização de uma audiência pública na Câmara de Vereadores para tratar do caso da ocupação e do direito à moradia na cidade; o apoio da Defensoria Pública estadual e o acompanhamento do caso pelo do Ministério Público Estadual; e a criação de uma mesa de negociação envolvendo diversos órgãos com competências relacionadas à política urbana e habitacional.

Outra conquista precisa ser pontuada. O que era uma ocupação espontânea para possibilitar o acesso imediato a um pedaço de terra para moradia, foi se transformando também em um movimento para reivindicar o respeito às lutas dos movimentos sociais e direito à moradia digna e à cidade, com repercussões importantes no debate local sobre o modelo de desenvolvimento urbano. Nesse processo,

---

[5] Reportagem sobre uma das manifestações do movimento em frente à prefeitura municipal, realizada por Voz da Bahia.

[6] Exemplos de reportagens: http://blogdovalente.com.br/noticias/saj/2018/03/saj-ocupantes-do-terreno-de-fernando-do-ouro-sao-recebidos-na-prefeitura-grupo-pede-apoio-para-continuar-no-local/; http://www.vozdabahia.com.br/index/blog/id-305125/saj__advogado_de_ocupantes_do_terreno_e_39fernando_de_ouroe_39_apos_audiencia_diz__equot_eles_estao_dando_cumprimento_ao_que_esta_previsto_na_constituicao_federalequot_

[7] SAJ: Nota pública dos ocupantes da área próxima ao clube dos mil.

os ocupantes passaram a assumir uma identidade de movimento social, se autodefinindo como movimento Quilombo Moradia Digna.

No entanto, mesmo com todas estas ações e algumas conquistas que fortaleceram a legitimidade da ocupação e do movimento junto à sociedade local e ao poder público, após cerca de três meses de resistência e enfrentamentos, a liminar de reintegração de posse foi cumprida pela Polícia Militar e as famílias saíram do imóvel. Em uma ação judicial em que o dito proprietário não comprovou posse (requisito do art. 561 do Código de Processo Civil), não demonstrou cumprimento da função social da propriedade, em que não ouve chamamento do Ministério Público à lide (art. 178, I, II e III do CPC). Na decisão de segunda instância, após a interposição de agravo de instrumento, o judiciário, de forma mais uma vez preconceituosa, apresentou como uma das justificativas para manter o despejo, a suposta existência de traficantes entre as famílias (!). Resta evidenciado que muito ainda há que se fazer para que direitos fundamentais como o direito à moradia e à cidade possam superar a lógica elitista, racista e privatista que contaminam os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo.

Na esfera administrativa, as famílias, até novembro de 2018, conseguiram um compromisso em ata para a desapropriação de um outro imóvel no município, que tem sido bastante moroso, mas as famílias continuam se organizando e pressionando o poder público para cumprir com o acordo. Com a mediação do Ministério Público estadual, está sendo pleiteada a área de uma fazenda que foi palco da maior tragédia vivida pela cidade de Santo Antônio de Jesus, a explosão da fábrica de fogos de artifícios que vitimou 64 pessoas, em dezembro de 1998.[8]

Neste caso, ficou mais uma vez evidenciado o fato de que a luta pelo direito vai muito além de questões técnicas da esfera jurídica e administrativa.[9] Elementos ideológicos e desigualdades de poder político, econômico e disseminação de ideias interferem diretamente na efetivação ou não de determinados direitos. Por isso, a importância das lutas pelo direito serem feitas, também, fora da arena formalmente estabelecida pelo poder público, devendo combater os ataques ideológicos que conformam posicionamentos e ideias na sociedade, e incidir com mecanismos de auto-organização popular e pressão política, característicos dos movimentos sociais, a exemplo de manifestações e ocupações.

A lógica elitista e privatista do direito prevaleceu no conflito fundiário, demonstrando que muitos são os desafios para os direitos que surgem das lutas sociais (já positivados ou não), como é o caso dos avanços da "nova ordem jurídico urbanística" (FERNANDES, 2002; 2006). No entanto, mesmo com o despejo forçado das famílias, há que se registrar o fato de que a ocupação e o desenrolar do conflito geraram a criação de um novo movimento social, e fomentaram a atenção e o debate sobre o direito à moradia e à cidade. Ao colocar em pauta temas e bandeiras como *moradia digna* e a luta por um *novo bairro popula*r, o movimento dá visibilidade a temas de grande relevância no contexto urbanístico da

[8] Segundo reportagem produzida pelo movimento em conjunto com a assessoria, "A desapropriação além de permitir o cumprimento do dever do estado de garantir o Direito à moradia digna, dando uma reposta efetiva às de centenas de famílias que encontram-se em situação de extrema vulnerabilidade social, poderá contribuir com o processo de indenização das famílias que tiveram parentes vitimados na explosão de fogos". (Disponível em: http://blogdovalente.com.br/noticias/saj/2018/10/movimento-reivindica-destinacao-de-area-da-explosao-da-fabrica-de-fogos-para-moradia-digna/. Acesso em: 10 set. 2018)

[9] Como observa Melo (2009), os estudos tradicionais evitam as contradições e os aspectos ideológicos do direito, declarando-o como isento e técnico, "negligenciando tudo que o cerca e determina".

cidade, marcada pela naturalização e legitimação da especulação imobiliária e pela expansão urbana por meio da criação de loteamentos de luxo e fechados (diga-se de passagem, fechados de forma ilegal), fomentando a segregação socioespacial. Análise devidamente apresentada na nota pública divulgada pelo movimento Quilombo Moradia Digna.

> Na cidade de Santo Antônio de Jesus, o preço de um pedaço de terra torna impossível a compra por parte das famílias de trabalhadores e trabalhadoras. No mesmo caminho, os aluguéis são extremamente caros, e quando as famílias conseguem pagar ficam prejudicadas no atendimento de outras necessidades, como alimentação, transporte, saúde, educação, lazer. Os programas de habitação popular são totalmente insuficientes para atender o direito à moradia das famílias de baixa renda, e muitas vezes são implantados sem atender aos que mais precisam. De outro lado, nós temos uma cidade que só cresce com a construção de novos loteamentos e condomínios de luxo (a maioria fechados e de acesso exclusivo) para as pessoas de alta renda. Uma cidade cheia de grandes terrenos sem utilização nenhuma, servindo apenas para engordar os bolsos dos grandes empresários. Ou seja, vemos o povo se apertando em pequenos espaços de terra, enquanto uma minoria privilegiada tem na terra um meio pra ficar ainda mais rica, sem dar a ela nenhuma função produtiva ou social. Descumprem assim o que está na Constituição Federal, que diz que toda propriedade urbana ou rural deve cumprir sua função social.[10]

4. Considerações finais

O processo de criação do Gajup e das experiências de apoio do grupo aos movimentos sociais, como no caso do movimento Quilombo Moradia Digna, serviram de base para refletir sobre a luta pelo direito, reforçando formulações teóricas presentes no campo do Direito Achado na Rua e da assessoria jurídica popular. Demonstram que o protagonismo das conquistas de direitos vem dos sujeitos coletivos que, historicamente, enfrentam de forma organizada as opressões e desigualdades. A positivação de direitos contra-hegemônicos, como moradia, função social da propriedade, reforma urbana, reforma agrária, são um passo insuficiente, pois, em regra, sucumbem aos interesses de grupos e classes que detém poder econômico, político, e de disseminação de ideias e imaginários. E, para enfrentar essa realidade, é preciso ir além dos embates na arena do judiciário, implementando também estratégias políticas, anti-ideológicas e de fortalecimento da organização popular.

Essa análise aponta, para os que militam pela concretização das conquistas contra-hegemônicas presentes no Direito Urbanístico, a importância de pensar estratégias para além dos embates técnico-jurídicos, estratégias nas mais diversas esferas, e capazes de interferir com mais potência na alteração da correlação de força na sociedade. Algo que pressupõe o fortalecimento da organização e das lutas dos movimentos sociais. Sem eles, não teriam conquistas na legislação, sem eles, não haverá conquistas no plano da realidade.

[10] SAJ: Nota pública dos ocupantes da área próxima ao clube dos mil.

Referências

MELO, Tarso de. *Direito e Ideologia*: um estudo a partir da função social da propriedade rural. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. *In*: MATTOS, Liana Portilho (org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico*: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CAMPILONGO, C. F. Assistência jurídica e realidade social: apontamentos para uma tipologia dos serviços legais. *In*: *Discutindo a assessoria popular*. Rio de Janeiro: AJUP/FASE, 1991.

CARVAHO, Claudio; RIBEIRO, Guilherme; RODRIGUES, Raoni. *Em busca da Cidade*: a luta pela moradia como força motriz da reforma urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

Gajup. *Projeto de extensão "Assessoria jurídica Popular"*. Disponível no Sistema Integrado de Planejamento da Universidade do Estado da Bahia, 2017.

LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985.

SAJ: Nota pública dos ocupantes da área próxima ao clube dos mil. https://tribunadoreconcavo.com/saj-nota-publica-dos-ocupantes-da-area-proxima-ao-clube-dos-mil/. Acesso em: 5 out. 2018.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Direito como liberdade*: o Direito achado na rua: experiências populares emancipatórias de criação do Direito. Tese (Doutorado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

Capítulo 25

O direito achado nas ruas do Rio: uma nova agenda do direito à cidade

Enzo Bello
Gladstone Leonel Júnior

1. Introdução

No âmbito dos debates sobre agendas de pesquisa e estratégias de atuação política para a concretização do Direito Urbanístico no Brasil, o presente capítulo tem como objetivo apresentar relato de experiências que envolve o direito achado nas ruas da cidade do Rio de Janeiro. Além da sistematização de atores e atrizes no campo acadêmico, com a apresentação de projetos de ensino, pesquisa e extensão em curso nas universidades fluminenses, junto à produção intelectual no espaço da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), este ensaio almeja oferecer aos leitores e às leitoras contato com a realidade por meio da apresentação de subjetividades coletivas e suas práticas de cidadania no espaço urbano.

A cidade do Rio de Janeiro pode ser considerada um laboratório vivo em termos de experiências de lutas urbanas e produção do direito à cidade. Não necessariamente por motivos positivos e animadores em termos de expansão da cidadania urbana, mas, muitas vezes, em razão de práticas de resistências criativas a políticas públicas estatais, "reformas" urbanas promovidas pelo Estado em conluio com o mercado, e, sobretudo, de graves violações de direitos humanos através de políticas de (in)segurança pública.

Nesse cenário, vem sendo desenvolvida uma ampla agenda de direito à cidade na capital fluminense. Essa agenda se apresenta como resposta popular e democrática a essas políticas impostas por governos comprometidos mais com a iniciativa privada e a busca de lucros, na lógica da chamada "cidade mercadoria" (VAINER, 2000), do que com os interesses da população, especialmente as de territórios de favelas, em um viés de cidades inclusivas.

2. Contextualização e a Agenda do Direito à Cidade no Rio de Janeiro

Para além do histórico de ex-capital da República, de suas belezas naturais, de sua cultura mundialmente reconhecida, e do fato de ser o segundo maior centro urbano do Brasil, a cidade do Rio de Janeiro se destaca na conjuntura contemporânea em termos mundiais, especialmente nas últimas duas décadas, que marcaram a preparação e a realização dos chamados megaeventos esportivos internacionais, além da acolhida de outros grandes eventos artísticos, culturais e religiosos. Por isso, pode-se dizer que o Rio de Janeiro tem sido palco de diversos espetáculos, nem sempre merecedores de festejos e celebrações.

Entre os principais megaeventos esportivos internacionais, destacam-se: os Jogos Pan-Americanos (2007), os Jogos Mundiais Militares (2011), a Copa das Confederações da Fifa (2013), a Copa do Mundo da Fifa (2014), os Jogos Olímpicos do COI (2016), os Jogos Paralímpicos do CPI (2016). Quanto aos eventos correlatos, tem-se a XXVIII Jornada Mundial da Juventude Católica (2013), algumas edições do festival Rock *in* Rio (2011, 2013, 2017, 2019), entre outros.

Mais do que nunca, o Rio de Janeiro é uma cidade de fortes contrastes. Além do lado institucional, que contou com a preponderância de financiamentos públicos-estatais e discursos de prosperidade para o país e a cidade, tem-se a vivência da sociedade civil, que demonstra uma paisagem aterrorizante de graves e constantes violações de direitos humanos. Como se não bastasse isso, o famigerado "padrão Fifa" e o prometido "legado olímpico" se restringem a poucas empresas que atingiram lucros estratosféricos, ficando para a população, em geral, um prejuízo bilionário, devido ao custeio público-estatal de eventos privados-corporativos, conforme vem sendo apurado em inquérito civil conduzido pelo Ministério Público Federal (ICP n. 1.30.001.003598/2013-17) (MPF, 2018). E, ainda, a farra de desvios de verbas públicas por autoridades, empresas e entidades do terceiro setor no contexto das obras para os megaeventos.

Nesse duro cenário, foi constituída uma importante articulação de resistências que envolvem universidades, associações de moradores, comunidades e instituições estatais, como a Defensoria Pública, para debates sobre modelos de cidade e formulações de programas de ações concretas em defesa de cidadãs e cidadãos afetados em seus direitos humanos, em destaque pela política pública de destruição criativa das remoções forçadas, que desalojaram milhares de famílias de suas residências.

Diante dessa ofensiva de expansão do capital frente ao direito à cidade, a resistência dos setores populares chegou às universidades em forma de pesquisa, ensino e extensão, inclusive nos programas de pós-graduação. Há alguns anos, o Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC/UFF) abre espaço para o desenvolvimento desse tipo de projeto dentro da instituição. Não por acaso, organiza o Seminário de Direito à Cidade (2016, 2017 e 2018) (BELLO, PAROLA, TOLEDO, 2017), evento anual já consolidado, que, além de debater temas relevantes à questão urbana, leva em consideração, na sua construção, a paridade de gênero e de participação em uma mescla entre acadêmicos e militantes.

Cabe também destacar a atuação do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU-UFF),[1] que tem como uma de suas fundadoras a professora Regina Bienenstein, da Escola de Arquitetura Urbanismo da UFF, e é composto por docentes, estudantes de graduação, mestrado e doutorado dos cursos Arquitetura e Urbanismo, Serviço Social, Direito, Geografia, Engenharia Civil e Comunicação Social. Trata-se de um grupo que, há 35 anos, mantém um trabalho de pesquisa e extensão no assessoramento técnico de famílias de comunidades carentes da região Leste Fluminense em questões urbanísticas e habitacionais, além de organizar publicações, eventos, reuniões e seminários populares.

Um dos trabalhos de grande repercussão acompanhado pelo NEPHU foi o assessoramento da comunidade da Vila Autódromo (MÜNCH, 2017; BIENENSTEIN *et al.*, 2017), Jacarepaguá, Rio de Janeiro, que passou por processo de remoção habitacional forçada que ficou mundialmente conhecido a partir da mobilização de resistência e de denúncias da Relatoria de ONU para o Direito à Moradia, então exercida pela Profa. Raquel Rolnik (USP). Alegadamente, a remoção foi justificada pelo poder público em razão da construção do Parque Olímpico, principal sede dos Jogos Olímpicos – Rio 2016; na prática, atualmente o terreno está ocupado por hotéis de grifes internacionais e por cerca de 20% de seus habitantes originários, em novas construções. Na ocasião, em conjunto com setores da UFRJ e organizações da sociedade civil, o NEPHU-UFF prestou consultoria na elaboração do plano popular de reurbanização da aérea.

Ainda no Rio de Janeiro, várias instituições, tais como Ippur/UFRJ, Uerj, PUC-Rio, se notabilizam por desenvolverem projetos articulando o direito à cidade à concretização dos direitos humanos. Conforme apresentado, a materialidade trazida pela resistência realizada nessa cidade atrelada ao espaço acadêmico estimulado por diversos(as) professores(as)[2] possibilitam a formulação de uma nova agenda do direito à cidade.

Nesse contexto, identificamos nos espaços das universidades do Rio de Janeiro alguns eixos principais: megaventos esportivos internacionais (BELLO, 2013; MASCARELLO, 2016), movimentos sociais (BELLO, 2013; PIRES, 2018; MASCARELLO, 2018), identidade (REIS, 2016; COUTO, 2018; LIMA, 2018), cultura (MACHADO, 2017; TOLEDO, 2018), corpo e sexualidade (PAIVA, 2018), favelas e pluralismo jurídico (PINHEIRO, 2016; QUEIROZ, 2017; SANTANA, 2017; SILVA, 2018; KELLER, 2015, 2018; PEÇANHA, 2018), conflitos fundiários (MÜNCH, 2017; SANTIAGO, 2017) e socioambientais (MACHADO, 2017; DAUD, 2018), novos direitos urbanos (BONAN, 2017; RIBEIRO, 2019), e segurança pública (SOUZA, 2016; CARVALHO, 2018). Como sistematização desses debates, recentemente foi publicada a obra *Curso de Direito à Cidade:* teoria e prática (BELLO; KELLER, 2018).

[1] Conferir Nephu: núcleo da UFF é referência na luta pelo direito à moradia.

[2] Dentre eles(as), destacam-se nos diferentes temas: Alex Ferreira Magalhães (Ippur-UFRJ) – direito das favelas e pluralismo jurídico; Carlos Vainer (Ippur-UFRJ) – cidades de exceção; Orlando Alves dos Santos Júnior (Ippur-UFRJ) – curso itinerante de extensão em direito à cidade; Ricardo Nery Falbo (Uerj) – ocupações urbanas; Luis Antonio Machado (Iesp-Uerj) – favelas; Rosângela Cavallazzi (PUC-Rio e UFRJ) – Direito Urbanístico e relações com arquitetura.

3. O direito achado nas ruas do Rio

No dia em que o morro descer e não for carnaval
não vai nem dar tempo de ter o ensaio geral
e cada uma ala da escola será uma quadrilha
a evolução já vai ser de guerrilha
e a alegoria um tremendo arsenal
o tema do enredo vai ser a cidade partida
no dia em que o couro comer na avenida
se o morro descer e não for carnaval.

A letra de *O dia em que o morro descer e não for carnaval*, imortalizada por Wilson das Neves e Paulo César Pinheiro (1996), ilustra a radical divisão na cidade, fruto da profunda desigualdade social, de quem mora nas favelas e daqueles que vivem na parte urbanizada. O samba e o carnaval apresentam bem essa cisão histórica nas ruas de um Rio de Janeiro em que o trabalhador pobre forjou-se malandro para garantir o pão de cada dia.

Contudo, em outros diversos temas, as diferenças podem ser acentuadas entre as classes sociais do Rio de Janeiro, sobretudo, quando se tem como pano de fundo o direito à cidade. Conforme citados no tópico anterior, os impactos podem ser vistos na divisão geográfica da cidade, no cenário socioambiental, nas identidades forjadas, na reação dos movimentos sociais, na política de segurança pública, entre outros.

No entanto, o direito não deve se esquivar de realizar-se, inclusive, e sobretudo, para a classe trabalhadora, na cidade. Para isso, nos valemos dos fundamentos postos pelo Direito Achado na Rua, pois ainda é a rua o espaço de exercício do conflito e da luta política, como cantado por Wilson das Neves, e da construção de convergências. Afirmar o direito à cidade, tendo por base O Direito Achado na Rua, é enfrentar os muros da gentrificação do espaço urbano alimentado na lógica capitalista, apontando a necessidade da "formação de sociabilidades reinventadas que permitem abrir a consciência de novos sujeitos para uma cultura de cidadania e participação democrática" (SOUSA JUNIOR, 2015, p. 13).

Ademais, é se valer de um referencial ético que tem como base o ponto de vista das classes e dos grupos sociais explorados e oprimidos da sociedade brasileira. Roberto Lyra Filho afirma de maneira categórica que o instrumento jurídico deve ser disputado, mesmo que hegemônica e ontologicamente seja apropriado pela burguesia:

> O Direito é processo, dentro do processo histórico, e, como este, um processo dialético; é a expressão, num ângulo particular e inconfundível, da dialética de dominação-libertação, que constitui a trama, o substrato e a mola do itinerário humano, através dos tempos. (1981, p. 7).

Nesses termos, o Direito deve ser assegurado como potencial afirmação de liberdade (SOUSA JUNIOR, 2011), quando é reivindicado como direito achado na cidade do Rio de Janeiro. Esse tipo de suporte jurídico embasará e legitimará a atuação dos movimentos sociais a reagir ao caráter excludente

da "cidade mercadoria", permitindo uma ampliação do olhar para questões conjunturais recentes na vida fluminense, as quais devem ser inseridas na nova agenda de direito à cidade.

4. Conclusão

Nos aproximamos, em um próximo período, de uma regressão conjuntural, recaindo em retirada de direitos e expansão do capital, via maior precarização do trabalho e das condições de vida. Certamente, essa expansão atrelada à supressão de direitos envolverá o cenário urbanístico e habitacional, sobretudo, das grandes cidades.

A resistência à política neoliberal intensificada no Brasil deverá realizar-se com igual magnitude. O apontamento a uma agenda, que parta dos problemas concretos atuais, carreada pelos movimentos sociais e refletida nas universidades, é fundamental para fortalecer os projetos que partem do povo.

Uma postura de enfrentamento à lógica da "cidade mercadoria" comprometida com os lucros dos grandes grupos econômicos é assegurada na reivindicação de um direito achado na cidade do Rio de Janeiro, que se apresenta como resposta popular e democrática, que se propõe a construir uma cidade inclusiva, a partir da luta dos movimentos sociais e da postura de universidades transformadoras.

Referências

BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. *Curso de Direito à Cidade*: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BELLO, Enzo; PAROLA, Giulia; TOLEDO, Bianca Rodrigues (orgs.). *Direito à Cidade*: regularização fundiária. Rio de Janeiro: Multifoco, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/34937158/Direito_%C3%A0_Cidade_regulariza%C3%A7%C3%A3o_fundi%C3%A1ria.

BELLO, Enzo. *A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos*. Caxias do Sul: EDUCS, 2013.

BIENENSTEIN, Regina; BIENENSTEIN, Glauco; SOUSA, Daniel Mendes Mesquita (orgs.). *Universidade e Luta pela Moradia*. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

BONAN, Anna Cecília Faro. *Camelôs Rebeldes*: a dimensão sócio-espacial do direito na cidade em disputa. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional. Universidade Federal Fluminense, 2017.

CARVALHO, Igor Luiz Batista de. *A Segurança Pública na Cidade do Rio de Janeiro no contexto dos megaeventos esportivos internacionais*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação de Direito. Universidade Estácio de Sá, 2019 (no prelo).

COUTO, Larissa de Paula. *Escrevivências de uma cidade negra*: direito à cidade e lutas urbanas na cidade de Salvador. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional. Universidade Federal Fluminense, 2019.

DAUD, Samira dos Santos. *Direito à cidade e transformações socioambientais*. Tese de Doutorado. Programa Pós-graduação em Direito. Universidade Estácio de Sá, 2019 (no prelo).

KELLER, Rene José. *Favela, Capitalismo e Direito*: as barreiras socioespaciais de aplicação do fenômeno jurídico no Complexo do Alemão. Tese de Doutorado. Programa Pós-graduação em Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2019 (no prelo).

KELLER, Rene José. *Direitos emergentes e cidadania*: as lutas sociais urbanas por emancipações no cotidiano do capital. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

LIMA, Monique Falcão. *A identidade fabulada*: um estudo de caso quilombola. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

LYRA FILHO, Roberto. *Razões de defesa do Direito*. Brasília: Obreira, 1981.

MACHADO, Fernanda Amim Sampaio. *Ei você aí, me dá um dinheiro aí?*: conflitos, disputas e resistências na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MACHADO, Louisie Dazzi. *A participação popular como prática de cidadania nas políticas ambientais*: um estudo de caso sobre o conflito na APA do Pau Brasil e no Parque Estadual da Costa do Sol - RJ. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional. Universidade Federal Fluminense, 2017.

MASCARELLO, Renata Piroli. *Sem lenço, sem documento, sem sujeito histórico*: os limites da ação social no Brasil da austeridade. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2019 (no prelo).

MASCARELLO, Renata Piroli. *Cidades à venda*: a produção capitalista do espaço e do direito no contexto da Copa do Mundo de 2014. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Despacho - GT Olimpíadas 2016*. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/pr-rj/legado%20olimpico.PDF. Acesso em: 4 out. 2018

MÜNCH, Marcela. *Direitos humanos e a colonização do urbano*: Vila Autódromo na disputa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

Nephu: núcleo da UFF é referência na luta pelo direito à moradia. http://www.uff.br/?q=noticias/04-07-2018/nephu-nucleo-da-uff-e-referencia-na-luta-pelo-direito-moradia. Acesso em: 28 abril 2019.

NEVES, Wilson das; PINHEIRO, Paulo César. O dia em que o morro descer e não for carnaval. 4:32. *O som sagrado de Wilson das Neves*. 1996.

PAIVA, Felipe Romão de. *O direito achado no corpo*: Casa nem é casa viva. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional. Universidade Federal Fluminense, 2019.

PEÇANHA, Osias Pinto. *O direito achado na favela*: a dinâmica do pluralismo jurídico na Favela do Vidigal. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade Estácio de Sá, 2018.

PINHEIRO, Laize Gabriela Benevides. *O Ocupa Borel e a militarização da vida*: violações de direitos humanos em uma favela militarmente ocupada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

PIRES, Cecília Bojarski. *Cidadania ativa e direito à cidade*: um estudo empírico sobre a Ocupação Povo Sem Medo de São Bernardo do Campo (SP). Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional. Universidade Federal Fluminense, 2019.

QUEIROZ, Marcelo. *Direito à cidade em disputa*: o caso da comunidade Metrô-Mangueira. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional. Universidade Federal Fluminense, 2017.

REIS, Ana Beatriz Oliveira. *A dinâmica do direito à cidade em Juiz de Fora*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

RIBEIRO, Mariana Dias. *A dinâmica da proteção e promoção da moradia no Rio de Janeiro a partir da atuação da Defensoria Pública (2007-2018)*. Tese de Doutorado. Universidade Estácio de Sá, 2019 (no prelo).

SANTANA, Marcelo dos Santos Garcia. *Novos direitos urbanos de cidadania*. Práticas de cidadania na luta por direitos na comunidade da Cidade dos Meninos. Tese de Doutorado. Programa Pós-graduação em Direito. Universidade Estácio de Sá, 2019 (no prelo).

SANTIAGO, Bernardo Xavier dos Santos. *O direito achado no rio*: contribuições críticas ao direito à água desde o fazer comunitário de agricultores/as em conflito no território do Vale do Guapiaçu (RJ). Contribuições críticas ao direito à água desde o fazer comunitário de agricultores/as em conflito no território do Vale do Guapiaçu (RJ). Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional. Universidade Federal Fluminense, 2017.

SILVA, Jan Carlos da. *A favela vai à universidade*: políticas públicas de acesso ao ensino superior e o ingresso de moradores do Complexo do Alemão na universidade (1996-2016). Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional. Universidade Federal Fluminense, 2018.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. *Direito como liberdade*: O Direito Achado na Rua. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2011.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. *O Direito Achado na Rua*. Concepção e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SOUZA, Kelly Ribeiro Felix de. *Direitos humanos para humanos direitos*: autos de resistência e estado de exceção permanente no Estado do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional. Universidade Federal Fluminense, 2016.

TOLEDO, Bianca Rodrigues. *Rimo, logo existo*. A resistência das rodas culturais na luta pelo direito à cidade. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional. Universidade Federal Fluminense, 2019.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

Capítulo 26

Direito à moradia achado na rua e o poder judiciário

Rafael de Acypreste
Alexandre Bernardino Costa

1. Introdução

A cidade e o direito à cidade constituem complexo objeto de estudo e que pode ser analisado a partir do campo de visão do Direito, mas que precisa do diálogo com outros campos do conhecimento. Henri Lefebvre reconhece esse tema com um caráter de totalidade altamente complexo, "simultaneamente em ato e em potencial, que visa à pesquisa, que se descobre pouco a pouco, que só se esgotará lentamente e mesmo nunca, talvez" (LEFEBVRE, 2008, p. 111). A partir desse enfoque, visa-se levantar questões acerca da complexidade e totalidade do tema, ainda que sem respostas definitivas.

O presente capítulo representa um esforço para conjugar pesquisa empírica e análise teórica a respeito do que se encontrou nos dados. O extenso levantamento de dados, analisados de maneira a evidenciarem, por si, elementos jurídicos relevantes, constituiu uma tentativa de observação descolada, em um primeiro momento e na medida do possível, das produções teóricas já existentes. Buscou-se, a partir de um problema concreto acerca de questões de moradia no Brasil, identificar uma das formas com que o Estado lida com tais relações sociais.

Na primeira parte, avalia-se as consequências do desenvolvimento urbano desigual, em que uma das formas de contestação é a ocupação de áreas ociosas por movimentos sociais. A ocupação é feita tanto para que as pessoas de fato ocupem o lugar, conferindo-lhe função social, quanto como forma de denúncia dessa mesma estrutura que não garante acesso ao direito à moradia e à cidade a todas as pessoas. Entretanto, essa forma de luta por direitos encontra resistência de proprietários e esses conflitos, em geral, são levados ao Poder Judiciário para que seja dada uma resposta.

Na segunda parte, apresenta-se o eixo central explicativo da pesquisa, definidor do marco teórico e que tem como ponto de partida a análise dos dados. A partir do desvelamento do tema dominante

nas decisões,[1] foi possível estabelecer, no campo do direito, a literatura que tratava da temática, desde autores(as) teóricos(as) a pesquisas acadêmicas empíricas. Por fim, delineia-se uma forma de entender o direito e as relações sociais a partir do caso concreto das ações de reintegração de posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST).

Na terceira parte, de análise de dados, desenvolve-se um olhar mais restrito às decisões de reintegração de posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, desde a publicação do Estatuto da Cidade, em 2001, até 2014. Tal objeto pode ser interessante para entender como o Poder Judiciário, poder de Estado, analisa os conflitos fundiários urbanos por moradia levados a cabo pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto.

O presente artigo surge das reflexões acerca do trabalho de dissertação de mestrado em Direito do primeiro autor, sob orientação do segundo autor. O que se pretende é se concentrar em descrever e analisar a prática decisória do Poder Judiciário relativa ao conflito entre proprietário e um movimento social urbano. A pesquisa realizou a análise das decisões com base na teoria fundamentada nos dados (GIBBS, 2009). A metodologia permitiu o entendimento da forma decisória de expressão judicial a partir do que a decisão, por si mesma, propõe. Isso foi desenvolvido com base no pressuposto de que os dados, trabalhados por meio de combinações específicas, podem gerar, por si só, temas a serem abordados em conjunto, superando o simples teste de teorias específicas (GIBBS, 2009, p. 71). Esse expediente de pesquisa deve ser feito a despeito de levantamento prévio de referencial teórico.

O universo de análise da presente pesquisa é constituído de 32 processos de primeira instância que apresentaram decisão de reintegração de posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto. As análises abaixo foram feitas com base nas decisões liminares e nas sentenças de mérito, conforme disponibilidade pública e eletrônica. Pretende-se, com esse conjunto de dados, construir teoria a partir de uma análise qualitativa.

2. Cidade: desenvolvimento de questões habitacionais

O presente trabalho se encontra inserido neste universo de pesquisa do direito à cidade, que pretende desenvolver o conceito de direito à cidade a partir de sua formulação atual no Brasil e que possui inúmeras diferenças intraterritoriais, mas que, em geral, passou (e passa) por processo recente e acelerado de urbanização. Henri Lefebvre apresentou os contornos internacionais desse debate caracterizando o direito à cidade como "direito à vida urbana" (LEFEBVRE, 2008, p. 118). Para o autor, está presente na cidade a priorização de seu valor de uso, sendo a cidade caracterização de bem supremo entre os bens, a base prática para a realização sensível da vida urbana.

[1] Foram levantadas todas as ações judiciais disponíveis eletronicamente nos próprios sítios dos respectivos tribunais, de primeira instância, nas esferas federal e estadual, que envolviam o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto e/ou suas lideranças, totalizando 50 ações de reintegração de posse – a lista completa está disponível em Acypreste (2016). A restrição às decisões de primeira instância foi feita porque se trata do grau de jurisdição originário para todas as ações de reintegração de posse contra o MTST e que apresentam relação direta com sua atuação.

Além disso, o direito à cidade constitui a relação das pessoas com o local em que vivem. Ele está, segundo David Harvey, além do direito de acesso àquilo que já existe, sendo também a possibilidade de construção da cidade a partir dos desejos e das vontades das pessoas. A liberdade que se tem de se fazer e refazer, assim como a cidade, "é um dos mais preciosos, ainda que dos mais negligenciados, dos nossos direitos humanos" (HARVEY, 2009, p. 9).

Nesse contexto atual de urbanização, precarização da vida nas cidades, periferização e gentrificação, os movimentos sociais urbanos se fortalecem com a pauta principal de acesso à cidade, que não se restringe a uma casa, mas também a toda infraestrutura necessária e oferta de serviços públicos. As pessoas integrantes desses movimentos "reivindicam para si o direito de serem reconhecidas como moradoras da mesma metrópole e rejeitam as tentativas de serem ignorados ou mesmo criminalizados" (CASSAB, 2010, p. 59).

Dentro do espectro dos movimentos sociais urbanos, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) apresentou grande crescimento nos recentes anos, tanto em número de pessoas quanto em regiões e estados brasileiros. O MTST, segundo Guilherme Boulos (2012, p. 44), é constituído por trabalhadores(as) formais e informais, subempregados(as) e desempregados(as), para fazer lutar pelo direito à moradia e à cidade. É preciso, com isso, superar o estigma de que pessoas sem teto são apenas pessoas em situação extrema pobreza e miséria na rua. Apesar destas pessoas demandarem atenção estatal, dada a situação de vulnerabilidade, essa visão restrita desconsidera a dimensão do problema da falta de habitação ou de sua precariedade para pessoas trabalhadoras que vivem, normalmente, na informalidade, sem direitos assegurados (BOULOS, 2012, p. 14). Diante desse quadro de flexibilização do trabalho, o MTST passou a organizar as pessoas com base no território (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO, [s.d.], p. 2).

O movimento desenvolve sua luta adotando o discurso do direito à cidade e a tática de "construir grandes ocupações em terrenos vazios nas periferias urbanas, buscando, com isso, integrar a luta por moradia com a luta por serviços e infraestrutura nos bairros mais pobres" (BOULOS, 2012, p. 48). Esse ato de ocupar está na base organizativa do movimento e é a exteriorização do seu processo de luta (CASSAB, 2010, p. 50). Dessa maneira, segundo Miguel Baldez (1989), tem como principal característica a forma coletiva, fora dos padrões individualistas tradicionais do direito.

3. Direito absoluto à propriedade: baliza normativa dos dados

A partir da análise dos dados a ser demonstrada na terceira parte, foi feito um levantamento acerca do conceito chave com que os magistrados trabalham a questão central identificada nas decisões: o direito absoluto à propriedade. Os desdobramentos e contrapontos ao direito de propriedade também foram analisados: função social da propriedade, posse, direito à moradia e o que se entende por direito. Buscou-se, com isso, avaliar a relação entre a literatura jurídica, teoria do direito e a prática dos tribunais referente à aparente dicotomia entre o direito de propriedade e o Direito à moradia.

A propriedade é campo de debates e de análise social em vários ramos das ciências sociais e aplicadas. No Direito, suas conceituações e categorizações são variadas e apresentam múltiplas facetas a partir do

direito positivo, da literatura jurídica ou mesmo da jurisprudência. Entretanto, as discussões a respeito desse tema e seus correlatos (posse e função social) precisam superar o debate dogmático, porque, como já alertava Fachin (1988, p. 11), não dão conta da complexidade das relações sociais em estudo.

O entendimento da propriedade varia, por um lado, acerca da determinação de seu conteúdo enquanto direito real, cujos debates se dão em torno de qual seria o objeto da propriedade e qual seria sua amplitude; por outro lado, o debate se dá pela extensão da propriedade e pela proteção de seu uso, de sua utilidade, por meio das faculdades de usar, gozar e dispor, protegendo-a de quem a detenha injustamente (FACHIN, 1987, p. 34). Entretanto, longe se está de uma convergência de teorias.

Da mesma forma que a conceituação da propriedade apresenta divergência na literatura jurídica, a maneira com que se reconhece juridicamente seu uso varia conforme a importância para o direito de propriedade. Seu principal exemplo parte da ideia de que uma propriedade precisa cumprir uma função social, em contraponto ao uso absoluto e indiscriminado. Como direito em si, a propriedade se configura como absoluta e *erga omnes*, porém, a forma como esse direito é exercido encontra barreiras sociais ligadas ao bem-estar da coletividade. Tais questões tentam ser sistematizadas sob a ótica da função social da propriedade.

Segundo Edésio Fernandes (2002, p. 14), a Constituição Federal de 1988 desenhou uma formulação consistente à função social da propriedade urbana. Essa fórmula pode ser assim sistematizada: "o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal" (FERNANDES, 2002, p. 14).

Há, por isso, autores que defendem que a função social da propriedade deve ser avaliada quando da análise das ações reintegratórias de posse (DANTAS, 2013; FERREIRA, 2015). Há também que se levar em consideração as implicações sociais, aos não proprietários, da propriedade urbana e rural que não cumpre a função social, as limitações dos intérpretes das leis e o fato de que são, provavelmente, influenciados pelo lugar social que ocupam (ALFONSIN, 2006, p. 176). Esse posicionamento dos magistrados vem, em geral, acompanhado da responsabilização exclusiva do Estado acerca das questões sociais de falta de terra e moradia, como notado na presente pesquisa. Sobre isso, Alfonsin contrapõe-se com o argumento de que a função social da posse e da propriedade não pode ser pensada sem referência à eficácia horizontal dos direitos humanos fundamentais (ALFONSIN, 2006, p. 177).

Já o direito à moradia, garantido no artigo 6º da Constituição Federal, está previsto em diversos tratados internacionais e é trabalhado sobre variadas matizes no âmbito jurídico (ABREU, 2011; SAULE JÚNIOR; LIBÓRIO; AURELLI, 2009). Após a inserção explícita do direito à moradia no texto constitucional brasileiro, houve uma progressiva ramificação legislativa desse direito nas normas infraconstitucionais, o que fortaleceu seu discurso normativo (ABREU, 2011, p. 395). Em decorrência disso, esse direito não fica dependente apenas da legalidade, isto é, se desenvolve de maneira relativamente autônoma, independentemente de se tratar de aquisição contratual de propriedade, de locação, de loteamento irregular ou de ocupação de áreas públicas ou privadas. A legitimidade deve ser analisada no caso concreto, tendo em vista todas suas peculiaridades, sem desconsideração de seu caráter normativo (ABREU, 2011, p. 397).

O fato de o direito à moradia estar garantido constitucionalmente, entretanto, não estabeleceu muitos elementos para que a realidade habitacional no Brasil mude. Em contrapartida, a ocupação ilegal, segundo Ermínia Maricato, foi e continua sendo o carro chefe do desenvolvimento urbano no Brasil. Com isso, a ocupação de áreas de interesse ambiental ou de áreas públicas se tornou comum nas grandes cidades e não representa, de fato, uma forma de respeito ao direito à moradia ou aos direitos humanos (MARICATO, 2003, p. 158).

Por fim, a pesquisa, uma vez localizada no campo do Direito, demanda uma visão do que se entende por direito como baliza científica para o campo de debates acerca dos dados coletados e das análises estabelecidas. Há uma ilegalidade, que constituiu parte considerável do desenvolvimento urbano e que andou de mãos dadas à disputa por um direito à moradia e à cidade àquelas pessoas exploradas em sua força de trabalho e sem habitação em condições dignas. Surgem as formas de luta por acesso à cidade, com reivindicações reconhecidas por parte do direito estatal, mas repetidamente violadas pelo mercado e pelo Estado. Pensar o ordenamento jurídico como norma estatal, garantidora da coesão social, não explica suficientemente a complexidade do problema aqui analisado.

O que parece estar em jogo nas ações de reintegração de posse é que, a despeito de toda normatização e positivação, tanto no âmbito nacional quanto no âmbito internacional, do direito à moradia e da solidificação normativa da função social da propriedade, ainda não se tem espaço para a efetivação concreta desses avanços. Isso porque essas alterações se dão dentro de uma organização institucional comprometida com interesses sociais dominantes, de defesa da propriedade absoluta. Nesse caso, o sistema absorve apenas uma quota de mudança que não produza alterações substanciais e radicais (LYRA FILHO, 2004, p. 69).

Assim, o que ocorre, segundo Roberto Lyra Filho, é uma dominação contraditória, porque há uma absorção do discurso da liberdade (no caso em análise, do direito à moradia e da função social da propriedade), mas uma negação na prática concreta. Se, por um lado, é uma confirmação, ainda que retórica, de direitos conquistados (a que o opressor não pode mais negar), por outro, o que se faz é entortá-lo, separando discurso e ação (LYRA FILHO, 2004, p. 84).

Todo esse arcabouço teórico leva a crer que a luta por direitos não se encerra na positivação e que esta não garante efetividade. O que essas lutas de movimentos sociais organizados busca alcançar é que se dê concretude ao direito à moradia e à função social da propriedade, sistematicamente negados pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário. A chave para entender esses processos parece estar localizada além do espectro do Poder Judiciário, que se constitui, nos casos em análise, como instrumento de manutenção e defesa de interesses proprietários.

4. Análise dos dados

Em um primeiro momento, foram levantados 70 códigos,[2] divididos em seis categorias analíticas irmãs: "decisão – exercício do poder judicial"; "fundamentos da decisão"; "interferências externas ao

[2] Tais códigos representam a análise qualitativa, sendo realizada por meio de avaliações recíprocas entre as categorias analíticas construídas pelos pesquisadores com base no próprio texto das decisões. O objetivo central é construir relações entre essas categorias analíticas (os códigos) que superem uma análise superficial e meramente descritiva, normalmente baseada no arcabouço teórico

processo"; "lei e legislação"; "Movimento Social"; e "questões processuais", nem todas trabalhadas no presente artigo. Essas categorias possibilitaram a realização de comparações sistemáticas entre si e entre seus códigos-filhos, cujo eixo central se reportava, sistematicamente, ao direito de propriedade e seus desdobramentos. A análise dessas comparações foi feita a partir da reflexão sobre esses mesmos códigos combinada com transcrições de trechos das decisões. Pretende-se levantar os elementos mais sintomáticos das temáticas abordadas a partir das questões e expressões concretas sob estudo, especificamente as sob o caráter de "fundamentos da decisão".

Nessa categoria analítica central, foram agregados dados e informações considerados de caráter argumentativo da decisão. Foram elencados elementos que formam, em tese, o convencimento do magistrado de que a medida de reintegração de posse deve ser determinada. É a categoria que mais colaciona elementos ligados à categoria analítica central de proteção do direito à propriedade e que serviu de direcionamento para a revisão bibliográfica e referencial teórico.

O primeiro elemento a chamar a atenção nos processos é o destaque constante da parte autora como proprietária, sob o ponto de vista da legalidade necessária para o desenrolar da ação judicial. Em 18 processos (56,25%), houve destaque da parte autora como proprietária regular e legítima ou, no mínimo, alienante fiduciária, com a explicação da finalidade de se tornar proprietária. Pelo que se depreende das decisões, há um *status* privilegiado de quem é proprietário, tornando-se a qualificação central nas ações de reintegração de posse analisadas. Nos processos, constitui uma forma de demarcar a polarização da relação processual e o reconhecimento da parte autora como legítima interessada na reintegração de posse.

Ainda sobre o destaque como proprietário, dois padrões de argumentação puderam ser identificados. Por um lado, em oito casos, a ocupação do imóvel objeto de reintegração não poderia se dar dessa maneira porque o direito à moradia iria de encontro ao direito à propriedade, que não pode ser violado. Nesse ponto, destaca-se a responsabilidade do Poder Público em resolver a questão social a fundo. Por outro lado, em dez casos, o magistrado constata o esbulho possessório como questão principal da decisão e não se atine ao conflito de normas constitucionais ou o faz apenas tangencialmente para dizer a responsabilidade do Executivo.

Em relação à forma de reivindicação, o destaque da parte autora como proprietária se relaciona com a afirmação da impossibilidade de sacrifício do direito à propriedade, ainda que haja reivindicação pelo direito à moradia. Tal situação configuraria desrespeito à ordem jurídica. É o que se percebe em trechos como o retirado da ação de reintegração de posse PE 2001 0001:[3]

> Afirmou a Autora que os Réus ocuparam indevidamente os Lotes 01/20 [...] de sua propriedade. [...] Por mais que se considere o direito à moradia como um fator de dignidade da pessoa humana, não há como justificá-la ao arrepio do direito de propriedade, igualmente considerado na Carta Constitucional.

trazido pela experiência dos pesquisadores (STRAUSS; CORBIN, 2008), buscando criar uma teoria fundamentada nos dados.

[3] Os processos são descritos pela sigla do Estado, ano de início e os quatro números iniciais.

Por outro lado, o título de propriedade é utilizado, em sete casos (21,88%), como causa jurídica da posse, isto é, a formalidade capaz de constituir alguém proprietário é usada como elemento ensejador da proteção possessória, ainda que sem relação ao contato material direto com o imóvel. Nesses casos, a ligação entre título de propriedade e posse é afirmada de maneira direta. Na DF 2013 0000, o magistrado afirma que "possuidor, portanto, é quem aparenta ser proprietário, não sendo necessário o contato material com a coisa", o que demonstra a desnecessidade de contato direto. Semelhante fundamentação está presente no caso RJ 2014 0057, cujo imóvel pertence à massa falida de uma sociedade empresarial, que exercia, segundo o magistrado, a posse. Percebe-se, assim, uma afirmação sem referência à comprovação de uso da propriedade, especialmente por se tratar de imóvel em litígio sucessório.

Nos outros cinco casos, a afirmação da posse tem relação direta com o título, que "é exercida presumidamente pelo autor com certidão de matrícula do imóvel" (TO 2013 0053). O mesmo acontece na ação PE 2003 0022, já que o autor, a "CRUZ VERMELHA BRASILEIRA, tem a posse legítima do imóvel objeto dessa ação possessória, decorrente de escritura pública de compra e venda". Nesses casos, a posse do proprietário, mesmo presumida, elide a possível posse do réu que ocupou o terreno.

Acrescentando ao destaque da parte autora como proprietária, em cinco casos (15,63%), é evidente a tentativa do magistrado em justificar o uso da propriedade com base em elementos simples, mas que contrapõem o abandono da propriedade. Os motivos variam entre os de caráter fático atual ("vários motivos podem ter levado a paralisar a obra", na DF 2013 0000; "com projeto para implementação de empreendimento no local", na SP 2014 0002), passado ("a autora já utilizou o terreno como sua própria sede por longo período", na PE 2003 0022; "imóvel em comodato para que uma família próxima exercesse a vigilância", na SP 2008 0002) ou de caráter legal ("a administração tem discricionariedade para utilizar o imóvel público", na SP 2007 0004).

No que se refere ao direito à moradia, enquanto, em alguns processos, há tratamento dual entre direito à propriedade e direito à moradia do ponto de vista formal, em 11 decisões (34,37%), há referência expressa ao direito à moradia como direito humano, constituinte da dignidade da pessoa humana. Todavia, esse direito é reconhecido apenas de maneira "subordinada concessiva", isto é, apresenta validade formal até que ele se contraste ao direito à propriedade, à forma jurídica estatal, ao monopólio da violência ou ao direito positivado. Por isso, o direito à moradia só poderia ser concedido em detrimento do direito à propriedade de acordo com as próprias flexibilizações e relativizações legais deste.

Nesse ponto, o direito à propriedade, como direito eminentemente individual, representado na ação judicial por um particular isolado não tem estrutura para resolver um problema coletivo, cuja competência de resolução do "drama social" é do Poder Público (PE 2001 0021), "apesar da previsão constitucional do direito social à moradia (art. 6º da CF/88)" (PE 2010 0053). Isso porque o Estado deve ser o responsável, "mesmo a par da questão social que o caso encerra" (TO 2013 5003).

Assim, "por mais que se considere o direito à moradia como um fator de dignidade da pessoa humana" e "por mais legítimos que sejam tais direitos de moradia e trabalho" (PE 2005 0004), não se pode utilizar vias que não sejam previstas no Estado Democrático de Direito, nem violar o direito à propriedade. Mesma argumentação no caso SP 2008 0012, com a concessão "embora sejam legítimas a luta e a reivindicação por moradia, saúde, transporte, cidadania". Desse modo, devido a essa

violação, "em nada socorre a apelante [MTST], diante disso, invocar em seu favor a função social da propriedade prevista no art. 5°, inc. XXIM, da Constituição Federal" (SP 2003 0021).

A extensão da análise dos dados demonstra uma gama de detalhes, nuances e estruturas que constroem a complexidade da forma como o Poder Judiciário lida com os conflitos fundiários urbanos protagonizados pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto. Buscou-se uma análise pormenorizada, complementada com trechos das decisões para possibilitar ao(à) leitor(a) um contato mais direto com o universo dos dados. Dada a extensão, alguns códigos de menor potencial explicativo foram retirados da análise.

Ainda que as referências à propriedade sejam variadas no texto constitucional, a prática jurisprudencial em análise não demonstrou que se trata de um debate realizado quando das decisões. O "direito à moradia concessivo" demonstra que a propriedade, ao menos de caráter urbano, está restrita a uma fundamentação individualista, cujo direito fundamental à propriedade se desenrola de maneira absoluta. Esse fenômeno levanta dúvidas acerca da eficácia normativa da pluralidade de leituras do direito à propriedade a partir de uma visão pluralista e condizente com a chamada "despatrimonialização" do direito civil.

5. Considerações finais

A tônica dos achados da pesquisa está definida em uma passagem do processo PE 2005 0004: "ao contrário, cabe a este Poder [Judiciário], garantir a inviolabilidade do direito à propriedade". Conforme os dados levantados, a proteção da propriedade é o elemento central das ações de reintegração de posse analisadas. Estava em jogo o direito do proprietário de ser protegido contra qualquer tipo de violação externa às suas faculdades de uso, legítimos ou não, já que essa foi uma variável pouco levada em consideração pelos magistrados. Protegia-se o objeto da propriedade em si, bem como suas faculdades relativas à aquisição da propriedade, mas pouca ou nenhuma atenção ao seu uso e seus deveres. Enfim, protegia-se a propriedade absoluta liberal ao lado da violação dos princípios constitucionais de direito à moradia e função social da propriedade.

Percebeu-se que os processos não dão conta da complexidade dos conflitos em julgamento, seja porque não trabalham temas constitucionais de direito à moradia e função social da propriedade, seja porque não há tentativas significativas, por parte dos magistrados, de usar formas alternativas e mais eficientes de resolvê-los. Constata-se que há um completo descarte e desproteção do interesse social e da função social do bem em favorecimento ao proprietário individual.

Nas decisões, o direito de propriedade é protegido em seu sentido abstrato e formal, não sendo permitida, no caso concreto, sua violação e, na visão dos magistrados, a consequente violação ao Estado Democrático de Direito. Raras são, entretanto, as fundamentações da posse em diretrizes constitucionais, apesar de se tratar de uma ação que versa sobre esse conceito jurídico. Já o direito à moradia é apenas tratado em seu sentido abstrato e geral que, no caso concreto em análise, não apresenta relevância.

O direito à moradia apareceu em um número maior de decisões (11), como decorrência da dignidade da pessoa humana, o que denota uma maior sensibilidade aos magistrados por esse tema. Entretanto, esse direito é reconhecido apenas de maneira "subordinada concessiva", isto é, apresenta

validade abstrata e formal até que se contraste ao direito à propriedade, à forma jurídica, ao monopólio estatal da violência ou ao direito positivado parcial, entortado.

As ocupações urbanas não são invenções de movimentos sociais e organizações de esquerda. Elas constituem a forma que os pobres encontraram para atendimento da necessidade básica de moradia, não atendida pelo Estado e, tampouco, pelo mercado imobiliário (MARICATO, 2003). Não fosse essa ocupação irregular da cidade, os conflitos sociais se dariam de forma mais explícita. Entretanto, os movimentos sociais urbanos organizados surgem como forma de resistência a esse processo ilegal do ponto de vista normativo estatal e violador de direitos humanos. Para isso, usam táticas de denúncia da desigualdade de propriedade e dos abusos proprietários do mercado imobiliário.

Por fim, apesar da defesa da propriedade ser o ponto central nas decisões, o que há de diferente nessas ocupações? Por que, em se tratando de movimentos sociais, há repressão do Estado e rejeição às suas formas coletivas de reivindicação por parte do Poder Judiciário? Uma resposta possível é que esses movimentos sociais organizados colocam em xeque a propriedade urbana absoluta. Denunciam a concentração de riqueza, o domínio de um mercado imobiliário especulativo que gera periferização das cidades e "expulsão" de pobres para áreas cada vez mais distantes e menos provida de serviços públicos.

Referências

ABREU, Mauricio de A. *Evolução urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro*: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 2011.

BACELLAR, Romeu. *Reflexões sobre o Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BRAGA, Andréa Luiza Curralinho; PESSALI, Huáscar Fialho. *Direito à cidade, participação social e a política urbana no contexto brasileiro*. Guaju, Matinhos, v.1, n.2, p. 3-22, jul./dez. 2015. Disponível em: http://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/45033.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. *In*: DALLARI, Adilson. FERRAZ, Sérgio (coords.). *Estatuto da Cidade*: comentários à Lei Federal n. 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2014.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. *Desafios da mobilidade urbana no Brasil*. Texto para discussão, n. 2.198. Brasília - Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

ELIAS, Norbert. *A Sociedade dos indivíduos*. SCHROTER, Michael (org.); RIBEIRO, Vera (Tradução). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

HACHEM, Daniel W. *Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HOLANDA, Frederico. *Arquitetura e Urbanidade*. São Paulo: Pro editores, 2003.

LEFBVRE, Henri. *O direito à Cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MAKRYGIANNI, Vasiliki; TSAVDAROGLOU, Charalampos. El derecho contra la ciudad. *In*: MATHIVET, Charlotte (coord.). *Develando el derecho a la ciudad*: representaciones, usos e instrumentalización del derecho a la ciudad. Paris: Ritimo, 2016.

MARRARA, Thiago. *Bens Públicos*: Domínio Público: Infra-estruturas. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PEREIRA, Silvia Regina. *Percursos urbanos*: mobilidade espacial, acessibilidade e o direito à cidade. 2006. 323 f. Tese (Doutorado). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2006.

SCHIAVO, Ester, GELFUSO, Alejandro, VERA, Paula. *El derecho a la ciudad*. Una mirada desde América Latina. Cad. Metrop., São Paulo, v. 19, n. 38, p. 299-312, jan./abr. 2017, p. 300. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3812.

Capítulo 27

Direito à moradia para as mulheres sob a ótica da autonomia: atuação e conquistas dos movimentos sociais

Maiara Auck

1. Introdução

O processo de redemocratização, no Brasil, que sucede a ditadura militar da década de 1960, e cujo marco legal é a Constituição Federal de 1988, estabeleceu um novo modo de interação entre sociedade civil e Estado. As atrizes e os atores que impulsionaram e sustentaram esta abertura democrática se organizaram por meio da luta nos movimentos sociais – sobretudo no espaço urbano, que passa a concentrar a população e também as desigualdades sociais –, reivindicando junto ao poder público a efetivação de suas demandas por direitos humanos.

Nesse contexto, os movimentos de mulheres – autodenominados como feministas ou não – foram precursores de tais práticas de diálogo com o Estado, sendo seguidos posteriormente por outros movimentos sociais. Significa dizer que, historicamente, a implementação de direitos e políticas públicas sociais, como o direito à moradia para as mulheres, não se deu por iniciativa do Estado, mas sim por meio da organização destas (SOARES, 1998).

Ao cobrar dos governos que enfrentassem desigualdades de gênero estruturais que, muitas vezes, o próprio Estado produz, por meio de legislações discriminatórias, e sustenta, através das práticas institucionais, os movimentos de mulheres utilizaram o aparato estatal como instrumento de subversão desta ordem estabelecida. Além da relevância do acúmulo teórico e político que a atuação dos movimentos cria, o resultado desta trajetória teve também como conquistas a implementação de leis e políticas públicas que alargaram o exercício de cidadania das mulheres.

E, em grande parte, isso se deu por iniciativas que efetivaram, de algum modo, o direito à moradia para as mulheres, melhorando sua situação habitacional e interação com o espaço urbano, onde concentram-se o déficit habitacional e a população feminina. Isso ocorreu especialmente através de leis e

políticas voltadas ao fortalecimento da autonomia das mulheres, ou seja, quando focadas não apenas em fornecer ou subsidiar a aquisição de um imóvel, mas sim, por meio dele, instrumentalizá-las de modo a permitir sua ascensão social.

2. O direito achado na rua pelos movimentos de mulheres

Outro fruto importante do período de redemocratização é a consolidação do Direito Achado na Rua enquanto um marco teórico e dimensão epistemológica. Denunciando a insuficiência do dogmatismo jurídico para abarcar a complexidade das relações e conflitos sociais, este movimento – que também tem uma dimensão de prática – se sustenta na desconstrução do ideal de neutralidade que o direito afirma ter, reivindicando as práticas sociais como verdadeira fonte de demandas pela implementação de direitos sociais, garantidos por meio da cidadania ativa (SOUSA JUNIOR, 2015).

É exatamente essa a trajetória dos movimentos de mulheres no Brasil, principalmente a partir da década de 1980, reunidas em sindicatos, movimentos populares e operários, partidos e organizações da sociedade civil. Ao acessarem as instâncias públicas e reivindicarem a garantia de suas demandas pelo Estado, abalam o paradigma público-privado (político-pessoal). E, apontando a falsidade de princípios jurídico-políticos até então pouco questionados – como a já citada neutralidade, e a universalidade – revelam o funcionamento desigual das estruturas sociais e instituições públicas, que subalternizam as mulheres e privilegiam os homens (BIROLI, 2014).

Muitos desses movimentos surgem, então, das dinâmicas sociais que desvelam necessidades de subsistência, como é o caso da moradia, sem necessariamente se alinharem às correntes teóricas feministas. Não obstante, tais teorias e os movimentos advindos delas têm também alta relevância nesse processo, principalmente na consolidação de categorias incorporadas pelo Estado – ao menos formalmente – como é o caso do gênero.

O conceito, que se trata de uma categoria de análise, reivindica que as desigualdades entre homens e mulheres não são causadas por diferenças biológicas e essencialistas, mas sim por distinções socialmente percebidas entre os sexos – e reiteradas pelos sistemas de poder como a linguagem jurídica e estatal, e os símbolos culturais estereotipadores de papéis de gênero – que geram assimetrias na distribuição dos recursos, do poder e da capacidade de agência autônoma, nas sociedades contemporâneas (SCOTT, 1995).

Causa, portanto, um giro linguístico e político que fortalece a atuação dos movimentos de mulheres, instrumentalizando-as de um modo que o Estado considera inteligível e é forçado a reconhecer como legítimo; ou seja, direcionam as ações do poder público para o enfrentamento dessas desigualdades, a partir do reconhecimento de que elas são de sua responsabilidade enquanto um Estado que se pretende democrático.

3. A moradia para as mulheres como fortalecimento da autonomia

Dentre as barreiras que se impõem para as mulheres – causadas pelas desigualdades de gênero e que dificultam o acesso a recursos de cidadania – a ausência de moradia é provavelmente uma das mais graves. Considerando que as mulheres, ainda hoje, estão mais presentes no âmbito privado e doméstico e são praticamente as únicas responsáveis pelas atividades desenvolvidas nesse espaço, a falta de moradia ou de condições adequadas de habitabilidade irão onerá-las de modo muito mais severo (OACDH, 2012).

Sendo estas atividades indispensáveis para a manutenção da vida em sociedade, mas não remuneradas – o que é a principal causa da precarização financeira das mulheres –, as políticas públicas de moradia exsurgem como reparação, em termos econômicos, por toda a expropriação de seu trabalho produtivo, o que é uma forma de redistribuição de renda imediata.

Desse modo, além de responder a uma necessidade material e urgente, a moradia adequada têm efeitos também a longo prazo, já que, ao garantir a segurança da habitação, possibilita o acesso e o usufruto de outros recursos de cidadania, como a saúde, o uso do tempo, a educação formal, a profissionalização e a participação na vida política, ou seja, estrutura o desenvolvimento das mulheres. Pensar a moradia por essa perspectiva, portanto, é fortalecer a autonomia das mulheres e ampliar suas possibilidades de escolha, já que permite que tenham agência na tomada de decisões que, ao mesmo tempo, sejam livres e subsidiadas pela realidade material, e representativas do projeto de vida de cada pessoa (CEPAL, 2011).

As desigualdades de gênero – que, como exposto, se dão de forma estrutural e disseminada na sociedade – foram também responsáveis por vincular a situação habitacional das mulheres ao seu *status* civil e às suas relações afetivo-conjugais. Isso porque, diversas legislações e práticas do próprio Estado, vigentes há poucas décadas, como a exclusividade do *status* de chefe de família ser concedida aos homens e a ausência de capacidade civil absoluta para as mulheres, dificultaram para elas a obtenção de titularidade do imóvel, que é majoritariamente exercida por eles (ROLNIK, 2011).

Esta maior dificuldade de acesso à segurança habitacional que seja desvinculada de qualquer relação de dependência resulta no protagonismo das mulheres nos movimentos de luta por moradia, sendo muitos deles formados exclusivamente por elas. Ademais, por serem muito mais conectadas com a sua comunidade, enxergam a moradia e o território como sobrevivência para si e para a sua família, diferentemente dos homens que usualmente tratam a habitação apenas como uma mercadoria (VELOSO, 2017).

Foram, assim, agentes políticas essenciais na obtenção de diversas conquistas no processo de institucionalização da política habitacional, direta ou indiretamente. É o caso do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que, ainda sob a égide do Código Civil de 1916, no qual as mulheres não possuíam igualdade com os homens na titularidade e administração dos imóveis da família, determina, em seu artigo 9º, § 1º, que o título de domínio será conferido tanto à mulher quanto ao homem, ou ainda a ambos, seja qual for seu estado civil.

Também é o caso da criação, tanto da Política Nacional de Habitação (PNH), que garante o enfoque de gênero nos programas de moradia, quanto do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS) que são frutos de um projeto de lei de iniciativa popular da década de 1990 (MARICATO, 2014).

Um exemplo material e bastante paradigmático de construção de uma política urbana e habitacional com atenção ao gênero e autonomia, promovida pela participação ativa dos movimentos de mulheres, é o Plano Diretor Estratégico de São Paulo em 2002. Duas vereadoras da Comissão de Defesa da Mulher em conjunto com a União de Mulheres de São Paulo apresentaram uma emenda ao plano propondo um capítulo específico para tratar dos direitos das cidadãs paulistanas.

Disso resultou um documento que reforça a necessidade de elaborar programas de subsídios para mulheres adquirirem unidades habitacionais, considerando a desproporção de renda média em relação aos homens, e com foco nas mulheres que chefiam famílias; de que seja garantido o título de propriedade ou concessão real de uso para as mulheres; e de que se amplie a parceria entre a Secretaria de Habitação com a Secretaria Municipal de Assistência Social (SANTORO, 2008).

Por fim, em uma análise sobre a conquista do direito à moradia para e pelas mulheres com a perspectiva da autonomia, indispensável tratar do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que foi criado, em 2009, pela Lei nº 11.977 e objetiva fornecer subsídios públicos para incentivar a produção e facilitar a aquisição de unidades habitacionais. Isso porque o programa tem determinações legais que priorizam a titularidade das mulheres nos contratos e registros, principalmente as chefes de família, permitindo que assinem o contrato independente de autorização do cônjuge, e garantindo que permanecerão titulares em caso de divórcio ou dissolução de união estável, seja qual for o regime de bens (CAIXA, s/d).

Apesar dessa medida ter gerado uma larga predominância das mulheres como titulares dos imóveis nas faixas de menor renda – que são justamente as mais economicamente vulneradas e com maior presença feminina –, o que é um impacto bastante positivo e que deve ser considerado, o PMCMV, por outro lado, é alvo de várias críticas. Elas se dão, em sua grande maioria, pelo fato de que as unidades geralmente são construídas em locais afastados dos centros urbanos, com frágil infraestrutura e baixa disponibilidade de serviços públicos, causando uma periferização das beneficiárias que, como já dito, sofrerão mais a ausência dos requisitos de uma moradia adequada (MARICATO, 2018).

4. Considerações finais

A partir da análise desse processo promovido pelos movimentos de mulheres na garantia do direito à moradia, reforça-se a concepção sobre a importância da cidadania ativa na construção da democracia – que é, inclusive, um dos pilares do Direito Achado na Rua. Sendo as práticas sociais dinâmicas e mutáveis, também assim devem ser as leis e políticas, razão pela qual é essencial que a sociedade civil tenha um espaço seguro e permanente no aparato público, garantindo que as demandas que nascem das relações interpessoais sejam conhecidas e implementadas pelo Estado (COSTA; SENRA; SANTOS, 2011).

Ademais, sempre que as mulheres atuam ativamente junto ao poder público, particpando de alguma forma da gestão estatal, nota-se um avanço técnico e material nos programas e políticas, que passam a ser experiências mais correspondentes às demandas sociais do grupo e mais eficazes em respondê-las. Reforçam e refinam tanto o debate público quanto as práticas estatais, trabalhando de dentro e movimentando o Estado de sua posição alegadamente neutra – que, na verdade, revela escolhas políticas

de manutenção de estruturas desiguais e injustas. Significa dizer que nós também somos o Estado, também o compomos e configuramos importantes agentes políticas do processo democrático.

Outro avanço, mérito deste exercício ativo de cidadania da sociedade organizada foi, por meio da interferência na vida pública, construir e consolidar a compreensão da imprescindibilidade da participação social, e moldar o espaço necessário para tanto. Em outras palavras, o que se empreendeu foi nada menos que uma abertura democrática direcionada, com base nas urgências das mulheres e feita por elas mesmas.

Esta participação também exerce uma função que é requisito básico de qualquer regime jurídico-político democrático: a fiscalização e o controle social. Além de promoverem elas mesmas a avaliação das ações do Estado, com o retorno que fornecem na interação e no debate públicos, sua presença junto aos gestores funciona como um lembrete de que as políticas são direcionadas a mulheres reais e impactam de forma significativa suas vidas, e também estimula a prestação de contas, indispensável em uma democracia representativa como a nossa.

Mesmo que não sejam ideais, mudanças como estas ajudam ao menos a reduzir a grande distância que as mulheres teriam que percorrer para se igualar aos homens em condições de exercício de cidadania. A própria conscientização das beneficiárias de que elas o são, e de quais direitos têm, já causa transformações significativas, possibilitando que elas se instrumentalizem para reivindicá-los. E isso porque uma realidade muito comum quando se trata de direitos sociais, e que aqui também se repete, é a discrepância entre a normatização dos direitos das mulheres e suas condições reais de existência.

A atuação social organizada, portanto, cumpre essa dupla função de empreender um movimento coletivo de conscientização feito por e para as mulheres, ao mesmo tempo em que constrói mecanismos políticos de reivindicação destes direitos.

De qualquer modo, é imprescindível permanecer exigindo do Estado que estes canais de comunicação não sejam meramente formais, ocupando um papel de simples requisitos democráticos cumpridos, mas que de fato instrumentalizem uma democracia participativa que impacta na gestão pública.

O resgate e a compreensão da história construída serão sempre um elemento indispensável para isso, inclusive para nos mantermos atentas ao fato de que resistências à democracia, à cidadania e aos direitos sociais estão no gene da própria construção do nosso regime democrático, assim como o constitui a organização das mulheres na reivindicação e conquista dessas demandas, ao longo de incontáveis governos e contextos políticos, inclusive antidemocráticos.

Referências

BIROLI, Flávia. *Feminismo e política*: uma introdução. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

CAIXA. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx. Acesso em: 17 set. 2018.

CEPAL. *O salto da autonomia*: das margens ao centro. Informe 2011, Documentos de Proyecto, n. 436 (LC/W.436). Santiago: Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe, 2011.

COSTA, Renata Cristina da; SENRA, Laura C. de Mello; SANTOS, Luna Borges. *In*: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; APOSTOLOVA, Bistra Stefanova; FONSECA, Lívia Gimenes Dias da (orgs.). *O Direito Achado na Rua*. Introdução Crítica ao Direito das Mulheres. Série O Direito Achado na Rua, vol. 5. Brasília: Cead, FUB, 2011.

MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARICATO, Erminia. *O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada*. Carta Maior: O Portal da Esquerda, 27 de mai. de 2009. Disponível em: https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160. Acesso em: 19 set. 2018.

OACDH. *La mujer y el derecho a uma vivenda adecuada*. New York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos, 2012.

ROLNIK, Raquel (org.). *Como fazer valer o direito das mulheres à moradia?* São Paulo: LABCIDADE FAUUSP, 2011.

SANTORO, Paula Freire. Gênero e planejamento territorial: uma aproximação. *XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambu-MG, 2008.

SCOTT, Joan Wallach. *Gênero*: uma categoria útil de análise histórica. Tradução Guacira Lopes Louro. Educação e realidade, v. 20, n. 2, 1995. p.71-99.

SOARES, Vera. Muitas faces do feminismo no Brasil. *In*: *Mulher e Política – Gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (org.). *O Direito Achado na Rua*: Concepção e Prática. Coleção Direito Vivo, v. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

VELOSO, Luiza Lins. O papel das mulheres na luta pelo direito à moradia. *In*: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. *Direito à cidade*: uma visão por gênero. São Paulo: IBDU, 2017.

Capítulo 28

Direito ao trabalho e à moradia como indissociáveis ao direito à cidade: relato da experiência do programa Polos de Cidadania com uma cooperativa formada por trabalhadores com trajetória de rua

Sielen Caldas de Vilhena
Ana Laura Gschwend Monteiro
Barbara Franciele Oliveira Gualberto
Luísa Bergara de Souza

1. Introdução

Moradia e trabalho dignos são direitos fundamentais resguardados pela Constituição Federal em seu artigo 6º (BRASIL, 1988) e compõem, junto com outros direitos, a garantia das cidades sustentáveis, conforme estabelece no artigo 2º do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

Todavia, esses direitos ainda não foram concretizados para milhares de brasileiros. Na ausência de dados oficiais que contabilizem adequadamente a população em situação de rua, uma pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2016, com base em dados disponibilizados por quase dois mil municípios brasileiros pela via do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas), estimou que existia cerca de 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil em 2015 (NATALINO, 2016), sobrevivendo, a maioria delas, de pequenos bicos e da ajuda de terceiros. Por essas razões, trabalho e moradia integram as principais pautas de reivindicação dos movimentos sociais da população em situação de rua, entendidas como esferas essenciais à efetivação da dignidade humana (KOHARA, 2018, p. 31).

A partir dessas considerações e da experiência do Polos de Cidadania, programa de pesquisa e extensão da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG, discute-se a trajetória para a efetivação do direito à cidade dos cooperados da Cooperativa de Trabalho e Serviços Múltiplos (Coopmult), constituída por pessoas de Belo Horizonte e Região Metropolitana que, em sua maioria, possuem trajetória de vida nas ruas. Desde 2016, esses trabalhadores estão organizados para a superação da exclusão social, representada, sobretudo, pela precariedade da condição de moradia que ainda enfrentam, por meio da organização para geração de trabalho e renda. Por essas razões, a metodologia utilizada para a elaboração deste artigo é teórica e de campo, operacionalizada por meio da técnica da pesquisa-ação (GUSTIN; DIAS, 2013).

2. O programa Polos de Cidadania e a Coopmult: pesquisa-ação para acesso a direitos fundamentais da população em situação de rua

Inspirado no projeto O Direito Achado na Rua, o programa Polos de Cidadania (Polos) é um programa transdisciplinar de pesquisa social aplicada e extensão da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Desde 1995, o Polos desenvolve uma série de projetos voltados para a efetivação dos direitos humanos de populações periféricas da Região Metropolitana de Belo Horizonte e do interior de Minas Gerais.

A pesquisa-ação é a principal metodologia utilizada pelo Programa e parte do pressuposto de que deve haver uma constante conexão entre teoria e prática. Ela também é caracterizada por ações coletivas que priorizam o diálogo permanente entre pesquisadores e sujeitos de pesquisa, objetivando uma construção conjunta para a resolução de questões coletivas definidas pelo grupo (GUSTIN; DIAS, 2013).

Um dos projetos mais antigos do Polos tem como alvo a organização da população em situação de rua para a superação da extrema pobreza e exclusão social que enfrentam em Belo Horizonte. Outras ações do Programa são voltadas para as temáticas da mediação nas vilas e favelas, resolução de conflitos decorrentes da atividade minerária, da regularização fundiária, da exploração sexual de crianças e adolescentes, dentre várias outras, sendo todas discutidas em dezenas de relatórios e artigos e, principalmente, apresentadas ao público por meio de esquetes pelo projeto mais famoso do Polos: a Trupe a Torto e a Direito.

Entre as atuações desse programa com instituições voltadas para a população em situação de rua, destaca-se a participação no Fórum Municipal da População em Situação de Rua, que é organizado pelo Movimento Nacional da População de Rua na sede e com apoio da Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte,[1] espaço em que se deram os primeiros contatos entre trabalhadores da Coopmult e membros do Polos. As discussões no Fórum sempre têm como base a centralidade da luta pela moradia como direito indispensável para a superação da situação de rua. Suas ações acontecem no sentido de pressionar o Poder Público à criação de políticas com base na Política Nacional da População em Situação de Rua supracitada.

[1] Entidade criada em 1987 que desenvolve ações com pessoas em situação de rua a fim de promover o direito de convivência solidária nas ruas e outros direitos fundamentais desses sujeitos.

Atualmente, o projeto do Polos voltado à população em situação de rua denomina-se Direito ao Trabalho Digno e População em Situação de Rua. Ele funciona por meio do acompanhamento jurídico e psicossocial da Cooperativa de Trabalho em Serviços Múltiplos (Coopmult).

A Coopmult é uma cooperativa de trabalho que se dedica à prestação de serviços de manutenção predial e pequenos reparos e tem como membros trabalhadores em vulnerabilidade social, a maioria com trajetória de rua. Em 2016, o grupo de trabalhadores solicitou ao Programa Polos de Cidadania um acompanhamento sociojurídico para a formalização e organização do empreendimento, além das demandas individuais dos cooperados nas áreas jurídica e psicossocial. Desde então, a equipe do Polos – composta por estudantes e pesquisadores de diversas áreas, como Direito, Psicologia e História, por meio da transdisciplinaridade – vem trabalhando conjuntamente com os trabalhadores da Coopmult, através do método dialógico (FREIRE, 2005), na realização de atividades que visem a efetivação de direitos fundamentais desse grupo e a criação de condições para o desenvolvimento da Coopmult, como oficinas, rodas de conversa, grupos de estudo e outras formações.

3. Direito à moradia e ao trabalho: principais reivindicações do movimento nacional da população em situação de rua e dos trabalhadores da Coopmult

Historicamente, direitos e demandas da população em situação de rua (PSR) foram negligenciados pelo poder público, pois essas pessoas são consideradas responsabilidade unicamente da assistência social, não sendo incluídas em políticas habitacionais das grandes cidades. A postura adotada pelos entes públicos é quase sempre atrelada a lógicas assistencialistas que não objetivam desenvolver políticas públicas que visem à promoção desses sujeitos (KOHARA, 2018, p. 39), para que eles próprios tenham condições e ferramentas para construir um modo de vida digno com autonomia.

Em 2009, foi criada a Política Nacional da População em Situação de Rua (PNPSR), por meio do Decreto nº 7.053/2009, a partir da luta de movimentos organizados da PSR e organizações atuantes na temática, na perspectiva de centralidade da moradia e do trabalho dignos na elaboração de políticas públicas. A garantia de programas, projetos e serviços governamentais que possibilitem a emancipação social e econômica de pessoas nessa situação são pontos que se destacam nas diretrizes da política (SANTOS, 2015, p. 32).

O Movimento Nacional da População de Rua, em seu 3º Congresso, realizado em 2016, em Belo Horizonte, definiu a efetivação do direito à moradia como a reivindicação primordial. Como pode ser observado em alguns depoimentos, a escolha da moradia como ponto-chave desse movimento de luta vem da compreensão de que ter um lugar para morar é essencial para a conquista de outros direitos, com destaque para o trabalho (KOHARA, 2018, p. 43):

> O MNPR escolheu a moradia como bandeira de luta, porque a gente percebeu que a política da assistência para a população em situação de rua, que já tem mais de 30 anos, mantém a pessoa sempre na mesma situação de rua. A primeira política para população de rua tem que ser moradia e depois as outras (Leonildo José M Silva – MNPR/PR).
> A moradia é fundamental, a partir da moradia você acessa outras necessidades por meio da política pública. A moradia é essencial para ter o comprovante de endereço, para fazer curso, procurar trabalho e fazer ficha para tratamento da saúde (Maria Lúcia Pereira– MNPR – BA).

Para o Movimento Nacional da População em Situação de Rua, de acordo com Kohara (2018), para o Polos de Cidadania e para a Coopmult, o direito à moradia é a garantia à habitação digna e definitiva, excluindo-se, portanto, os aparelhos públicos de abrigamento das pessoas em situação de rua. Entendem todas essas instituições que só através de moradia digna é possível promover o direito à cidade.

Em relação ao trabalho, trata-se de elemento fundamental para o fortalecimento dos laços sociais. Com base na noção de centralidade do trabalho, compreende-se que ele extrapola a função que assume no capitalismo, de manutenção econômico-financeira do trabalhador (ANTUNES, 2011). O trabalho possui, portanto, papel estrutural na formação da identidade pessoal e na construção do reconhecimento social, ou seja, na delineação do próprio sentido da vida dos sujeitos (BARROS; NOGUEIRA, 2007, p. 2). Desse modo, parte-se da concepção de direito ao trabalho digno de Delgado, segundo a qual este é um valor e direito fundamental orientado pela dignidade humana, condição própria da humanidade dos sujeitos, que se baseia na sua liberdade, também intrínseca ao ser humano. Assim, a atividade laboral digna é aquela que promove a autonomia e identidade dos sujeitos, que deve ser seu fim em si, além de ser "instrumento capaz de construir a identidade social do trabalhador" (2006, p. 209).

4. A trajetória dos trabalhadores da Coopmult para a conquista dos direitos à moradia e ao trabalho e de inclusão social

O cooperativismo, alternativa encontrada pela Coopmult, é tradicionalmente um instrumento coletivo utilizado para geração de trabalho por essa população por ser uma "forma de organização coletiva e solidária do trabalho, que possibilitava a melhoria de renda, além da independência e alternativa de trabalho para pessoas em situação de rua" (KOHARA, 2018, p. 31).

Em 2015, quando os cooperados iniciaram a organização do empreendimento solidário, com a realização das primeiras assembleias e mobilizando-se para a captação de apoiadores, todos os membros estavam desempregados ou vivendo da *viração*,[2] em uma trajetória laboral de extrema precarização. A partir de 2016, com suporte do Polos, eles puderam investir na formação profissional e escolar, como na realização de cursos oferecidos pelo Curso Intensivo de Preparação de Mão de Obra

[2] Essa nova forma de trabalho altamente flexibilizada, móvel e precarizada, que é constitutiva especialmente da vida de pessoas com baixa qualificação profissional e renda frente às transformações produtivas neoliberais, tem sido designada como *viração*. O termo sinaliza para as várias ocupações que um trabalhador possui em sua trajetória de vida diante da necessidade imposta pela instabilidade no mundo do trabalho (ABÍLIO, 2017).

Industrial (Cipmoi), programa da Escola de Engenharia da UFMG, e o retorno à escolarização básica pela via da Educação de Jovens e Adultos (EJA), entre 2017 e 2018. Nesses últimos anos, o Polos também realizou atividades voltadas a apoiar a profissionalização desses trabalhadores, como o Curso Pré-Cipmoi, que contribui para aprovação dos sete cooperados no processo seletivo para ingresso naqueles cursos. Além disso, foram empreendidas ações de formação quanto à gestão do empreendimento e à organização laboral, como àquelas voltadas ao estudo da legislação e dos procedimentos, à constituição e à organização de cooperativas de trabalho, contabilidade e custos tributários, realização de orçamentos e atendimento ao cliente.

Por meio dessas ações, cresceu não somente a solicitação de orçamentos – que, em 2016, havia sido apenas uma; em 2017, nove; e, em 2018, até o momento, já foram 17. Também houve aumento considerável da quantidade de serviços contratados. Assim, em 2016, a Coopmult realizou apenas um trabalho; em 2017, cinco e, em 2018, já são nove contratações. Além disso, dois cooperados se tornaram empregados, afastando-se temporariamente do empreendimento.

Em relação à situação de moradia, em 2015, dos onze membros atuais da Coopmult, quatro viviam em repúblicas, espaços de acolhimento institucional da prefeitura de Belo Horizonte voltados à moradia temporária de pessoas em situação de rua; uma vivia em casa cedida pela Pastoral de Rua e um era beneficiário do Programa Bolsa Moradia, política municipal de assistência à habitação de famílias em vulnerabilidade social. Dessa forma, apesar de estarem abrigados, não tinham acesso à moradia digna e permanente.

Desde então, com o acompanhamento psicossocial realizado pelo Polos e o desenvolvimento da Cooperativa, por meio da qual os trabalhadores obtêm não somente renda e a realização laboral de forma autônoma e coletiva, mas também apoio do grupo para a superação de outras vulnerabilidades, os quatro trabalhadores abrigados institucionalmente superaram tal situação, por meio do aluguel de imóveis, do retorno à casa da família e da cessão de imóvel pela Pastoral de Rua para outro cooperado. A cooperada que vivia em área de risco social em moradia cedida pela Pastoral também voltou a viver em imóvel que pertence à família, reconstruindo vínculos outrora rompidos. E o trabalhador beneficiário do Bolsa Moradia segue assistido por esta política pública de habitação.

O processo de conquista dos direitos ao trabalho e à moradia vivenciado pelos cooperados tem gerado resultados em diversas esferas da vida, como o fortalecimento dos laços sociais e psíquicos dos sujeitos, elevação da autoestima, consciência de direitos e conquista de autonomia, produzindo condições para a efetivação do direito à cidade.

5. Considerações finais

Ao longo dos anos de parceria entre Polos e Coopmult, ocorreram diversas transformações na realidade de trabalho e no *status* de constituição da cooperativa. Um dos aspectos mais evidenciados foi o aumento na captação de trabalho dos cooperados, o que permitiu a geração de renda. A autonomia gerada pelo trabalho, tanto pessoal quanto financeira, permite aos cooperados um acesso cada vez maior a espaços políticos e institucionais de efetivação de cidadania, como os Creas, o SUS, a

Defensoria Pública, o Fórum Municipal da População em Situação de Rua e a própria universidade. A atuação desses atores junto aos trabalhadores permite um avanço significativo tanto nas suas situações de moradia quanto de trabalho, o que possibilita a efetivação do direito à cidade dessas pessoas. O enfrentamento da questão da superação da situação de rua demonstra como trabalho e moradia são direitos humanos inalienáveis e indissociáveis, e devem ser considerados dessa maneira pelo poder público na elaboração de políticas para a população em situação de rua.

Referências

ABÍLIO, Ludmila Costek. *Uberização do trabalho*: subsunção real da viração. 2017. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/565264-uberizacao-do-trabalho-subsuncao-real-da-viracao. Acesso em: 10 nov. 2018.

ARQUIDIOCESE DE BELO HORIZONTE. *Pastoral de Rua*. Disponível em: http://arquidiocesebh.org.br/arquidiocese/atuacao/pastorais/pastoral-de-rua/. Acesso em: 12 nov. 2018.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania. *Acolhimento Institucional para Pessoas em Situação de Rua*. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/assistencia-social/informacoes/protecao-social-especial/acolhimento-popula%C3%A7%C3%A3o-situacao-de-rua. Acesso em: 12 nov. 2018.

BELO HORIZONTE. Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte. *Bolsa Moradia*. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/bolsa-moradia. Acesso em: 10 nov. 2018. 2018.

DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTr, 2006.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 10 nov 2018.

BRASIL. Direito fundamental ao trabalho: reafirmação do valor trabalho digno na perspectiva do estado democrático de direito. *In*: HENRIQUE, Carlos Augusto Junqueira; DELGADO, Gabriela Neves; VIANA, Márcio Túlio; RIBEIRO, Patrícia Henriques. *Trabalho e movimentos sociais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)Pensando a pesquisa jurídica*: teoria e prática. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

KOHARA, Luiz Tokuzi. *A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua*. Relatório técnico final do projeto de pesquisa pós-doutor sênior. São Paulo, 2018.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. *Estimativa da população em situação de rua no Brasil*. Brasília: IPEA, Texto para discussão, v. 2246, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7289/1/td_2246.pdf. Acesso em: 11 nov. 2018.

SANTOS, Carolina Gomes. *A política nacional da população em situação de rua e sua efetivação como garantia de direitos*. Trabalho de conclusão de curso. Centro Universitário da Bahia - Estácio FIB. Salvador, 2015.

Capítulo 29

O endireitamento da agenda urbana como efeito do poder conservador das ruas no golpe de 2016

Rene José Keller
Suéllen Bezerra Alves Keller

1. Introdução

Protestos políticos regularmente anunciam tempos de mudança, antecipando os gritos de insurgência às possíveis conquistas futuras, em que a baliza da regulamentação jurídica é arrastada na direção de integrar as irresignações sociais que são transformadas em demandas institucionalizadas. Se, por um lado, como anuncia Bernard Edelman (2016), esse fenômeno representa a capacidade de o Estado absorver e neutralizar os processos de ebulição social, por outro, é o percurso exigido para imprimir conquistas dentro da materialidade da vida social vigente, que tem como bases consensuais o modo de produção capitalista e a democracia representativa.

Os anos de 2013-2016 foram marcados por amplos protestos em todo o território nacional, tendo como embate central em seu último momento a dualidade de versões acerca da queda de Dilma. De um lado, os manifestantes que defendiam a existência de um golpe de Estado e tinham como lema "não vai ter golpe" e, de outro, encontravam-se os setores sociais que queriam a deposição de Dilma, defendendo a legalidade e necessidade do *impeachment*.

Em 2016, os órgãos do Estado como o judiciário e o parlamento empreenderam o golpe, sem necessariamente participação direta de um grupo militar ou das forças armadas (BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2018, p. 27). De forma aparente, foi a abertura de créditos suplementares, as chamadas "pedaladas fiscais", a causa da destituição da presidenta que culminou no esgotamento do projeto de governabilidade vigente desde 2003. Contudo, lembrando que o real não se mostra em sua totalidade de forma imediata, como nos aponta Kosik (2011), compreendemos que o processo legal do qual a

presidenta foi alvo representa apenas a aparência do fenômeno, estando a sua essência localizada na confluência das crises as quais o governo de coalizão orientado pelo PT estava submetido.

Conforme o *Dicionário de Política*, um dos indicadores empíricos para identificação de um golpe de Estado é que ele pode ser acompanhado de mobilização política e/ou social (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2002). As manifestações de Junho de 2013, que foram iniciadas a partir da mobilização organizada do Movimento Passe Livre em São Paulo contra o aumento das tarifas do transporte coletivo, desencadearam o surgimento de outras pautas que anunciavam, conforme Boulos (2016), o exaurimento do neodesenvolvimentismo.[1] A ocupação das ruas em 2015-2016, que solicitava o impeachment da presidenta, confirmava a força capitaneada pelos grupos interessados na destituição infundada do governo.

O presente capítulo tem o propósito de investigar o poder das ruas na conformação do golpe de 2016, elucidando como os protestos serviram à imposição das mudanças que se instalaram a partir da disseminação de discursos contrários ao Partido dos Trabalhadores (PT). As acusações de corrupção foram a base visceral para destituição da presidenta, articulada nas manifestações com a contribuição de partidos políticos, instituições do próprio Estado e organizações da sociedade civil. Além disso, o objetivo inclui analisar como o golpe perpetrado tende a modificar o percurso da Nova Agenda Urbana, no que toca à materialização do direito à cidade, dando ênfase às diretrizes do Habitat III (2016).

Para a consecução dos fins do presente estudo, utilizamos o método dialético na fundamentação materialista, sendo esta a perspectiva teórico-metodológica que norteia os argumentos trabalhados. As fontes de pesquisa se restringem a bibliografias especializadas e notícias jornalísticas conjunturais (elevando o tom descritivo), com viés interdisciplinar, abarcando obras da economia política, sociologia, filosofia e ciência política.

2. A participação "popular" de Junho de 2013 ao golpe de 2016

As manifestações de Junho de 2013 só podem ser compreendidas quando as analisamos sob duas fases distintas, ainda que conectadas. N primeiro momento, o Movimento Passe Livre (MPL), movimento social organizado, com sujeitos, pautas e opositores bem delimitados, mobilizou um levante contra o aumento das tarifas do transporte público. A pauta que emergia do MPL está conectada diretamente com a agenda urbana pelo transporte público e gratuito, atinente à mobilidade urbana. No segundo momento, tornaram-se, imprevisivelmente, eventos contra o governo, a corrupção,

[1] Não obstante ciente da polêmica que envolve a denominação do período Lula-Dilma (2003-2016(, adota-se o termo "neodesenvolvimentismo", seguindo os trajetos complementares dos autores que seguem. Boito Jr. (2018) aduz que neodesenvolvimentismo significa "o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal", constituindo-se na proposta de retomada do "desenvolvimento" em países da América Latina, após o esgotamento do projeto neoliberal e a crise gerada pelo aumento do desemprego, da miséria e da concentração de renda (BOITO JUNIOR., 2018, p. 106). Na mesma esteira, Giovanni Alves (2014a, p. 136-139) entende que o neodesenvolvimentismo pode ser compreendido na qualidade de um modelo de desenvolvimento capitalista, comprometido em estabelecer um novo patamar de acumulação de capital, tendo o Estado o papel de redistribuir renda ao mesmo tempo em que amplia o mercado de consumo, garantindo suportes mínimos de existência à classe trabalhadora mais pobre.

partidos políticos e seus representantes, de denúncia dos serviços públicos precários, de críticas à Copa do Mundo de 2014, entre outros.

Nesse segundo momento, situa-se a origem dos movimentos que culminaram no esgotamento do projeto neodesenvolvimentista que já se manifestava em uma convergência de crises, culminando no processo formal de impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016. A ascendência da participação de grupos conservadores que defendiam propostas como a redução da maioridade penal, com atos de agressão a militantes de partidos políticos (KREPP, 2013), disputou e readequou o sentido das lutas sociais em direção a uma programática incoerente e desalinhada com as demandas do MPL.

Essa conjuntura de ampla insatisfação popular pulverizada trouxe rebatimentos nas eleições de 2014, quando Dilma foi reeleita no segundo turno para o cargo de presidenta com uma pequena diferença de votos em relação a seu opositor Aécio Neves, o que levou o PSDB a solicitar uma auditoria no pleito eleitoral. Segundo o partido, foram recebidas pela coordenação da campanha

> um conjunto de várias questões [...] que haviam sido enviadas por milhares de eleitores, as quais envolviam desde descrição de vulnerabilidades e hipóteses de fraudes até denúncias documentadas sobre ocorrências indevidas. (PSDB, 2015).

Ao cabo, a auditoria não localizou fraude nas eleições de 2014, mas o resultado do pleito gerou grande divisão e criou "no imaginário da sociedade a figura do grande causador dos problemas nacionais: a corrupção" (GOHN, 2017, p. 60).

A repulsa dos setores médios da sociedade ao governo do PT foi construída paulatinamente pela propaganda criada pela grande mídia, que expunha a corrupção – mesmo que abarcando outros partidos – como centrada no Partido dos Trabalhadores e em suas principais lideranças. Portanto, as manifestações que se seguiram às eleições carregavam consigo uma carga de ódio que não era dirigida à transformação social radical, sendo focalizada no defenestrar deste partido.

A primeira manifestação contra Dilma Rousseff ocorreu exatamente uma semana após a reeleição, em 1º de novembro de 2014, sendo notabilizada em São Paulo pelo pedido de intervenção militar, bem como pelo discurso do deputado Eduardo Bolsonaro, que estava armado na ocasião, o qual afirmou que se o seu pai fosse candidato à presidência ele teria "fuzilado" Dilma (URIBE; LIMA; LIMA, 2014).

A segunda manifestação ocorreu no dia 15 de novembro, sendo organizada em conjunto pelo Movimento Brasil Livre (MBL) com o Vem Pra Rua (VPR) (CHEQUER; BUTTERFIELD, 2016, p. 80), que eram os principais movimentos anti-PT. As tônicas eram as mesmas que mobilizaram o debate eleitoral, tendo como objetivo central a queda de Dilma e a prisão de Lula, diante das denúncias de corrupção. Como refere Jessé Souza (2016, p. 50), houve um processo de "fulanização" da corrupção, a partir de uma manipulação do discurso para blindar o seu núcleo relacional entre política e economia, a fim de reduzir a abrangência do fenômeno como se estivesse restrito a um único partido – o PT, por evidente – que teria tomado o Estado de assalto.

Os movimentos MBL e VPR cresceram a reboque das amplas manifestações de Junho de 2013, sendo ambos criados no ano de 2014. O Vem Pra Rua foi concebido por um empresário e um executivo, Rogerio Chequer e Colin Butterfield, que foram apresentados por um amigo em comum e partilharam

desde o primeiro encontro o desejo de que não seria possível aguentar o PT por mais quatro anos. O movimento desde o início se autoafirmava suprapartidário, podendo os integrantes assumirem posições político-partidária diversas, evidentemente mantendo o elo de não apoiar Dilma à reeleição, sinalizando voto para Aécio por uma questão de situação política (CHEQUER; BUTTERFIELD, 2016).

A efetividade das mobilizações antipetistas se mostrou em pesquisa realizada entre os dias 17 e 18 de março de 2016, poucos dias após a grande manifestação do dia 13, que expôs que 68% dos eleitores defendiam o *impeachment* da presidenta Dilma (BURGARELLI, 2016). Não se pode retirar a legitimidade desses atos, entretanto, é preciso pontuar que o ódio tencionado não dizia respeito a demandas que tocam a existência ou situações de vida das Camadas mais pobres da população brasileira, limitando-se a despejar a sua repulsa ao que representa, nesta visão, o Partido dos Trabalhadores e as suas principais lideranças.

O sucesso das manifestações pôde ser observado com o desfecho do processo de *impeachment*. Rememora-se aqui o dia 13 de março de 2016, em que o jornal O Estadão (2016) saúda o protesto a favor do *impeachment* de Dilma com a seguinte manchete: "Maior manifestação da história do País aumenta pressão por saída de Dilma", acrescendo no subtítulo que teria caído por terra a versão do governo de que o país estaria dividido. No mesmo dia, o juiz Sergio Moro emitiu uma nota afirmando que estava tocado com as manifestações de apoio, clamando para que as autoridades dos demais poderes escutassem as vozes das ruas: "Não há futuro com a corrupção sistêmica que destrói nossa democracia, nosso bem-estar econômico e nossa dignidade como país" (MORO *apud* LÔBO, 2016).

A maior manifestação da história do Brasil tinha como pauta central tirar um partido do poder, não obstante tenha sido eleito seguindo os trâmites formais democráticos. Nesse ponto, parece ganhar fluência as palavras de Slavoj Žižek, ao examinar a debilidade do movimento "*occupy", dos Estados Unidos:*

> É nesse ponto crucial que encontramos a fraqueza fatal dos protestos: eles expressam uma fúria autêntica, incapaz de se transformar em um programa positivo mínimo de mudança sociopolítica. Eles expressam um espírito de revolta sem revolução. [...] Rejeitando a violência, eles reclamam uma "revolução ética". [...] É fácil imaginar um fascista honesto concordando plenamente com essas demandas: [...] E quem será o agente dessa revolução ética? Se toda classe política, direita e esquerda, é considerada corrupta e controlada pela cobiça do poder, o manifesto faz uma série de demandas dirigidas a... quem? (ŽIŽEK, 2012, p. 83).

Ao contrário do "*occupy*", em que não sabiam ao certo quem seria o agente da revolução ética, aqui tivemos nosso herói togado, integrante do Poder Judiciário, o juiz Sergio Moro, que sintetizou o semblante de redentor da moralidade. Por isso, Maria da Glória Gohn (2017, p. 73-74) refere que o Judiciário se torna um novo sujeito político relevante. Resta ofuscada, nessa perspectiva que balizou os protestos, que a corrupção tem imbricação com a forma societária em que as relações entre Estado e economia são estruturadas, sendo insuficiente uma ação judiciária repressiva.[2]

[2] Desditosamente, os rumos do *impeachment* pareceram seguir a definição casualmente ofertada por Ludwig von Mises, que mais parece caracterizar o modo de operação do golpe de 2016: "Se, num estado democrático, o governo não mais se conduz, segundo o

3. O redesenho neoliberal da Nova Agenda Urbana do direito à cidade (HABITAT III) pós-golpe de 2016

Não obstante haja previsão legal acerca do rol de direitos que integram o direito à cidade (Lei nº 10.257/2001), a sua efetivação dependerá da disponibilidade por parte do ente público, o qual representa determinada visão de mundo por meio do projeto político adotado (KELLER, 2018). A ascensão de Michel Temer, seguido por Jair Bolsonaro, representou o resgate de uma agenda política que se supunha estar entranhada nos períodos Collor e FHC, mesmo que se reconheça os elementos de neoliberalismo pontuais que os governos neodesenvolvimentistas mantiveram.

Na ordem neoliberal, a lógica imperialista de manutenção da hegemonia das classes dominantes foi disseminada a todos os países, especialmente àqueles subordinados aos de capitalismo central. No Brasil pós-golpe de 2016, o principal instrumento político para adoção dessa lógica foi a instalação de um governo local que, com a colaboração das elites e de organizações internacionais, legitimou a liberdade de atuação do mercado e restringiu a intervenção estatal.

As Nações Unidas promovem, a cada vinte anos, a conferência Habitat, tendo como mote a pactuação de uma Nova Agenda Urbana, estabelecendo diretrizes a serem perseguidas pelos países integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU). A primeira conferência foi realizada em Vancouver, em 1976, denominada Habitat I, sendo a segunda em Istambul, em 1996. Em 2016, em meio ao contexto de golpe institucional, foi realizada a terceira, em Quito, devendo ser atentado ao fato de que o produto final de cada encontro denota o grau de compreensão sócio-histórica acerca do desenvolvimento urbano.

O documento intitulado Nova Agenda Urbana destaca o esforço de se consagrar o direito à cidade como integrante do rol dos direitos humanos:

> 11. Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas. (HABITAT III, 2016, p. 3).

Se compararmos oito pontos que externalizam a visão de cidade do documento Habitat III, a Nova Agenda Urbana, com os desígnios iniciais do governo neoconservador de Jair Bolsonaro, observamos as contradições e dificuldades na sua implementação. A Nova Agenda Urbana passa por um processo de endireitamento, à medida que não encontra respaldo no âmbito do projeto político pós-golpe de

desejo da maioria da população, não é necessária uma guerra civil para colocar no governo, quem deseja governar segundo a maioria. Por meio de eleições e acordos parlamentares, processa-se a mudança de governo de modo suave e sem fricções, sem violência e sem derramamento de sangue" (MISES, 2010, p. 69).

2016 e no resultante do pleito eleitoral de 2018. Segundo o documento Habitat III, alguns aspectos do ponto 13 e 14 colidem com os mandamentos do governo:

a) Exercer função social, buscando concretização integral do direito à moradia: a resposta do então candidato Bolsonaro era tipificar como terroristas as ações desses chamados "marginais" do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), devendo serem recebidos a "chumbo" (RIBEIRO, 2019).

b) Promover a igualdade de gênero, entre homens e mulheres, eliminando discriminação, assédio, diferenciação de remuneração, igualdade na liderança: no início do governo de Michel Temer não havia nenhuma mulher no primeiro escalão, enquanto o de Bolsonaro possui duas (dos 22), afirmando no Dia da Mulher (08 de fevereiro de 2019), que os ministérios são equilibrados, tendo em vista que cada ministra vale por dez homens (MAZUI; NETTO, 2019). Isso sem contar o histórico de declaração acerca da desnecessidade de intervenção pela implementação material de paridade salarial.

c) Eliminação da pobreza: a adoção do projeto político neoliberal não pressupõe o atendimento estatal aos pobres, pelo contrário, a reforma da previdência em curso pretende reduzir à metade do salário-mínimo o Benefício de Prestação Continuada (BPC), para idosos e pessoas com deficiência que são pobres, na acepção jurídica do termo.

d) Uso sustentável da terra: o governo tem como base de sustentação a bancada ruralista, cujos interesses estão voltados às grandes corporações do agronegócio, mitigando o papel da economia familiar.

Essas são apenas algumas das facetas da Nova Agenda Urbana que não guarda respaldo no governo atual, sendo que a sua aplicabilidade ainda resta esmorecida pelo fato de tratar de uma *soft-law*, sem obrigatoriedade legal de vinculação. É preciso que haja um correspondente interesse político para que a Nova Agenda Urbana seja implementada no plano jurídico interno, o que se mostra extremamente improvável pós-golpe de 2016.

Como destaca Betânia Alfonsin (2006, p. 282-283), a produção da cidade é gravada por uma desigualdade congênita. De um lado, temos proprietários e empreendedores privados, que formam o mercado imobiliário, cujo acesso é adstrito a pessoas que tenham potencial aquisitivo e, de outro, situam-se os pobres que buscam atender o direito à moradia seguindo a lógica da necessidade, incrementando um mercado considerado irregular, com regras próprias e informalidade. A agudização da pobreza como reflexo das políticas neoliberais repercutirá no incremento da lógica da necessidade.

Uma das medidas que demonstrou um endireitamento da agenda urbana pós-golpe foi a edição da Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, em que houve severa reformulação na questão da reforma agrária e regularização fundiária urbana. A Terra de Direitos (2017) e outras organizações de direitos humanos denunciaram o retrocesso que a indigitada legislação trouxe para

o cenário legislativo brasileiro no tocante às questões fundiárias urbana e rural, tendo em vista que flexibilizou a regularização de loteamento para condomínios fechados de alto padrão.

A legislação anui com a privatização massiva do patrimônio da União, visto que a venda dos imóveis desta deixa de depender de critérios legais para que se atente ao interesse público e social para romper o domínio público. Isso faz com que a alienação de bens imóveis da União sejam efetivados por mero ato discricionário do Poder Executivo. Em linha paralela, possibilita a regularização de condomínios de alto padrão, loteamentos fechados em áreas federais, sem a devida contrapartida ambiental. Há uma prática notória de entrega do patrimônio público ao mercado imobiliário e grandes empreendedores, sob a chancela do Estado.

No âmbito do direito à cidade, o retorno ao neoliberalismo reforçou, através do preceito da individualização, a responsabilização da população pelo suprimento de suas necessidades básicas. Estas, que ainda não haviam sido amplamente convertidas em direitos sociais no neodesenvolvimentismo, foram respondidas majoritariamente pela via do mercado. Acompanhado disso, mantém-se a mesma lógica operativa da "cidade mercadoria" (VAINER, 2010), em que há o comprometimento direto com o interesse privado em detrimento do que deveria ser considerado interesse público.

4. Conclusão

A análise dos protestos que ocuparam as ruas do Brasil contra a "corrupção", em uma vigorosa reprodução ideológica antipetista, é fundamental para compreender o golpe de 2016, ao instante que foi impulsionado por uma elite que se utilizou das manifestações populares para fazer valer os seus interesses. As forças que se criaram durante junho de 2013, se fortaleceram na campanha eleitoral de 2014 e se consolidaram nas ruas em 2015 e 2016, conseguiram articular o golpe que derrubou a presidenta, com o apoio de partidos políticos, setores do próprio Estado e organizações da sociedade civil.

Ainda que não houvesse fundamento jurídico, a saída de Dilma se fazia necessária para as elites econômicas, sendo forjados os motivos pelos quais a grande massa da população passou a apoiá-la. A ideologia da crise econômica e da corrupção, bem como a desarticulação política do PT, careciam de legitimação popular para arquitetura do golpe, o que foi alcançado através da disseminação de manifestações pelo *impeachment*. Houve, com isso, o resgate do neoliberalismo como modelo político, representando um modo diverso de apropriação do direito à cidade, cujos direitos passarão por processo de mercantilização acentuado. Examinando alguns preceitos da Nova Agenda Urbana, é evidente que não são passíveis de serem implementados pós-golpe de 2016, cujo projeto político representou o retorno do neoliberalismo.

Uma das passagens mais notórias do jovem Marx (2005, p. 151) diz respeito ao fato de que a teoria se converte em força material quando se apossa das massas. Em 2015-2016, a teoria prevalente foi a que associou a corrupção ao PT, tornando os movimentos contrários como meramente de resistência, ao passo que a força material estava ao lado dos que propugnavam a derrocada do PT. Tais fatos repercutiram diretamente no remodelar da agenda urbana, ao passo que deu azo ao retorno do neoliberalismo no plano político e econômico.

Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Para além da Regularização Fundiária: Porto Alegre e o Urbanizador Social. *In*: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade*: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ALVES, Giovanni. *Trabalho e neodesenvolvimentismo*: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil. Bauru: Canal 6, 2014.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? *Revista Direito e Práxis*, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.Uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/37470. Acesso em: 12 de nov. 2018. DOI: 10.1590/2179-8966/2018/37470.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (coords.). *Dicionário de Política*. v. I. 12. ed. Brasília/São Paulo: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado, 2002.

BOITO JR., Armando. *Reforma e Crise Política no Brasil*: os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas, São Paulo: Unicamp/Unesp, 2018.

BOULOS, Guilherme. Onda Conservadora. *Folha de São Paulo*. 09 out. 2014. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/guilhermeboulos/2014/10/1529543-onda-conservadora.shtml. Acesso em: 14 jul. 2018.

BURGARELLI, Rodrigo (2016). Pesquisa mostra que 68% dos eleitores são favoráveis ao impeachment. *Estadão*. Disponível em: http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pesquisa-mostra-que-68-dos-eleitores-sao-favoraveis-ao-impeachment,10000022223. Acesso em: 24 abr. 2018.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. O atual resgate crítico da teoria marxista da dependência. *In*: *Revista Trabalho, Educação e Saúde*. Rio de Janeiro: v. 11, n. 1, p. 191-205, jan./abr. 2013.

CHEQUER, Rogerio; BUTTERFIELD, Colin. *Vem Pra Rua*: a história do movimento popular que mobilizou o Brasil. São Paulo: Matrix, 2016.

EDELMAN, Bernard. *A Legalização da Classe Operária*. São Paulo: Boitempo, 2016.

ESTADÃO (2016). Maior manifestação da história do País aumenta pressão por saída de Dilma. *Estadão*. Disponível em: http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacoes-em-todos-os-estados-superam-as-de-marco-do-ano-passado,10000021047. Acesso em: 20 abr. 2018.

GOHN, Maria da Glória. *Manifestações e Protestos no Brasil*: correntes e contracorrentes na atualidade. São Paulo: Cortez, 2017.

HARVEY, David. 17 *Contradições e o Fim do Capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2016.

KELLER, Rene José. Direito, Estado e Relações Econômicas: a Mercantilização Jurídica como Forma de Priva(tiza)ção do Direito à Cidade. *In*: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (orgs.). *Curso de Direito à Cidade*: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

KREPP, Ana. MPL acusa onda conservadora e desiste de novas manifestações. *Folha de São Paulo*. 21/06/2013. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298903-mpl-suspende-novas-manifestacoes-em-sao-paulo.shtml. Acesso em: 02 nov. 2018.

LÔBO, Cristiana. Sergio Moro diz que ficou "tocado" com apoio da população à Lava Jato. *Blog da Cristina Lôbo (Globo)*. 2016. Disponível em: http://g1.globo.com/politica/blog/cristiana-lobo/post/sergio-moro-diz-que-ficou-tocado-com-apoio-da-populacao-lava-jato.html. Acesso em: 09 abr. 2018.

LUCE, Mathias Seibel. *Teoria Marxista da Dependência*: problemas e categorias. Uma Visão Histórica. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

MARINI, Ruy Mauro. *Subdesenvolvimento e Revolução*. Florianópolis: Insular, 2012.

MARX, Karl. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, Karl. *O Capital*: crítica da economia política. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2014.

MAZUI, Guilherme; NETTO, João Cláudio. No dia da mulher Bolsonaro diz que ministério com 20 homens e duas mulheres é equilibrado. *Globo.com*. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/08/no-dia-da-mulher-bolsonaro-diz-que-ministerio-com-20-homens-e-duas-mulheres-e-equilibrado.ghtml. Acesso em: 10 de mar. 2019.

MISES, Ludwig von. *Liberalismo*. 2. ed. São Paulo: Instituto Brasil, 2010.

NOVA AGENDA URBANA. *Habitat III – Quito*. Disponível em: http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf. Acesso em: 10 mai. 2019.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB. *Auditoria Especial no Sistema Eleitoral 2014*. 2015. Disponível em: http://www.brunazo.eng.br/voto-e/arquivos/RelatorioAuditoriaEleicao2014-PSDB.pdf. Acesso em: 27 jun. 2018.

RIBEIRO, Jeferson. Bolsonaro quer tipificar invasão de propriedade cpor MST e MTST como prática terrorista. *O Globo.* Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-quer-tipificar-invasao-de-propriedade-por-mst-mtst-como-pratica-terrorista-22702521. Acesso em: 10 mar. 2019.

SOUZA, Jessé. *A Radiografia do Golpe*. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

TERRA DOS DIREITOS. *Carta ao Brasil – Medida provisória nº 759/2016*: a desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/carta-ao-brasil-medida-provisoria-n-7592016-a-desconstrucao-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/22571. Acesso em: 10 mar. 2019.

URIBE, Gustavo; LIMA, Daniela; LIMA, Galeno (2014). Manifestação contra Dilma reúne 2.500 pessoas em São Paulo. *Folha de São Paulo*. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1542047-ato-em-sao-paulo-pede-impeachment-de-dilma-e-intervencao-militar.shtml. Acesso em: 11 abr. 2018.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. *In*: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

ŽIŽEK, Slavoj. *O Ano em que Sonhamos Perigosamente*. São Paulo: Boitempo, 2012.

Capítulo 30

A função social da posse e moradia: direitos achados nas ocupações organizadas no centro de São Paulo

Carmen da Silva Ferreira
Jomarina Abreu
Luciana Bedeschi

1. Introdução

O incêndio e o desabamento do Edifício Wilton Paes de Almeida, no largo do Paissandu, centro de São Paulo, no 1º de maio de 2018, originou inúmeros debates públicos sobre as políticas habitacionais nas áreas centrais de grandes cidades. Nesses debates, foram levantados problemas de segurança ambiental nas ocupações, enquanto ações de política habitacional insurgente, cada vez mais comum em cidades brasileiras.

A comoção em torno do desastre foi oportunidade para propaganda de criminalização de ocupações, movimentos e lideranças, que contou com setores da mídia e da política, na cidade e no estado de São Paulo. Houve, após o desabamento, pressão para que a prefeitura removesse todas as ocupações existentes. Entretanto, naquele momento, o limite de ação da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) na intervenção de ocupações de prédios levantou outro debate sobre o sentido do poder de polícia administrativo, neste aspecto para promover remoções em massa, inclusive das ocupações consolidadas, instaladas em prédios particulares.

Movimentos e governo municipal, cientes do caos que geraria a remoção em massa – havendo naquele momento cerca de 70 ocupações na região central, abrigando pouco mais de 3.500 famílias ou 10.562 pessoas (SÃO PAULO, 2018) – reagiram de forma diferente. Na pressão e apoio de lideranças, assessorias técnicas, universidades, a PMSP criou um grupo de trabalho que pactou a realização de visitas técnicas para indicação e mitigação de riscos encontráveis nas ocupações, ação que envolveu agentes públicos de diversos setores (Secretarias Municipais de Segurança Urbana, Habitação, Urbanismo e

Licenciamento, Prefeituras Regionais, Assistência e Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Cidadania, Infraestrutura Urbana e Obras), assessorias técnicas, pesquisadores, lideranças e moradores.[1]

Nesta ação conjunta, os movimentos organizados revelaram aspectos que superaram o domínio político e teórico da problemática habitacional, dada a experiência das ocupações, insurgentes e cada vez mais comuns na paisagem das cidades brasileiras.

A gestão popular dos espaços habitados organizados foi aberta à visitação e diversas experiências foram relatadas como positivas. De fato, ao abrir suas portas, as ocupações revelaram organizações populares aptas a apresentar soluções coletivas e de baixo custo, e também exigir direitos, aspectos da luta urbana pelo direito à cidade que veremos nos tópicos seguintes.

2. O relatório e suas conclusões

O relatório Situação das Ocupações na Cidade de São Paulo,[2] resumo das visitas técnicas realizadas entre 7 de maio a 14 de junho de 2018, apontou estratégias para a requalificação da segurança e das condições de vida de famílias residentes nas ocupações. Como pano de fundo, o relatório reconheceu o padrão de crescimento da cidade, profundamente marcado por processos de espoliações urbanas e segregação, que limitam o acesso à moradia digna.

O relatório mobilizou informações preliminares sobre os imóveis vagos no centro. Informou que 860 imóveis localizados nos âmbitos das prefeituras regionais da Sé e Mooca, vagos ou subutilizados, foram notificados no âmbito do parcelamento e edificação compulsórios (Peuc). Também citou a pressão em torno de prédios vagos, e dos riscos da vacância, considerou e atuação da defesa civil e os incêndios históricos ocorridos na cidade nas últimas décadas, como o Edifício Joelma, em 1974.

No período de elaboração do relatório foram visitadas 51 ocupações. Ao final dos trabalhos de campo (visitas técnicas), três edificações ocupadas foram interditadas, provocando a remoção de centenas de pessoas. Entre as ocupações remanescentes, 11 casos apresentavam, à época, propostas de intervenção pelo poder público, 10 estariam sob ameaça de reintegração de posse e 27 sob avaliação do grupo de trabalho e mitigações de risco, conforme o quadro a seguir.

[1] "Antes de iniciar as visitas, foram pactuados pelo menos três pontos entre poder público e os técnicos da sociedade civil: o foco do trabalho seria a melhoria das condições de segurança (e não o risco); usaríamos a expressão visitas técnicas (e não vistoria); continuaríamos denominando essas situações de Ocupação (e não Invasão)" (COMARU, 2018).

[2] O conteúdo completo desse relatório poderá ser obtido através do portal de acesso à informação da PMSP.

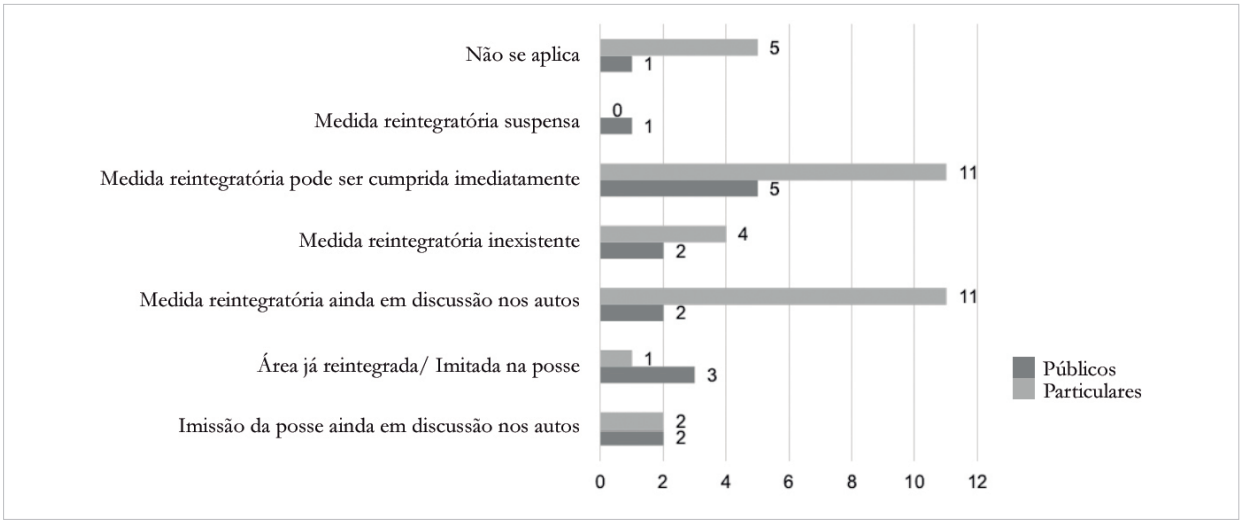
Quadro 1: Imóveis por situação processual, interdição prevista e interdições definidas

Destino	Abs.	%
Intervenção prevista (HIS ou Equipamento Público)	11	21,6
Processo suspenso, em andamento ou inexistente – sem definição de intervenção	27	52,9
Reintegração de posse (sem intervenção prevista)	10	19,6
Interdição e desocupação	3	5

Fonte: PMSP, jul. 2018.

No tocante aos conflitos no âmbito do Poder Judiciário, dos 51 imóveis visitados verificou-se que 44 imóveis são objetos de ações judiciais, como exposto, 11 casos com previsão de reintegração de posse imediata:

Gráfico 1: *Status* do processo



Fonte: Pesquisa de Ocupações. PMSP, jul. 2018 – Elaborado por Diagonal.

Por outro lado, é expressivo o número de ocupações consolidadas há mais de 5 anos (37% de ocupações consolidadas e organizadas), as quais se deveriam considerar a aplicação imediata de instrumentos jurídicos para requalificação dos imóveis e segurança de moradores, como a mediação judicial, com vistas à aplicação do art. 1.228, § 4º, do Código Civil,[3] combinado a outros instrumentos de acesso

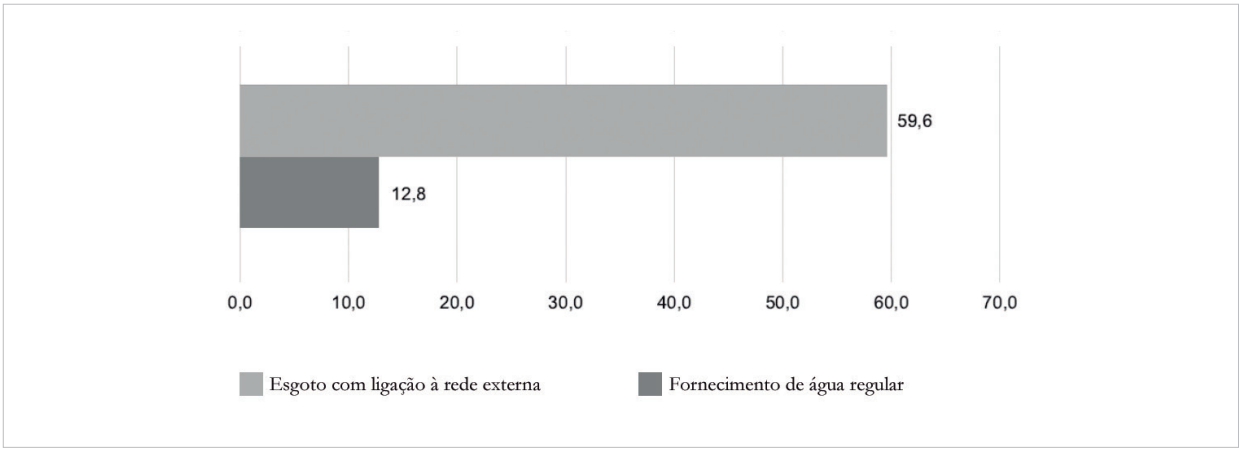
[3] Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrioecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. [...] § 3º O proprietáriopode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em

à posse. Constatou-se que moradores promovem a própria moradia e manutenção dos espaços comuns, aspectos de relevante interesse social, como determina o Código Civil, na aplicação do instrumento.

Quanto aos elementos estruturais e de segurança, embora o relatório constate o bom aspecto das edificações, no sentido de não apresentarem riscos de ruína, foram verificadas outras patologias mitigáveis como fissuras, infiltrações e desagregação de materiais.

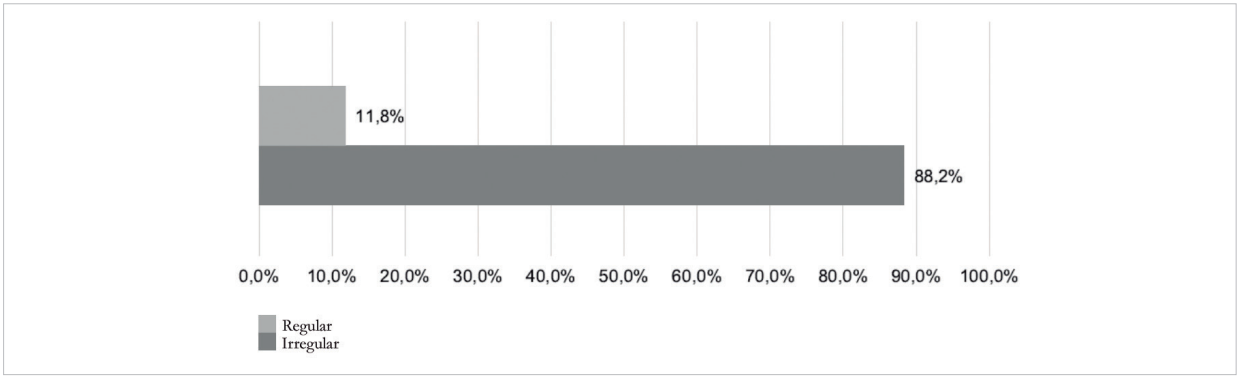
Os aspectos mais críticos das ocupações, na efetividade do direito à moradia e a cidade, outrossim, estão atrelados ao fornecimento de serviços de água, esgoto e energia elétrica, elementos que comprometem a segurança pessoal, alimentar e de saúde das famílias moradoras. Conforme os gráficos seguintes:

Gráfico 2: Condições regulares de saneamento básico



Fonte: Pesquisa de Ocupações. PMSP, jul. 2018.

Gráfico 3: Fornecimento de energia elétrica



Fonte: Pesquisa de Ocupações. PMSP, jul. 2018.

caso de perigo público iminente.§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. (BRASIL, 2002).

É importante destacar que o regular fornecimento de serviços essenciais, ao lado da segurança da posse, é um dos principais itens reivindicados pelos movimentos de moradia, sobretudo junto ao Ministério Público, com o qual se reivindica mediação junto às concessionárias e agências reguladoras.

Outros pontos críticos, porém mitigáveis, estão concentrados na existência predominante de uso de gás de cozinha (GLP) nos espaços divididos e em cozinhas improvisadas, além disso, fiações danificadas, sobretudo em chuveiros e tomadas irregulares, guarda de materiais de construção e acúmulo de materiais.

Os movimentos organizados têm buscado prevenir estes riscos em seus regimentos internos, impondo normas que objetivam criar condições favoráveis ao controle de incêndios, e outras medidas concretas, como desobstruir caminhos, instalar extintores de incêndio, alarmes e treinar brigadas de incêndio voluntárias em ocupações.[4]

Em suas considerações finais, o relatório aponta a articulação com movimentos de moradia como uma solução, ou seja, ao contrário de problema, movimentos organizados são facilitadores de ações de requalificação e segurança, agregando esses fatores a outros importantes componentes, como as mediações com proprietários, com concessionárias de energia elétrica, fomento a programas de combate a incêndios, assessoria e capacitação técnica para formação de comissões de manutenção e segurança.

3. Uma parte da solução: as ocupações organizadas

Criar comunidades nos espaços ocupados por moradia, no centro de São Paulo, é uma prática cotidiana de movimentos organizados. Essa experiência cooperativa acontece em constante "estado de luta", em razão da flutuante e precária condição da moradia, e se diferencia entre os diversos atores em luta por direitos na cidade, compondo novos pluralismos urbanos, diversos das formas tradicionais de organização partidária, associativa ou sindical.

Nesse sentido, a premissa na defesa das ocupações organizadas é o exercício da função social da posse, caracterizado ela habitação e conservação dos espaços comuns. Função social, neste aspecto, vinculada ao direito à moradia se encontra na forma difusa de paisagem ocupada, orientada pela noção de paisagem como conhecimento, ou "[...]resultado de uma abordagem humanística, na qual se valoriza a experiência das pessoas e assim sua relação afetiva com o meio" (ANGILELI, 2015, p. 21). A abordagem humanística, socioeconômica, da função social ocorre na medida em que, nas ocupações, pessoas e famílias se insurgem por necessidades naturais e básicas, porta de entrada para outros direitos, como saúde, educação e segurança.

[4] O incêndio ocorrido no dia 21 de novembro no Edifício Prestes Maia foi controlado pela agilidade da brigada de incêndio, treinada pela Bombeira Civil Ana Flores. Segundo Comarú, "Quando o incêndio teve inicio no sexto andar por volta das 22h, João que conhecia muito bem o prédio e as técnicas mobilizou-se rapidamente. Utilizou os extintores para tentar vencer as primeiras chamas. Lançou mão dos hidrantes que haviam sido testados e tentou combater as chamas. Percebendo que não teria condições de superar o processo àquela altura, mudou a estratégia. Acionou os alarmes e instou todos os moradores a descer e evacuar o prédio. Desceu ao térreo e desligou a chave geral de energia de todo o prédio para evitar novos focos de incêndio a partir do sistema elétrico e imediatamente ligou 193 para chamar os Bombeiros, que chegaram um pouco depois e conseguiram controlar as chamas." (COMARU, 2018).

Dessa forma, as

> ocupações [...] são fruto de processos individuais e coletivos, mediados pelos saberes populares e realizados com pouco recursos financeiros. Se em grande parte apresentam condições satisfatórias de habitabilidade, tais condições não podem ser tratadas de forma padronizada ou genérica, por serem distintas em cada ocupação. (NASCIMENTO; LIBÂNIO, 2016, p. 12).

Portanto, comunidades vivendo nas ocupações, assessorias técnicas, pesquisas e gestão popular são os elos dessa abordagem, que é plural. No tocante à segurança dos espaços habitados, antes do acidente de 1º de maio de 2018, já se discutia, nas ocupações, a pertinência da lei da assessoria técnica, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social (BRASIL, 2008). Uma diretriz dessa lei é justamente a orientação técnica que objetiva evitar a ocupação de risco, nesse sentido, movimentos têm buscado melhorar todos os espaços habitáveis a partir dessas parcerias.

A articulação com assessorias técnicas multidisciplinares e a pesquisa, elementos de aprendizado e de prática em direitos, é um dos efeitos positivos da gestão popular de movimentos organizados, pois coordenar um subsistema social tão complexo implica atuar politicamente em muitas instâncias da vida e da convivência comunitária, administrar choques culturais, conflitos diversos e situações de exclusão sem contrapartidas estatais concretas, que melhorem a situação de crise da moradia.

Além da articulação externa, movimentos tradicionais do centro de São Paulo, como o MSTC (Movimento Sem Teto do Centro) e MMCR (movimento Sem Teto Centro e Região) organizam, a partir de seus regimentos, instâncias de organização das suas ocupações, denominados coletivo de andar ou coletivos de rua. Os coletivos são órgãos internos, promotores e articuladores de informações voltadas à boa convivência coletiva. A proposta é que os grupos revezem integrantes, tenham um mediador ou uma família mediadora escolhidos pelo grupo para organizar pautas e diálogos entre os moradores, utilizando os regimentos internos para resolver problemas comuns. Esses movimentos também promovem assembleias gerais com todos seus associados, ao menos uma vez ao mês, para reunir e deliberar sobre assuntos de interesse da política habitacional, da vida e da segurança nas ocupações em geral. Os resultados são visíveis no nível de comprometimento das famílias e luta por moradia e vivência em ocupações.

4. Direito à cidade é plural

Os movimentos organizados no centro de São Paulo, seus apoios e o poder público, ao reagirem contra o risco de remoções em massa de ocupações, promoveram uma experiência inovadora, voltada à análise e mitigação de riscos. A partir dessa experiência, em constante disputa, ocupações organizadas reivindicam direitos e revelam alternativas viáveis de organização comunitária e cooperativa.

O engajamento de movimentos organizados por um novo sentido de função social da posse é notável. Esses movimentos estão, cooperativamente, provendo melhoria de vida e da paisagem urbana no centro de São Paulo. Acredita-se, em vista desse engajamento, que cabe ao poder público,

e especialmente ao sistema de justiça, conhecer as contribuições multidisciplinares de movimentos, assessores técnicos, setores comprometidos da sociedade civil e da universidade, para criar condições concretas de segurança do direito à moradia, a partir da posse consolidada e experienciada, promovendo o imediato acesso a direitos básicos de abastecimento, e, especialmente, criando condições positivas de enfrentamento do problema da especulação imobiliária dada marcada pela presença de centenas de prédios vazios.

Nesse sentido, a experiência de São Paulo demonstra que há um campo multidisciplinar de pesquisa, que pode favorecer debates, apresentar boas práticas e criar condições alternativas, válidas perante o Direito, para promover a vida nas cidades com segurança e paz.

Referências

ANGILELI, Cecília Maria de Moraes Machado. *Paisagens reveladas no cotidiano da periferia*. São Paulo: Giostri Editora Ltda., 2014.

BRASIL. *Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008*. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm. Acesso em: 5 nov. 2018.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. (Código Civil). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 5 nov. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm. Acesso em: 5 nov. 2018.

COMARÚ, Francisco. *Brigada de incêndio do Prestes Maia e organização das famílias evitam tragédia*. 2018. Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/brigada-de-incendio-do-prestes-maia-e-organizacao-das-familias-evita-tragedia/. Acesso em: 22 nov. 2018.

NASCIMENTO, Denise Morado; LIBÂNIO, Clarice. *Ocupações urbanas na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Favela é isso aí, 2016.

ROLNIK, Raquel; GONZALES, Talita; COMARÚ, Francisco. *Ocupações estão em condições melhores do que prefeitura imaginava*. 2018. Disponível em: https://raquelrolnik.blogosfera.uol.com.br/2018/08/02/ocupacoes-estao-em-condicoes-de-seguranca-muito-melhores-do-que-prefeitura/. Acesso em: 5 nov. 2018.

SÃO PAULO. Secretaria de Governo Municipal. Institui no âmbito da Secretaria do Governo Municipal Grupo Executivo. 16 mai. 2018. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-prefeito-pref-353-de-16-de-maio-de-2018. Acesso em: 5 nov. 2018.

SÃO PAULO. *Situação das Ocupações na Cidade de São Paulo*. PMSP/Diagonal, 2018.

ZAVASCKI, Teori Albino. *A Tutela da Posse na Constituição e no Novo Código Civil*. Direito e Democracia (on-line), v. 5, n. 1, 7-28, 1. sem. 2004. Disponível em: http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2470. Acesso em: 5 nov. 2018.

Capítulo 31

O jargão como delimitador de espaços urbanos – uma comunidade de travestis do bairro Sete Portas – Salvador (BA): uma análise à luz da Ecolinguística e do Direito Achado na Rua

Tadeu Luciano Siqueira Andrade

1. Introdução

Este capítulo integra uma pesquisa intitulada Diversidade Linguística e consiste em uma análise dos jargões usados por uma comunidade de fala de travestis que frequentam as ruas do bairro Sete Portas, em Salvador – BA. O objeto será analisado em três perspectivas: *i)* léxico-semântica, tendo em vista o jargão como língua especial que caracteriza um determinado grupo social; *ii)* da Ecolinguística, por considerar a língua como interação entre os membros de uma comunidade de fala e o espaço físico-social onde estão inseridos; e *iii)* o Direito Achado na Rua, por definir a rua como espaço dialético de lutas, conflitos e resistências de onde surgem novos direitos e sujeitos. Esta pesquisa visa à análise do jargão do ponto de vista semântico-lexical e discursivo-pragmático dos colaboradores da pesquisa como forma de interação na comunidade de fala nos espaços urbanos, em relação à perspectiva dos direitos linguísticos.

2. Sujeitos da pesquisa: características socioculturais

Interagimos com 12 informantes, considerando as variáveis: *i)* faixa etária (18, 25, 28 anos); *ii)* origem: naturais de Salvador e oriundos de bairros populares, tais como Cajazeiras, Estrada velha

do Aeroporto, São Cristóvão, Pau da Lima, São Marcos, Sussuarana, Sete de Abril e outros. A fim de preservar a intimidade das entrevistadas, não as identificamos.

No bairro Sete Portas, durante a noite, encontra-se um grupo de travestis, à busca da sobrevivência, passam a noite *atendendo* (na linguagem popular, fazendo sexo). Esse bairro, segundo as informantes, é propício para essa atividade laboral, conta com diversos bares, motéis a preço popular e locais onde as travestis podem abordar os clientes. As travestis de Sete Portas são de classes socioeconômicas menos favorecidas, trabalham durante o dia e completam a renda fazendo programas. Algumas estudaram até o ensino fundamental, outras desistiram dos estudos pelo fato de a escola não funcionar no turno noturno e devido ao preconceito que enfrentavam no contexto escolar.

É imprescindível uma análise dos termos linguísticos que fazem parte do léxico das travestis como maneira de constituir sua própria linguagem, definir seus espaços do ponto físico ou social. Apesar de ser excluída, essa linguagem é ação/interação e ainda delimita determinados lugares de fala.

3. Sete Portas: definindo o contexto espacial da pesquisa

A nomenclatura dada ao bairro Sete Portas apresenta duas versões: a primeira defende que se trata de uma analogia ao Largo das Sete Portas, denominação popular, que faz referência a um mercado que tinha sete portas naquela localidade (MIYAZONO, 2013); a segunda diz que a expressão sete portas recebeu esse nome devido às suas sete entradas de acesso ao Largo das *Sete Portas*. Cid Teixeira (1975) afirma que a expressão *sete portas* não tem relação com portas de acesso, tampouco com o largo, mas sim com um armazém que tinha sete portas para facilitar o fluxo das pessoas. O bairro de Sete Portas integra a história de Salvador, é um reduto de boêmios, onde acontece uma das feiras mais tradicionais da capital da Bahia. No Mercado de Sete Portas, além de barracas de verduras, frutas, folhas, carnes e materiais para os rituais de candomblé, há bares e restaurantes, constituindo o patrimônio imaterial da Bahia.

4. A linguagem: traço cultural do falante

A linguagem exerce um papel importante na sociedade. Graças a ela, o homem, estabelecendo as relações sociais, dá nome às coisas, retrata o conhecimento de si e do mundo, interage com o mundo e com os demais integrantes do contexto onde está inserido. Pela linguagem, reconhecemos e diferenciamos o falante de diferentes comunidades, estratos sociais, grau de escolaridade, entre outros aspectos. É um parâmetro para classificar o indivíduo conforme a sua nacionalidade e naturalidade, sua condição econômica ou social (CALLOU; LEITE, 2002, p. 7). Por outro lado, a linguagem é usada para discriminar e estigmatizar o falante, por exemplo, quando se usam gírias, jargões e outras modalidades linguísticas. Usado por grupos sociais estigmatizados, o jargão, por muito tempo, ficou relegado ao esquecimento pelas classes detentoras do poder que oprime e nega aos excluídos a voz que os insere no processo social. Trata-se, pois, de uma espoliação linguística.

Não podemos falar em classes subalternas, considerando as relações de subalternidade apenas no ponto de vista socioeconômico. Devemos pensar na linguagem, pois há uma ligação entre ela e os fatores étnico-culturais. A linguagem é o "cartão-postal" do usuário, é a identidade linguístico-cultural.

A língua é interação social, é o meio imprescindível à comunicação da comunidade. Por isso, está associada às relações culturais, sociais, geográficas e outras. Se a sociedade fosse homogênea, as palavras seriam monossêmicas, mas, na aparente homogeneidade de uma sociedade, existe a heterogeneidade dos grupos sociais. Cada grupo, no cotidiano, toma o termo geral da língua e o insere no contexto sociocultural, transformando-o. Por isso, surgem jargões, gírias e outras expressões dialetais definidoras do território geográfico, cultural e social do falante.

5. Desmitificando o jargão como língua marginal

A linguagem é um dos instrumentos que identificam o falante no contexto social. Ele "converte-se agora, já não só no produtor de cultura, mas também [...], no seu produto" (GEERTZ, 1980, p. 28). Assim, o jargão é uma modalidade de língua que insere o falante em um determinado grupo social e em um território. O termo jargão, segundo Burke (1997, p. 8), é uma palavra medieval, fazia parte do provençal e do francês nos séculos XII e XIII. Por muito tempo, foi usado para se referir a uma fala ininteligível, um tipo de gargarejo. Integrado ao léxico de várias línguas, o jargão foi mudando de significado, passou a designar a linguagem do submundo, um tipo de gíria que ajudava a atividade de pedintes, ladrões, vigaristas tornar-se incompreensível para o cidadão comum. O jargão era considerado uma antilinguagem de contracultura ou de uma linguagem de marginais (BURKE, 1997, p. 8). No século XVIII, assumindo outros contornos semânticos, o jargão passa a designar termos de artes ou termos técnicos usados por diferentes grupos de profissionais. Assim, não é apenas uma característica do falante, mas também de espaços sociais ou geográficos, por exemplo, o jargão do Direito brasileiro é compreendido em qualquer parte do território nacional, porém por aqueles que estão inseridos no contexto jurídico. Por outro lado, há expressões que apresentam diferenças no que se refere ao espaço sociogeográfico. No léxico dos gays, objeto desta pesquisa, há expressões usadas em um espaço e em outros, não, *v.g. fazer quibe*, em Salvador (Bahia), significa *acariciar, amassar o pênis* do parceiro. Em Fortaleza (Ceará), diz-se *bater bolinhos*. É uma metáfora, semelhante ao ato de preparar a massa do quibe ou do bolo com as mãos.

Lima (2018) enfatiza que o uso do *pajubá* cria uma identidade comunitária entre os LGBTs. Os falantes usam expressões a fim de fortalecer a luta de seus grupos. *Pajubá* (variação *bajubá*) corresponde à linguagem popular formada com a inserção no português de palavras e expressões de línguas africanas ocidentais, empregadas pelas praticantes de religiões afro-brasileiras e pela comunidade LGBTs.

O jargão, para as travestis da pesquisa, apresenta um caráter simbólico porque possui propriedades que as definem como tal na interação com as demais. À proporção que os sujeitos interagem, agregam palavras na trajetória pessoal, ampliando, dessa forma, seu léxico.

A seguir, alguns fragmentos das conversas com as travestis em que constatamos as propriedades linguístico-semântico-lexicais do jargão. Reproduzimos *ipis litera* para manter o padrão linguístico das

colaboradoras, dando visibilidade à argumentação delas e à maneira de falar. Uma das entrevistadas, ao ser perguntada se empregava termos do grupo delas em outros contextos, respondeu:

"Em casa, eu num digo não esses nome, nem em outros lugares. Pode levar churria (ser acuada). Quando eu estou na casa das amiga, eu falo assim ou na rua [...], lá casa é normal." (sic)

Considerando esse fragmento, concordamos com Damatta (1997), para quem, os jargões atuam como elemento de separação entre o público (a rua) e privado (casa). Na rua, a entrevistada tem a liberdade de se reconhecer como travesti e exercer a sua identidade. No entanto, em casa, ela fala "normal", conforme os padrões heteronormativos.

Nesse contexto, inserimos a metáfora e metonímia usadas por Roberto Lyra Filho, em *O Direito Achado na Rua*. A rua como o espaço onde as pessoas se locomovem, expressam seu pensamento, um lugar de contradição, lutas, conflitos político-ideológicos, sobretudo um espaço dialético, assume, pela metonímia, um sentido plural, coletivo. A interação, nos centros urbanos, permite que os grupos sociais constituam comunidade de fala e de prática e compartilhem suas experiências e vivência. Nesse espaço dialético, a linguagem exerce um papel importante, pois permite o falante interagir e constituir-se como sujeito do processo social.

A língua, estudada em uma perspectiva social, haja vista os novos sujeitos oriundos dos diversos movimentos, propicia uma análise da linguagem como delimitadora de espaços sociais ou geográficos, a construção da identidade dos falantes. Esses espaços passam a ser referentes. O conhecimento e domínio dos símbolos urbanos tornam os jargões recursos linguísticos de diversas Camadas da sociedade, delimitando os agrupamentos urbanos. Os falantes associam elementos semânticos que possibilitam a interação, mas esses elementos só são compreendidos quando compartilhados entre o grupo. Há uma relação intrínseca entre a linguagem e o espaço. No trecho, percebemos duas expressões de conteúdo semântico que fazem parte do conhecimento de mundo das integrantes do grupo:

> Eu tenho que *fazer a chuca*, para não *passar cheque*. Tem cliente que num gosta de cheque não, que tira a tesão. [...]. Quieta com aquela chuparina que fica gravando no *banheirão* da estação Pirajá. Às vezes, eu gosto do Tupy no domingo. Lá a gente aquenda (grifo nosso).

As expressões *fazer a chuca* e *passar cheque* significam respectivamente *fazer uma lavagem* para que o passivo não suje o pênis do parceiro durante o ato sexual. Considerando o processo metonímico (troca de um termo por outro), as palavras adquirem novos sentidos, por exemplo, *banheirão* (a troca do ato pelo lugar). O termo *banheirão* integra roteiro gay de algumas cidades do Brasil. É comum, nos banheiros públicos, acontecerem abordagens sexuais. No item lexical *chuparina*, usa-se o atributo pelo ser. Segundo a informante, *chuparina* é a travesti praticante de sexo oral. O verbo *gravar*, no léxico das informantes, corresponde a *fazer sexo oral*, comparando ao microfone por se assemelhar a um pênis, *aquendar* significa olhar, paquerar, transar.

Em relação aos espaços urbanos citados na entrevista: a) *estação Pirajá* era um terminal de ônibus situado no bairro de Pirajá (Salvador – BA) à época da pesquisa, hoje é um terminal de integração do metrô. Segundo as informantes, o banheiro dessa estação era propício para *pegação*; b) *Tupy* refere-se ao cinema pornô situado no bairro Aquidabã, próximo a Sete Portas. Ainda nos referindo ao item lexical

banheirão, como espaço público, Marie Declercq (2017) argumenta que, em um universo especificamente masculino, a *pegação* é regida por silenciosas normas de conduta. No banheiro, os adeptos da "linha" *banheirão* vivem um misto de tesão e tensão. O banheirão ultrapassa os limites do Brasil. Marie Declercq, citando casos de *banheirão*, destaca o cantor George Michael, que assumiu sua orientação sexual para o mundo após ser flagrado cometendo um ato obsceno em um banheiro público. O caso repercutiu na imprensa internacional. "Na Inglaterra, onde a sodomia era crime até o final dos anos 1960, homens gays se encontravam em banheiros de parques para pegação. A prática ganhou o apelido de '*cottaging*', em referência às casinhas inglesas que abrigavam os mictórios" (DECLERCQ, 2017). Souza (2012), estudando as experiências sexuais no banheiro masculino da estação da Lapa, em Salvador – BA, constatou o *banheirão* ser um lugar por onde as pessoas passam e propício para o anonimato e abordagens.

Os discursos produzidos mostram a constituição de redes semânticas que dão sentido às dimensões espaciais. Há um jogo discursivo-semântico-pragmático usado como forma de interação e reconhecimento de espaços, mas marginalizado pela sociedade heteronormativa.

A linguagem das minorias sexuais é segregada, cujos falantes ficam à margem do contexto político-social, tendo em vista o estigma lhes atribuído, e o jargão passa a ser denominado de linguagem de malfeitores. No entanto, trata-se de uma linguagem que insere os falantes no contexto social e os identifica como membros da comunidade. Portanto, não deve ser marginalizada. Em 1996, foi aprovado o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o primeiro documento normativo da Organização das Nações Unidas que trata especificamente dos direitos das minorias no que se refere à proteção da etnia, língua, cultura e religião. Garantindo os direitos linguísticos, diz o dispositivo:

> Artigo 27. Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua. (sic)

6. Ecolinguística: relação triangular – Povo – Território – Língua

As relações sociais ocorrem em um determinando espaço físico, envolvem ações e diferentes sujeitos. Cada sujeito exerce um papel na interação intermediada pela língua. Nesse contexto, destacamos a Ecolinguística como o estudo das relações entre língua e meio intermediadas pelos povos que a usam. Assim, os espaços sociais e político-geográficos influenciam a linguagem e também por ela são influenciados.

Por isso, há uma relação intrínseca entre meio ambiente (MA) e linguagem. O MA não se refere apenas ao espaço, mas também a todos os elementos que nele estão inseridos, sobretudo às relações internas (indivíduos) e externas (indivíduo e meio ambiente). Essas relações implicam a existência de comunidade de fala (CF), que constitui um microecossistema linguístico onde há interação entre seus membros (COUTO, 2007). A Ecolinguística é importante para a análise dos jargões como delimitação de espaço de atuação de grupos e recursos linguísticos da interação, conforme observamos o sentido que a entrevistada deu aos termos estação *Pirajá* e *Tupy*.

Um ecossistema linguístico é formado por três elementos inter-relacionados: o Território (T), a População (P) e a Língua (L). (P), vivendo em determinado (T), interage de acordo os costumes linguístico-culturais e sociais desse território, cria e modifica sua linguagem. Nesse contexto, com base na concepção de Corrêa (2003), entendemos o espaço urbano como um conjunto de símbolos e um campo de luta. Como conjunto de símbolos, relaciona-se ao simbolismo que é diferente para cada grupo social, ou seja, o sentido que cada grupo dá a determinadas expressões linguísticas. Como campo de lutas, consiste em um "cenário e objeto das lutas sociais, pois estas visam, afinal de contas o direito à cidade, à cidadania plena e igual para todos" (CORRÊA, 2003, p. 9).

Tratando-se dos jargões usados pelas travestis, constatamos: a relação da língua com o espaço físico, espaço mental (os processos mentais envolvidos na significação dada aos jargões) e no social, considerando as interações internas (convívio entre elas) e externas (elas e o mundo). A vivência espacial das travestis produz um discurso específico sobre os espaços e seus conflitos, devendo, portanto, ser analisado pela Sociologia, Direito, Linguística, Sociolinguística Interacional e outras áreas.

Há uma relação da Ecolinguística com os espaços urbanos, destacamos a motivação semântica para os logradouros, a referência aos nomes, aos eventos ocorridos nos espaços. Chama-nos a atenção o nome pelo qual os moradores se referem a uma praça em João Pessoa (Paraíba), cujo nome é Pedro Américo em homenagem ao famoso pintor paraibano, mas grande parte dos moradores conhecem essa praça por *Praça da Gala*, devido à frequência de profissionais do sexo que lá faziam programas (LUNINHA, 2012).

Os significados encontram sentido na interação mediante a linguagem e os processos semânticos. Considerando o exemplo da mudança do nome da praça Pedro Américo para um nome popular e, para alguns falantes, um termo pejorativo, destacamos a importância das emoções e da presença do corpo nos lugares (ARARUNA, 2016, p. 138). Assim, os lugares são formados de memórias e de significados (HISSA; NOGUEIRA, 2013, p. 61).

7. A Linguagem delimita os espaços urbanos e sociais

A cidade é o lugar por excelência onde convivem e vivem diferentes sujeitos e discursos. Nesse cenário de visões antagônicas e conflituosas, as pessoas se mobilizam nos diversos espaços, permeados de conteúdos culturais que apresentam aspectos semânticos e discursivo-pragmáticos na interação social. Na delimitação espacial, os grupos sociais usam uma linguagem pela qual são possibilitadas a criação, a reprodução, a destruição e a reconstrução das formas e das interações espaciais.

Por isso, a cidade não é apenas um terreno físico, mas também um lugar social que existe graças às movimentações e afetações entre os sujeitos – a cidade é cidade-corpo. O corpo é atravessado pelo corpo da cidade, o qual se molda por instituições, práticas e (des)encontros (HISSA; NOGUEIRA, 2013, p. 56-58).

Os espaços urbanos constituem um conjunto de significados, depósito e transmissor de informações como a linguagem expressa. Cada grupo social interpreta e delimita o texto urbano em uma percepção diferente, tendo em vista suas memórias, experiências e expectativas. Sendo a rua o espaço de luta, história e contradições, de onde ecoam diferentes discursos, o respeito à linguagem como forma de ação/interação deve prevalecer, e a ideia de mobilidade urbana ir além da locomoção como o uso

de automóveis, referindo-se também à capacidade de deslocamento e trânsito dos indivíduos por entre os espaços da cidade (CARVALHO, 2008, p. 5).

Adotamos, assim, a concepção de direito à cidade oriundo da Carta Mundial do Direito à Cidade, elaborada entre os anos de 2004 e 2005.

> Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual [...] O Direito a Cidade é definido como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado [...] Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, Artigo I.1) (*sic*)

8. O Direito Achado na Rua: aspectos históricos, pressupostos teórico-metodológicos e perspectivas no contexto atual

O Direito Achado na Rua (DAnR), grupo de pesquisa coordenado pelo Núcleo de Estudos para a Paz e dos Direitos Humanos (NEP) e Cead (Centro de Educação a Distância), foi desenvolvido inicialmente na Universidade Brasília, onde um grupo de intelectuais, reunidos em um movimento denominado, por Roberto Lyra Filho, de Nova Escola Jurídica Brasileira (Nair), traçaram novos objetivos e perspectivas para o ensino jurídico. O DAnR advém do movimento político-teórico e sociológico-jurídico, apresenta paradigmas do Direito em sintonia com as transformações sociopolíticas, histórico-culturais do contexto contemporâneo, representa uma concepção social, filosófico-epistemológica do Direito difundida por Roberto Lyra Filho, na Universidade de Brasília na década de 80, abrange atualmente várias áreas das ciências humanas, considerando o ensino do Direito em três dimensões: *i)* o conhecimento do direito e suas formas de difusão; *ii)* o acesso à justiça, incluindo estratégias de defesa e proteção de direitos socialmente construídos pelos sujeitos; e *iii)* direitos humanos.

O Direito se faz presente no processo histórico de libertação e desvenda precisamente os impedimentos da liberdade do homem na construção da democracia. Nasce na rua, sob o clamor dos espoliados e oprimidos. Dessa forma, o Direito não nasce apenas da lei e dos costumes, mas também dos movimentos sociais institucionalizados formalmente ou não. O DAnR apresenta uma concepção crítico-dialética do Direito que dialoga com a História, Filosofia, Sociologia, Psicologia e outras áreas. Esse diálogo é necessário para se construir um Direito mais humanístico, libertário e comprometido com as causas sociais. Por isso, o DAnR, tendo um caráter inter e transdisciplinar, preocupa-se com a insurgência de novos sujeitos e, consequentemente, novos direitos, diferentes linguagens e saberes. Nesse contexto, inserimos o jargão e as vivências dos sujeitos desta pesquisa, considerando o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (Artigo 1º, III, da Constituição Federal de 1988); o respeito aos direitos

linguísticos esculpido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao reconhecer a capacidade de todos os homens de gozarem os direitos e as liberdades sem distinção de qualquer natureza.

O preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Linguísticos (DUDL) afirma:

> A situação de cada língua, tendo em conta as considerações prévias, é o resultado da confluência e da interação de uma multiplicidade de fatores: político-jurídicos; ideológicos e históricos; demográficos e territoriais; econômicos e sociais; culturais; linguísticos e sociolinguísticos; interlinguísticos; e, finalmente, subjetivos.

O artigo 10º da DUDL reconhece o direito isonômico a todas as comunidades linguísticas e condena qualquer ato discriminatório. Para a eficácia desses direitos positivados, haja vista a espoliação linguística às minorias sociais, principalmente as travestis, fundamentamos nossa argumentação em Sousa Junior (2015, p. 3) no que se refere aos objetivos de o DAnR:

a) determinar o espaço onde as travestis desenvolvem suas práticas sociais, e essas práticas são enunciadoras de direitos;

b) definir a natureza jurídica do sujeito coletivo, tendo em vista as travestis serem capazes de traçar um projeto político de transformação social e elaborar sua representação teórica como sujeito coletivo de direito;

c) enquadrar os dados derivados destas práticas sociais criadoras de direitos, estabelecendo novas categorias jurídicas para estruturar as relações solidárias de uma sociedade alternativa na qual sejam superadas as condições de espoliação e de opressão do homem em que o direito possa realizar-se como um projeto de legítima organização social da liberdade.

A sociedade atual passa por diversas transformações político-culturais e histórico-econômicas. Nesse processo dialético, as bases teóricas do DAnR apresentam um comprometimento social e incidem sobre a realidade em uma perspectiva emancipatória, sustentando-se em quatro pilares: *i)* inserção em um contexto antidogmático; *ii)* integração teoria e prática); *iii)* olhar em direção para as diversas fontes instituintes do Direito e iv) promoção do pluralismo jurídico. No contexto de mudanças sociais e insurgência de novos direitos, é necessária a incorporação das diferentes linguagens e saberes aos diversos espaços sociais, desvinculando-se de uma linguagem hermética, à qual uma minoria tem acesso. Conforme argumentam Mendonça *et al.* (2015, p. 240), cada vez mais, deparamo-nos com muros da cidade, com pessoas vivendo enclausuradas ou, na maioria das vezes, segregadas nas periferias dos grandes centros urbanos. Por essa segregação linguístico-social, passam as travestis e outras minorias.

9. Conclusão

Os seres humanos usam a língua, em qualquer contexto, seja na interação na sociedade em que fazem parte, seja nos espaços públicos. Esses usos distinguem os grupos sociais e as diversas formas de falar de uma comunidade. A língua não é apenas o sistema, mas também é ação/interação, constrói fronteiras, define espaços sociopolítico-geográficos e constitui identidade cultural. Todas as línguas, suas modalidades e falantes têm o direito de serem respeitados para que possam contribuir com a diversidade cultural, interagindo sem preconceito.

Metaforizando a *rua* como espaço dialético, de luta e de conflitos, consideramos os espaços urbanos como ponto de convergência de diferentes culturas, línguas e experiências que permitem conscientizar os sujeitos de seus direitos e deveres, desenvolvendo, dessa forma, a cultura da cidadania e a participação no projeto democrático, o direito à cidade, não apenas como mobilidade, mas também um direito à vida urbana, sobretudo para os corpos dissidentes dos padrões heteronormativos, como as travestis.

Por isso, adotamos os pressupostos teórico-metodológicos de O DAnR, partindo de uma perspectiva linguística, tornando o falante como sujeito de direito e de direitos linguísticos que lhes propiciem condições de transpor as barreiras do silêncio e romper as algemas que os aprisionam nas opressões e espoliações. As diversas formas que as travestis utilizam para se comunicar consistem na interação, identidade de pertencimento de um grupo social e, na maioria das vezes, como forma de delimitação espacial. Ao desqualificar a língua de uma pessoa, não se está desqualificando um só falante, e, sim, a comunidade à qual pertence. A construção de uma sociedade livre, justa e fraterna é fundada nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, isonomia, inicia-se nas relações em que o cidadão possa agir e interagir, expressando o seu pensamento de acordo com o seu patrimônio linguístico-cultural, em qualquer espaço onde se encontre, privado ou público, rural ou urbano. Esperamos que esta pesquisa, ainda em estado incipiente, desperte novos olhares e novos estudos acerca da relação entre a linguagem e os espaços urbanos.

Referências

ARARUNA, Maria Léo Fontes Borges. *O direito à cidade em uma perspectiva travesti*: uma breve autoetnografia sobre socialização transfeminina em espaços urbanos. Periódicus, Salvador, n. 8, v. 1, nov. 2017 - abr. 2018. Universidade Federal da Bahia. Disponível em: http://www.portalseer.ufba.br/index.php/revistaperiodicus. Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2014.

BURKE, P. E PORTER, Roy (org.). *Línguas e jargões*: contribuições para uma história social da linguagem. São Paulo: Unesp, 1997.

CARVALHO, Diego Lourenço. *Mobilidade urbana e cidadania no Distrito Federal*: um estudo do programa Brasília Integrada. 2008. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Brasília. 2008.

CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE. Fórum Social das Américas - Quito - julho 2004; Fórum Mundial Urbano - Barcelona - setembro 2004; *V Fórum Social Mundial* - Porto Alegre, - jan. 2005. Disponível em: https://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta_mundial_direito_cidade.pdf. Acesso em: 20 fev. 2019.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 2003.

COUTO, Hildo *Honório do. Ecolinguística*: estudo das relações entre língua e meio ambiente. Brasília: Thesaurus Editora, 2007.

DAMATTA, Roberto. *A casa & a rua*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1997.

DECLERCQ, Marie. *Por dentro do banheirão brasileiro*. Vice. São Paulo, 09 ago. 2017. Disponível em: https://www.vice.com/pt_br/article/neej4w/. Acesso em: 20 nov. 2018.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS LINGUÍSTICOS. Disponível em: http://www.dhnet.org.br. Acesso em: 19 set. 2018.

GEERTZ, Clifford. Transição para a humanidade. *In*: GEERTZ, Clifford. *O papel da cultura nas Ciências Sociais*. Porto Alegre. Editorial Villa Martha, 1980.

HISSA, Cássio E. Viana; NOGUEIRA, Maria Luísa Magalhães. Cidade-corpo. *Revista UFMG*, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p.54-77, jan./jun. 2013.

LEITE, Yone e CALLOU, Dinah. *Como falam os brasileiros*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

LIMA, Carlos Henrique Lucas. *O que é o pajubá, a linguagem criada pela comunidade LGBT*. Super. São Paulo, 5 nov. 2018. Disponível em: https://super.abril.com.br/. Acesso em: 20 nov. 2018.

LUNINHA, Ralf. *Os dois pontos básicos de prostituição em João Pessoa*. Disponível em: https://youtu.be.pb.avi. Acesso em: 26 fev. 2019.

MENDONÇA, Erika Lula de. *et al*. O Direito Achado na Rua: exigências críticas para a pesquisa e extensão e o ensino de direito em direitos humanos. *In*: SOUSA JUNIOR, José Geraldo (org.). *O Direito Achado na Rua*: Concepção e Prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MIYAZONO, Shizue. *Conheça nomes curiosos de ruas e bairros de Salvador*. R7 BA, 13 out. 2013. Disponível em: https://noticias.r7.com. Acesso em: 20 nov. 2018.

Sete Portas/Dois Leões. *Salvador*: Salvador cultura todo dia. 2003. Disponível em: https://www.culturatododia.salvador.ba.gov.br. Acesso em: 20 nov. 2018.

PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/textos/tratado05.htm. Acesso em: 26 fev. 2019.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo (org.). *O Direito Achado na Rua*: Concepção e Prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SOUZA, Tedson da Silva. *Fazer banheirão*: as dinâmicas das interações homoeróticas nos sanitários públicos da Estação da Lapa e adjacências. Salvador: UFBA, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufba.br. Acesso em: 20 nov. 2018.

TEIXEIRA, CID. T*oponímia da Cidade do Salvador*. 1975. (33m49s). Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia. Disponível em: www.irdeb.ba.gov.br/destaques-tve/19098. Acesso em: 20 fev. 2019.

Capítulo 32

Movimento Sociocultural Noitesuja e a luta pelo direito à cidade

Amanda Nobre Alayon Mescouto da Silva
Amayna Beatriz Neves Farias Dantas da Cunha
Elis Silva de Carvalho
Leonardo Botelho dos Santos
Maura Sabrina Alves do Carmo

O direito à cidade expresso na Carta Mundial do Direito à Cidade compreende uma série de direitos que juntos orientam para uma qualidade de vida nos centros urbanos. Trata-se do usufruto equitativo da cidade orientada pelos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Ocorre que nem todos os cidadãos possuem acesso a esses direitos básicos, especialmente os grupos mais vulneráveis como mulheres, povos tradicionais, comunidade negra e o seguimento LGBTI+, cuja prática social evidencia a violação sistemática de direitos humanos dessa população, o que acarretou na insurgência de movimentos sociais na luta pela garantia dos direitos LGBTI+. No Brasil, esse movimento de luta social surge na década de 1970 cujo principal objetivo é a luta pela igualdade de direitos. Esses movimentos organizados foram crescendo e atualmente tem inspirando novas formas de atuação social urbana, a exemplo do Movimento Sociocultural Noitesuja na cidade de Belém do Pará, grupo formado por mulheres e homens artistas drag que ocupam os espaços institucionais da capital paraense buscando novas formas de vivenciar a cidade das mangueiras. Para dar corpo e concretude ao presente trabalho foi realizado levantamento bibliográfico e pesquisa qualitativa através de entrevista de alguns integrantes do coletivo Noitesuja. O presente capítulo pretende analisar a atuação e a importância do Movimento Sociocultural Noitesuja na cidade de Belém na luta LGBTI+ pelo direito à cidade.

A capital paraense é palco de uma cultura LGBT não satisfeita com a "guetização" e espaços socialmente orientados para sua ocupação, mas que se propõe a "invadir" novos espaços urbanos, transitando em locais outrora indisponíveis, questionando e disputando territorialidades na cidade de Belém. Nesse recorte, o presente trabalho utiliza a vivência dos sujeitos LGBTI+ que compõem

o Movimento Sociocultural Noitesuja cuja atuação tem influenciado novas formas de ocupação dos espaços públicos e construído uma forma peculiar de experimentação do centro urbano de Belém.

O coletivo Noitesuja é um grupo formado por mulheres e homens LGBTI+ criado originalmente pelos artistas Maruzo Costa e Matheus Aguiar no ano de 2014 e foi pensado como um espaço de sociabilidade para os artistas da cidade de Belém, incluídos cantores, dançarinos, artistas drag, etc. Trata-se de um dos primeiros coletivos a implantar essa rede de experimentação e sociabilidade LGBTI+ cuja movimentação se pauta na ocupação de espaços institucionais e não institucionais através da performance de gênero e emancipação dos corpos, protagonizando eventos culturais (festas, oficinas de montação, desfiles, rodas de debate, exposições, festivais) pela urbe atraindo a atenção do público dentro e fora do circuito LGBTI+. Os sujeitos que compõem esse movimento são sujeitos subalternalizados, que não são aceitos pela sociedade capitalizada, excluídos dos espaços de convivência urbana, são indivíduos cujos corpos transitam entre o masculino e o feminino, que utilizam o próprio corpo, através da arte drag, como instrumento para transmitir uma mensagem sobre aceitação da própria identidade, orientação sexual e empoderamento dos sujeitos.

Acerca do processo de "guetização" da comunidade LGBTI+, Igor Amanajás (2015, p. 1-2) estudando Drag Queens, ao fazer um percurso histórico pela arte dos atores performistas comenta que a comunidade LGBTI+ estava (e ainda está) destinada a se restringir aos guetos, porém, as drag queens alcançaram um novo espaço, qual seja nos meios de comunicação e propaganda em massa, esclarecendo que "algumas das causas que tornaram possível o desdobramento dessa linguagem foram a crescente mudança de pensamento da sociedade em relação aos direitos humanos e cívicos da comunidade LGBTI+", reordenando a "concepção de identidade sexual e a luta das minorias por um espaço de igualdade e respeito".

Essa "abertura" da sociedade com relação aos direitos humanos e cívicos da população LGBTI+ resulta da luta pelos sujeitos políticos coletivos através dos movimentos sociais que ao longo da história buscavam o reconhecimento de seus direitos pelo Estado. No entanto, Silva e Santos (2015, p. 505) esclarecem que não houve uma transformação emancipatória dos valores morais e sociais uma vez que ainda é verificado o alto índice de violação de direitos humanos da comunidade LGBTI+. Essa exigência contemporânea pelo respeito e o reconhecimento da diversidade sexual é na verdade fruto de um processo altamente controlado pela sociedade capitalista que reorganiza os espaços públicos, sob uma lógica de arrecadação de capital, para dar "visibilidade" ao seguimento LGBTI+ de modo que possam transitar nos espaços públicos. No entanto, dentro desse processo de "inclusão", há a exclusão daqueles LGBTI+ subalternos, que são sumariamente descartados pela cidade de consumo e impedidos de frequentar os espaços urbanos agora "progressistas".

Acerca disso, Silva e Santos (2015, p. 507-508) explicam que "a crise contemporânea do capital leva as classes dominantes a elaboração de estratégias capitalistas para a superação da sua crise", encontrando novas formas de exploração da classe precariada. Nesse contexto de acumulação de capital a todo custo, a sociedade de capital soube tirar proveito daquilo que a autora chama de "cultura de guetização", fazendo um grande investimento e apostando em um rentável mercado formado pelo seguimento LGBTI+ que podiam "pagar pelo uso dos espaços privados com segurança e sem constrangimentos".

Marx e Engels (1844, p. 75) conceituam a cidade como "a realidade da concentração da população, dos instrumentos, do capital, dos prazeres, da necessidade". Harvey (1973, p. 34) a entende como um "sistema

dinâmico complexo no qual a forma espacial e o processo social estão em contínua interação". Lefebvre (2008, p. 22) coloca o direito à cidade como direito de usufruir da vida urbana, o direito de ocupar os espaços de vivência pública e privada. A partir desses conceitos, verifica-se que a cidade é palco da disputa entre os grupos que atuam na urbe, visto que todos possuem necessidades díspares, pertencem a classes socioeconômicas diferentes, vivenciando as possibilidades a partir de seu do seu lugar na sociedade. Diante disso, é necessário que haja o rompimento de uma lógica capitalista produtivista, em que o poder econômico dita as regras, limitando o direito à cidade de acordo com a condição monetária dos sujeitos.

Nesse contexto de segregação dos espaços públicos e privados urbanos, os sujeitos que fazem parte do Movimento Sociocultural Noitesuja tecem uma crítica em relação aos estabelecimentos de sociabilidade LGBTI+ na cidade. Por muito tempo esses indivíduos se viam excluídos dos espaços em que supostamente seriam livres para o exercício de suas sexualidades. Muitos desses espaços eram frequentados por LGBTI+ "elitizados" que podiam pagar pelo uso dos espaços privados enquanto outros indivíduos não tinham as mesmas possibilidades.

Para dar substância ao presente trabalho foi realizada entrevista a quatro artistas que fazem parte do coletivo Noitesuja: Maruzo Costa[1] (Tristan Soledad), Juliana Bentes Nascimento[2] (Luna Skyssime), Gabriel Antunes Luz da Cunha[3] (Sarita Themonia), Allan Romário de Andrade e Silva[4] (Flores Astrais). Foram feitas perguntas acerca do surgimento do coletivo Noitesuja, sua importância e diferencial dentro do contexto de lutas sociais, o uso da arte drag como instrumento de emancipação dos corpos dos sujeitos e a relação de cada um com o movimento sociocultural em debate.

Maruzo Costa, artista drag conhecida como "Tristan Soledade", que criou e organiza os encontros do grupo Noitesuja, comenta que a partir da sua experiência nas noites de Belém deu início ao movimento Noitesuja com o objetivo de "juntar uma galera estranha, uma galera que produz artes marginais". Maruzo Costa fala acerca dos espaços de sociabilidade LGBTI+ da cidade de Belém, citando especificamente os espaços existentes nos bairros nobres da cidade, descreve-os como um "lugar totalmente heteronormativo de 'bichas' ricas" que possuem acesso a esses estabelecimentos, propondo a partir dessa observação, um espaço alternativo para que LGBTI+ subalternos possam se encontrar, interagir, conversar sobre suas vivências.

Gabriel Antunes Luz da Cunha que atua como Sarita Themonia, drag que compõe sua visualidade utilizando o lixo descartado pela sociedade de consumo, quando perguntado acerca do que significa o direito à cidade, responde afirmativamente nos mesmos moldes do conceito exarado na Carta Mundial de Direito à Cidade, qual seja, "o direito de usufruir dos espaços públicos, seja com iniciativas coletivas e ou individuais, fazendo valer o exercício da democracia". Allan Romário de Andrade e Silva que interpreta a drag Flores Astrais entende o direito à cidade como a "garantia do livre exercício do seu uso em todas as suas potencialidades, assegurando que as pessoas tenham a liberdade para transitar por todos os espaços da cidade".

---

[1] Técnico em Comunicação; Técnico em Radiologia Médica; Tecnólogo em Gestão Comercial; Tecnólogo em Marketing.

[2] Mestranda em Artes pela UFPA e aluna do Curso Técnico em Figurino Cênico da ETDUFPA. Especialista em Gestão Cultural – Cultura, Desenvolvimento e Mercado pelo SENAC. Graduação em Comunicação Social hab. Relações Públicas pelo IESAM. Técnica em Cenografia pela ETDUFPA.

[3] Licenciatura em Teatro pela ETDUFPA.

[4] Licenciatura em Teatro e Técnico em ator pela ETDUFPA.

A artista drag Luna Skyyssime feita por Juliana Bentes Nascimento reconhece a importância do Movimento Sociocultural Noitesuja o descreve como "um coletivo de pessoas marginalizadas a partir de seus processos artísticos" e diz que o fato desses sujeitos ocuparem a rua é de uma enorme importância para toda uma comunidade e uma geração de artistas, especialmente artistas LGBTI+. Sarita Themonia complementa dizendo que o Coletivo Noitesuja oportuniza um espaço seguro e acolhedor que estimula a expressão sensível de comportamentos autênticos, fortalecendo a diversidade e o respeito nas relações, promovendo reflexões acerca da reprodução de comportamentos opressores oriundos da heteronormatividade compulsória e sexista bem como do machismo, do racismo, da homofobia e da transfobia, repensando as relações interpessoais em diálogo intimo com a cidade onde tudo acontece, e por isso, tecendo relações com os diferentes públicos que transitam pelos eventos, subvertendo o funcionamento cotidiano da cidade como lugar de encontro e acontecimento artístico e não apenas de trânsito de pessoas e veículos. A drag Flores Astrais ainda afirma que a comunidade LGBTI+ parte de uma vivência de corpos sexodissidentes de uma hegemonia cis hétero que é perpetuada enquanto norma social, sexual, e comportamental, sustentando o patriarcado dominante que toma por toda dissidência a base de sustentação de seus privilégios. O coletivo Noitesuja nesse cenário é um espaço de disputa de corpos artístico e político que atuam na cidade de Belém, e que possibilita um espaço de troca, de fala, de afeto, de criatividade a partir de seus componentes LGBTI+.

Nesse contexto de ocupação da cidade pelos coletivos, Andréa Silva e Silvana dos Santos (2015, p. 507) afirmam que "ocupar a cidade como espaço público e acessá-la em sua totalidade significa a ultrapassagem de um ato meramente pessoal/individual para um processo político e coletivo". As organizações de grupos coletivos que ocupam a cidade na sua totalidade formam barreiras de "resistência às formas discriminatórias e ao complexo universo da desigualdade social". Essa desigualdade social, fruto das cidades mundializadas produz e legitima lugares para determinados indivíduos, obstaculizando a diversidade humana, "naturalizando a exploração do trabalho e as práticas de dominação ideológica e cultural". O Movimento Sociocultural Noitesuja surge como coletivo artístico/político que se opõe à forma de organização socioespacial urbana excludente, que resiste às práticas discriminatórias da cidade e que rompe com essa forma individualista de vivenciar e experimentar os espaços públicos. É um coletivo que compreende a necessidade de acessar os espaços públicos na sua integralidade e o faz por meio das intervenções artísticas seja nas praças públicas, nas ruas, nas universidades da capital ou nos teatros da cidade.

Acerca da arte drag, Igor Amanajás elenca que "Fatores sexuais, políticos e sociais permeiam o modo como a arte das drag queens foi construída, uma vez que está baseada e assentada no território sociossexual em que estão inseridas" (AMANAJÁS, 2015, p. 3). Judith Butler (2003, p. 196-197) que estuda o problema do gênero e a subversão da identidade, compreende a performance como uma construção daquilo que o corpo expõe como finalidade do artista. A autora diz que o artista drag, ao imitar o gênero, "revela a estrutura imitativa do próprio gênero" bem como a sua "contingência". A autora menciona que a performance de gênero se realiza pelo "reconhecimento da contingência radical da relação entre sexo e gênero diante das configurações culturais de unidades causais que normalmente são supostas naturais e necessárias". Nesse sentido, em oposição às normas padrões de comportamentos dos sujeitos assentados em uma "lei de coerência heterossexual", surge a performance

pelos artistas drag, nas suas mais variadas facetas (drag queen, drag king, eco drag etc.), desnaturalizando a ideia de sexo e gênero, questionando as territorialidades e decompondo signos.

A drag Luna Skyyssime quando aborda a questão da importância da drag no contexto das lutas LGBTI+ reconhece que esta enquanto artista, sempre esteve junto a luta, do mesmo modo que mulheres, homens trans e travestis sempre levantaram uma discussão acerca do debate de gênero. A drag como instrumento para o debate de gênero através das performances sempre foi uma espécie de afronta às normas socializadas para os corpos. Sarita Themonia, respondendo a mesma questão, compreende a arte drag como uma experiência sensível de expressão subjetiva que possibilita abordar de forma irreverente temas relevantes e invisibilizados, isso porque o faz de modo exagerado, como um escândalo silencioso se utilizando de recursos visuais e, principalmente, do comportamento no qual a existência/presença da drag já transforma o lugar, chama atenção, causa estranheza, seja de modo convidativo ou intimidador, apenas existindo. Sarita Themonia entende que arte drag contribui para a emancipação dos corpos dos sujeitos, pois, se tratando de uma linguagem artística, tem a subjetividade como principal matéria de trabalho, transformando o corpo e, com isso, oportunizando outras formas de comportamento sensível não cotidiano, encorajando a expressão autêntica de corpos oprimidos pela LGBTIfobia e heteronormatividade compulsória.

Um aspecto interessante é quanto à forma que os espaços urbanos reagem à ocupação pelo coletivo Noitesuja. Sarita Themonia entende que há um misto de estranheza e curiosidade, pois apesar de ser um grupo de expressão artística e por isso muitas vezes aceita pela licença poética, ainda é visto com grande resistência aos espaços normativos, binários e sexistas. Isso ocorre porque o coletivo Noitesuja não se limita a performance de palco (conhecidas como dublagens) ou quaisquer outros acordos ficcionais, mas leva a performance e experiência sensível como uma constante nas relações visuais/sonoras e principalmente de comportamento não normativo. Nas palavras de Sarita Themonia "as drags são a própria performance". Segundo Flores Astrais a estranheza decorre porque o coletivo Noitesuja "é um espaço de comportamento ao avesso, onde o grotesco, o absurdo e o belo encontram-se em estado de celebração e expressão de contracultura".

Em uma questão mais intimista, as drags entrevistadas falam acerca de sua relação com o coletivo Noitesuja. Flores Astrais diz que é um espaço de troca de experiências, de construção de afeto e disputa pelos espaços urbanos, bem como é um local para se discutir questões sobre arte, gênero, comportamentos e ocupações coletivas. Sarita Themonia diz que sua relação com o coletivo Noitesuja é de pertencimento e disputa, um lugar onde pode se sentir seguro para expressar seu comportamento de maneira livre e espontânea, um espaço em que seus componentes se aproximam pelas suas diferenças e por isso o conflito de ideias e interesses são mútuos, o que possibilita um espaço dialético e orgânico em constante transformação. Luna Skyyssime ao abordar sua relação com o Movimento Sociocultural Noitesuja, prefere resumi-la em apenas duas palavras: uma família.

Considerações finais

Conclui-se, portanto, que o direito à cidade está longe de ser equitativamente usufruídos pelos habitantes da cidade e isso tem um impacto significativo na vida daqueles que são socioeconomicamente

desfavorecidos, vítimas de um modelo de desenvolvimento predatório que segrega e exclui os indesejáveis, que manipula os centros urbanos para atender a finalidade do acúmulo de capital. Frente a essa problemática, há a atuação dos movimentos sociais organizados que legitimamente fortalecem a luta por uma cidade democrática, que represente os habitantes que nela transitam e permanecem. Dentro desse processo de luta encontra-se o movimento formado pelo segmento LGBTI+, que se levanta contrário à política de aprisionamentos dos corpos que não atendem a cis heteronormatividade compulsoriamente imposta como modelo natural, único e correto a ser seguido.

Nesse sentido, se reconhece a performance de gênero pelos artistas que fazem drag e a subversão de todo esse sistema criado e mantido para aprisionar os corpos LGBTI+ como elemento que fazem do Movimento Sociocultural Noitesuja um coletivo importante e necessário na cena artística/política da cidade de Belém. A possibilidade do encontro desses sujeitos no cotidiano da capital paraense, seja para festejar o orgulho de ser LGBTI+ nas festas noturnas, seja nas outras formas de ocupação e exploração artísticas da cidade, levam à desconstrução de dogmas socialmente estipulados que orientam e organizam a cidade para impedir a transição desses indivíduos pelos espaços públicos, que subaltenaliza o seguimento LGBTI+ mais vulnerável e que tornam precários os espaços de sociabilidade democráticos.

Os sujeitos que integram esse coletivo bem como os demais LGBTI+ alijados da sociedade possuem o direito de se manifestarem e expressarem sua forma de ser e existir sem que sofram por serem quem são. O corpo LGBTI+ sendo um corpo transgressor porque rompe com a heteronormatividade fabricada como norma social compulsória, ao mesmo tempo em que provoca a ação violenta da sociedade conservadora, pode, quando articulado coletivamente, por meio de sua ocupação pública, ressignificar esses mesmos espaços. A ocupação da cidade pelos artistas drag do coletivo Noitesuja potencializam uma discussão democrática acerca do direito à cidade e o acesso que deve ser garantido à diversidade de pessoas que compõem o cenário urbano.

Referências

AMANAJÁS, Igor. Drag Queen: um percurso Histórico pela arte dos atores performistas. *In*: *Revista Belas Artes*, 16. ed. São Paulo, 2015. Disponível em: http://www.belasartes.br/revistabelasartes/downloads/artigos/16/drag-queen-um-percursohistorico-pela-artedos-atores-transformistas.pdf. Acesso em: 13 ago. 2018.

BUTLER, Judith. *Problemas de Gênero*: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980 [1973].

LEFEBVRE, H. [1968]. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2008.

MARX, K.; ENGELS, F. *A Ideologia Alemã* (1846). São Paulo: Moraes, 1984.

SILVA, Andréa Lima da; SANTOS, Silvana Mara de Morais dos. O sol não nasce para todos: uma análise do direito à cidade para os segmentos LGBT. *In*: *SER Social*, Brasília, v. 17, n. 37, p. 498-516, jul./dez. 2015. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/19039. Acesso em: 20 jul. 2018.

Capítulo 33

Práticas urbanas insurgentes, pluralismo jurídico e assessoria popular na construção do direito à cidade: o caso do Ceas

Elen Catarina Santos Lopes
Manoel Maria do Nascimento Junior
Thaianna de Souza Valverde

1. Introdução

Este artigo pretende promover reflexão sobre as chamadas práticas urbanas insurgentes e seu papel na construção do direito à cidade a partir do trabalho de assessoria às organizações e movimentos populares desenvolvido pelo Centro de Estudos e Ação Social (Ceas) na cidade de Salvador, relacionando tais práticas com o pluralismo jurídico e com a instituição de novos modelos de cidade e de sociedade.

O Ceas é uma associação sem fins lucrativos fundada em 1967 por padres jesuítas inspirados na teologia da libertação e nas lutas populares pela democracia travadas naquele período autoritário da história brasileira. Desde então, o Ceas coloca-se como uma entidade a serviço do fortalecimento do movimento popular. Seja por meio de documentação, reconstituição e registro das lutas populares; seja pelo apoio à mobilização e organização de grupos populares do campo e da cidade; por qualquer destes meios, o Ceas coloca-se a serviço dos movimentos sociais, em defesa da construção de um poder popular, em busca de um modelo político e econômico alternativo ao atualmente vigente.

A metodologia de trabalho do Ceas mantém-se alicerçada no trabalho de base e na educação popular, partindo de três linhas de ações interligadas: formação, mobilização e articulação. Busca-se partir das necessidades dos grupos, comunidades e movimentos assessorados para definir as estratégias de intervenção, com o propósito de fortalecer esses sujeitos. Em especial, o trabalho do Ceas tenta atingir três eficácias: a eficácia econômica, para que os integrantes dos grupos, comunidades e movimentos

consigam garantir sua sobrevivência e, posteriormente, sua autonomia econômico-financeira; a eficácia política, para que os integrantes dos grupos, comunidades e movimentos decidam por si mesmos os rumos de suas vidas e de suas lutas, sem qualquer forma de subserviência a qualquer instância externa (Estado, partidos, sindicatos, ONGs etc.); e a eficácia de presença, para que, na prática da presença gratuita, os integrantes dos grupos, comunidades e movimentos construam junto com os assessores da equipe do Ceas laços de solidariedade que ultrapassem a simples relação de serviço e cheguem a níveis éticos, políticos e sociais capazes de modificá-los no sentido da libertação.

Em cada época, e em cada composição interna de equipe, os objetivos imediatos variavam, mas aqueles objetivos mais amplos permaneciam como orientação geral para o trabalho, e a metodologia, ainda que adaptada às circunstâncias, manteve-se íntegra.

No centro de documentação do Ceas encontram-se materiais que atestam a atuação da entidade junto a movimentos populares urbanos de Salvador e sua região metropolitana desde 1976, sendo importante destacar, no período de 1967 a 1997, o apoio a iniciativas como o Movimento Contra a Carestia (MCC), a Associação Cooperação Comunitária Áreas Problema de Salvador (ACCAP), a Federação das Associações de Bairro de Salvador (FABS), o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF) e o Movimento em Defesa do Parque São Bartolomeu, além da assessoria direta a grupos e movimentos populares de base em pelo menos 47 bairros populares de Salvador. Nesse período, o trabalho realizado estava marcado pelo viés classista de compreensão das lutas sociais, com foco na organização dos trabalhadores urbanos e da contradição capital-trabalho. Reflexões sobre as questões identitárias, de gênero e de raça, bem como sobre território, eram tratadas como parte de um movimento mais amplo dos trabalhadores.

No período entre 1997 e 2007, destacam-se a assessoria à Articulação das Comunidades em Luta por Moradia (ACLM) (2002-2006), que envolveu cerca de onze associações comunitárias, e a assessoria direta a algumas comunidades que a integravam: Alto das Pombas, Bairro da Paz, Gamboa de Baixo, Marechal Rondon e São Dâmaso, todas ameaçadas por remoções forçadas, intervenções urbanísticas por parte do Estado, pela insegurança na posse da terra ou pelas violentíssimas incursões da polícia. Consoante a época, as lutas populares passaram a incorporar as dimensões de raça e gênero, refletindo a consolidação do afastamento entre os movimentos sindical e de bairro iniciado nos últimos anos da década de 1980.

A partir de 2007, consolida-se a aproximação entre o Ceas e o Movimento dos Sem Teto da Bahia (MSTB), iniciada em 2004, e a assessoria direta à Chácara Santo Antônio e à Articulação de Comunidades e Movimentos do Centro Antigo. Ocorre um movimento de afastamento gradual das comunidades anteriormente assessoradas, consolidado em 2010 em uma análise coletiva que apontou a necessidade de o Ceas direcionar sua pequena equipe para a luta pela moradia e para a permanência nos territórios. É este o eixo atual da assessoria do Ceas, a ser tratado em maior detalhe neste artigo.

2. A luta pela moradia digna e a permanência nos territórios

A vivência na cidade envolve a dimensão da reprodução das pessoas, da existência e das relações sociais no espaço urbano, envolvendo os bens de uso coletivo, como serviços e equipamentos. Contudo,

a cidade capitalista transforma a moradia e o solo urbano em mercadorias de alto custo. Para existir na cidade, é necessário acessar essas mercadorias por meio da lógica da propriedade privada: adquirir no mercado! Como (sobre)viver na cidade sem esses direitos básicos? Evidencia-se, portanto, o conflito pela produção, apropriação e uso do espaço urbano. Direito humano ou negócio? Quem consegue acessar o mercado formal de moradias não consegue arcar com os custos dos aluguéis sem sacrificar outros direitos fundamentais como a alimentação, e vive em áreas precárias ou ocupando áreas ociosas, em regra, desinteressantes para o mercado. Os assentamentos populares são o lugar de existência e resistência da maior parte da população.

Na contramão dos processos hegemônicos da produção capitalista da cidade, as classes populares constroem alternativas de sobrevivência, existência e resistência, e lançam mão de diversos recursos para reinventar o espaço. A partir da organização comunitária, pautam a construção de outro modelo de cidade, com outros valores. Lutam para garantir direitos fundamentais básicos, reconhecidos pela Constituição, por outras normas que a regulamentam e, também, por tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, ainda que sistematicamente violados.

Os territórios populares são espaços de histórias, territórios de vida, onde pulsa a luta por moradia, por melhorias nos bairros, pela permanência na área, para manter viva a cultura popular, para se manter vivo. Não apenas as ações populares, mas, também, os seus próprios territórios se apresentam como confronto e insurgência à produção capitalista hegemônica.

Em linhas gerais, as ações priorizadas pelo Ceas buscam contribuir para o fortalecimento da luta pelo direito à moradia e à cidade, dos sujeitos em busca da conquista e efetivação de direitos, e pela melhoria das condições de vida das comunidades; intervir no modelo de desenvolvimento urbano excludente e segregador, marcado pelo capital imobiliário que vem determinando a estrutura urbana e assumindo as funções estatais de planejamento e gestão urbana; confrontar a especulação imobiliária associada à ineficiência das políticas urbanas, em especial as políticas de moradia que reproduzem desigualdades e contribuem para aprofundar a especulação imobiliária e fortalecer as empresas do setor; combater a gentrificação e a eliminação da diversidade étnica e social existente (faxina étnica) no centro de Salvador, promovidas pela associação entre o Estado e o setor turístico-imobiliário.

Desde os princípios norteadores de sua ação, o Ceas entende que as mudanças sociais devem estar pautadas também pela equidade de gênero, étnica e geracional. O Ceas tem incorporado estas dimensões em sua prática pela necessidade de superação das relações desiguais de poder sobre as mulheres e jovens. No desenvolvimento das ações do Ceas, são promovidos métodos para seu empoderamento, buscando relações de gênero e de geração mais justas e equilibradas.

Para o Ceas, não é possível avançar em transformações estruturais sem reconhecer a diversidade das mulheres (camponesas, trabalhadoras da cidade, trabalhadoras rurais, indígenas, negras etc.) e tematizar a questão de gênero, fortalecendo o protagonismo das mulheres. Lutar contra uma opressão e não lutar contra as demais é alimentar uma estrutura que é, ao mesmo tempo, classista, racista e machista, que retorna em outro campo se todas não forem simultaneamente combatidas. Ao longo do desenvolvimento do trabalho de assessoria com a perspectiva de formação de lideranças femininas, observa-se, como resultado deste trabalho, que as mulheres passaram a assumir liderança de associações, movimentos populares e sociais, estando à frente destas organizações.

No campo da juventude, o Ceas desenvolve há bastante tempo assessoria através dos seus programas de formação para a renovação das lideranças das comunidades, dos movimentos sociais e grupos populares. A condição social e racial impõe aos jovens com quem o Ceas trabalha nas periferias de Salvador a negação ao mercado de trabalho, a um salário justo, à participação política, à educação de qualidade, ao acesso à saúde, ao lazer e, sobretudo, ao direito à vida.

A negação da cidade para a juventude negra periférica está explicitada nas tristes estatísticas sobre violência e conflitos urbanos. O Atlas da Violência de 2018 indica que, em 2016, a taxa de homicídios de negros foi duas vezes e meia superior à de não negros (16,0% contra 40,2%). Conforme o Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência, ano base 2015, o risco de um jovem negro ser vítima de homicídio no Brasil é 2,7 vezes maior que o de um jovem branco (ATLAS, 2018).

São comuns entre os jovens periféricos as dificuldades com educação formal, desemprego, baixa renda familiar. A organização social e comunitária tem se apresentado para alguns jovens como uma forma de lutar por seus ideais, por sua vida. Ante esta realidade, o Ceas vem realizando trabalhos de formação sociopolítica com a juventude, com vistas a potencializar a atuação dos jovens nas transformações na realidade dos seus territórios, bem como em intervenções no âmbito da política mais ampla.

3. Pluralismo jurídico, direito à cidade, assessoria popular e práticas territoriais insurgentes

O pluralismo jurídico caracteriza-se a partir de fenômenos diversos que se desenvolvem integradamente, dando especial destaque às formas e experiências de regulação da vida construídas por sujeitos coletivos, à sua legitimação como fontes de produção do direito em paralelo ao Estado, ao direito autoconstruído por sujeitos coletivos e autônomos (WOLKMER, 2001).

A partir destes elementos, nota-se que as práticas territoriais insurgentes desenvolvidas pelos movimentos de luta por moradia, ao quebrar com a hegemonia do planejamento tecnoburocrático e da ingerência capitalista sobre a produção do território, são instituintes de outros modos de produzir a cidade e a vida em sociedade, são o instrumento privilegiado de construção de formas próprias de existência, que apropriam-se a seu modo da cidade e do espaço urbano e criam, assim, novos conteúdos para o direito à cidade, que ultrapassam aquilo que está legalmente instituído hoje no Brasil. Esta atuação se percebe melhor quando inserida em um contínuo crescente em escala e abrangência.

A terra urbana é suporte material do direito à moradia. A construção de uma proteção contra as intempéries – ou seja, uma moradia, que mesmo improvisada com jornal, vãos de viadutos e pontes, papelão, marquises e sacos plásticos não deixa de ser uma moradia – é a primeira providência tomada por qualquer um que pretenda sobreviver nas cidades. É na casa que ocorre a maior parte das atividades de reprodução da vida humana (repouso, higiene pessoal, alimentação, parte da educação, parte do lazer, a maior parte da vivência afetiva etc.). A rua onde se localizam as casas populares faz parte da experiência íntima de cada um, dando-lhes segurança existencial, e compõe a parte da cidade onde se expressa o ser de cada indivíduo. A comunidade popular onde se localiza estas casas e ruas não é apenas o lugar da experiência e da ação das classes populares, mas também seu espaço vivido e sentido,

elemento parcialmente definidor de sua identidade, fonte de autoconhecimento e de responsabilidade social. Nas comunidades populares, a limitação de oportunidades, a pobreza, o isolamento relativo, a insegurança e o medo acabam por fortalecer as relações entre vizinhos como parte de uma rede de apoio mútuo entre as pessoas, que pela proximidade e solidariedade tornam-se parte fundamental da trama das relações sociais. Nos circuitos populares da economia que funcionam nas comunidades populares, a casa não é apenas o lugar onde se vive, mas também o lugar onde se trabalha; a comunidade popular não é apenas o lugar onde está a casa, mas o lugar onde se relaciona com clientes e fornecedores, onde se consegue oportunidades de aprendizado etc.

Esses elementos e muitos outros fazem das comunidades populares verdadeiros territórios populares de resistência, a partir dos quais toda a gente que integra as classes populares busca lutar cotidianamente pela sobrevivência, superando com muito esforço fatores contrários à dignidade da vida (racismo, sexismo, pobreza, desemprego, má inserção no mercado de trabalho, isolamento relativo da comunidade na malha urbana, dificuldades de transporte, má qualidade dos serviços públicos essenciais etc.). A partir da ocupação e da permanência nesses territórios populares de resistência, as classes populares intervêm no planejamento tecnoburocrático da cidade, seja através da ocupação de espaços anteriormente destinados às classes dominantes, seja através da resistência à apropriação de espaços com boa qualidade urbanística por estas mesmas classes dominantes, seja através da ocupação, do uso e da valorização de espaços antes desvalorizados. Nos três casos, impõem sérios bloqueios à ação desenfreada das empresas das cadeias imobiliária e turística ou, ao menos, retardam-na e questionam seus planos, e dão função social a imóveis que, de outro modo, seriam empregues por estas empresas com fins puramente especulativos.

Além de a resistência cotidiana ser o fundamento da construção das redes de apoio mútuo entre vizinhos e de um circuito econômico que funciona à margem da economia oficial para garantir a sobrevivência mínima de seus integrantes, ela ainda é a linha mestra que coze o espesso tecido social necessário ao sucesso das lutas abertas de resistência contra as investidas das empresas das cadeias imobiliária e turística – que vão desde as reintegrações de posse e as desapropriações voltadas para seus próprios interesses até subornos, falsificação de títulos de propriedade, perseguição por "seguranças", ameaças de morte, espancamentos e assassinatos, não raro em ritmo genocida. O tecido social formado pelas redes de apoio mútuo e pelos circuitos populares da economia potencializa na luta aberta de resistência a criação, entre as classes populares, de relações sociais novas, mais solidárias, coletivistas e igualitárias. Esta é uma condição necessária para que a superação dos graves problemas estruturais da sociedade brasileira entrelace-se com uma cultura política democrática e práticas institucionais capazes de barrar novos processos de elitização de dirigentes e apassivamento dos grupos, comunidades e movimentos sociais em luta por uma sociedade mais justa, solidária e igualitária.

É nesse contexto que os princípios norteadores da assessoria popular prestada pelo Ceas mostram-se frutíferos. No centro de memória do Ceas, percebe-se que das práticas urbanas questionadoras das intervenções urbanísticas e dos planejamentos excludentes e segregadores se formam territórios populares de resistência. Sem nunca pretender substituir os sujeitos, caminhando a seu lado na construção de modelos alternativos de sociedade e de vida, o Ceas participou ativamente da construção do território atual de Salvador ao robustecer as lutas populares urbanas ao longo de cinquenta e um anos, e continuará a fazê-lo enquanto as muitas formas de viver das classes populares forem construídas.

Referências

CEAS – CENTRO DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL. Notas sobre a assessoria popular. *Cadernos do Ceas*. Salvador, n. 84, mar./abr. 1983. p. 23-32.

CEAS – CENTRO DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL. Movimentos sociais e poder popular. *Cadernos do Ceas*. Salvador, n. 89, jan./fev. 1984. p. 11-15.

CEAS – CENTRO DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL. Colcha de Retalhos (editorial). *Cadernos do Ceas*. Salvador, n. 230, abr./jun. 2008. p. 05-09.

DAVIS, Angela. As mulheres negras na construção de uma nova utopia. *Geledés*, 12 jul. 2011. Disponível em: https://www.geledes.org.br/as-mulheres-negras-na-construcao-de-uma-nova-utopia-angela-davis/. Acesso em: 05 nov. 2011.

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. *ATLAS da violência*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_ content&view=article&id=33410&Itemid=432. Acesso em: 26 fev. 2019.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência 2015*: juventude viva – mortes matadas por armas de fogo. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015.pdf. Acesso em: 12 nov. 2018.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico*: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001.

Capítulo 34

Um projeto histórico de liberdade: a experiência dos ciganos Calon do bairro São Gabriel, em Belo Horizonte – MG, no processo de regularização fundiária

Priscila Paz Godoy

1. Introdução

O presente capítulo apresenta, sob o cenário de um processo de regularização fundiária e a partir de elementos espaciais e territoriais, a experiência dos assim chamados(as) ciganos(as) da comunidade Calon, do bairro São Gabriel, em Belo Horizonte/MG, que saem do encapsulamento para resistirem ao projeto "civilizatório" do Estado e a lógica de mercado. Trata-se de uma concepção (do Estado e do mercado) essencialista da cultura, que associa o estereótipo nômade do povo cigano à ideia biológica de "raça" e que, por consequência, reverbera na racialização desse povo e do espaço urbano como signo de segregação e exclusão social. Para tanto, a comunidade "Calon do São Gabriel", como é mais conhecida, protagoniza seu projeto histórico próprio, subvertendo todos os estereótipos sobre ela lançada, quando reivindica, mediante deliberação interna, um direito libertador, que é o de ir e vir e de permanecer no mesmo lugar, onde está há quase 30 (trinta) anos.

Assim, para a confecção do presente texto, trago elementos extraídos do processo de regularização fundiária dos Calon do São Gabriel, como os inquéritos civis públicos[1] e o laudo

[1] Inquérito Civil Público nº 1.22.000.001978/2012-18 (MINAS GERAIS, 2011) e Inquérito Civil Público nº 1.22.000.000577/2012-41 (MINAS GERAIS, 2012), ambos do 27º ofício da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em Minas Gerais, Ministério Público Federal.

antropológico,[2] elaborado pelo Núcleo de Estudos de Populações Tradicionais e Quilombolas (NuQ), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), da pesquisa de campo, realizada em 2014, para a minha dissertação de mestrado,[3] concluída e defendida em 2015 (GODOY, 2015) e do livro[4] de minha autoria, publicado em 2016 (GODOY, 2016).

Nesse sentido, para a contextualização do tema, faço aqui uma breve abordagem acerca do termo *cigano*, adotado de modo generalizado e reducionista, pela sociedade majoritária, que despreza a compreensão de sua pluralidade e, portanto, de suas diferenças. Existem, no Brasil, pelo menos, três grandes etnias: Calon, Rom ou Roma e Sinti. Os ciganos da etnia Calon ou Kalé (a palavra, em *romani*, significa preto, no masculino), falam a língua caló e vivem, principalmente, em Portugal e na Espanha, onde são conhecidos, vulgarmente, como Gitanos. No decorrer dos tempos, se espalharam por outros países da Europa e foram deportados ou migraram para a América do Sul. No Brasil, compõem a etnia mais numerosa. Os ciganos da etnia Rom ou Roma,[5] falam a língua *romani*. O adjetivo *romani* é empregado tanto para a língua quanto para a cultura. Dividem-se em Kalderash, Matchuaia, Lovari, Curari, Ursari e tantas outras divisões e são predominantes nos países da Europa Oriental, mas, a partir do século XIX, migraram para outros países europeus e, inclusive, para as Américas. Os ciganos da etnia Sinti falam a língua *sintó* e são encontrados na Alemanha, Itália e França, onde também são chamados Manouch (em *romani* significa ser humano).

Estima-se que, no Brasil, a população dos assim chamados(as) ciganos(as) seja de, aproximadamente, 500 mil, conforme estudo divulgado no Relatório Executivo da I Semana Nacional dos Povos Ciganos pela Secretaria de Promoção e Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR),[6] do Ministério da Justiça, do governo federal. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que é o órgão responsável pelo censo demográfico não realiza a pesquisa censitária dos(as) assim chamados(as) ciganos(as).

A despeito de sua importância, os dados históricos produzidos tendem a ser distorcidos pela visão etnocêntrica e racista.[7] A Constituição Federal de 1988 não faz menção expressa aos(as) assim chamados(as) ciganos(as) que, somente a partir de 1993, passaram a constar de documentos governamentais.[8] Em 24 de maio de 2006, o governo federal instituiu o Dia Nacional do Cigano.

---

[2] Relatório antropológico, elaborado a pedido da Defensoria Pública da União/MG, que integra o ICP nº 1.22.000.001978/2012-18, MPF/ PRMG (LIMA *et al*., 2011, pp. 144-165).

[3] Dissertação de mestrado acadêmico intitulada *A Racialização dos ciganos e a experiência dos Calon de Belo Horizonte como sujeitos coletivos de um projeto histórico de liberdade* (GODOY, 2015).

[4] O livro *O povo invisível*: os ciganos e a emergência de um direito libertador foi publicado com a indicação junto a editora de Edmundo Antônio Dias Netto Júnior, procurador da República em Minas Gerais, Ministério Público Federal (GODOY, 2016).

[5] De acordo com Teixeira (2008, p. 10), Rom é substantivo singular masculino, que significa homem e, em determinados contextos, marido, sendo sua forma plural Roma, e no feminino *Romni* e *Romnia*.

[6] Informação disponibilizada no site da Associação Internacional Maylê Sara Kalí (AMSK, 2013).

[7] No Brasil, o Senado Federal tem em seu arquivo histórico o Decreto nº 3.010, assinado pelo então Presidente Getúlio Vargas em 1938, um ano após a instalação do Estado Novo. A norma restringia a entrada de estrangeiros no país e impedia que "indigentes, vagabundos, ciganos e congêneres" ingressassem em território brasileiro (BRASIL, 1938).

[8] O art. 2º da Resolução nº 6, de 16 de dezembro de 1993, do Conselho Superior do Ministério Público Federal criou a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão dos Direitos das Comunidades Indígenas e Minorias, e incluiu as "comunidades negras isoladas" (antigos

Com efeito, quando se fala de minorias, ninguém se lembra dos(as) assim chamados(as) ciganos(as). Trata-se de uma minoria alijada pela sociedade majoritária e pelo poder público, que a negligencia, porque não investe em políticas públicas específicas, dificultando o acesso dessa minoria à educação, à saúde, à alimentação, à moradia, ao trabalho e a tantos outros direitos sociais previstos no art. 6º da Carta Magna de 1988[9] (BRASIL, 1988).

2. Entre o ir e o vir, o direito de permanecer: o processo de regularização fundiária da comunidade Calon do São Gabriel

O início do processo de regularização fundiária[10] do espaço-território dos ciganos Calon do São Gabriel está diretamente relacionado a um potencial conflito de interesses, gerado pelo próprio poder público, em uma área não operacional da extinta Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), que é ocupada por famílias ciganas há quase três décadas. Ao longo desse período, se deslocaram compulsoriamente, na mesma área, por quatro vezes, em todas atendendo a ordens de agentes públicos do município de Belo Horizonte para demandas como, por exemplo, a construção da Estação do metrô São Gabriel e do Centro Cultural Multiuso Via 240. Esta lógica ganha força quando a área que essa comunidade Calon ocupa é pretendida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT).

No ano de 2010, o DNIT noticiou a existência de um projeto de duplicação do Anel Rodoviário e, em parceria com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, indicou a área do acampamento Calon para realocação de famílias não ciganas de baixa renda, ocupantes da faixa de domínio público a ser atingida.

Em junho de 2011, a Defensoria Pública da União (DPU) emitiu uma Recomendação para a Superintendência do Patrimônio da União no estado de Minas Gerais (SPU/MG) abster-se de adotar quaisquer medidas que representassem uma violação ao território da comunidade Calon do São Gabriel. No entanto, em resposta, a Consultoria Jurídica da União (CJU/MG),[11] baseada unicamente em verbete de dicionários, argumentou que:

> 1. Embora as comunidades ciganas que respeitem suas características e tradições possam, a princípio, vir a ser consideradas tribos, não resta comprovada a condição de ciganos

quilombos) e as minorias ciganas (BRASIL, 1993). No entanto, essa Resolução de 1993 foi revogada pela Resolução nº 20, de 6 de fevereiro de 1996, de modo que o termo "minorias ciganas" foi substituído por "comunidades tradicionais", conforme se infere do inciso VI, do art. 2.º, dessa Resolução de 1996 (BRASIL, 1996).

[9] O art. 6º, da CF/1988, dispõe que: "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" (BRASIL, 1988).

[10] Procedimentos extrajudiciais: Inquérito Civil Público nº 1.22.000.001978/2012-18 (MINAS GERAIS, 2011) e Inquérito Civil Público nº 1.22.000.000577/2012-41 (MINAS GERAIS, 2012), ambos do 27.º Ofício da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em Minas Gerais, Ministério Público Federal; e processo nº 57367-09.2013.4.01.3800, da 7ª Vara da Justiça Federal de Minas Gerais.

[11] Parecer 0805/2011/CJU-MG/CGU/AGU, de 26/07/2011, que compõe os autos do Inquérito Civil Público nº 1.22.000.001978/2012-18 (MINAS GERAIS, 2011).

do referido grupo defendido pela Associação Guiemos Calons. Vejamos o conceito extraído do dicionário, contendo as principais características do povo cigano:

Ciganos (http://www.priberam.pt/dlpo/default.aspx?pal=cigano) s.m.pl.
Povo *nómada*, de origem asiática, que se espalhou pelo mundo, exercendo muitas vezes profissão de vendedor ambulante e de negociante de gado.

Cigano (http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=cigano)
ci.ga.no - *adj sm1 Etnol* Diz-se de ou *povo nômade*, originário do Noroeste da Índia, que emigrou para a Europa Central e que, atualmente, encontra-se presente com sua cultura e costumes, em vários países do Ocidente. Dedica-se ao comércio de cavalos, música, prática das artes divinatórias, artesanato, venda de miudezas etc.; calom, zíngaro.

2. Em análise dos autos, verifica-se apenas que as pessoas que supostamente pertencem a comunidade cigana vivem há mais de 20 anos numa mesma localidade, ou seja, tem residência fixa, característica esta que serve apenas para afastar seu enquadramento como ciganos, que culturalmente são povos nômades.

3. Ademais, seria incoerente falar-se em concessão de residência fixa aos supostos ciganos, em garantia ao direito de habitação e moradia de sua tribo, quanto a principal característica desta é o fato dela ser nômade! Deste modo, inconsistentes e insuficientes os argumentos apresentados pela Defensoria Pública da União, para amparar o direito pleiteado, sendo inaplicáveis o *Decreto nº 5.051/2004*[12] e a *Convenção nº 169 da OIT* ao presente caso. (MINAS GERAIS, 2011, p. 81-82).

Com efeito, a elaboração de um laudo antropológico, em 2011,[13] pelo Núcleo de Estudos de Populações Tradicionais e Quilombolas (NuQ), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), possibilitou à DPU encaminhar um pedido de revisão do referido parecer da CJU/SPU, cuja concepção monista do direito essencializou e congelou a comunidade Calon do São Gabriel como ciganos nômades, conforme se pode inferir da resposta da CJU/MG acima destacada.

A Defensoria Pública da União/MG também apresentou argumentação no sentido de mostrar que a "Associação Guiemos Kalons"[14] constitui-se como comunidade tradicional ou de povo tribal,

[12] O Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (BRASIL, 2004).

[13] Relatório antropológico, elaborado a pedido da Defensoria Pública da União/MG, que integra o ICP nº 1.22.000.001978/2012-18, MPF/PRMG (LIMA *et al*., 2011, pp. 144-165), escrito por: Alexandre Sampaio, Bruno Vasconcelos, Deborah Lima, Fernanda de Oliveira, José Candido, Maria Luíza Lucas, Mariana Frizeiro, Maurício Filho, Paula Pimenta, membros do Núcleo de Estudos de Populações Quilombolas e Tradicionais (NuQ), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A coordenação dos trabalhos foi de Deborah Lima, professora do Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais. As fotos são de Bruno Vasconcelos, em agosto de 2011.

[14] O pleito dos *Calon* do São Gabriel é apoiado pela Associação Guiemos Kalon (AGK), criada em 29 de maio de 2011.

e, por isso, aplicável o Decreto nº 5.051/2004 e a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais.

A questão foi extensamente discutida sob o ponto de vista jurídico, tanto pela CJU/MG quanto pela DPU/MG, e concluiu-se que não há ilegalidade na destinação da área à comunidade Calon, que deve ter seus direitos reconhecidos como formas próprias de expressão e modos de viver, criar e fazer e desde que observadas as regras colocadas para os imóveis oriundos da extinta RFFSA.[15]

A partir da ação estatal (do DNIT e da Prefeitura do Município de Belo Horizonte), além da reação da comunidade Calon do São Gabriel, representada pela Defensoria Pública da União, por meio da Associação Guiemos Kalons, em permanecer no mesmo local onde está há quase três décadas, surgem reivindicações como moradia adequada as suas especificidades culturais, assim como proteção das barracas contra as violações sofridas pela polícia, que nelas adentram sem consentimento ou mandado judicial e, em alguns casos, sem identificação. No entanto, a principal reivindicação dessa comunidade Calon é pelo direito de ir e vir e de permanecer, de modo a preservar a respectiva autonomia deliberativa (liberdade), sem a intervenção estatal. Nessa disputa, a comunidade Calon do São Gabriel, de forma criativa e inédita, sai da (in)visibilidade, estrategicamente, como primeira chave de diálogo com o Estado.[16] Ora, de um modo geral, para os(as) assim chamados(as) ciganos(as) o nomadismo facilita as estratégias de invisibilidade e fluidez, fundamental para um povo que sempre foi perseguido. Portanto, nesse contexto, permanecer é o ato máximo de resistência!

3. Entre os espaços público e privado – os Calon do São Gabriel

A dinâmica da comunidade Calon do São Gabriel é constituída por um grupo fluido, organizado em rede, e de composição variável, porque relativa às mobilidades laboral e sociocultural. Ainda, essa dinâmica está associada ao tipo de relacionamento que estabelecem com os não ciganos, os "outros". Apesar das dificuldades, a escolha da comunidade Calon foi pelo "direito de permanecer"[17] no bairro, pela importância que o pouso na cidade adquiriu para suas vidas.

Quase sempre, os espaços público e privado, entre os assim chamados(as) ciganos(as), são antagônicos ao do resto da sociedade, do Estado e da lógica de mercado. Assim, para os Calon do São Gabriel, a rua é um espaço de circulação e pausa no movimento, um lugar; para a sociedade não cigana, no entanto, o ambiente das edificações distingue os locais de trabalho e de moradia. Os Calon desconhecem essa forma de viver o projeto "civilizatório", porque os espaços privado e público se

[15] Nota Técnica nº 335-2013/CGHRF/DEDES/SPU-MP, que integra ICP nº 1.22.000.001978/2012-18, (MINAS GERAIS, 2011, p. 199-205).

[16] Os Calon do São Gabriel participaram de diversas atividades com o poder público, dentre elas, destaca-se a audiência realizada no Espaço Cultural do Acampamento Cigano Guiemos Kalons, conforme ata da audiência de 26/05/2014 da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC/MG), referente ao ICP nº 1.22.000.001978/2012-18 e ao ICP nº 1.22.000.000577/2012-41, (MINAS GERAIS, 2011, p. 633-650).

[17] O "direito de permanecer" diz respeito a uma categoria nativa dos Calon de São Gabriel, apreendida durante a pesquisa de campo da minha dissertação de mestrado (GODOY, 2015).

misturam e se confundem. Os acampamentos, em terrenos privados ou públicos, não interferem no seu sentido simbólico, enquanto experiência mais íntima, uma vez que as barracas e a solidariedade entre as famílias são os elementos que tornam ou não portáteis esses territórios, indicando que aquele espaço é cigano, como no caso da comunidade Calon do São Gabriel. No entanto, essa forma de apropriar-se do espaço inquieta o projeto "civilizatório" do Estado, porque contraria as normas da sociedade não cigana, do Estado e da lógica do mercado.

Dessa forma, é de fundamental importância compreender que este processo de regularização fundiária propiciou, de certo modo, voluntário ou não, mas principalmente estratégico, a visibilidade desses Calon junto ao poder público. Os Calon do São Gabriel saem do encapsulamento e passam a protagonizar um projeto próprio sobre a ressignificação de sua identidade a partir de elementos espaciais e territoriais, no Brasil urbano.

A lógica da ação estatal, especialmente evidenciada no processo de regularização fundiária dos Calon do bairro São Gabriel (Belo Horizonte – MG), baseia-se em uma concepção essencialista da cultura e do nomadismo como um costume ou traço cultural congelado, por ser considerado um atributo natural e constitutivo do povo cigano. Além disso, há uma tendência do poder público em desconsiderar os acampamentos ciganos como o lugar mais importante para eles, pelo fato de serem percebidos como "acostumados a mudarem de lugar" (MINAS GERAIS, 2011, p. 150). Os Calon do São Gabriel guardam longa história de preconceito e discriminação com o poder público. Entretanto, nos últimos anos, estão acrescentando a essa história

> o protagonismo pela reivindicação de direitos, do direito a ter direitos, de ficarem onde estão e de ficarem em condições dignas, com respeito a suas formas de ser e viver e, note-se, com autonomia para dizerem seu modo de vida, sobre quem são, o que querem preservar ou mudar (BRASIL, 2013, p. 3).

Com efeito, o pleito[18] dos Calon pelo direito de permanecer no lugar, hoje chamado São Gabriel II, representa a liberdade entre o movimento, as viagens, e a possibilidade de ficar em um pouso estável, em condições favoráveis. A estabilidade aqui se faz necessária para realização das aspirações particulares, frutos de escolhas feitas pelos próprios Calon que resolveram parar no lugar sob a alegação de não terem mais a mesma mobilidade como de antigamente, porque já não existem lugares disponíveis, permitidos ou acessíveis para montar as tendas – nem nas redondezas do bairro, nem em outros locais (LIMA *et al.* 2011, p. 160 *apud* GODOY, 2016). Também, valorizam o pouso atual porque estão lá há muitos anos e têm bons relacionamentos com a vizinhança. Sentem que melhoraram de vida, pois têm acesso ao posto de saúde local, as crianças frequentam as escolas; conseguem trabalhos informais como faxinar, lavar roupa, limpar terreiros de vizinhos.

[18] O pleito dos *Calon* de São Gabriel é apoiado pela Associação Guiemos Kalon (AGK), criada em 29 de maio de 2011.

4. Liberdade: um projeto histórico

A apropriação do espaço pelos Calon, como já dito, incomoda o projeto "civilizatório" da sociedade não cigana, que é regido pela lógica de Estado e de mercado e cuja pretensão consiste na padronização do espaço, em contraposição ao projeto dos Calon do São Gabriel que têm seus territórios delimitados por fronteiras subjetivas e existenciais. No contexto do processo de regularização fundiária em comento, infere-se que a comunidade Calon sai estrategicamente da (in)visibilidade, à procura de uma chave de diálogo com o poder público. Para tanto, buscam a restituição de sua autonomia deliberativa (liberdade), violada pelo Estado, para a construção do seu projeto histórico próprio, que é o direito de ir e vir e de permanecer no mesmo lugar onde estão há quase três décadas.

Aqui, pois, se estabelece um diálogo fundamental entre o robusto processo de expansão do direito e de articulação entre horizontes culturais particulares. Daí emerge, portanto, um direito libertador, capaz de uma legalidade alternativa, e resultado da prática social, apoiada nas necessidades essenciais dos novos sujeitos coletivos, insurgentes e em constante afirmação. Em Lyra Filho (1982, p. 24), esse processo é descrito da seguinte forma:

> O Direito, em resumo se apresenta como positivação da liberdade conscientizada e conquistada nas lutas sociais e formula os princípios supremos da Justiça Social que nela se desvenda. Por isso é importante não confundi-lo com as normas em que venha a ser vazada, com nenhuma das séries contraditórias das normas que apareçam na dialética social. Estas últimas pretendem concretizar o Direito, realizar a Justiça, mas nelas pode estar à oposição entre a Justiça mesma, a Justiça Social atualizada na História, e a "justiça" de classes e grupos dominadores, cuja ilegitimidade não desvirtua o "direito" que invocam. Também é um erro ver o Direito como pura restrição à liberdade, pois ao contrário, ele constitui a afirmação da liberdade conscientizada e viável, na coexistência social; e às restrições que impõe à liberdade de cada um legitimam-se apenas na medida em que garantem a liberdade de todos. A absoluta liberdade de todos, obviamente, redundaria em liberdade de ninguém, pois tantas liberdades particulares atropelariam a liberdade geral.

Por isso, para Lyra Filho (1983 *apud* SOUSA JUNIOR, 2008, p. 125), a liberdade é "tarefa que se realiza, na História, porque não nos libertamos isoladamente, mas em conjunto".

> A liberdade como possibilidade de ser, como a abertura para a tomada de decisões em todos os níveis de existência, como consciência da natureza e do mundo, com repercussões atitudinais, embora decantada em prosa e verso e retoricamente desejada, pelos riscos que impõe, pelos compromissos éticos que implica e pela solidariedade que desencadeia, é algo que amedronta, que desinstala, retirando a comodidade da liberdade alienada, a mornitude das decisões delegadas, e a feliz apatia de quem não deseja tomar consciência do que é o mundo e do que nele acontece. (AGUIAR, 2000, p. 254 *apud* SOUSA JUNIOR, 2008, p. 125).

Conforme Sousa Junior (2008, p. 128), "Roberto Lyra Filho identificou, ainda, em seu trabalho, os direitos humanos como o vetor dialético desse processo de conscientização histórica". Os direitos humanos, em sua concepção,

> emergem como síntese jurídica e critério de avaliação das emergências de normatividades [, que] [...] apontam para uma essencialidade caracterizadora do próprio homem e como medida de aferição não alienante das relações sociais que se estabelece. […] E o que é essencial no homem […] é a sua capacidade de libertação: "O processo social, a História, é um processo de libertação constante (se não fosse, estávamos, até hoje, parados, numa só estrutura, sem progredir) […]. Dentro do processo histórico, o aspecto jurídico representa a articulação dos princípios básicos da Justiça Social atualizada, segundo padrões de reorganização da liberdade que se desenvolvem nas lutas sociais do homem". (SOUSA JUNIOR, 2008, p. 128-129).

Portanto, depreende-se do cenário do processo de regularização fundiária, que a racialização dos Calon do São Gabriel está tão diretamente vinculada ao espaço-território que estes deixam de ser vistos como nômades. No entanto, a permanência de um povo não depende da repetição de suas práticas, porque os costumes desse povo são submetidos a escrutínio e deliberação constantemente. Povo é um sujeito coletivo dinâmico, que deve ser compreendido como vetor histórico, enquanto agente coletivo de um projeto histórico, que se percebe como proveniente de um passado comum, mas que constrói um futuro também comum, que compartilha uma história (SEGATO, 2014), aqui chamada liberdade, de ir e vir e de permanecer. E o "ensaio da positivação da liberdade conscientizada e conquistada no processo de criação das sociedades, na trajetória emancipatória do homem" são, em síntese os direitos humanos, "lutas sociais concretas da experiência de humanização" (SOUSA JUNIOR, 2008, p. 253).

Assim, o Estado racializador tem o dever de restituir a autonomia deliberativa (liberdade) desses sujeitos coletivos, atentando-se ao modo como os Calon do São Gabriel se relacionam, mediante sua experiência mais íntima, com o espaço-território, sem, no entanto, segregá-los ou excluí-los. O Estado tem o dever de consultá-los e de escutá-los, de modo a planejar e gestar o espaço urbano e sua articulação com as legislações urbanas, sem priorizar a lógica avassaladora de mercado, incluindo os(as) assim chamados(as) ciganos(as) nesse outro processo.

Referências

AGUIAR, Roberto. *Os Filhos da Flecha do Vento*: pertinência e rupturas. Brasília: Letraviva, 2000.

AMSK - Associação Internacional Maylê Sara Kalí. *1ª Semana Nacional dos Povos Ciganos*. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.amsk.org.br/imagem/eventos/24Maio2013/AMSKBrasilCigano2013.pdf. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União, Brasília, 05 out. 1988. N. 191-A, p.1.

BRASIL. *Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004*. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Diário Oficial da União, Brasília, 20 abr. 2004. p. 01.

BRASIL. *Decreto nº 3.010, de 20 de agosto de 1938*. Regulamenta o Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938, que dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 22 ago. 1938.

BRASIL. *Resolução CSMPF nº 6, de 16 de dezembro de 1993*. Cria as Câmaras de Coordenação e Revisão no Ministério Público Federal. Diário da Justiça, Brasília, 22 dez. 1993. n. 243, p. 28419.

BRASIL. *Resolução CSMPF nº 20, de 06 de fevereiro de 1996*. Estabelece normas relativas à organização e funcionamento das Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Diário da Justiça, Brasília, 07 fev. 1996, n. 27. p.1939.

BRASIL. *Ministério Público Federal*. Nota Técnica nº 6, PFDC/CAM/EB nº 07/2013. Brasília, 06 ago. 2013.

GODOY, Priscila. *A racialização dos(as) ciganos(as) e a experiência dos Calon de Belo Horizonte como sujeitos coletivos de um projeto histórico de liberdade*. 265 p. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

GODOY, Priscila. *O povo invisível*: os ciganos e a emergência de um direito libertador. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

LIMA, Deborah; SAMPAIO, Alexandre; VASCONCELOS, Bruno; OLIVEIRA, Fernanda de; CANDIDO, José; LUCAS, Maria Luíza; FRIZEIRO, Mariana; FILHO, Maurício; PIMENTA, Paula. *Relatório Antropológico sobre o Grupo Cigano Calon do Bairro de São Gabriel, Belo Horizonte*. MINAS GERAIS. Ministério Público Federal. Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em Minas Gerais. ICP no 1.22.000.001978/2012-18. Belo Horizonte, MG, 2011.

LYRA FILHO, Roberto. Humanismo Dialético. *Direito & Avesso*, Brasília, ano II, n. 3, jan./jun., 1983.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

MINAS GERAIS. *Ministério Público Federal*. Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em Minas Gerais. ICP no 1.22.000.000577/2012-41. Belo Horizonte, MG, 2012.

MINAS GERAIS. *Ministério Público Federal*. Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em Minas Gerais. ICP no 1.22.000.001978/2012-18. Belo Horizonte, MG, 2011.

SEGATO, Rita Laura. La Perspectiva de la Colonialidad del Poder y el giro descolonial. *In*: CORAGGIO, José Luis; LAVILLE, Jean-Louis. *Reinventar la izquierda en el siglo XXI*: hacia un dialogo norte-sur. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140918020441/ReinventarLaIzquierda.pdf. Acesso em: 21 dez. 2018.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Direito como Liberdade*: O Direito Achado na Rua. Experiências Populares Emancipatórias de Criação do Direito. 238 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

Capítulo 35

Participação social na revisão do Plano Diretor de Palmas – TO: o Judiciário diante de sua função política

João A. Bazzoli
Nayara Gallieta Borges

Se o Direito não nascer da rua, se a legalidade não nascer da informalidade e na periferia, [...] e assim, sem uma perspectiva [...] instaurada pelas lutas por reconhecimento e inclusão, ao ganhar os fóruns oficiais, não ganhar o centro do sistema político, e não se traduzir em decisões participadas, como falar-se em legitimidade democrática?
(SOUSA JUNIOR, 2008).

1. Introdução

Por compreender a importância da participação popular na revisão do Plano Diretor de Palmas – TO, este artigo objetiva analisar o desenvolvimento do processo desde o seu procedimento de instalação (Decreto nº 1.089, de 6 de agosto 2015) até a final aprovação e promulgação da lei (Lei complementar de nº 400, de 2 de abril e 2018). Assim, destaca-se dois pontos fundamentais na abordagem deste tema. O primeiro trata dos mecanismos de luta social que buscaram incorporar a vontade popular a este processo de revisão. O segundo, da maneira como o sistema de justiça, especificamente o Poder Judiciário, conduziu e reagiu às maneiras de dizer o direito. Foi possível constatar, com o estudo, que o Poder Judiciário no estado do Tocantins ainda se encontra muito distante das demandas populares e insensível à vontade da sociedade, como fruto de sua própria história e evolução.

2. O histórico da revisão do Plano Diretor do município de Palmas – TO: percepções sociais

A concepção de participação popular no processo de revisão dos Planos Diretores das cidades é recente no Brasil e tem como base fundante a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 –, e as resoluções emitidas pelo Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES), vinculado ao Ministério das Cidades.

Nesse sentido, o Plano Diretor é um importante instrumento de planejamento, um projeto social e político para a sociedade de determinado município. Para Palmas – TO, a revisão do Plano Diretor deveria ser de fundamental importância social, pois a cidade passou por um processo de ocupação desordenado, induzido pela retenção de terras urbanas especulativas. Neste viés, a obstinação do poder público em praticar e fomentar a especulação imobiliária terminou por impulsionar a segregação social, atualmente revelada pelos vazios urbanos centrais que negam a função social da propriedade e da cidade (SOUSA, 2015).

Entretanto, sem a observância deste contexto, o Executivo municipal instalou o processo de revisão do plano diretor em agosto de 2015 e, em setembro, publicou a chamada para realização de três audiências públicas, programadas para outubro. Complementando o flagrante equívoco, anunciou a remessa concluída do processo para a Câmara de Vereadores, em novembro, com expectativas de obter a aprovação do plano diretor, até início de dezembro. Denota-se a clara intenção de tramitar o processo de revisão de maneira discreta, restrita e fechada a poucos participantes, fator que reduziria o acesso da população à proposta formulada e apresentada pela prefeitura na ocasião da instalação da revisão.

A partir de então, entidades de atuação ligadas ao urbanismo e ao direito à cidade, movimentos sociais e grupos de pesquisa e extensão de universidades se mobilizaram para que as diretrizes legais fossem cumpridas pela prefeitura. Destacam-se, nesse momento, duas movimentações importantes com o intuito de estancar o avanço desmedido e deslocado de eixos regulamentadores. A primeira constituiu uma denúncia pública do coletivo Palmas Participa,[1] no qual afirmou que tais procedimentos estariam se "caracterizando claramente [por] existir um produto pronto a ser apenas legitimado pela população" (BAZZOLI, 2017, p. 2). A segunda movimentação foi a recomendação nº 1/2015, expedida pelo Ministério Público estadual, que solicitou a suspensão imediata das audiências públicas marcadas e requereu providências no sentido dos procedimentos de revisão se assentarem nos eixos regulamentadores federais,[2] especialmente no campo de tratativa da participação da população (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS, 2015).

[1] O Palmas Participa foi cadastrado na Universidade Federal do Tocantins – UFT – como Projeto de Extensão com a finalidade de contribuir efetivamente para a construção de um projeto de democracia participativa a partir das realizações de rodas de conversa, reuniões, colóquios, seminários, oficinas e mesas redondas estruturadas por uma agenda de resultados com a finalidade de instrumentalizar e qualificar as discussões propostas sobre Palmas, não abrindo mão da participação ampla da sociedade. Composta por entidades, instituições e seguimentos da sociedade interessados pela cidade, se constitui em relevante movimento de resistência contra as imposições do mercado imobiliário. Para mais informações, consulte o site: http://palmasparticipa.blogspot.com.br/p/blog-page.html.

[2] O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 e estabelece, além de uma ideia democrática de gestão das cidades, que a política urbana deve ser executada "em prol da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio

A partir dessas movimentações iniciais, houve avanços e recuos. Entretanto, o processo de revisão, em razão de protelações resultantes de confrontos administrativos e pedidos judiciais, seguiu a passos menores, mas caminhou o suficiente para encerrar-se em abril de 2018. Ocorre que a legislação aprovada se mostrou, mesmo diante de forte intervenção da sociedade, sem qualquer avanço em relação às pretensões populares, tanto aquelas de cunho participativo, quanto as de interesse social.

Durante o trâmite do processo de revisão (2015 a 2018), ocorreram várias intervenções do Ministério Público estadual e foram expedidas recomendações pontuando questões que estavam em desacordo com a legislação vigente, sendo a maior parte ligada à efetiva participação social.[3] Entretanto, os esforços empreendidos pela sociedade civil organizada e Ministério Público estadual, no sentido de apontar para o Executivo municipal as incorreções e de propor adequação ao processo de revisão à Lei Federal e às resoluções do CONCIDADES e do Estatuto das Cidades, foram ignoradas.

Diante disso, o Ministério Público estadual ajuizou uma Ação Civil Pública (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS, 2017), na qual requereu em pedido liminar a suspensão das audiências públicas até o restabelecimento da devida divulgação e a participação popular no processo revisional. Quanto ao mérito, requereu que a participação popular fosse assegurada nos termos da legislação vigente, a nulidade das atividades realizadas relacionadas ao processo de revisão (até o mês de setembro de 2017) e a oitiva devidamente informada da população para elaboração do texto final, entre outros pedidos.

Interessante frisar que o próprio Ministério Público requereu o ingresso como *amicus curiae* no processo para quatro instituições, sendo que apenas uma foi deferida: o Conselho de Arquitetura e Urbanismo. Este fato limitou significativamente o poder de sujeitos coletivos de direito em intervir na ação, via ação política, com vistas a buscar a transformação social, a ampliação da cidadania e a possibilidade de enunciar o direito.[4]

Como resultado da Ação Civil Pública impetrada, foi negado o pedido liminar pelo Poder Judiciário, que se fundou na compreensão, a despeito das provas apresentadas, de que "reuniões públicas acontecem, e que são formadas comissões para acompanhamento dos projetos" (TRIBUNAL DE

ambiental", no artigo 1º, parágrafo único, dessa lei. É importante salientar que os mesmos artigos da Constituição disciplinaram sobre: o direito às cidades sustentáveis, traduzido na lei federal como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte coletivo urbano, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (BRASIL, 1988).

[3] As recomendações foram, em apertada síntese, as seguintes: a) criação inicial de um Núcleo Gestor composto na integralidade por representantes do poder público municipal; b) reformulação do Núcleo Gestor sem a observação da paridade necessária de representações da sociedade civil organizada e movimentos populares; c) embora tenho sido criada uma "Comissão Especial" para desempenhar atribuições correlatas ao Núcleo Gestor, houve denúncia de que haviam ilegalidades na condução dos trabalhos; d) substituições de membros da Comissão Especial, de novembro de 2015 a abril de 2017, sem apresentação de justificativas; e) insuficiência de divulgação dos trabalhos do processo de revisão do Plano Diretor, denunciado pela Câmara de Vereadores e pela Mídia Local (documentos nos autos do processo); f) ausência de mobilização de vários setores da sociedade e baixo nível de participação popular, percebida no pequeno número de pessoas que compareciam às audiências públicas; g) ausência de referência na proposta de revisão do Plano Diretor da integração de políticas públicas do município (como, por exemplo, Plano de Mobilidade Urbana, Plano de Arborização, Plano de Saneamento Básico, Plano de Defesa Civil, entre outros).

[4] Alerta-se para que sujeitos participantes e atuantes possam levar suas experiências e vivências na perspectiva de enunciarem direitos, contudo, nem todos os sujeitos conseguem se fazer representados e reconhecidos nas esferas institucionais. Por isso, precisamos "romper com o modelo liberal e dogmático que reconhece o Estado como principal fonte do Direito". É no cotidiano de suas práticas que se busca ampliar as experiências democráticas e emancipatórias do direito e, sobretudo, das instituições (PRATES, 2015, p. 136).

JUSTIÇA DO TOCANTINS, 2017). Portanto, com este entendimento, o Poder Judiciário validou as reuniões questionadas pelo autor. Houve o entendimento de que os dados apresentados pela prefeitura seriam suficientes para o cumprimento dos requisitos da Lei Federal (Estatuto da Cidade), contestado veementemente pelo autor (Ministério Público Estadual), sustentado pelos (duvidosos) aspectos quantitativos e qualitativos dessas reuniões.

Finalizando a prestação jurisdicional, foi prolatada a sentença, no dia 28 de junho de 2018, mesmo considerando o relatório minucioso que acompanhou a decisão. Detalhando os principais argumentos das partes, o autor afirma nos autos que "faltou interesse de agir do autor".[5] A assertiva contraria o entendimento de que seria necessário discutir as possíveis ilicitudes da revisão nessa Ação Civil Pública. Porém, a tese não prospera, pois, com uma visão equivocada, o Poder Judiciário entendeu que, ao se tornar Lei Complementar, não caberia a discussão das questões apresentadas sobre a revisão na Ação Civil Pública.[6]

Frise-se que, embora se refira à falta do interesse de agir, a conclusão se funda na inadequação do instrumento utilizado para questionar o processo de revisão do Plano Diretor. Ainda que "interesse de agir" seja restrito à letra da lei, o Poder Judiciário não pôde compreender, na aplicação do princípio da instrumentalidade do processo, o binômio necessidade da jurisdição e o instrumento adequado (à época da propositura da ação, certamente) e o acesso à justiça, principalmente para os sujeitos coletivos interessados, aos quais a Lei concede legitimidade restrita para propositura de ações de interesse coletivo.

Dessa maneira, constatou-se haver uma atuação tecnicista do sistema judiciário na discussão da revisão do Plano Diretor, ao mitigar princípios constitucionais valiosos à vista da população da cidade. Nesse caso, o Judiciário minimizou a importância das entidades ligadas ao caso pelo *amicus curiae* que não foram ouvidas: isso mostra um Judiciário distante dos reais problemas da cidade, mas que deveria estar voltado para o interesse coletivo.

3. O sistema de justiça face ao processo de revisão do plano diretor

O advento da Constituição Federal de 1988 marca a transição de um regime político autoritário para um projeto democrático no país por meio da previsão extensa e inovadora de novos direitos e reconhecimento de novos sujeitos de direito, o que é uma conquista civilizatória de profundo impacto para a sociedade brasileira.

Neste viés, o sistema de justiça brasileiro tem expectativa de maior efetivação de direitos, através da relevância de forças sociais inseridas no marco da Assembleia Nacional Constituinte que permanecem e assumem a condição histórica de disputar e de participar da deliberação sobre direitos. Assim, a

[5] Discussões que podem ser realizadas em outro momento oportuno, mas apenas para pontuar, por amor ao debate, a importância da observância do princípio da instrumentalidade das formas, devem ser aproveitados todos os atos processuais que, mesmo não obedecendo à forma prescrita em lei, preserva os atos que foram praticados sem prejuízo para a defesa.

[6] Até o mês de novembro de 2018, o processo encontra-se em grau de apelação, sem decisão, apenas distribuída para a 1ª Turma da 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (desde 11 de outubro de 2018) (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS, 2018).

Constituição Federal de 1988 cumpre a sua função jurídica e política de cidadania[7] ao definir critérios de quem pode ser cidadão, viabilizar o projeto moderno da governabilidade (CASTRO-GOMEZ, 2005) e depositar nas instituições do Estado a expectativa da realização efetiva dos direitos.

Entretanto, a garantia constitucional dos direitos básicos por meio de sua positivação na Carta Constitucional não é suficiente. Será preciso empreender esforços para sua efetivação e realização. Assim, observa-se o fenômeno de expansão política da justiça, ou uma expressão política da atividade judicial, como já observava Roberto Lyra Filho (1986) desde o marco do desenho institucional do Estado Moderno. Nesse contexto, Antônio Escrivão Filho e José Geraldo de Sousa Junior (2016) verificaram que

> a abertura política e a constitucionalização dos direitos sociais, econômicos e culturais viriam desafiar o judiciário brasileiro a se pronunciar sobre o fundamento do Estado contemporâneo e a relação entre as decisões judiciais e o seu impacto político na sociedade. (p. 56).

Mesmo com esse desenho político institucional, o nosso sistema de justiça ainda se comporta de maneira tímida com relação à afirmação de direitos fundamentais, pelo motivo de que, até a Constituição Federal vigente, o Poder Judiciário não se pronunciava sobre tais assuntos, levando a uma aparente noção de neutralidade da Justiça.[8] Parte deste cenário se deve ao fato de que vivemos um longo período de regime político autoritário e as experiências de democracia e democratização das instituições ainda seguem como um desafio de resistência aos países latino-americanos e seus movimentos sociais, que continuam a enfrentar as consequências da colonialidade (QUIJANO, 1992).

Este panorama se revela face à realidade específica da política urbana, quando apreciada em casos concretos nos tribunais. No Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por exemplo, sua jurisprudência, de 2011 a 2015, indica uma recepção muito tímida do Estatuto da Cidade e uma maior fundamentação das decisões se baseia no Código Civil. São decisões que referendam planos diretores realizados sem audiências públicas, por exemplo, entre outras questões que revelam baixa efetividade do Estatuto da Cidade nas trincheiras do Poder Judiciário (ALFONSIN *et al.*, 2016).

No julgamento da Ação Civil Pública nº 0031912-56.2017.827.2729, sobre o processo da revisão do Plano Diretor do município de Palmas – TO, verifica-se problemática semelhante. Como observado dantes, o processo de revisão do Plano Diretor e sua judicialização demonstraram a incapacidade da justiça em responder às demandas sociais, crescentes e cada vez mais complexas. Uma série de disputas

[7] A concepção tradicional de cidadania liberal de Thomas Humpfrey Marshall (2007) enuncia que a cidadania se realizaria em três dimensões gradativas e cumulativas: civil, política e social. É justamente esta concepção liberal dos direitos que precisa ser superada, uma vez que as cidadanias política, civil e social não se desenvolveram conjuntamente ou ao mesmo tempo na história – o Brasil é o grande exemplo que a leitura eurocêntrica de cidadania aqui não se encaixa. A Constituição de 1988 evidencia isso incluindo, pela primeira vez, novas categorias de direitos e reconhecendo, também pela primeira vez, status de sujeitos de direitos para alguns grupos da sociedade. Entretanto, é esta visão liberal de cidadania que o Sistema de Justiça ainda busca realizar.

[8] A aparente ideia de neutralidade da Justiça, como observam Antônio Escrivão Filho e José Geraldo de Sousa Junior, "se coloca a serviço da reprodução das tradições de uma cultura institucional acostumada e orientada à manutenção das coisas como estão". Já a neutralização política da justiça pode ser compreendida enquanto movimento dialético, apoiada na "construção histórica da justiça" (2016, p. 159).

não são levadas em consideração na solução de conflitos, evidenciando um Poder Judiciário limitado à cultura jurídica dominante, formalista, apegada à racionalidade e à tecnicidade, pouco aberta para as necessárias transformações sociais rumo à conquista, afirmação e efetivação de direitos.

4. Considerações finais

As transformações políticas e sociais resultantes da redemocratização brasileira e o advento da Constituição Federal de 1988 conferem ao Poder Judiciário uma função política que permite a atuação voltada para o ativismo preocupado com a efetivação de direitos. De igual forma, confere um papel legitimador dos poderes e interesses do Estado, confirmando, por vezes, sua governabilidade. Revela-se, então, uma necessidade de abertura do Poder Judiciário a formas legítimas e razoáveis de pressão e democratização. Nesse sentido, faz-se necessário o papel dos sujeitos coletivos que possam discutir um Judiciário mais consciente do seu papel público, político e social, ao fim social da lei, à promoção do bem comum e à efetivação de direitos e à enunciação de novos direitos.

Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al*. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. Rio de Janeiro: *Revista Direito e Práxis*, v. 7, n. 14, 2016, p. 421- 453.

BAZZOLI, J.A.; DE OLIVEIRA, M. C. A.; SOUSA, T. O. (org.). *O papel da extensão universitária como indutora da participação social*: Palmas participa. Palmas, TO: EDUFT, 2017.

BRASIL. *Constituição Federal*. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

CASTRO-GOMEZ, Santiago. Ciências Sociais, violência epistêmica e o problema da "invenção do outro". *In*: LANDER, Edgardo. *A colonialidade do saber*: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. ColecciónSurSur. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 87-95. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/collect/clacso/index/assoc/D1204.dir/9_CastroGomez.pdf. Acesso em: 1 nov. 2018.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Para um debate teórico-político e conceitual sobre os direitos humanos*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

LYRA FILHO, Roberto. Desordem e processo: um posfácio explicativo. *In*: LYRA, Doreodó Araújo. *Desordem e processo*: estudos em homenagem a Roberto Lyra Filho. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1986.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. *In*: MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, T. *Ciudadanía y Clases Sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. *Recomendação nº 01, de 06 de outubro de 2015 / MP 23ª PJ*. Palmas: Ministério Público Estadual, 2015.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*: LANDER, Edgardo (org.). *A colonialidade do saber*: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. ColecciónSurSur. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 107-130. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf. Acesso em: 1 nov. 2018.

PRATES, Carlos Inácio [*et al.*]. A fortuna crítica de O Direito Achado na Rua: história e desenvolvimento. *In*: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (coord.). *O Direito Achado na Rua*: concepção e prática. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2015. p. 136.

SOUSA, Regina Moreira. A expansão urbana do Plano Diretor de Palmas: uma análise jurídica acerca da disputa do espaço urbano em Palmas/TO. Palmas: *Revista Vertentes do Direito*, ano 1, n. 3, 2015. p. 40-66.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. O direito se encontra na lei ou na rua? *In: Revista Sindjus*, ano XVI, n. 51, set. 2008.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS. 1ª Vara da Fazenda e Registros Públicos de Palmas. *Ação Civil Pública nº0031912-56.2017.827.2729*. Juiz: Manuel Farias de Reis Neto, 2017. Julgada em: 03 mai. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS. *Apelação Cível nº 0023234-57.2018.827.0000*. Colegiado: 1ª Turma da 2ª Câmara Cível, 2018. Distribuída em: 11 out. 2018.

Capítulo 36

População em situação de rua: direito à moradia, direito à cidade

Francisco das Chagas Santos do Nascimento

1. Introdução

No Brasil, faltam dados oficiais que nos deem um panorama mais realista sobre o número de pessoas em situação de rua. Podemos citar como referências de esforços, nesse sentido, a pesquisa realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social em 2008 que dava conta de que havia cerca de 50 mil pessoas vivendo em situação de rua no país naquele momento. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), desenvolveu metodologia que

> considera variáveis de crescimento demográfico, centralidade e dinamismo urbano, vulnerabilidade social e serviços voltados à população de rua, bem como o número de pessoas em situação de rua cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal (Cadastro Único). (IPEA, 2016).

A estimativa apontou a existência, em 2015, de 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil; e, por último, em consulta recente aos Relatórios de Informações Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social, na aba que quantifica os grupos populacionais tradicionais, encontra-se que, no mês de março de 2019, havia 119.636 famílias[1] em situação de rua inscritas no Cadastro Único.

A Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPSR), instituída pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, traz, em seu artigo segundo, o conceito de população em situação de rua como sendo:

[1] O conceito de de Família no Cadastro Único inclui o modelo Unipessoal.

> O grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Embora o Brasil tenha avançado, em relação a alguns países da América Latina,[2] ao produzir um conceito cujo objetivo é abarcar várias experiências que podem levar uma pessoa a vivenciar a situação de rua (pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a ausência da moradia convencional regular) e, na ausência da moradia, reconhecer a cidade como espaço de moradia e sustento (logradouros públicos e áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento), carecemos enormemente e urgentemente ampliar nosso olhar sobre o fenômeno da situação de rua para além da questão puramente numérica, com o esforço de atenção que nos demanda Bachelard (1993, p. 164) ao destacar que "no reino da observação científica com objetividade certa, a 'primeira vez', não conta. A observação pertence então ao reino das 'várias vezes'". Sigamos, então, seu conselho já que nos provoca poeticamente que "Pegar uma lupa é prestar atenção, mas prestar atenção já não será possuir uma lupa? A atenção, por si só, é uma lente de aumento" (BACHELARD, 1993, p. 165).

Tal aproximação nos ajudará a avaliar avanços alcançados nas propostas de políticas habitacionais para a população em situação de rua no Brasil a partir da participação e intervenção direta do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) e outras entidades da sociedade civil organizada, nas instâncias de decisão e construção de políticas públicas do governo federal, mais especificamente no Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua),[3] instituído pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, decreto que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Paradoxalmente, essa aproximação nos permite identificar também, após quase dez anos da publicação do Decreto nº 7.053/2009, que as discussões sobre o direito à cidade e à moradia estão longe de serem resolvidas, embora venham ganhando centralidade nas discussões do referido Comitê, especificamente a partir de julho de 2016, quando uma representante da Pastoral do Povo da Rua provocou a coordenação do Comitê ao relatar violações de direitos por parte de órgãos públicos nas áreas da saúde, do trabalho e da educação, que exigiam e exigem, no atendimento a pessoas em situação de rua, a apresentação de comprovante de residência ou endereço de referência. A existência ou não de um endereço ou de moradia passou a ser uma "linha de corte" de acesso aos direitos, criada pelo próprio Estado e que impede as pessoas em situação de rua de acessarem seus direitos e também de serem inseridas no Censo decenal do IBGE.

---

[2] Em seminário recente realizado em outubro de 2018 no Uruguai para discutir avanços e limites na implementação de políticas públicas para a população em situação de rua em seis países (Brasil, Uruguai, Chile, Colômbia, Paraguai e Costa Rica) verificou-se que países como Paraguai, Colômbia e Costa Rica ainda não possuem um conceito para a situação de rua.

[3] O Ciamp-Rua, segundo o Decreto nº 7.053/2009 é constituído paritariamente por representantes de nove órgãos do Governo Federal (Ministério dos Direitos Humanos, que o coordena, além de saúde, desenvolvimento social, educação, justiça, cidades, trabalho, esporte e cultura), e nove representantes da sociedade civil organizada, sendo cinco de entidades constituídas por pessoas com trajetória de rua, como é o caso do MNPR e quatro entidades que atuam em ações junto à população em situação de rua.

2. O fenômeno da situação de rua

Tanto no Brasil quanto no contexto internacional, é fundamental entender que a situação de rua é um fenômeno que se apresenta em todos os países, independentemente do seu grau de desenvolvimento econômico, variando nas suas causas. No relatório sobre Moradia Adequada como Componente do Direito a um Padrão de Vida Adequado e Sobre o Direito à Não Discriminação Neste Contexto, apresentado pela consultora da ONU Leilane Farha ao Conselho de Direitos Humanos em dezembro de 2015, a situação de rua é definida como:

> uma crise global de direitos humanos que requer uma resposta global urgente. Vem afetando todos os contextos socioeconômicos – as economias desenvolvidas, emergentes e em desenvolvimento, na prosperidade e austeridade. Trata-se de um fenômeno diverso, que afeta diferentes grupos de pessoas de diferentes maneiras, mas com características comuns. É um sintoma da incapacidade dos governos de reagir às crescentes desigualdades entre as rendas, a riqueza e o acesso à terra e à propriedade, bem como incapacidade de dar uma resposta efetiva aos problemas da migração e da urbanização. A situação de rua se produz quando a moradia é tratada como uma mercadoria e não como um direito humano... Nesse sentido é importante destacar a situação de rua não como um problema, mas como consequência do modelo capitalista que produz circunstâncias que, agregadas a questões de ordem pessoal e fatores sistêmicos mais amplos, produz a situação de rua. (FARHA, 2015, p. 8).

Em várias fontes pesquisadas, a presença da população em situação de rua está umbilicalmente ligada ao universo dos grandes centros urbanos e expõe a íntima tensão produzida pelo sistema capitalista, pelo menos desde o final do século XVIII, avançando sobre os dois séculos seguintes, ao longo dos quais registros históricos, sociais, econômicos constroem uma cronologia da tensão entre desenvolvimento e produção de riqueza e também entre exclusão social e produção sistemática da pobreza, que passaram a fazer parte da estrutura do Estado. Essa tensão foi reproduzida e aprofundada com o processo de globalização que conta com respaldo científico que define e confirma uma nova "ordem" à qual Milton Santos dá o nome de "globaritarismo", termo que traduz a existência de uma ordem hegemônica e totalitária, respaldada pela ciência e pautada nas justificativas econômicas nas quais "instalam-se a competitividade, o salve-se-quem-puder, a volta ao canibalismo, a supressão da solidariedade, acumulando dificuldades para o convívio social saudável e para o exercício da democracia" (SANTOS, 2017, p. 54).

Nessa conjuntura economicista e de globaritarismo na qual a população em situação de rua está paradoxalmente incorporada e ao mesmo tempo invisível no espaço das cidades, como pensar a construção do direito à cidade e à moradia? Como pensar direitos em um contexto de negação integral e sistêmico de direitos? É possível que a mobilização e organização dessa população produzam processos de visibilidade e de garantia de direitos e de direitos humanos?

3. Do massacre da Sé ao surgimento do Movimento Nacional da População em Situação de Rua

No seminário promovido pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos, intitulado *Violência letal contra a população em situação de rua no Brasil*: construir propostas para enfrentar aspectos de um genocídio, nos dias 13 e 14 de setembro de 2018, em Brasília – DF, Anderson Lopes Miranda,[4] apoiador do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, apresentou o seguinte depoimento:

> Em agosto de 2004 (do dia 16 ao dia 22), 15 pessoas foram brutalmente atacadas enquanto dormiam no centro de São Paulo. Sete da rua morreram e mais duas pessoas morreram pós massacre, duas testemunhas, então, no total foram 9 pessoas. Agente tem alguns nomes que nos marcaram muito forte. A Maria Baixinha que tinha mais de 60 anos; o Antônio Carlos Medeiros; o Cosme Rodrigues, o Odilon e dois desconhecidos. Eu não me lembro aqui quem era o Pantera. Pantera era um homossexual que foi morto na Joao Mendes, do lado do Fórum João Mendes e como eu disse ontem deceparam todo o órgão genital do Pantera. Nesse ato (do dia 25 de agosto) tinha mais de 5 mil pessoas participando dessa mobilização e dessa organização e aí após o ato, outro ataque. A Marta era prefeita na época e havia uma criminalização do estado jogar para o município e o município para o estado. A gente sabia também a importância de mobilizar os políticos. Conseguimos levar os parlamentares da comissão de direitos humanos da câmara dos deputados federais. Na época ainda era a delegada Zulaiê Cobra, ela não entendia muito bem o que estava acontecendo. Márcio Thomaz Bastos, ministros e conseguimos sensibilizar até o governo federal nesse sentido do massacre. Depois de um ano a gente começou a se organizar de fato. Em 2004 lançamos em São Paulo o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR)[5] mas se efetivamos de fato em Belo Horizonte, no dia 07 de setembro de 2005, com apoio da Pastoral Nacional do Povo da Rua no Festival Lixo e Cidadania com mais representações de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília onde a gente lança a nossa primeira carta escrita num papel de pão e posteriormente redigida num papel oficial. (MIRANDA, 2018).

4. MNPR e o Estado brasileiro

No momento em que o Movimento se organizava, o Brasil vivenciava a experiência de um Estado mais poroso ao diálogo com a sociedade civil e a construção de marcos legais que ampliavam as políticas de participação e controle sociais, tornando possível o diálogo e a construção coletiva de políticas públicas que envolvessem a gestão pública e os representantes dos grupos sociais organizados.

[4] Anderson Lopes Miranda atualmente é apoiador do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR). Vem de trajetória de rua e participou da organização e da fundação do MNPR e de 2016 a 2018 foi assessor do vereador Eduardo Suplicy em São Paulo.

[5] O MNPR definiu, em função dos fatos ligados ao massacre da Sé, o dia 17 de agosto como o Dia Nacional de Luta da População em Situação de Rua. Atualmente, há um Projeto de Lei tramitando no Congresso Nacional para o reconhecimento oficial dessa data.

A aproximação do MNPR e demais entidades com representantes do governo federal tornou possível, ainda em 2005, que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da sua Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), realizasse, em Brasília, o I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua e, no ano seguinte, foi constituído, por meio de Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006, o Grupo de Trabalho Interministerial para discutir políticas públicas para esta população. As discussões do GTI se estenderam até o início de 2009 e o documento contendo o conteúdo das discussões foi apresentado no II Encontro Nacional da População em Situação de Rua que aconteceu no mês de agosto em Goiânia e, após ser lido e aprovado pela plenária, foi sancionado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva e publicado no Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.

O decreto também define o Ministério dos Direitos Humanos como órgão responsável pelo acompanhamento e monitoramento da política para a população em situação de rua, marcando uma guinada conceitual do tema ao tratá-lo não mais como exclusividade da assistência social, mas pela via de uma nova abordagem de natureza transversal para as políticas públicas destinadas a esse público.

5. A população em situação de rua e o direito à cidade e à moradia

No atual modelo etapista brasileiro, a moradia é um "prêmio" para a pessoa em situação de rua que precisa, independentemente do seu nível de vulnerabilidade, ingressar nos equipamentos disponíveis pelo Estado e espera-se que ela seja capaz de reestruturar a sua vida e, ao final desse trajeto, que pode durar anos, receber como reconhecimento pelo seu esforço pessoal para sair da situação de rua, uma moradia permanente. O resultado desse processo é que pouquíssimas pessoas acessam a moradia.

Essa estrutura vigente só confirma que o Brasil desenvolveu, ao longo da sua história, a naturalização dos privilégios econômicos de alguns poucos em detrimento da grande massa de pobres, e que:

> o marginalizado social é percebido como se fosse alguém com as mesmas capacidades e disposições de comportamento do indivíduo da classe média. Por conta disso, o miserável e sua miséria são sempre percebidos como contingentes e fortuitos, um mero acaso do destino, sendo a sua situação de absoluta privação facilmente reversível, bastando para isso uma ajuda passageira e tópica do Estado para que ele possa "andar com as próprias pernas". Essa é a lógica, por exemplo, de todas as políticas assistenciais entre nós. (SOUZA, 2009, p. 17).

Segundo o sociólogo francês Henri Lefebvre, o direito à cidade "é o direito de não exclusão da sociedade no geral das qualidades, benefícios e melhorias da vida urbana" (LEFEBVRE, 1968). Do ponto de vista do acesso aos direitos, essa concepção vai na contramão do processo de exclusão típico do sistema capitalista, porque, como afirma o mesmo autor, a "cidade tem uma história, ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas" (LEFEBVRE, 2001).

Ainda que conste em várias passagens da Constituição Federal de 1988 e, mais especificamente, no capítulo denominado Política Urbana, seja tratado como garantia constitucional, o direito à cidade

constitui prerrogativa de todos os brasileiros no usufruto da estrutura urbana e, ainda, segundo os artigos 182 e 183, permite aos "municípios a implementação de políticas de desenvolvimento urbano a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (BRASIL, 1988), tanto em relação ao direito à cidade quanto ao direito à moradia, ainda que estejam contidos na nossa constituição ou em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, basta olhar nas nossas ruas e praças das cidades e perceber a distância abissal entre a norma e o real, entre o direito e o acesso efetivo ao direito.

No que concerne ao acesso à moradia, afirma Leilane Farha que a"moradia perdeu sua função social e passou a ser vista como um veículo para riqueza e lucros. A transformação da moradia em uma mercadoria rouba a conexão da casa com a comunidade, a dignidade e a ideia da propriedade como um lar", e ainda afirma que a situação de rua "se produz quando a moradia é tratada como mercadoria e não como direito humano" (FARHA, 2015, p. 2).

A precariedade da moradia ou sua ausência efetiva nos espaços urbanos nos leva a refletir sobre o direito à cidade como direito humano, uma vez que:

> O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. [e continua:] é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. Logo a questão que se impõem é o fato de que a cidade que queremos [...] não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologia e valores estéticos que queremos. (HARVEY, 2008).

Em relação à impossibilidade de acessar o direito humano à moradia, e esta como promotora de outros direitos, a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik reforça a importância desse direito quando questionada sobre o que significa moradia para ela:

> Sou muito influenciada pelo paradigma da moradia como direito humano. A ideia básica de que todo indivíduo, grupo ou coletividade tem o direito de viver em um território que lhe propicie acesso aos seus direitos. Vejo a moradia como um portal, uma porta de entrada a partir da qual é possível acessar o direito à educação, à saúde, à não discriminação, à cultura etc. (ROLNIK, 2018).

É possível questionar quais os motivos que levaram uma pessoa a vivenciar a experiência de situação de rua, avaliar seu histórico e as várias situações que culminaram com a situação de rua, no entanto, essa pessoa, ontologicamente, veio de uma casa. Foi preciso sair, de algum tipo de moradia para chegar na rua. "É exatamente porque as lembranças das antigas moradas são revividas como devaneios que as moradas do passado são imperecíveis dentro de nós" (BACHELARD, 1993, p. 26), que continua filosofando:

> Na vida do homem, a casa afasta contingências, multiplica seus conselhos de continuidade. Sem ela, o homem seria um ser disperso. Ela mantém o home através das tempestades do céu e das tempestades da vida. É corpo e é alma. É o primeiro mundo do ser humano. Antes

> de ser "jogado no mundo", como o professam metafísicas apressadas, o home é colocado no berço da casa. E sempre, nos nossos devaneios, ela é um grande berço... a vida começa bem, começa fechada, protegida, agasalhada no regaço da casa. (BACHELARD, 1957, p. 26).

A partir do reconhecimento dos limites do modelo atual de política pública para a população em situação de rua, que não cria fluxos emancipatórios e de saída da situação de rua. Assim, a partir da provocação já citada da representante da Pastoral Nacional do Povo da Rua, o Ciamp-Rua vem realizando discussões sobre um novo modelo de política pública centrada no acesso imediato das pessoas em situação de rua a uma moradia individual, digna e segura, acompanhada de equipe flexível que ofereça serviços nas áreas da educação, assistência social, trabalho, esporte, saúde, entre outros, de tal forma que auxilie a pessoa a permanecer na moradia, a partir de tomadas de decisões pessoais e participativas. Esse modelo está referenciado no modelo Housing First, criado pelo psicólogo Sam Tsemberis na década de 1990 e hoje utilizado em vários países com resultados positivos quanto à permanência das pessoas nas moradias, girando em torno de 80% após dois anos e diminuindo os custos para gestão pública.

Após ser discutido amplamente no Ciamp-Rua, o modelo que, no Brasil, recebeu o nome de Moradia Primeiro foi disseminado pelo país por meio de seminários, encontros, fóruns, congressos, contou com a participação de gestores do governo federal, da sociedade civil e gestores municipais e locais, e, atualmente, estão sendo desenvolvidos, com a participação de representantes do MNPR, projetos-pilotos em Brasília, Curitiba e Foz do Iguaçu no Paraná e em Porto Alegre (RS).

6. Considerações finais

Frente aos fatos expostos ao longo deste artigo os quais retratam a construção de diálogo entre o governo federal e os representantes da população em situação de rua e, mais especificamente, com o MNPR, descrevendo processos de acesso a direitos que surgem com a ampla repercussão do fato conhecido como o massacre da Sé e as reações posteriores que motivaram a organização do MNPR, sua articulação com outras entidades de representação e de luta social e sua participação efetiva e contínua na construção de políticas públicas para este público. Assim, torna-se necessária a participação da academia por meio do grupo de pesquisa O Direito Achado na Rua, de forma a reforçar seus princípios, conforme indicado pelo professor e pesquisador José Geraldo Sousa Junior, como sendo "concepção de Direito que emerge transformadora dos espaços públicos – a rua – onde se dá a formação de sociabilidades reinventadas que permitem abrir a consciência de novos sujeitos para a cultura da cidadania e da participação democrática" (SOUSA JUNIOR, 2015) e, conforme Lyra Filho, o direito é em si a "positivação da liberdade conscientizada e conquistada nas lutas sociais", fundado nos "princípios supremos da Justiça Social que nelas se desvenda" (LYRA FILHO, 2006).

Referências

BACHELARD, Gaston. *A Poética do Espaço*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. *Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 2 jul. 2018.

FARHA, L. *Relatório Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação*. 2015. Disponível em: http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio_Popula%C3%A7% C3% A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf. Acesso em: 9 jul. 2018.

FLORES, Joaquim Herrera. *A (Re)invenção dos Direitos Humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2009.

HARVEY, David. (2008). *O Direito à Cidade*. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf. Acesso em: 9 jul. 2018.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

ROLNIK, Raquel. *Para Ter Onde Cair Vivo*. Entrevista para a revista Trip, 2016. Disponível em: https://revistatrip.uol.com.br/tpm/a-urbanista-raquel-rolnik-defende-a-moradia-como-direito-humano. Acesso em: 30 jun. 2018.

SANTOS, Milton. *Por uma Outra Globalização*: do pensamento único à consciência universal. 27. ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

SOUZA, Jessé de. *A Ralé Brasileira*: quem são e como vivem. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

Capítulo 37

Os povos indígenas e as lutas pelo bem viver a cidade no Brasil

Assis da Costa Oliveira
Isabella Cristina Lunelli
Renata Carolina Corrêa Vieira

1. Introdução

O processo histórico de expansão do espaço urbano é marcado por uma dupla afetação aos povos indígenas: por um lado, produziu a espoliação de territórios étnicos, com o avanço da urbanização; por outro, gerou a invisibilidade identitária dos indígenas nas cidades, com base na ideia da cidade como um não-lugar para os povos indígenas, em que suas presenças geraria a perda de suas identidades e direitos indígenas. Esta análise histórica precisa ser contextualizada com fluxos de migração de sujeitos e grupos indígenas, cujos dados demográficos demonstram uma presença relevante em muitas cidades, principalmente nas regiões Nordeste, Sul e Sudeste do Brasil. Este panorama sociodemográfico é a base introdutória da discussão que pretendemos traçar no presente artigo, objetivando compreender como os povos indígenas tem reivindicado a garantia do bem viver a cidade e, com isso, as reivindicações por acesso a direitos e formas de tratamento que respeitem o marcador étnico-cultural indígena. Com base em pesquisa bibliográfica e documental, buscaremos debater: (1) a relação histórica e atual dos povos indígenas com o espaço urbano, e as tendências de fluxos migratórios; (2) a percepção do Bem Viver como aspecto que ressignifica a política urbanística e o direito à cidade; (3) as reivindicações dos povos indígenas no Brasil relacionadas à presença e convivência no espaço urbano, e como se pode construir relações e problematizações com os instrumentos político-normativos do Direito Urbanístico no Brasil.

A expansão da urbanização é um processo histórico de afetação aos povos indígenas. Se, por um lado, a invisibilidade, a espoliação e a negação das identidades (e particularidades) culturais desses povos são vetores constantes que atuam na deslegitimação do espaço urbano como um território possível; por outro, compreender como os povos indígenas tem reivindicado formas de ressignificação do direito à

cidade, não apenas pautando o respeito às suas garantias constitucionais étnico-culturais, mas, sobretudo, na defesa dos espaços públicos como campos de participação social e avanços democráticos.

O protagonismo dos povos indígenas e sua participação ativa no processo de construção de um planejamento urbanístico mais emancipatório encontram na perspectiva teórica e prática de O Direito Achado na Rua (ODAnR) os fundamentos para compreender e refletir sobre a atuação político-jurídica deste sujeito coletivo de direito (SOUSA JUNIOR, 2017). Como marco teórico no desenvolvimento deste artigo – e com base em uma pesquisa bibliográfica e documental –, ODAnR traça os caminhos para se pensar as lutas dos povos indígenas pelo bem viver a cidade no Brasil.

2. Povos indígenas e espaço urbano: enredos coloniais de produção do "não lugar" e de disputas sociojurídicas

A formação histórica das cidades no Brasil, assim como na América Latina, está diretamente relacionada às condições de tratamento direcionadas aos povos indígenas no processo de invasão colonial nos territórios ameríndios.

Por um lado, o surgimento e a expansão do espaço urbano ocorreu às custas da espoliação de territórios étnicos, ou de políticas de aldeamento e fixação forçada de povos indígenas cujos aglomerados sociais geraram, com o tempo, a formação de centros urbanos. No caso dos territórios étnicos, a posse fática dos povos indígenas foi, via de regra, negada pelos interesses coloniais de controle político-financeiro dos territórios e pelas manipulações jurídicas para a escrituração da propriedade em nome de pessoas não indígenas. Isso foi incrementado pelo discurso de modernização da sociedade brasileira, que vigorou a partir do final do século XIX, no qual a política de urbanização do território tornou-se um imperativo de civilidade moral dos sujeitos e, portanto, de criminalização e expulsão dos grupos tidos por desviados dos "bons costumes", como indígenas, negros e classes populares.

Por outro lado, o discurso colonial de representação da alteridade indígena sempre forjou um ideal de "bom selvagem" ligado aos aspectos da natureza e do campo, que vinculava as ideias de culturas e modos de vida indígenas à manutenção de aspectos civilizatórios que eram e ainda são vistos como a antítese, sempre hierarquicamente inferior, do repertório de elementos que caracterizam a vida na cidade. E mais, esta ideologia colonial fez e ainda faz com que os sujeitos e os povos indígenas que vivem na cidade tenham invisibilizadas ou discriminadas as suas diferenças étnico-culturais, e residam, em geral, nos bairros ou espaços geográficos de maior precariedade socioeconômica, tendo, muitas vezes, que omitir suas identidades étnicas para sobreviver às condições adversas de moradia e convivência social no espaço urbano.

Portanto, a relação dos povos indígenas com o espaço urbano sempre foi marcada por esta dupla condição da colonialidade do poder de produção da cidade como um não lugar[1] dos povos indígenas.

[1] É do antropólogo francês Marc Augé a ideia da cidade como um nãolugar. Para o autor, distinto do lugar antropológico, "que pode se definir como identitário, relacional e histórico", o nãolugar são espaços transitórios, individuais (e por isso solitários), "que não pode se definir nem como identitário, nem como relacional, nem como histórico" (1994, p. 73).

O não lugar representa a disjunção que a colonialidade provoca entre os polos do território e da identidade quando ocorre a quebra (ou o desvio) do padrão instituído de ser indígena, cuja consequência não é somente a alegação de perda da cultura ou identidade indígena pelo simples fato de viver na cidade, mas a de desqualificação dos indivíduos e dos povos como sujeitos de direitos diferenciados e, portanto, de tratamento assimilacionista de suas cidadanias e obrigações socioestatais. Em termos práticos, da dificuldade do Estado em conceber políticas públicas diferenciadas aos povos indígenas no espaço urbano, incluindo a dimensão do planejamento urbano.

No entanto, os movimentos migratórios e os dados demográficos dos povos indígenas têm asseverado a importância, cada vez maior, de rediscutir os parâmetros sociojurídicos dessas relações e condições históricas de ser indígena na cidade, conjugado ao crescimento populacional dos povos indígenas.

A população indígena no Brasil, computada em 294.131 pessoas, em 1991, saltou para 734.127 pessoas no Censo do ano 2000, ou seja, uma taxa de crescimento anual de 10,8%, e no Censo de 2010 chegou a 896.917 pessoas, uma taxa de crescimento anual mais baixa, de 1,1%. Porém, se no Censo de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a quantidade de indígenas que viviam em áreas urbanas tornou-se maior do que os que vivem em áreas rurais, na exata proporção de 52,2% para 47,8%; já no Censo de 2010 do IBGE houve um movimento oposto, com a identificação de que, da população indígena, "36,2% residiam na área urbana e 63,8% na rural. Enquanto na área urbana a Região Sudeste deteve o maior percentual de indígenas (80%), a Região Norte, com 82%, foi o maior percentual da área rural" (IBGE, 2012, p. 54).

A distribuição desses habitantes está organizada por duas equações sociojurídicas: por um lado, nas regiões com maior quantidade de terras indígenas demarcadas, basicamente Norte e Centro-Oeste, a população indígena é majoritariamente rural, enquanto no Sudeste e Nordeste, sobretudo, tornou-se predominantemente urbana, ligada às dificuldades de reconhecimento territorial; mas, não somente isso, pois mesmo onde há o reconhecimento territorial, a precariedade do acesso a bens e serviços, sobretudo os relacionados à educação, à saúde e à geração de renda, além das ameaças externas à segurança e à sustentabilidade dos territórios, tem gerado o impulsionamento da migração – permanente ou pendular – de indivíduos e famílias indígenas para a cidade, como reflexo da busca (e da luta) pela melhoria das condições de vida.

Por certo, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o desafio se tornou ainda maior, pois o fato de os indígenas viverem ou não em territórios étnicos, portanto, estarem no espaço urbano, não pode prejudicar o reconhecimento de suas identidades étnicas e, com isso, a garantia de acesso aos seus direitos a partir de uma perspectiva culturalmente adequada, isto é, reconhecendo que suas especificidades exigem modos diferenciados de atendimento de suas demandas.

Por isso, a problematização sobre os fatores que geram a migração indígena para o espaço urbano deve responder à questão da garantia dos direitos indígenas em qualquer território a que venham a viver estes povos. E, sobretudo, no desafio de como conceber o planejamento e o desenvolvimento urbano desde a perspectiva da presença indígena e das implicações sociojurídicas que isso acarreta à descolonização das cidades e dos instrumentos sociojurídicos que regulamentam o modo de vida nelas.

3. A territorialidade urbana dos povos indígenas: o bem viver na ressignificação do direito à cidade

A constante expropriação da população e a desterritorialização perpetradas pela mobilidade das forças produtivas dos centros urbanos tendem a impor uma perda de identidades étnicas. Afastando-se dessa ideia da cidade como um não lugar, a presença indígena nos espaços urbanos não somente reforça a intensidade e vivacidade da identidade étnicas, como traz uma série de deveres ao poder público para a garantia, proteção e exercício dos direitos coletivos a eles reconhecidos.

No entanto, para além do acesso e execução de políticas públicas culturalmente adequadas, há outro fator que também incide sobre a gestão do espaço público e que guarda estrita relação com a política urbanística. Trata-se da territorialização das cidades pelos povos indígenas e as implicações que suas formas de organização próprias trazem na ressignificação do direito à cidade.

Independentemente de processos migratórios a que estejam sujeitos, da incorporação de suas terras tradicionais no perímetro urbano ou, ainda, de uma sobrevivência temporária no contexto urbano para acesso a políticas públicas, o espaço urbano também é passivo de territorialização pelos povos indígenas. Isto é, sob o espaço urbano não apenas recai "o processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território" (ANDRADE, 1995, p. 20) – chamado de territorialização – como também implica na sua apropriação, concreta ou abstrata, pelos povos indígenas.

Como explica Gersen Baniwa (2006, p. 100), "território é condição para a vida dos povos indígenas, não somente no sentido de um bem material ou fator de produção, mas como o ambiente em que se desenvolvem todas as formas de vida" e representa todo "o conjunto de seres, espíritos, bens, valores, conhecimentos, tradições que garantem a possibilidade e o sentido da vida individual e coletiva". Por isso, neste pluriverso epistemológico – em que a própria dimensão constitutiva do conceito de território é ampliada – é por meio do processo subjetivo de conscientização e de apropriação, concreta ou abstrata, do espaço urbano que a cidade passa a ser compreendida, também, como um território para os povos indígenas.

É interessante considerar que, nesse processo de territorialização das cidades, enquanto área de manifestações culturais próprias dos povos indígenas, estas passam a adquirir dimensões simbólicas e materiais locais que não devem ser ignorados no planejamento e no desenvolvimento urbano, sob pena de incorrer na violação de direitos humanos. A exemplo desse simbolismo cosmológico decorrente da relação com o território, está o reconhecimento da relação interdependente entre as formas de organização de vida coletiva dos povos indígenas com a natureza como condição para a sua reprodução física, cultural e, inclusive, espiritual. Nesse sentido, a territorialidade urbana dos povos indígenas gera uma ressignificação tanto das políticas urbanísticas, quanto do direito à cidade.

Diante disso, Mario Rodriguez Ibáñez (2016, p. 321) nos propõe refletir sobre o bem viver[2] desde os contextos urbanos. Ainda que não seja um "modelo a ser seguido", o bem viver "nos desafia a

[2] O bem viver "não é um modelo ou um projeto delimitado, e sim de um sentido que exige capacidade de construir, inventar, criar e permitir a germinação do existente, que reconfigura a dominação de outros horizontes. Não é possível sem diversidade e pluralidade. Por isso, não permite falar de um modelo a ser seguido" (RODRIGUEZ IBÁÑEZ, 2016, p. 321).

repensar nossas maneiras de nos relacionar entre seres humanos com a natureza" colocando-o como "um horizonte de sentido, um indicativo de que é possível transitar para outros modos de vida e formas civilizatórias que nos permitam sair da armadilha da modernidade e do desenvolvimento hegemônico".

A ressignificação do espaço urbano, que coloca o solo e o reordenamento territorial em disputa, também traz outra percepção sobre as formas de habitar e se relacionar com os espaços públicos urbanos. O distanciamento da relação de dependência com os ciclos da natureza nos espaços urbanos, bem como a oposição entre o rural e a cidade, instaurou um simbolismo dominante, uma lógica a ser superada: de que o processo de modernização e civilização da população só é vivido diante do afastamento destes fatores e da ampliação das dicotomias. A ressignificação da cidade passa, portanto, pela percepção de vê-la como continuidade e reciprocidade complementar com o rural, "não como separação e distância"; intensificado a relação e o conhecimento sobre e com a natureza.

Explica Lefebvre (2001, p. 117-118) que "o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais". O direito à cidade, resume o autor, "só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada". Como proposta de ressignificação e reconfiguração da política urbanística, o horizonte do bem viver delineia-se como "exercício do direito à cidade – a outra cidade", que nos põe a pensar outros modos de vida e de convivência, e nos propõe a alterar a estratificação e a segregação que consolidam o modelo colonial de cidade.

4. Caminhos para o bem viver: a experiência do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira como instrumento de democratização do espaço urbano

Entre os instrumentos de ressignificação e reconfiguração da política urbanística, o plano diretor nasce com a missão de solucionar o caos urbano após um período de intensa urbanização da sociedade brasileira. Segundo Fontes (2010), a partir da consolidação do plano diretor na Constituição Federal de 1988, e sua consagração como principal instrumento de cumprimento da função social da propriedade urbana, emerge a possibilidade de um planejamento urbano que incorpora a dimensão política e democrática, capaz de explicitar os conflitos de interesses existentes na cidade e estabelecer pactos territoriais e consensos na construção de cidades mais justas.

Nesse contexto, novas experiências de planejamento territorial passam a ser construídas com a finalidade de pensar o espaço urbano *desde e a partir* dos anseios da comunidade local. Para José Geraldo de Sousa Junior (2015), estes novos grupos sociais, agrupados enquanto sujeitos coletivos de direito, tornam-se agentes capazes de elaborar um projeto político de transformação social, na qual o Direito pode ocorrer a partir de uma perspectiva emancipatória. Enquanto vivenciam o seu próprio modo de vida e suas práticas rotineiras, desenvolvem práticas sociais criadoras de direito, estabelecendo novas categorias jurídicas que estruturam relações solidárias de uma sociedade alternativa que superem as condições de espoliação e de opressão.

É o caso do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira (Lei nº 209, de 21 de novembro de 2006), cujo processo de construção foi permeado por intensa participação dos povos indígenas, com a finalidade de pensar a cidade a partir da sua diversidade étnica-cultural.

O município de São Gabriel da Cachoeira possui cerca de 45 mil habitantes, segundo estimativas do IBGE (2017), contando com 23 etnias distintas, falantes de 20 línguas. Embora seja um município com maior área rural – existem cerca de 550 comunidades dentro e fora das terras indígenas –, a população urbana de São Gabriel da Cachoeira aumentou de 10,03%, em 1970, para 41,32%, em 2000 (FONTES, 2010). A gestão territorial do município é um desafio que se impõe diante da especificidade étnico-cultural da região. Cerca de 90% do seu território é terra indígena demarcada, além de ser faixa de fronteira com a Venezuela e a Colômbia.

A elaboração do plano diretor da cidade de São Gabriel teve como papel central do debate político e jurídico a questão de como compatibilizar a gestão do território com o papel do Estado e usos, costumes e tradições dos povos indígenas, a partir das diretrizes gerais da política urbana de assegurar a necessidade dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento econômico.

A Lei Municipal nº 209/2006, que aprovou o plano diretor do município, enfrentou os conflitos jurídico-urbanísticos, indicando investimentos prioritários em políticas setoriais, como, por exemplo, investimento em programa de sinalização urbana que respeite as línguas indígenas cooficiais do município (artigo 10, inciso II).[3]

No ordenamento territorial, destaca-se a criação de macrozonas e zonas especiais. Ao regular a macrozona das terras indígenas, o plano diretor determina que "os planos, políticas, projetos, obras ou programas realizados na macrozona de terras indígenas deverão ser precedidos de consulta prévia a esses povos, com procedimentos próprios e através de suas instituições representativas (artigo 89)" (*apud* FONTES, 2010, p. 91), em sintonia com o que prevê o artigo 6º da Convenção 169 da OIT.

Adotou-se um sistema descentralizado de planejamento e gestão territorial, em que foi garantida a participação popular na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, por meio de: criação do conselho municipal de desenvolvimento territorial; audiências públicas; assembleias territoriais; consultas públicas; iniciativa popular de projetos de lei; e acordos de convivência. Nesse ponto, observa-se que o plano diretor atende as demandas dos povos indígenas apresentadas na I Conferência Nacional de Política Indigenista, em 2015, especificamente

> que o Estado garanta [...] a participação dos indígenas, de suas organizações representativas, lideranças tradicionais e representantes escolhidos em assembleia por suas comunidades nos espaços municipais, estaduais, nacionais e internacionais, na avaliação, monitoramento, formulação, discussão, tomada de decisão e execução das políticas públicas. (FUNAI, 2016).

Foi privilegiada a experiência das organizações indígenas na configuração de novos mecanismos de gestão por meio da criação de regiões administrativas, conselhos regionais, planos diretores regionais e assembleias regionais de política territorial, considerando as peculiaridades étnicas e culturais

[3] As línguas oficias de São Gabriel da Cachoeira são: tukano, baniwa, nheengatu e português.

do local. As regiões administrativas, em sua maioria, com exceção da região denominada Tawa, que engloba a sede do município, estão divididas segundo o mesmo critério da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), reconhecendo-se o contexto étnico-cultural, bem como as calhas dos rios, assim respeitando a diversidade da região.

O processo de construção do plano diretor permitiu a participação ampla, em todas as etapas, dos diversos atores no diálogo sobre os novos rumos do desenvolvimento urbano, com destaque à participação dos povos indígenas, por meio da FOIRN, na representação das reivindicações das diversas etnias que habitam a região, garantindo-se, inclusive, a tradução dos debates nas línguas indígenas (FONTES, 2010).

5. Considerações finais

Os aspectos político-ideológicos da cidade como não lugar para os povos indígenas ainda operam na prática social e no planejamento urbano, porém cada vez mais confrontadas pelos aportes dos direitos indígenas, da mobilização social das organizações indígenas e de experiências institucionais de construção de mecanismos mais adequados de estruturação do bem viver a cidade, a partir de uma nova concepção de planejamento e desenvolvimento urbano.

Para tanto, a participação dos povos indígenas torna-se crucial para a abertura de espaços de rediscussão da espinha dorsal do plano diretor, objetivando compatibilizar a organização do espaço urbano com outros saberes e outras lógicas de territorialidade, de forma a entreabrir caminhos para a harmonia entre a vida urbana e o meio ambiente, entre o viver na cidade e a compreensão holística da vida em sociedade.

A luta dos povos indígenas pelo bem viver a cidade no Brasil encontra, portanto, amparo na concepção teórica e na *práxis* de O Direito Achado na Rua, para o qual a concepção de um direito à cidade se dá pelo viés transformador do espaço público, com o objetivo de promover uma cultura de cidadania e de participação democrática (SOUSA JUNIOR, 2015).

Como um dos instrumentos da política urbana, verifica-se que o plano diretor assume o papel de um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território, prevendo a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios.

A partir da realidade concreta do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira, o componente da diversidade étnico-cultural no processo participativo ressignificou as normas gerais do Estatuto da Cidade e a questão cultural tornou-se um desafio estrutural ao estudo e ao exercício do Direito Urbanístico.

Em que pese o reconhecimento do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira como um instrumento que se abre a ressignificação do espaço urbano a partir das reivindicações da comunidade local, a sua análise não se esgota nos elementos normativos e formais, devendo ser observado, em estudos futuros, se o mesmo goza de eficácia social, isto é, se, após a sua criação, os mecanismos e instrumentos urbanísticos previstos estão sendo implementados para a promoção da justiça social e do bem viver dos povos indígenas habitantes do município.

Referências

ANDRADE, Manuel Correia de. *A questão do território no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1995.

AUGÉ, Marc. *Não-lugares*: introdução a uma antropologia da supermodernidade. Tradução Maria Lucia Pereira. Campinas, SP: Papirus, 1994.

FONTES, Mariana Levy Piza. *Planos diretores no Brasil*: um estudo de caso. 128f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), área de concentração Direito Urbanístico – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). *I Conferência Nacional de Política Indigenista* - Propostas priorizadas pela Plenária Final. Brasília: FUNAI, 2016. Disponível em: http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2016/doc/propos tasurgentesnovo.pdf. Acesso em: 12 nov. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Os indígenas no Censo Demográfico 2010 primeiras considerações com base no quesito cor ou raça*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico 2017*. Brasília, IBGE, 2017. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/sao-gabriel-da-cachoeira/panorama. Acesso em: 12 nov. 2018.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LUCIANO, Gersem dos Santos. *O Índio Brasileiro*: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

RODRIGUEZ IBÁÑEZ, Mario. Ressignificando a cidade colonial e extrativista: bem viver a partir de contextos urbanos. *In*: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (orgs.). *Descolonizar o imaginário*: debates sobre o pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. Tradução Igor Ojeda. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo (org.). *O Direito Achado na Rua*: Concepção e Prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. *Concepção e prática do O Direito Achado na Rua*: plataforma para um Direito Emancipatório. Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário. Brasília, p. 145-158, abr./jun. 2017.

Capítulo 38

Resistências urbanas e assessoria técnica, a arquitetura possível e necessária

Caio Santo Amore
Leandro de Oliveira Coelho
Maria Rita de Sá Brasil Horigoshi
Rafael Borges Pereira

1. Introdução

No início dos anos de 1980, em um livro que reuniu uma série de ensaios que discutiam a produção da casa no país que se urbanizava em ritmo alucinante, Erminia Maricato, também organizadora do livro, escreveu sobre "a autoconstrução como a arquitetura possível para a classe trabalhadora, dadas as condições em que se dá a sua reprodução em meio urbano" (MARICATO, 1982, p. 93). Os dados sobre a produção habitacional empreendida pela própria população justificavam e ainda justificam a afirmação: a autoconstrução é, de longe, a principal forma de acesso à habitação da população mais pobre e produz a forma e a paisagem das metrópoles brasileiras. Os trabalhadores produzem, com suas próprias mãos, as suas casas e a arquitetura dessas cidades. Enquanto isso, os profissionais habilitados para praticar a profissão e também o senso comum sobre o que é ser arquiteto e urbanista (ou engenheiro), ainda mantêm a referência de que o campo de trabalho está na pequena parcela da cidade formal, em ambientes razoavelmente seguros nos aspectos jurídicos e administrativos.

Se a autoconstrução, por ser a ação direta dos trabalhadores na sua existência nas cidades, é a arquitetura possível na formação das paisagens urbanas, é este o campo de trabalho possível e necessário para as profissões que lidam, direta ou indiretamente, com esse ambiente construído e com as pessoas que aí vivem. Já se defendeu uma "arquitetura engajada" como "possibilidade e realidade", baseada na observação do "engajamento dos mais pobres" que materializam as periferias por meio da autoconstrução e do mutirão, das "barracas que os assentados erguem ao longo de nossas rodovias" para contestar o direito jurídico sobre as terras em detrimento ao legítimo direito de ter acesso a essas terras (SPÓSITO, 2009, p. 19).

Também já se falou da "arquitetura militante", particularmente em urbanizações de favelas, como uma prática que se baseia na imersão na realidade, no papel formador dos processos participativos envolvidos nas intervenções, na autoria coletiva – com a participação de profissionais com outras formações – e na autocrítica como parte do reconhecimento de que estes são processos complexos (FERREIRA, 2017).

Nesse artigo, pretende-se abordar os contextos de uma prática limite, realizada em um ambiente bastante inseguro do ponto de vista jurídico e administrativo, na qual os grupos e as pessoas que tomam o serviço estão em situação de alta vulnerabilidade, em enfrentamento e/ou em negociação com o Estado para defesa do direito à moradia e a uma boa localização como parte dos direitos humanos, contestando o direito à propriedade e, de certa forma, as políticas públicas vigentes. Trata-se de um campo que denominamos resistência, dentro de um universo mais amplo que vem ganhando reconhecimento institucional há, pelo menos, 30 anos, conhecido como Assessoria/Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (Athis).

2. Athis: resistência e defesa de direitos

É possível afirmar que a assessoria e assistência técnica em habitação de interesse social é um campo de atuação profissional que surge no Brasil no fim da década de 1960 e início de 1970, quando arquitetos (e outros profissionais) deslocam sua atuação para as favelas e periferias urbanas que abrigavam a classe trabalhadora e os movimentos sociais urbanos que nasciam naquele contexto (SANTOS, 1980; MARICATO; CALAZANS; FINGERMANN, 1983). Ao longo dos anos de 1980, foram empreendidas na Região Metropolitana de São Paulo uma série de experiências embrionárias de produção habitacional com participação dos futuros moradores no processo de construção e gestão dos empreendimentos, que culminaram no Programa FUNAPS Comunitário, implementado no governo da prefeita Luiza Erundina em São Paulo (SILVA, 1994; RONCONI, 1995). Tais experiências se constituem no que Maricato (2011) chamou "nova escola do urbanismo", que se estruturou ao longo dos anos de 1990 e 2000, com inserções pontuais em leis federais como o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) ou a lei que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005). Em 2008, com empenho de categorias profissionais de arquitetura e engenharia, a Lei Federal nº 11.888 foi sancionada, o que permitiu, institucionalmente, uma perspectiva de ampliação do campo de atuação profissional mais próxima das demandas populares.

Da perspectiva deste artigo, o campo da assistência técnica ocorre justamente nas lacunas das políticas públicas, sempre no limite da institucionalidade. A autogestão na produção habitacional ganhou um espaço na política pública. Ainda que muito restrito em termos quantitativos (CASTRO, 2017), a modalidade Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida reúne um conjunto de procedimentos, fundo, processos e atores que, em tese, permitem que empreendimentos autogestionários se realizem em todo o território nacional.

É, portanto, na viabilidade, no apoio direto às entidades organizadoras, na elaboração dos projetos de forma participativa, no compartilhamento de ferramentas de análise das condições físicas, urbanísticas, legais dos terrenos, na organização do trabalho nos canteiros de obra, na qualificação dos futuros

moradores para acompanhar e fiscalizar as obras, no trabalho direto com os futuros moradores para organização dos condomínios, para manutenção dos edifícios e dos espaços comuns.

Nas urbanizações de favelas e regularizações fundiárias de assentamentos precários em geral, a assistência técnica como campo de trabalho está na rubrica menos valorizada nos contratos de obra: as melhorias habitacionais. É óbvio que a existência dessa rubrica, a possibilidade de que projetistas incorporem o "tratamento das unidades habitacionais" nos orçamentos que vão embasar os contratos de obra, é muito importante para os processos de urbanização de favelas. Entretanto, ainda que essa intervenção tenha o potencial de abranger a maioria das moradias em assentamentos precários, algumas pesquisas em andamento têm demonstrado a insignificância desse item no bojo da obra (SANTO AMORE; PEREIRA *et al.*, 2014).

De qualquer modo, ou apesar de um papel residual tanto na provisão habitacional quanto na urbanização de assentamentos precários, ambos os campos anteriormente relacionados ocorrem em um ambiente de políticas públicas estruturadas nos últimos 30 ou 40 anos. O terceiro campo de atuação em assessoria e assistência técnica diz respeito a um ambiente inseguro – política, juridicamente – em situações limite de precariedade e vulnerabilidade. Trata-se da resistência e defesa de direitos, em situações em que os moradores desses assentamentos se encontram em enfrentamento com o Estado e/ou com interesses imobiliários, estes últimos muitas vezes nublados em grandes projetos de interesse "de todos" (megaeventos esportivos, projetos de desenvolvimento – barragens, mineração –, projetos viários, operações urbanas), sofrendo ameaças de remoção e deslocamento.

3. Duas experiências recentes de assessoria técnica a ocupações urbanas

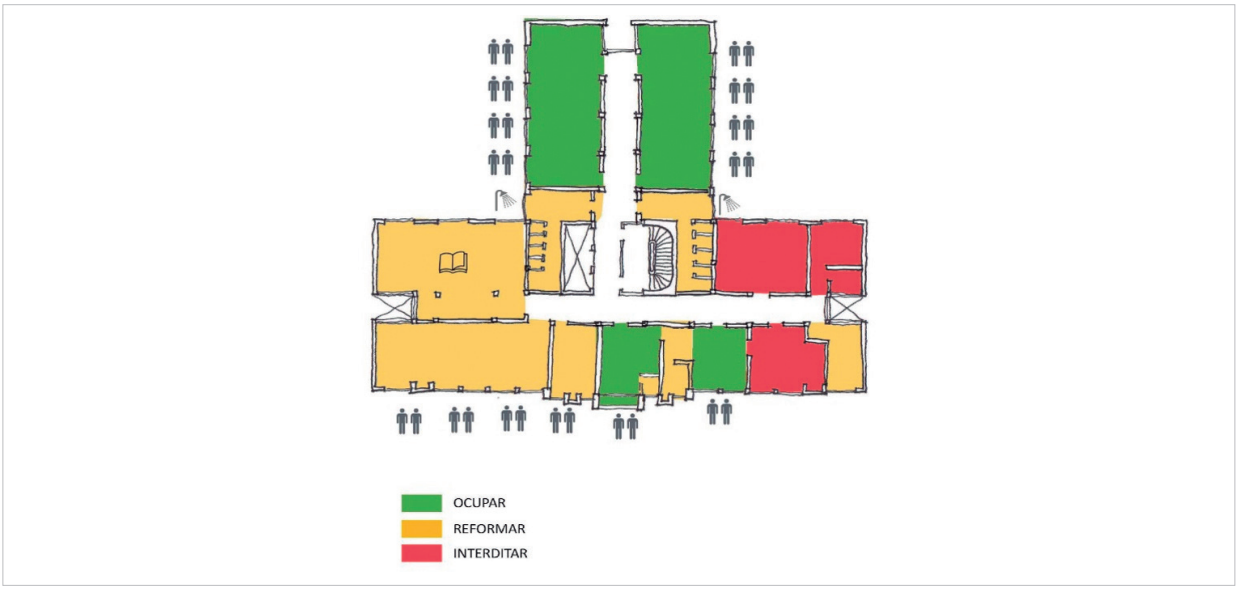
3.1 Ocupação 9 de julho, área central de São Paulo

A mais recente ocupação do edifício de propriedade do INSS foi realizada pelo MSTC (Movimento dos Sem Teto do Centro) em outubro de 2016. Esta foi a sexta ocupação do imóvel, desde a primeira em 1997, após 17 anos de abandono do edifício que era originalmente utilizado para escritórios do órgão, com alguns andares destinados a habitações de funcionários.

Foram realizados levantamentos, laudos, projetos e orçamentos pela assessoria técnica Ambiente, que visavam captar recursos públicos, para readequação do edifício para o uso habitacional da população de baixa renda. Com a retomada da posse do edifício pelo movimento de moradia, a assessoria técnica Peabiru foi chamada para fazer uma análise mais pormenorizada das condições de moradia no edifício.

O trabalho realizado consistiu em um Plano de Ocupação do Edifício. A vistoria voluntária de um engenheiro civil que tem muita experiência em avaliação e recuperação de estruturas de concreto armado foi fundamental para embasar o trabalho. Foram indicadas medidas de segurança, como fechamento dos fossos dos elevadores inativos, instalação de guarda-corpos e outros reparos emergenciais. Também foram feitas propostas para ocupação das áreas comuns do edifício, entre outras orientações.

Figura 1: Desenho do Plano de Ocupação



Fonte: Acervo Peabiru TCA, 2016.

Desde então, a Ocupação 9 de julho foi se organizando e, em pouco mais de um ano, se tornou um espaço de referência para a resistência no centro. O movimento fez uma série de parcerias com entidades e com uma Escola de Arquitetura, sediou uma parte da tradicional Bienal de Arquitetura em 2017 e hoje conta com uma série de espaços e projetos comunitários: horta, brechó, marcenaria, sala de atendimento de agentes de saúde, biblioteca, cozinha, uma quadra esportiva. Os projetos e parcerias não param.

3.2 Ocupação Jardim da União, Grajaú, Zona Sul de São Paulo

Trata-se de uma ocupação que contava, em 2017, com aproximadamente 500 famílias, que vivem em uma área de aproximadamente 84.750 m², de propriedade da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano) e localizada no distrito do Grajaú, Zona Sul de São Paulo, área de proteção da região dos mananciais da Guarapiranga. As famílias foram organizadas para a ocupação em 2013 pela Rede Extremo Sul e, atualmente, a associação dos moradores é apoiada politicamente pelo Movimento Luta Popular.

Interessada em ser um agente ativo e construtivo no processo de consolidação do bairro, a Associação e o Movimento Luta Popular convidaram a assessoria técnica Peabiru para elaborar um Plano Popular Urbanístico, com o objetivo de qualificar a urbanização da área e servir de instrumento de negociação para um processo de regularização fundiária que eles reivindicam junto à CDHU e à prefeitura de São Paulo. Para a elaboração da proposta urbanística para o Jardim da União (Figura 2), foi realizada uma oficina com os moradores para discutir três grandes temas: sistema viário e infraestrutura, áreas comuns e lotes.

Figuras 2: Estudo de viabilidade

Fonte: Plano Popular Urbanístico da Ocupação Jardim da União, 2017.

Após a proposta ter sido discutida e aprovada coletivamente, as famílias, organizadas pela associação, estão trabalhando para transformar a Ocupação Jardim da União em um bairro consolidado, com boas condições de moradia e de infraestrutura, que respeitem o meio ambiente e o entorno. Ruas foram abertas levando em conta os parâmetros do estudo de viabilidade, e os lotes estão sendo demarcados, com a ajuda de um topógrafo – morador da ocupação. Também estão sendo feitas negociações com as concessionárias locais para a instalação de infraestrutura de água, esgoto e energia.

3.3 Cidade real e prática profissional

As duas experiências representam ações contra-hegemônicas. No caso do Jardim da União, o movimento social e as famílias tiveram compreensão do papel do Plano Popular e, para consolidarem a ocupação, promoveram remanejamentos das habitações, por decisão própria. Isto é particularmente importante se considerarmos o contexto em que a parceria com a assessoria técnica Peabiru é iniciada, ou seja, depois de 4 anos da ocupação, as famílias ainda moravam em barracos em madeira por decisão estratégica própria, e, por isso mesmo, a direção do movimento estava sendo muito pressionada para liberar a consolidação das moradias em alvenaria. Nesse sentido, o grupo esboça, com muitas dificuldades, um processo de "autogestão do território": decisões próprias do coletivo, recursos próprios e ferramentas técnicas próprias. No caso da Ocupação 9 de julho, a disposição em enfrentar as consequências do questionamento da função social da propriedade por meio da ocupação "para ficar", em nome do benefício da localização urbana, também merece destaque.

Evidentemente, esses processos contaram com recursos absolutamente escassos, oriundos do rateio entre famílias com renda familiar entre um e dois salários mínimos, o que lhes impôs sucessivas e insistentes restrições. O custo da urbanização de uma porção do território é muito alto para ser arcado diretamente pelas famílias naquelas condições, pois envolvem a implantação de redes de infraestrutura, obras de terraplenagem, contenções, paisagismo, além das intervenções individuais nas habitações. Para uma reforma de edifício grande, são necessárias obras de reparos estruturais, consertos e instalações de elevadores, instalação de novas prumadas hidráulicas, novas instalações de gás, recomposição de revestimentos danificados, entre outros. Fica absolutamente claro que não há a menor possibilidade de estes custos serem bancados por estas famílias. Ou seja, os processos de que tratamos neste artigo devem ser entendidos não como apologia à renúncia às disputas pelos recursos do Estado para redução de desigualdades urbanas, mas sim como ações insurgentes que buscam mostrar para o Estado que, através da organização popular, é possível encontrar soluções urbanas e habitacionais (fora do *mainstream*) para viabilizar o direito à moradia para as famílias de baixa renda. Para a ocupação de terreno, visando qualificar a ocupação do espaço urbano, de modo a facilitar uma regularização fundiária futura; e na ocupação do edifício, enfrentando desafios da reabilitação mínima de um imóvel degradado, viabilizando a permanência das famílias em área com excelente localização. Os escopos dos projetos e das obras realizados pelos movimentos sociais nesses casos apresentados foram sempre definidos buscando o mínimo necessário, realizados com grande esforço financeiro.

Feitas essas ponderações, cabem ainda algumas considerações acerca das atividades desenvolvidas pela assessoria técnica e dos desafios encontrados. Na Ocupação Jardim da União, de uma maneira geral, mesmo o grupo sendo constituído por um número grande de famílias, a associação teve muita dificuldade em ratear os custos de projeto e do levantamento planialtimétrico pela simples limitação de recursos, apesar das famílias terem reconhecido a importância do plano e em assembleia. Uma segunda etapa, de assessoria mais direta e com maior frequência na área, para planejamento da ocupação dos lotes e detalhamento de alguns dos projetos de infraestrutura, não foi compreendida como prioritária, possivelmente pela percepção de que se trata de um "conhecimento" que já se tem na comunidade. Dessa forma, essas experiências indicam um limite financeiro muito latente para este tipo de trabalho, o que reforça a importância de inscrevê-lo no marco de políticas públicas de Athis. Esta avaliação ganha mais peso se reconhecermos a realidade de que tais experiências não são exceções na cidade ou desvios na produção do espaço urbano, como já foi colocado anteriormente.

Essa reflexão é importante porque reconhece as variáveis reais que atravessam a intervenção sobre o território existente, vivo e dinâmico, que abrangem, inclusive, a compreensão dos moradores a respeito do que é precariedade, de que problemas devem ser priorizados em uma intervenção com recursos e condições limitadas. A comparação com a situação em que essas pessoas viviam anteriormente à consolidação, por exemplo, relativiza a percepção de precariedade, pois, a despeito da permanência de manifestações patológicas nas edificações, ainda passíveis de intervenção, é inegável um grande salto de qualidade na condição de moradia dessas pessoas. Essas variáveis devem ser reconhecidas, estudadas e incorporadas como base para um trabalho de assessoria técnica em situações como essa.

Um outro desafio a ser enfrentado nesse tipo de atuação diz respeito à adequação dos instrumentos de trabalho da arquitetura a essas realidades. É preciso ponderar que a passagem brusca de desenhos em nível de estudo preliminar diretamente para o acompanhamento da execução geraram incompatibilidades, como já era de se esperar. Entretanto, o ritmo da ocupação é o ritmo da urgência. É o ritmo da construção de uma cidade sem projeto e sem orientação técnica, que não permite que a assessoria técnica "vá para o escritório pensar e depois traga a solução". Nas construções das unidades nos lotes, foi evidente a tensão entre a visão da assessoria e as urgências do processo vivo e dinâmico de urbanização autoconstruída; na ocupação da área central, a necessidade de individualização dos apartamentos prevaleceu em relação à orientação para que se mantivessem as instalações de gás apenas na cozinha comunitária.

Neste contexto em que o tempo do projeto, como instrumento de controle da produção do espaço, é fragorosamente atropelado pelo tempo frenético da autoconstrução, somos interpelados a refletir sobre o quanto a lógica e as ferramentas de trabalho clássicas da arquitetura e do urbanismo (levantamentos, que originam estudos, que originam projetos, que originam detalhamentos, que só então liberam o início da execução) dão conta do propósito de contribuir para a qualificação do espaço urbano periférico, uma vez que estas condições ideais estão completamente fora dessas realidades periféricas. Fica em aberto a necessidade de se encontrar um formato e um "ferramental" de trabalho para a arquitetura e a engenharia, capazes de, efetivamente, agregar mais qualidade urbanística e edilícia ao espaço periférico, minimizando a incidência de precariedades.

À equipe da assessoria técnica, pareceu que a presença diária na "cidade-canteiro-de-obra", acompanhando proximamente a dinâmica da construção dos espaços, construindo vínculos de confiança e

legitimidade entre as famílias, construindo reconhecimento social na comunidade como um profissional útil, capaz de objetivamente contribuir para a qualificação da intervenção (o que absolutamente é avesso ao senso comum sobre a profissão), seria um caminho adequado. Ademais, o acompanhamento da execução deve ser moldado, organizado a partir do tempo muito acelerado em que estes processos de ocupação acontecem. Menos projeto, no sentido clássico do desenho que orienta a produção, mais orientação técnica.

Finalmente, outro aspecto importante a ser avaliado é a questão do risco de criminalização da prática profissional de assessoria técnica nestes espaços de conflito com a propriedade fundiária e imobiliária, em outras palavras, espaços de disputa pelo reconhecimento de direitos urbanos de movimentos populares e grupos vulneráveis. Isso porque, em um ambiente social em que estes direitos urbanos, via de regra, não são reconhecidos pelos diversos agentes do Estado (Poder Judiciário, Poder Executivo, Ministério Público), mesmo à revelia da lei, estas práticas sociais insurgentes são criminalizadas e carregam consigo também o risco de criminalização das ferramentas técnicas que subsidiam e impulsionam os processos de luta social.

A prática dos advogados populares na defesa de ocupações, já relativamente mais reconhecida pelo poder público, abre um precedente importante para as outras profissões envolvidas e engajadas nestas lutas sociais. Desde o momento da ocupação em si, no diálogo com a Polícia Militar, com o objetivo de garantir os procedimentos legais, evitar abusos e uso da violência; no acompanhamento e na defesa nos processos de reintegração de posse; na construção de estratégias ofensivas de interpelar as diversas instâncias do Estado sobre suas obrigações constitucionais relacionadas à moradia e ao direito à cidade; todas estas atividades profissionais, que inscrevem estes advogados e advogadas populares no campo dos defensores de direitos humanos, já são reconhecidas como parte do rito democrático, podendo ser realizadas mais abertamente. A implantação e progressiva consolidação das defensorias públicas são outro indício deste reconhecimento, dentro da institucionalidade do Estado.

Já a atuação dos profissionais da assistência técnica (arquitetura, engenharias, áreas sociais) nesses espaços não goza do mesmo reconhecimento, embora se mostre cada vez mais necessária, em face do aumento progressivo das ocupações e da tendência a aumentar mais, com a conjuntura atual de alto desemprego e dilapidação de políticas sociais para a população mais pobre. Se compreendermos esta atividade profissional como subsídio técnico para a melhoria de condições de segurança estrutural – avaliando a situação dos edifícios, áreas, de salubridade, de segurança contra o incêndio, de conforto, de organização social –, é possível inscrevê-la no campo da defesa de direitos humanos.

Referências

CASTRO, A. Q. D. *Às margens do Programa Minha Casa Minha Vida*: um estudo sobre a modalidade Entidades na Região Metropolitana de São Paulo. São Carlos: IAU-USP (dissertação de Mestrado), 2017.

FERREIRA, L. Arquitetos militantes na urbanização de favelas. *Anais do XVII Encontro Nacional da ANPUR*, São Paulo, mai. 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%205/ST%205.6/ST%205.6-05.pdf. Acesso em: jun. 2018.

MARICATO, Erminia. Autoconstrução, a arquitetura possível. *In*: MARICATO, E. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alpha-omega, 1982. p. 71-93.

MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis*: Vozes, 2011.

MARICATO, Erminia; CALAZANS, J. F.; FINGERMANN, L. *Depoimentos - Formação e prática profissional do arquiteto*: três experiências em participação comunitária. Espaço e debates. São Paulo, v. III, n. 8, p. 79-95, jan./abr. 1983.

PEABIRU. ATHIS. *Oficinas de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social*. 2015. Disponível em: http://www.athis.org.br/. Acesso em: jun. 2018.

PEREIRA, R. B. *et al*. Construindo redes para políticas de Assistência Técnica em HIS: a experiência das oficinas Athis em São Paulo. *In*: CARVALHO, S., *et al*. *Anais do II Urbfavelas* - Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. Disponível em: http://www.urbfavelas.org.br/wp-content/uploads/2017/02/index.html. Acesso em: jun. 2018.

RONCONI, R. *Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, organização da força de trabalho em regime de mutirão*: o programa FUNAPS Comunitário. São Carlos: EESC-USP (dissertação de Mestrado), 1995.

SANTO AMORE, C. Assessoria e assistência técnica: arquitetura e comunidade na política pública de habitação de interesse social. *In*: CARVALHO, S., *et al*. *Anais do II Urbfavelas* (II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. Disponível em: http://www.urbfavelas.org.br/wp-content/uploads/2017/02/index.html. Acesso em: jan. 2018.

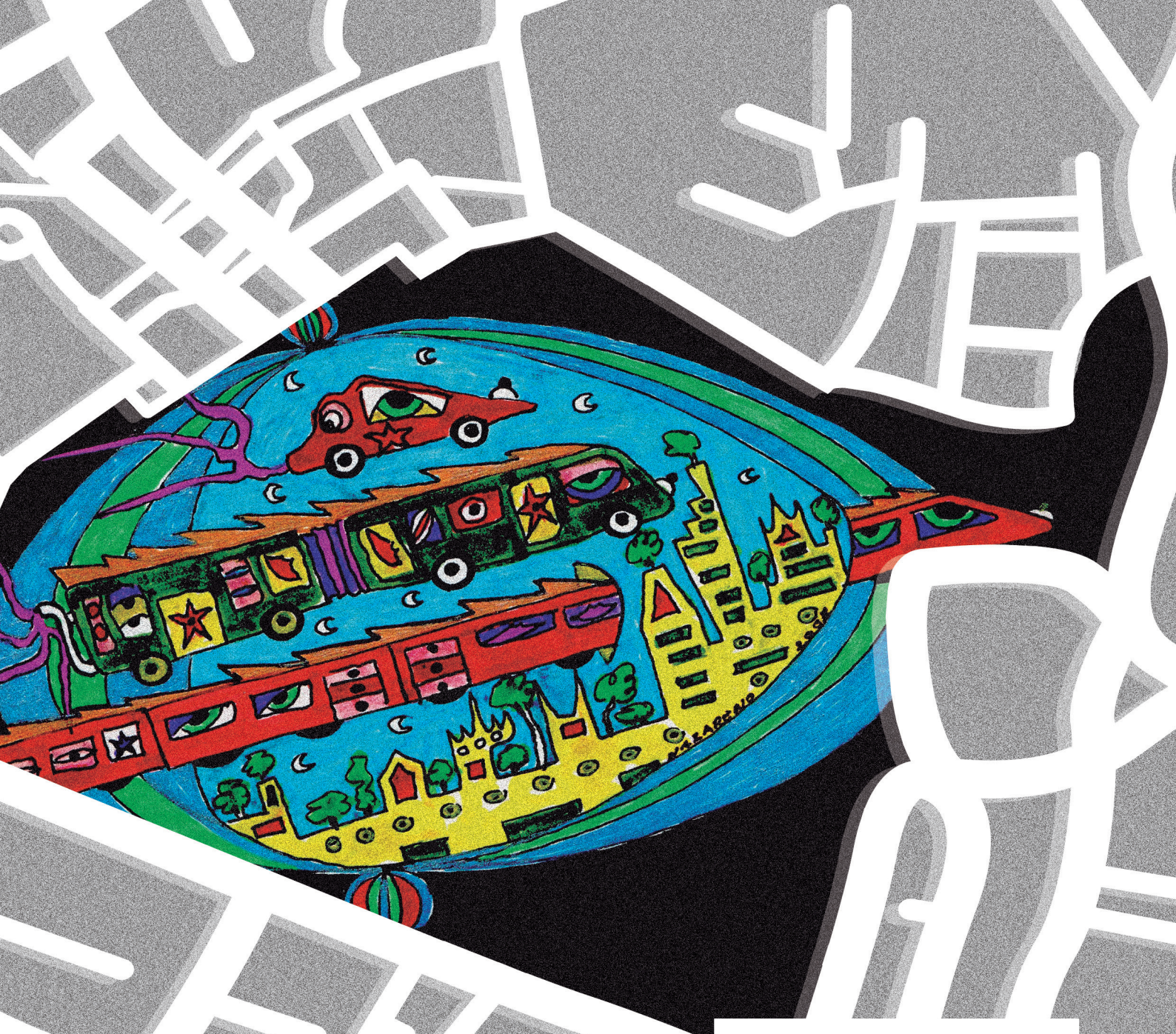
SANTO AMORE, C. *et al*. Entre a necessidade e a gestão: o lugar das melhorias habitacionais nas políticas de urbanização de favelas. *Anais do I Urbfavelas*, São Bernardo do Campo, 2014.

SANTOS, C. N. F. D. Como projetar de baixo para cima: uma experiência em favela. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 156, p. 7-27, 1980.

SANTOS, F. P. D. *A dimensão física e a precariedade habitacional em urbanização de favelas*: análise do tratamento da precariedade da moradia autoconstruída nas intervenções do PAC-UAP no município de São Paulo. São Bernardo do Campo: UFABC (memorial de qualificação - mimeo), 2018.

SILVA, A. A. D. *Moradia e cidadania*: um debate em movimento. São Paulo: Pólis, 1994.

SPÓSITO, E. B. *Por uma arquitetura engajada*. Geotextos, v. 5, n. 2, p. 13-21, dez. 2009. Disponível em: https://portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/3784/2761. Acesso em: jun. 2018.



PARTE IV

O Direito Urbanístico aplicado para a promoção da política urbana

Capítulo 39

A política urbana que nós amávamos tanto: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil

Betânia de Moraes Alfonsin
Paulo Eduardo de Oliveira Berni
Pedro Prazeres Fraga Pereira

O capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, com apenas dois artigos, tem uma impressionante tessitura histórica. Como sabem 100% dos pesquisadores na área do Direito Urbanístico, além de ser um divisor de águas na história do planejamento do Brasil, marcando o fim de uma era de planejamento tecnocrático, a forma democrática como foi construído é das mais notáveis da história da constituinte. O Fórum Brasileiro pela Reforma Urbana que se constituiu naquele período era composto por representantes de sindicatos, ONGs, associações profissionais, comunitárias e acadêmicas, além de militantes de diversos outros movimentos por moradia digna, transporte de qualidade, universalização do saneamento, participação popular na gestão urbana, entre outros. O grande mérito desse sujeito coletivo, no entanto, foi ir muito além da construção de um sombrio diagnóstico sobre as cidades brasileiras e seus problemas, sendo capaz de propor, na hora certa exigida pela história, um programa de reforma urbana para o país, apresentando ao Congresso Constituinte uma "emenda popular pela reforma urbana" que, em 22 artigos, propunha a introdução de diretrizes e diversos instrumentos inovadores na política urbana brasileira.

A história é de domínio público e a correlação de forças na Assembleia Constituinte não permitiu a aprovação de uma boa parte das propostas oriundas dos movimentos sociais e apresentadas via "emendas populares". No caso da emenda da reforma urbana, após o embate com o "centrão",[1] restaram apenas os artigos 182 e 183, que deram corpo ao capítulo *Da política urbana* na Constituição

[1] "Centrão" foi a alcunha dada nos meios políticos e na imprensa nacional à aliança de partidos de centro-direita que impediu que as propostas mais progressistas fossem aprovadas durante a Assembleia Nacional Constituinte.

Federal. Em que pese a aparente derrota, o fato é esses dois artigos foram importantíssimos para a história que se seguiria nos municípios brasileiros, bem como para inaugurar uma nova fase para o planejamento urbano brasileiro (ALFONSIN, 2012).

O artigo 182 da Constituição Federal, além de delegar a execução da política de desenvolvimento urbano aos entes municipais, mencionou, pela primeira vez na história do país, as "funções sociais da cidade" como o objetivo da política urbana. Embora o princípio da *função social da propriedade* tenha previsão constitucional desde a Carta de 1934 (FERNANDES; ALFONSIN, 2010), a inclusão da expressão *funções sociais da cidade*, além de ter demandado um esforço doutrinário de definição de sentido e alcance, representou um salto de escala. Abandonou-se, assim, um marco jurídico que sustentava uma política executada "lote a lote" para outro que demandava uma política que assumisse o urbanismo como uma função pública, de acordo com a qual a própria cidade passa a ser reconhecida como um bem comum.

Na enxuta regulação do artigo 182, os planos diretores, tidos como tradicionais instrumentos de ordenação físico-territorial dos municípios brasileiros, alteraram significativamente o seu papel. Isso porque se estabeleceu que a função social da propriedade urbana é cumprida quando a mesma atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas pelo plano diretor. Embora a disposição, a princípio, possa parecer inócua, ressignifica a relevantíssima competência de planejamento urbano dos municípios, ao tornar obrigatória a vinculação da edição das regras de zoneamento, uso, parcelamento e ocupação de cada porção do território urbano ao atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Para além de erigir o Plano Diretor como principal instrumento da política urbana, esses dois artigos trouxeram instrumentos que punem tanto a retenção especulativa de imóveis urbanos ociosos quanto o descaso de proprietários que permitem que um imóvel seja ocupado para fins de moradia sem que se oponham à posse por mais de cinco anos. O artigo 183 tratou de reconhecer, também, a função social da posse ao reconhecer o direito à usucapião urbana especial para fins de moradia.

O Estatuto da Cidade, que quarou 11 anos na tramitação pelo Congresso Nacional, consagrou um modelo de política urbana avançado para os parâmetros da América Latina, tornando o Brasil o primeiro país do mundo a positivar o direito à cidade, para orgulho de todos e todas que participaram do processo de construção desse potente marco legal de regulação da produção da cidade.

Essa trajetória de constantes avanços para a ordem jurídico-urbanística brasileira foi ainda enriquecida com a Lei nº 11.977/2009, que trouxe novas diretrizes e instrumentos, assim como um procedimento básico a ser adotado para fins de regularização fundiária no país, superando impasses gerados pelas lacunas dos dispositivos sobre o tema no Estatuto da Cidade.

A política urbana que nós amávamos tanto, todavia, sofreu um revés bastante significativo no pacote de reformas proposto pelo presidente Temer após o impeachment da presidenta Dilma em 2016. A Medida Provisória nº 759/2016, já convertida na Lei nº 13.465/2017, embora trate de quatro regimes legais sobre terras brasileiras, atingiu sem alarde a medula do capítulo que trata da política urbana da Constituição Federal, além de revogar boa parte da legislação vigente e aplicável ao planejamento urbano, marcando uma ruptura com o modelo de regulação que vinha se consolidando no Brasil.

Com efeito, o paradigma jurídico-urbanístico inaugurado pela Constituição de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade não obedecia aos modelos hegemônicos de regulação em matéria habitacional. No plano internacional, respondendo a transformações mais amplas operadas sobre

os padrões de acumulação capitalista, a terra e a moradia passavam por um vertiginoso processo de financeirização, interligando mercados a partir de um modelo de regulação voltado à promoção do crédito para aquisição de casa própria. Tal modelo de regulação habitacional, ao mesmo tempo em que multiplicou as modalidades de créditos disponíveis para o setor, fomentou o que Raquel Rolnik (2015, p. 13) chamou de "transmutação da habitação em ativo financeiro".

Esse processo de financeirização, ademais, operou uma mudança nos discursos sobre a habitação, que passaram a ser cada vez mais abordados a partir da lógica e do vocabulário do mercado. Nesse sentido, mais do que uma política pública que incide sobre um direito fundamental, a provisão habitacional passou a ser tratada a partir de conceitos e referenciais, como eficiência, déficit, demanda, rentabilidade – típicos do jargão econômico neoclássico.

Esses processos de liberalização e desregulamentação dos mercados imobiliários, como se pode imaginar, constituíram um pano de fundo bastante hostil à construção da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. Enquanto a crescente financeirização da terra e da moradia transmutava a habitação em ativo financeiro, para seguirmos com as palavras de Rolnik, o Brasil insistia em alçar a moradia ao centro do feixe de direitos e deveres ligados à ordem urbana, com expressa previsão nas disposições constitucionais já mencionadas.

Não foi por outra razão que, a nível latino-americano, o Brasil constituiu um exemplo verdadeiramente arquetípico. Exemplo que convivia, por contraste, com aquele representado pelo Peru dos anos 1990, sob o governo de Alberto Fujimori. A experiência peruana está inteiramente inspirada nas formulações de Hernando de Soto, economista peruano que exerceu grande influência sobre as políticas habitacionais a partir de seu segundo livro, *O Mistério do Capital* (DE SOTO, 2001). Nessa obra, De Soto argumenta, em linhas gerais, que, com o processo de financeirização do capital e a consequente transformação da propriedade em ativo financeiro, as habitações informais representariam antes de tudo um "capital morto" (DE SOTO, 2001, p. 45), um recurso do qual os países periféricos estariam abrindo mão em prejuízo de suas economias nacionais.

Nesse sentido, De Soto defende que a regularização dos títulos de propriedade poderia constituir uma alavanca – se não uma condição – para a expansão do mercado interno e o consequente desenvolvimento desses países. Segundo o argumento, uma vez formalizados, tais títulos adquiririam liquidez e passariam a ser transacionáveis no mercado formal, ao qual a população de baixa renda poderia ser finalmente incorporada, tendo acesso a crédito formal, planos de financiamento e possibilidades de investimento.

Como se percebe, as formulações elaboradas por De Soto baseiam-se em um enquadramento essencialmente econômico do problema da habitação. Suas formulações, assim, deram azo a programas de regularização fundiária baseados em titulação massiva de habitantes informais, muito especialmente no Peru, transformados repentinamente em proprietários de bens fundiários e imobiliários. Com o acúmulo de experiências baseadas nesse modelo, as concepções de De Soto puderam ser submetidas a uma série de críticas respaldadas em avaliações de resultados, muitas delas demonstrando que o foco restrito à escrituração limitou a amplitude e os benefícios desse tipo de intervenção pública, deixando de atingir, ademais, a maioria dos resultados socioeconômicos projetados.[2]

[2] Para um apanhado sumário das críticas desenvolvidas às formulações de De Soto e aos programas de regularização fundiária que as tomaram por referência, conferir Fernandes (2011).

O paradigma brasileiro contrastava claramente com esse modelo internacionalmente hegemônico, aqui sintetizado pela obra de De Soto. No Brasil, a partir do já referido capítulo da política urbana presente na Constituição Federal, o instituto da propriedade foi conformado juridicamente em harmonia com o feixe de direitos e deveres ligados à ordem urbana, especialmente o direito à cidade e à moradia adequada. Como se demonstrará nas linhas seguintes, a Lei nº 13.465/17 subverteu esse paradigma de regulação que se consolidava no país, atingindo-o em algumas de suas linhas medulares, com implicações imediatas na forma de se compreender e executar a política urbana e habitacional.

Como forma de demonstração do que até aqui se tem afirmado, cabe destacar quatro das alterações paradigmáticas trazidas pelo novo diploma. Primeiro, a modificação do conceito normativo do processo de regularização fundiária. Segundo, a usurpação de competências municipais, operada em especial a partir do deslocamento do plano direitos como instrumento básico da política urbana. Terceiro, a criação de novos instrumentos, em particular a legitimação fundiária, que rompe com os mais de trinta anos de história até aqui referido, e mesmo com centenários institutos do direito civil. Quarto, finalmente, o rompimento do princípio constitucional da isonomia, por meio da criação de uma situação de verdadeira ação afirmativa reversa.

A primeira chave, portanto, é a mudança no conceito de regularização fundiária empregado pela Lei nº 13.465/2017. Com efeito, dispõe seu artigo 9º que a "Regularização Fundiária Urbana (Reurb) [...] abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais *destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes*" (grifo nosso). Ainda que mencionadas, sem maiores detalhamentos, a adoção de *medidas jurídicas urbanísticas, ambientais e sociais*, a finalidade da regularização passa a ser a concessão de títulos de propriedades a seus ocupantes.

A mudança fica ainda mais evidente quando se compara ao conceito normativo expresso, por exemplo, no artigo 46 da Lei nº 11.977/2009, *in verbis*:

> Art. 46. A *regularização fundiária* consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, *de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*. (Grifos nossos).

Não há, pois, na nova norma, a exigência de que a regularização fundiária urbana seja articulada com políticas setoriais como as de habitação, meio ambiente, saneamento básico e mobilidade urbana. Aliás, sequer é mencionada a vinculação ao direito à moradia, permitindo o artigo 23, inciso I, a regularização de "imóvel urbano com finalidade não residencial". Desse modo, saem de cena o direito à moradia e o direito à cidade, a função social da propriedade e a preocupação com o meio ambiente equilibrado, passando para a centralidade da política o direito de propriedade e a função econômica da propriedade.

A segunda chave é o rompimento do sistema constitucional de competências em decorrência da usurpação de competências municipais, com ofensa, pelo menos, aos artigos 24, inciso I, e 30, incisos I e VIII. Os mencionados preceitos dispõem, respectivamente, (1) da competência concorrente para legislar sobre Direito Urbanístico, (2) que assuntos de interesse local são de competência municipal e,

finalmente, (3) que cabe aos municípios promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, *mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*. Nesse sentido, é paradigmático o deslocamento do plano diretor como *instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana* (artigo 182, § 1º, da Constituição Federal).

É bem verdade que o Supremo Tribunal Federal já havia dado sua dose de contribuição para este deslocamento. Com efeito, no ano de 2015, o Pleno do Tribunal julgou o Recurso Extraordinário 607.940, cuja relatoria foi do Ministro Teori Zavascki. O objeto da ação era uma lei complementar do Distrito Federal que dispõe sobre *projetos urbanísticos com diretrizes especiais para unidades autônomas*, uma forma eufemística de denominar os conhecidos condomínios fechados. Em sua decisão, o tribunal assentou que "nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor" e aprovou a seguinte tese com repercussão geral:

> Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.

Ocorre que, para aprovação e modificação dos planos diretores, o Estatuto da Cidade determina que, em seu processo de elaboração, serão promovidas audiências públicas com a participação da população, será dada publicidade aos documentos e às informações produzidos e qualquer interessado poderá acessar esses documentos e essas informações (artigo 40, § 4º). Nenhum desses requisitos serão exigidos nos casos de outras normas sobre Direito Urbanístico, ainda que elas disponham sobre o uso e a ocupação do espaço urbano.

Além disso, viola a competência dos municípios para dispor de assuntos de interesse local o conceito de *núcleo urbano* trazido pela Lei nº 13.465/2017. Com efeito, considera o artigo 11, inciso I, que núcleo urbano é o "assentamento humano, com uso e características urbanas, [...] ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural". Como a Reurb se aplica aos *núcleos urbanos informais* (artigo 9º), verifica-se que a lei, arbitrariamente, desconsidera que a definição de perímetro urbano compete aos municípios estabelecer em seus planos diretores. Para fins de comparação, o artigo 47 da Lei nº 11.977/09 considerava (pois foi revogado) área urbana a "parcela do território, contínua ou não, *incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica*" (grifo nosso).

A terceira chave de demonstração, certamente a que congrega o maior número de inconstitucionalidades, trata-se de um novo instrumento, ou, nos termos da lei, *mecanismo* (artigo 11, inciso VII), misto de usucapião, desapropriação e doação, violando um sem número de normas constitucionais e infraconstitucionais pelo caminho.

Com efeito, dispõe o artigo 23 da Lei nº 13.465/2017 que a legitimação fundiária é "[1] forma real de aquisição do direito de propriedade conferido [2] por ato do poder público [3] àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana". O único requisito formal é que o núcleo urbano informal consolidado seja existente em

22 de dezembro de 2016, em uma tentativa de desestimular novas ocupações.[3] Entretanto, não há qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação prévia.[4]

Ao ser modo originário de aquisição de propriedade pública, a legitimação fundiária contraria o artigo 183, § 3º, da Constituição Federal, que expressamente proíbe a usucapião de imóveis públicos. Trata-se de um primeiro drible linguístico. Um segundo drible é que a legitimação fundiária seja conferida por *ato* do poder público. Nesse sentido, assemelha-se também à doação, sem que, contudo, sejam exigíveis, por exemplo, a autorização legislativa (controle externo, exercido pelo Poder Legislativo) de que trata o artigo 17, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. Por fim, tem-se a possibilidade de aplicação do instrumento a áreas privadas. Aqui, como a legitimação é conferida por *ato* do poder público, tem-se uma mal disfarçada forma de desapropriação, cujos requisitos também são previstos na Constituição Federal (art. 5º, inc. XIV). Neste caso, o poder público transfere a propriedade privada ao ocupante sem o pagamento de qualquer tipo de indenização (muito menos *prévia, justa e em dinheiro*!) ao proprietário do bem, uma clara burla à regra constitucional que estabelece requisitos para a desapropriação, em respeito à garantia do direito de propriedade constante do inciso XXII do mesmo artigo 5º.

Finalmente, a quarta chave de demonstração é a violação do princípio constitucional da isonomia e como consequência da própria dignidade da pessoa humana. É que o artigo 13, *caput*, indica que o Reurb compreende duas modalidades:

> I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e
> II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

A referida distinção é de especial relevância quando se verifica que o artigo 23, § 1º, estabelece requisitos para aplicação da legitimação fundiária apenas no caso da Reurb-S. Não há nenhuma novidade nos requisitos previstos e, em geral, pode-se afirmar que estejam de acordo com o histórico de normas que tratam de regularização fundiária de interesse social (por exemplo, a Medida Provisória nº 2.220/2001). Contudo, fere a isonomia a ausência de requisitos para a aplicação do *mecanismo* no caso da Reurb-E. Assim, ao passo que ocupantes de baixa renda devem se adequar a um conjunto de

[3] Marcos temporais têm sido utilizados na legislação que trata de regularização fundiária para desincentivar novas ocupações, em especial de áreas públicas. Contudo, não se pode ignorar que a legislação brasileira é pródiga em exemplos de "atualização" de requisitos temporais, espécie de "anistia urbanística", como bem demonstram as diversas versões do Refis... E, como se verá adiante, a legitimação fundiária não é aplicável somente a núcleos urbanos constituídos por moradores de baixa renda.

[4] De acordo com a Procuradoria-Geral da República, na inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771, a "fixação desse marco temporal para fins de aquisição de propriedade, desassociado de qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação da área ou vinculação de seu uso a moradia, acaba por premiar ocupações clandestinas e ilícitas por parte de ocupantes ilegais de terras e falsificadores de títulos (os chamados "grileiros") e desmatadores, além de incentivar novas invasões dessa natureza. Se a Constituição exige tais pressupostos para os institutos do usucapião especial urbano e rural (artigos 183 e 191), que cuidam da aquisição apenas de áreas particulares, não parece compatível com o regime constitucional que a "legitimação fundiária", a envolver aquisição de áreas públicas, possa dispensá-los".

requisitos legais, os ocupantes que *não se qualifiquem na hipótese de que trata o inciso I do artigo*, isto é, não de baixa renda, podem ser beneficiários sem que seja exigível qualquer requisito formal, além daquele temporal já referido.[5] Tal inversão de tratamento não se justifica nem de uma perspectiva de igualdade formal, nem de igualdade material, opondo obstáculos discriminatórios à regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda ao mesmo tempo que oferece facilidades para a regularização de ocupações por outras faixas de renda.

As inconstitucionalidades da Lei nº 13.465/2017, aqui sumariamente apontadas, foram amplamente constatadas logo após a promulgação da nova lei, como bem demonstram as ADINs que tramitam no Supremo Tribunal Federal, fruto de representações apresentadas à Procuradoria Geral da República e da mobilização da sociedade civil.[6] O presente artigo, mais que destacar alguns dos exemplos gritantes dessas inconstitucionalidades, procura alertar para a imensidão da derrota sofrida pelo Direito Urbanístico e pelo direito à cidade com a entrada em vigor dessa lei. A política urbana que nós amávamos foi profundamente agredida, desfigurada em meio à grave conjuntura inaugurada pelo golpe que depôs a presidenta Dilma Rousseff. Nesse contexto, é preciso resiliência e vigilância a fim de resgatar os compromissos constitucionais com a democracia brasileira, que tem na reforma urbana um de seus fundamentos.

Referências

ALFONSIN, B. M. Direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira: emergência, internacionalização e efetividade em uma perspectiva multicultural. *In*: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. (org.). *Os novos direitos no Brasil*: natureza e perspectivas, uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*.

BRASIL. *Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*.

BRASIL. *Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009*.

BRASIL. *Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017*.

DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FERNANDES, Edésio. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

[5] Sendo que a Reurb-E, logo, a legitimação fundiária, pode ser aplicada em áreas de preservação permanente não identificadas como áreas de risco, conforme artigo 82, a beneficiar potencialmente grileiros e desmatadores.

[6] Foram interpostas no Supremo Tribunal Federal três ADINs contra a Lei nº 13.465/2017: nos 5771, 5787 e 5883, cujos requerentes são, respectivamente, a Procuradoria Geral da República, o Partido dos Trabalhadores e o Instituto dos Arquitetos do Brasil.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betania. A construção do Direito Urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betania (orgs.). *Coletânea de legislação urbanística*: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.771*. Requerente: Procuradoria Geral da República. Relator: Ministro Luiz Fux. JusBrasil. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150.

STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.787*. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro Luiz Fux. JusBrasil. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5787&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M.

STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.883*. Requerente: Diretoria Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Relator: Ministro Luiz Fux. JusBrasil. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200.

Capítulo 40

O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios

Mariana Levy Piza Fontes

1. Introdução

O presente capítulo tem como objetivo apresentar um breve panorama e conceitos introdutórios sobre os planos diretores a partir do marco jurídico-urbanístico inaugurado pela Constituição de 1988.

Como pano de fundo, há que se considerar o papel central desempenhado pela sociedade civil brasileira nos últimos 30 anos na construção da legislação urbanística, incluindo a presença ativa dos movimentos sociais urbanos, organizações da sociedade civil, moradores de favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e irregulares, entre outros atores relevantes.

Este texto subdivide-se em três partes. O primeiro resgata o histórico dos principais debates realizados durante a Assembleia Nacional Constituinte sobre o plano diretor. O segundo item apresenta o panorama das principais leis federais que regulam o planejamento urbano aprovadas no período democrático; e o terceiro e último item apresenta alguns retrocessos recentes e desafios para a pesquisa futura.

2. O caminho até o texto constitucional: a Emenda Popular da Reforma Urbana[1]

Os planos diretores foram elaborados pelas cidades brasileiras já no regime militar.

Com a intensificação do processo de industrialização, o país assistiu a um processo acelerado de urbanização e uma verdadeira explosão demográfica. A população brasileira passa de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de 40 anos (1940-1980). Em 1940, a população

[1] Esse item resume e atualiza o conteúdo do artigo já publicado pela autora *O plano diretor na Assembleia Nacional Constituinte e de sua dissertação de mestrado Planos diretores no Brasil*: um estudo de caso.

urbana é equivalente a 26,35% e, em 1980, já representa quase 70% da população brasileira, ou seja, praticamente triplica. De 1950 a 1960 aumenta 60%, e de 1960 a 1970, 65%. Durante a década de 80, o crescimento numérico da população urbana já é maior que o da população total.[2]

A urbanização do período apresenta um perfil notadamente metropolitano. Com efeito, na década de 70, as cidades com mais de 500 mil habitantes são responsáveis por 58% do crescimento demográfico.[3] O plano diretor surge, então, no cenário nacional como solução ao caos urbano instalado no país.[4]

Durante o período, são criadas as regiões metropolitanas (Leis complementares nº 14/73 e 20/74). Foi elaborada uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), integrante do II Plano Nacional de Desenvolvimento (capítulo IX da Lei nº 6.151/1974), sob responsabilidade da Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios (Sarem),[5] de uma Comissão Nacional de Política Urbana, o Banco Nacional de Habitação (BNH), das Sociedades de Crédito Imobiliário e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau). Caberia ao Serfhau prestar assistência técnica aos estados e municípios na elaboração dos planos diretores e definir determinadas normas técnicas. Os municípios que não as incorporassem em seus códigos de obras, projetos e planos habitacionais não poderiam receber os recursos para habitação e urbanismo provenientes dos órgãos governamentais (art. 55, §1º, alíneas "g" e "m", da Lei Federal nº 4.380/1964).

É aprovada, ainda, a Lei Federal nº 6.766/1979, que regula o parcelamento do solo urbano em vigor até os dias de hoje.[6] A legislação de parcelamento do solo urbano – muito embora não estabeleça regras em relação ao território da cidade como um todo, mas somente em relação aos loteamentos urbanos individualmente – tem como objetivo a organização do espaço na cidade.

É durante o mesmo período que as primeiras obras sobre os efeitos jurídicos da questão urbana são publicadas. Os livros de Hely Lopes Meirelles, *Direito de Construir* (1ª edição, São Paulo, RT, 1961) e *Direito Municipal* (1ª edição, São Paulo, RT, 1957), o livro *Introdução ao Direito Ecológico* e ao *Direito Urbanístico* (Rio de Janeiro, Forense, 1975), de Diogo Figueiredo Moreira Neto, e o *Direito Urbanístico Brasileiro* (1982), de José Afonso da Silva.[7]

---

[2] Conferir Milton Santos (2008) e Souza. (1999, p. 124-125).

[3] Conferir José Roberto Bassul (2005, p. 33).

[4] Conferir Villaça (1999, p. 232).

[5] Conferir Política nacional de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2004).

[6] A Lei Federal nº 6.766/1979 continua em vigor, mas foi alterada por diversas leis desde então, quais sejam: Lei Federal nº 9.785/1999, Lei Federal nº 10.932/2004; Lei Federal nº 11.445/2007, Lei Federal nº 13.465/2017 e Lei Federal nº 13.786/2018. Tramitou durante muitos anos no Congresso Nacional o projeto de Lei nº 3.057/2000, que visava promover a revisão integral da Lei Federal do Parcelamento do Solo Urbano, substituindo-a por uma Lei de Responsabilidade Territorial, o qual não foi aprovado em sua integralidade. Os artigos da proposta legislativa relacionados à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas foram aprovados pela Lei Federal nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. O Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009 foi revogado integralmente em 2018, sob a gestão de Michel Temer (PMDB).

[7] Sobre o surgimento do direito urbanístico no Brasil, vale a consulta ao texto de Carlos Ari Sundfeld, *O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais*, publicado na coletânea organizada por Adilson Dallari e Sérgio Ferraz, intitulado *Estatuto da Cidade*: comentários à Lei Federal nº 10.257/2001.

Proliferam-se os órgãos públicos municipais de planejamento e as escolas de arquitetura. Uma quantidade inédita de planos diretores foi produzida,[8] como, por exemplo, o Plano Urbanístico Básico de São Paulo (1969), elaborado pelo prefeito Faria Lima, e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), na forma da Lei municipal nº 7.688/1971. No Rio de Janeiro, foi também elaborado um Plano Urbanístico Básico (1977).[9]

É justamente sobre os planos diretores elaborados pelo regime militar que se voltará a crítica durante a Assembleia Nacional Constituinte, sobretudo por seu caráter "tecnocrático" e "legalista". A crítica centrada na influência modernista, especialmente no que se refere às suas concepções funcionalistas de cidade, será tema recorrente tanto do ponto de vista teórico como prático.[10]

Pode-se afirmar que o campo dos estudos urbanos se constituiu no país durante a década de 1970 e é produzido, principalmente, no âmbito de outras áreas das ciências humanas (sociologia, geografia e arquitetura). A literatura latino-americana que refletiu sobre as transformações urbanas, de maneira geral, nasceu sob influência predominante do paradigma do marxismo que dominava os debates internacionais.[11] Marcada por uma visão crítica do capitalismo e do regime militar, essa literatura voltava-se para os temas da produção do espaço como as favelas, a autoconstrução, a dinâmica do capital imobiliário e até mesmo sobre os efeitos dos instrumentos de regulação da cidade e da terra urbana, as condicionantes da irregularidade no uso da terra.[12]

Os planos diretores foram então considerados, por grande parte dessa literatura, como uma mera declaração de boas intenções, que ocultou a cidade real e permitiu a convivência de um abundante aparato regulatório (planos, zoneamento, código de obras etc.) com a radical flexibilidade da cidade ilegal (favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e irregulares). Rigorosas leis que desconsideravam a ilegalidade em que vive a maior parte da população brasileira. Um plano cheio de boas intenções, mas desvinculado do cotidiano da gestão urbana. A busca pela legitimidade técnica em um contexto no qual a legitimidade democrática teria sido suprimida.[13]

Surge em meados da década de 1980, na fase de redemocratização do país, o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), um dos principais atores do debate constituinte. Foi essa organização que propôs, no universo das 83 emendas populares apresentadas, a Emenda da Reforma Urbana

[8] Conferir Ermínia Maricato (2000, p. 121-192).

[9] Sobre os aspectos urbanísticos desses planos diretores, conferir Villaça (1999) e (1990).

[10] Para um panorama teórico e prático da crítica ao urbanismo modernista formulada no Brasil, conferir Ermínia Maricato (2000, p. 121-192); Flávio Villaça (1999, p. 169 -243); e do mesmo autor (2003). No âmbito internacional, no início dos anos 1970, observa-se a influência do pensamento marxista no campo dos estudos urbanos, especialmente pela publicação das obras de Manuel Castells, *A questão urbana* (1972), de David Harvey, *A justiça social e a cidade* (1980) e de Henri Lefebvre, *O direito à cidade* (1968), *O pensamento marxista e a cidade* (1978), *A revolução urbana* (1970) (Conferir Marcelo Lopes de Souza. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003). Sobre a influência do pensamento de Henri Lefèbvre na construção do marco jurídico-urbanístico brasileiro, conferir Edésio Fernandes (2007).

[11] Sobre a trajetória dos estudos e pesquisas sobre as cidades no Brasil, vale a consulta ao texto de Maria Encarnación Moya, *Os estudos sobre a cidade*: quarenta anos de mudança nos olhares sobre a cidade e o social, publicado em 2011.

[12] Sobre o papel da legislação na construção da desigualdade socioespacial, vale mencionar as obras de: Rolnik (1995) e de Maricato (1996).

[13] Cf. Maricato (2000); Villaça (1990, 1999, 2005).

(Emenda nº 63 de 1987), que reuniu 131 mil assinaturas e deu origem ao Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988.

O MNRU era composto pela Federação Nacional dos Engenheiros (FNE); Federação Nacional dos Arquitetos (FNA); Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB); Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur); Coordenação dos Mutuários do Banco Nacional de Habitação (BNH); Movimento de Defesa do Favelado (MDF), além de 48 associações locais e regionais.[14]

Entre os objetivos da emenda popular – muitos deles incorporados no texto constitucional – buscava-se a submissão dos imóveis urbanos ao interesse social e, para tanto, a aplicação de diversos instrumentos, tais como o imposto progressivo no tempo, o parcelamento e a edificação compulsórios, o imposto sobre a valorização imobiliária, o direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos, a desapropriação por interesse social ou utilidade pública, a concessão de direito real de uso, entre outros.[15]

O texto original da emenda popular da reforma urbana não mencionava a expressão plano diretor, cuja inclusão teve origem, na verdade, em uma reivindicação dos setores considerados mais conservadores, como forma de postergar a aplicação das sanções pelo não cumprimento da função social da propriedade urbana.[16] A emenda popular previa a necessidade de participação popular na elaboração e na implementação dos planos de uso e ocupação do solo de maneira geral, os quais deveriam ser aprovados pelo Poder Legislativo.[17]

Durante o processo constituinte, os instrumentos que buscavam estabelecer sanções pelo não cumprimento da função social da propriedade urbana acabam por ser objeto de inúmeras exigências legislativas, fruto das intensas negociações com um grupo de constituintes de perfil mais conservador, que se autodenominava "Centrão".[18] A desapropriação-sanção, por exemplo – que prevê, ao invés do pagamento justo ao proprietário, o valor real do imóvel, com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos,

[14] Vale salientar que o Movimento Nacional da Reforma Urbana – atualmente denominado Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) – acompanhou a construção do marco jurídico-urbanístico no Brasil até os dias de hoje, tanto no âmbito do processo legislativo como na própria formulação e execução da política urbana em si. Com efeito, o FNRU esteve presente, por exemplo, nas discussões travadas durante a elaboração do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.251/2001) e da lei que institui o Sistema, o Fundo e o Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Federal nº 11.124/2005). Integra também as discussões do PL 3.057/00, que visa instituir uma Lei de Responsabilidade Territorial, ora em trâmite no Congresso Nacional. No âmbito da formulação e execução da política urbana, as entidades que compõem o FNRU integram os Conselhos Nacionais relacionados diretamente à política urbana: o Conselho Nacional das Cidades (art. 10 da MP 2.220/01 c/c art. 33, inciso VIII, e art. 50 da Lei Federal nº 10.683/2003 com regulamentação posterior pelo Decreto nº 5.790/2006) e o Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social (arts. 9º e 10º da Lei Federal nº 11.124/2005 c/c art. 5º e seguintes do Decreto nº 5.796/2006). O FNRU esteve representado nas Conferências Nacionais da Cidade e na Campanha Nacional Plano Diretor Participativo, seja como integrante da coordenação nacional, seja como integrante dos núcleos estaduais de mobilização.

[15] Conferir Nelson Saule Junior (1997, p. 25).

[16] Conferir José Roberto Bassul (2005, p. 82).

[17] Conferir José Roberto Bassul (2005, p. 103).

[18] O "Centrão" era composto por grandes proprietários rurais associados à União Democrática Ruralista (UDR) sob a presidência do então deputado federal constituinte Ronaldo Caiado (PMDB/GO) (Conferir João Gilberto Lucas Coelho e Antonio Carlos Nantes de Oliveira. *A nova Constituição*: avaliação do texto e perfil dos constituintes, publicada em 2005, p. 93).

em parcelas anuais, iguais e sucessivas – passou a depender de diversas leis, entre elas o plano diretor (art. 182, § 4º).

A submissão do princípio da função social da propriedade urbana a um "plano urbanístico" e a inserção do termo "sucessivamente" na aplicação dos instrumentos previstos pelo atual art. 182, § 4º, da Constituição Federal foram fruto de emenda do Deputado Lúcio Alcântara (PFL). No final do processo constituinte, durante votação do último substitutivo do relator, o "Centrão" apresenta emenda substituindo o termo "plano urbanístico" por "plano diretor", além de inserir a expressão "nos termos de lei federal" ao *caput* do art. 182, § 4º.[19]

Por fim, a Emenda Popular da Reforma Urbana é aprovada, dando origem, após intensas negociações, ao Capítulo II, *Da política urbana*, que integra o Título VII, *Da ordem econômica e social*, da Constituição Federal de 1988. Muito embora o texto final tenha gerado insatisfação naqueles que propuseram a redação original da Emenda Popular,[20] a elaboração e implementação dos planos diretores serão incorporados na agenda do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) após a aprovação da Constituição de 1988.

3. Planos diretores nos anos 2000

O plano diretor passa a fazer parte do marco jurídico brasileiro, sendo considerado instrumento básico da política urbana, obrigatório para cidades de mais de 20 mil habitantes (art. 182, § 1º, da Constituição Federal). É o plano diretor que, aprovado por lei municipal, passa a definir os critérios e condições para o cumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182, § 2º, Constituição Federal). Mais do que isso, a aplicação das sanções pelo não cumprimento da função social da propriedade urbana fica condicionada à previsão do plano diretor (art. 182, § 4º, Constituição Federal).

Embora as constituições brasileiras anteriores já tratassem do tema da função social da propriedade, é a primeira vez que o texto constitucional irá regular a propriedade urbana diretamente. Até então, a questão urbana é prevista geralmente sob a perspectiva tributária.[21]

A inserção do plano diretor no texto constitucional transforma o *status* jurídico desse instrumento de planejamento territorial. O texto constitucional – mesmo antes da regulamentação das diretrizes gerais da política urbana por lei federal (art. 182, *caput,* da Constituição Federal), o que viria a ocorrer somente dez anos depois pela promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) – já influencia

[19] Cf. José Roberto Bassul. *Estatuto da Cidade*: Quem ganhou? Quem perdeu?Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005, p. 82.

[20] O texto final dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 gera insatisfações para diversos atores envolvidos. O Movimento Nacional da Reforma Urbana, por exemplo, discordou parcialmente do texto final porque a função social da propriedade urbana foi submetida ao plano diretor. A FIesp, por sua vez, manifestou-se pela necessidade de eliminação do usucapião urbano tal como estabelecido na redação final do art. 183 (GRAZIA DE GRAZIA, 2002, p. 16; MARICATO, 2005, p. 105).

[21] O princípio da função social da propriedade de forma genérica aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1934 (art. 113, § 17). A propriedade urbana especificamente aparece como hipótese de incidência de imposto (art. 8º, inciso I, alínea "a" c/c art. 13, § 2º, inciso II, CF de 1934). Tais previsões de aspectos tributários repetem-se nas Constituições seguintes (art. 23, inciso I, alínea "a" c/c art. 28, inciso II, CF de 1937; art. 29, inciso I e art. 19, inciso I, CF de 1946; art. 25, inciso I, CF de 1967; e art. 24, inciso I, CF de 1969).

diversos municípios brasileiros, que, ao longo da década de 90, incorporam as determinações constitucionais e elaboram seus planos diretores. As próprias constituições estaduais e leis orgânicas repetem diversas das determinações constitucionais.[22] Muitos planos diretores foram aprovados nesse período, incluindo o de São Paulo, Santo André, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre e Belém.

Esses planos diretores são alvo de duras críticas relacionadas à sua densidade normativa. Entre os urbanistas e gestores municipais, já surgem preocupações em torno da efetividade desses planos diretores. A previsão de uma série de leis municipais específicas para regulamentação posterior, bem como a separação entre plano e zoneamento são duas das principais.

A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) na década seguinte, ao regulamentar as diretrizes gerais da política urbana (art. 182, *caput*, Constituição Federal), traz diversas disposições sobre o tema. Uma nova geração de planos diretores é produzida nas cidades a partir de então.

A nova lei federal incorpora expressamente o componente democrático na elaboração e implementação dos planos diretores. A gestão democrática da cidade passa a ser considerada como diretriz geral da política urbana e a ausência de participação popular no processo de elaboração dos planos diretores uma das causas de improbidade administrativa.[23] O plano diretor passa a ser obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes ou situadas em regiões metropolitanas, a ter caráter vinculante para o poder público e para a iniciativa privada, e ter um conteúdo mínimo, além de constituir-se como condição para aplicação dos instrumentos urbanísticos na cidade.[24] O plano diretor, ao definir as regras para a construção na cidade, define de maneira concreta o conteúdo da função social das propriedades públicas e privadas.

Os avanços legislativos traduzem-se também em políticas públicas. Durante os anos 2000, foram instituídos o Ministério das Cidades, o Conselho Nacional das Cidades,[25] as Conferências Nacionais das Cidades e a Campanha Nacional Plano Diretor Participativo. Foram, ainda, retomados os investimentos federais na área da moradia e saneamento com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (Lei Federal nº 11.578/2007) e o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei Federal nº 11.977/2009).

Os municípios, por sua vez, incorporaram a legislação em suas ações. Com efeito, após a promulgação do Estatuto da Cidade, 89,6% dos municípios com mais de 20 mil habitantes declararam possuir plano diretor. Em 2013, dos 1.718 municípios com mais de 20 mil habitantes, 1.540 declararam possuir plano diretor (IBGE, 2013).

Os planos diretores incorporaram de maneira generalizada os instrumentos do Estatuto da Cidade, tais como as Zonas Especiais de Interesse Social (81%), conjunto dos instrumentos de parcelamento,

[22] Para um panorama geral sobre a incorporação das diretrizes constitucionais e da própria Emenda Popular da Reforma Urbana apresentada durante a Assembleia Constituinte, conferir a obra de Nelson Saule Júnior publicada em 1997.

[23] Art. 2°, inciso II; art. 4°, alínea "f" e § 3°; art. 40 § 4°; arts. 43 a 45; art. 52, incisos VI e VII; Estatuto da Cidade.

[24] Art. 41; art. 42; art. 42-A; art. 42-B; art. 50; art. 52, inciso VII; Estatuto da Cidade.

[25] O Conselho Nacional das Cidades editou uma série de resoluções relacionadas ao plano diretor. Vale destacar a Resolução n° 25, que estabelece regras do processo participativo e a Resolução n° 34, que estabelece regras para o conteúdo mínimo do plano diretor.

edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação (87%), outorga onerosa do direito de construir (71%) e operações urbanas consorciadas (71%).[26]

Nos anos seguintes, o marco jurídico urbanístico consolida-se a partir da regulação de políticas urbanas setoriais de âmbito nacional, articuladas em torno da habitação e regularização fundiária (Lei Federal nº 11.124/2005; Decreto Federal nº 5.796/2006; Leis Federais nº 11.481/2007, nº 11.952/2009, nº 11.977/2009, nº 13.465/2017); do saneamento ambiental e dos resíduos sólidos (Lei Federal nº 11.445/2007; Decreto Federal nº 7.217/2010; Lei Federal nº 12.305/2010; Decreto Federal nº 7404/2010); do transporte e mobilidade urbana (Lei Federal nº 12.587/2012), das áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos (Lei Federal nº 12.608/2012; art. 42-A, Estatuto da Cidade). As leis federais aprovadas após o Estatuto da Cidade, de maneira geral, reconhecem o papel do plano diretor como principal instrumento de planejamento territorial municipal.[27]

Infelizmente, durante os últimos anos, em um contexto de aprofundamento da crise econômica e política do país, a legislação urbanística brasileira já começa a enfrentar retrocessos significativos. Em 2017, foi revogado integralmente o capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009,[28] que estabelecia as regras para regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda. A alteração do marco legal do saneamento ambiental é objeto de debate do Congresso Nacional nos últimos meses em razão de duas medidas provisórias editadas em 2018.[29] Por fim, a extinção recente do Ministério das Cidades anuncia um futuro incerto para a legislação e política urbana em âmbito federal[30].

4. Considerações finais

O arcabouço legal construído nos últimos 30 anos no Brasil alterou o *status* jurídico do planejamento urbano no país. Uma nova geração de plano diretores foi elaborada em um cenário de ampliação generalizada de práticas e instituições participativas.

Permanece, porém, como desafio a consolidação de uma agenda de pesquisa voltada à análise da efetividade das ferramentas de planejamento urbano introduzidas pela legislação, com destaque para aquelas voltadas à implementação desse novo ciclo de planos diretores e seu impacto sobre as condições de vida dos moradores da cidade.

A abordagem interdisciplinar é central nesse contexto. Os estudos sobre as políticas públicas no Brasil têm se institucionalizado em distintas áreas do conhecimento, seja pela criação de programas

[26] Conferir a obra de Orlando Alves dos Santos Junior e de Daniel Todtmann Montandon, publicada em 2011.

[27] O Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) é a única lei federal que sugere a necessidade de o plano diretor adequar-se aos planos de desenvolvimento urbanos integrados das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 10, § 3°). Sobre a suposta e polêmica hierarquia do PDUI em relação aos planos diretores, vide Fontes (2017).

[28] Art. 109, inciso IV, da Lei Federal n° 13.465/17.

[29] Medida Provisória nº 844/2018 e Medida Provisória nº 868/2018.

[30] Medida Provisória nº 870/2019.

de pós-graduação específicos e linhas de pesquisa dedicadas às políticas públicas em programas já consolidados, seja pela forte expansão da produção bibliográfica específica (teses, dissertações, livros e artigos). Os estudos sobre a implementação de políticas públicas têm crescido tanto em termos quantitativos como qualitativos, inclusive, identifica-se ao longo dos anos 2000 um *boom* de teses e dissertações com foco na implementação.[31]

A aproximação da agenda do Direito Urbanístico aos estudos sobre implementação de políticas públicas em geral pode apontar para caminhos futuros e promissores na compreensão do efetivo impacto da legislação na redução da desigualdade social e territorial das cidades brasileiras.

Referências

AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional*: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BASSUL, Roberto. *Estatuto da Cidade*: Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política nacional de desenvolvimento urbano*. Cadernos Ministério das Cidades, Brasília, v. 1, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Secretaria Nacional de Programas Urbanos*. Plano diretor participativo. Raquel Rolnik (coord.). Brasília, 2005.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013*. Brasília: IBGE, 2013.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*: perfil dos Municípios brasileiros 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Implementação e políticas públicas*: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. Puc Minas, 2012.

FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 4, p. 33-48, mai. 2001.

FERNANDES, Edésio. *Constructing the "right to the city" in Brazil*. Social Legal Studies, SagePublications, 2007.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (orgs.). *Direito urbanístico*: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23.

FONTES, Mariana Levy Piza. *Planos diretores no Brasil*: um estudo de caso. 2010. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010.

FONTES, Mariana Levy Piza. O plano diretor na Assembleia Nacional Constituinte. *Revista de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, ano 11, n. 66, p. 93-98, nov./dez. 2012.

[31] Conferir a obra de Carlos Aurélio Pimenta de Faria, publicada em 2012.

FONTES, Mariana Levy Piza. *A implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de São Paulo*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. *In*: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana*: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (orgs.). *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

SANTOS, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). *Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade*: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital - Observatório das Cidades - Ippur/UFRJ, 2011.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro*. Ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SOUZA, Maria Adélia A. de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. *In*: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. *In*: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (org.). *Estatuto da Cidade*: comentários à Lei Federal nº 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002. p. 44-60.

VILLAÇA, Flávio. Plano diretor hoje. *Revista Cepam*, ano I, n. 2, p. 21-24, abr./jun. 1990.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. 2005. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 18 jul. 2017, 20h15min.

Capítulo 41

Direito Urbanístico e propriedade em um bairro autoconstruído de Salvador

Raúl Márquez Porras

1. Introdução

Em relação à teoria sobre o pluralismo jurídico presente na periferia das cidades latino-americanas, há tempos alguns investigadores mostraram como moradores e moradoras de ocupações urbanas desenvolvem complexas regulações para organizar sua convivência (KARST, 1971; SANTOS, 1977). Essas regulações ordenam o acesso e o aproveitamento dos imóveis, assim como as relações entre vizinhos em um sentido amplo, e se inspiram, parcialmente, nas legislações estatais, com uma interpretação, contudo, particular, e uma adaptação dos instrumentos oficiais à própria realidade. Algumas obras, por exemplo, o clássico de Karst (1971) ou Santos (1977), ou a mais recente de Van Gelder (2010), apresentam ordenamentos ligados a uma instituição central e amparada pelo Estado: a associação de moradores (ou seu equivalente), e parecem duvidar do *status* de *direito* – em termos de consenso, regularidade e previsibilidade – que possuem outros tipos de normatividades desenvolvidas à margem das instituições estatais.[1]

Em contrapartida, bairros como Palmeiral mostram que existe um ordenamento claro a respeito das propriedades individuais e do espaço coletivo, apesar de não contar com uma autoridade forte e amparada pelo Estado em muitos momentos de sua história. Palmeiral é um bairro de autoconstrução na periferia de Salvador, com pouco mais de trinta anos de existência.[2] Em 2010, contava com

[1] As formas de *direito* em Passárgada – nome fictício de uma histórica *favela* do Rio – que se davam à margem da associação de moradores Santos as chamava, significativamente, de "rough justice" (SANTOS, 1977, p. 97).

[2] Preferimos a designação *bairro de autoconstrução* por ser de uso menos comum que outros termos, como invasão. Este guarda um sentido pejorativo, nasce quando as ocupações mais ou menos ilegais começam a tornar-se incômodas e a ser uma realidade problemática para as elites de Salvador (MATTEDI, 1979; GORDILHO, 2000). Por outro lado, nosso termo é mais adequado à realidade, dado que os moradores e moradoras de Palmeiral são autoconstrutores de suas casas e do bairro em sentido estrito: o terreno da fazenda em que se assenta teve que ser acondicionado antes de se construir qualquer coisa e, por outro lado, os residentes nem sempre acessaram seu lote mediante ocupação direta (*invasão*).

aproximadamente 12 mil residentes (SOUZA, 2010), em sua maioria trabalhadores de baixa renda do setor da construção e da venda ambulante, que chegaram na ocupação coletiva (no fim da década de 1980) para buscar uma casa própria. Houve, contudo, quem tenha chegado através da compra em algum dos *loteamentos* irregulares que se deram a partir de 1950, quando a antiga fazenda em que se assenta Palmeiral foi sendo repartida e famílias foram realojadas pela prefeitura ou alguma organização assistencial. O bairro foi progressivo, mas rapidamente reconhecido pelas autoridades estatais: as empresas de serviços entraram meses depois da ocupação coletiva, e, apesar de contar até hoje com um déficit muito importante de infraestruturas (ausência quase total de saneamento, asfaltamento apenas de algumas ruas etc.), foi oficializado, em 2004, como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e regularizado parcialmente – a prefeitura de Salvador distribuiu 1.500 títulos na modalidade de *concessão de uso especial para fins de moradia.*

De maneira sintomática – e como em outros bairros regularizados de Salvador (LIMA, 2005) – a grande maioria de títulos foram inscritos no cartório, passo necessário para sua completa legalização. A razão principal para não o fazer: por considerá-lo desnecessário (além de injusto, por supor o pagamento de uma taxa), e por já se sentirem seguros em sua posse, isso graças a um sistema normativo que regula os direitos de propriedade, a convivência e a gestão do espaço.

Nas páginas que seguem descreve-se suscintamente esse direito, focando em sua natureza, concretamente na compatibilidade de grande parte de seus princípios e normas com as do direito oficial. Como todo sistema de direito, o de Palmeiral é dinâmico, sofreu mudanças e passou por distintas configurações; em algumas – no início da ocupação – contou com uma autoridade colegiada forte; em outras – as mais contemporâneas, por exemplo –, com lideranças mais individuais, uma autoridade dispersa e pequenas redes como núcleo da sociabilidade (redes que giram ao redor de uma *liderança* e funcionam como espaços de reciprocidades e lealdade "clientelar"). Outrossim, determinar a natureza de um ordenamento como o de Palmeiral é uma questão complexa, já que, além da influência inegável do direito oficial, há também criatividade por parte dos moradores e moradoras, elementos que são mais ou menos originais. Entre outros, a estrutura de *status* e a reputação que classifica os vizinhos(as), peça básica que descreveremos a seguir.[3]

2. O ordenamento de Palmeiral

Com efeito, o ordenamento de Palmeiral repousa sobre um sistema de adjudicação de posições ou *status*, posições que possuem caráter e efeitos jurídicos: ter uma posição ou outra implica gozar ou não de determinados poderes, prerrogativas, capacidades. Por exemplo, poder arriscar-se a ceder temporariamente a moradia (*emprestá-la*) e recuperá-la sem problemas depois; ou, em um sentido mais geral,

[3] O artigo recolhe parte do trabalho de campo etnográfico desenvolvido pelo autor em Palmeiral entre outubro de 2005 e dezembro de 2006 e entre agosto e setembro de 2012. Posteriormente se manteve contato à distância com os principais informantes. Cabe apontar que o referido trabalho começou como uma pesquisa sobre o processo de regularização, durante a qual veio à luz – mostrando-se um objeto de análise mais relevante – o sistema de ordenação do bairro que aqui tratamos. Assim, a importância concedida ao direito construído pelos próprios moradores parte de uma constatação empírica.

poder interceder em certas disputas e intervir sobre o espaço público. A posição é determinada por um exame moral da pessoa, sendo a distinção mais geral a que se efetua entre o *bom* e o *mal vizinho*. O *bom vizinho* é aquele que ganha a vida trabalhando – não importa em qual tipo de ocupação – e que respeita o código geral de conduta que determina o respeito aos demais (que cumprimenta sempre os conhecidos, por exemplo), prestar certos favores e colaborações (como dar insumos básicos, ajudar em tarefas coletivas), e não causar problemas (desordem, dano a bens alheios etc.). Ao contrário, o *mal vizinho* é aquele que não se sabe muito bem como ganha a vida, não colabora nas tarefas coletivas, é briguento e desrespeita os demais. Soma-se à esta avaliação geral a valoração do tempo de residência – que divide os moradores entre *antigos* e *novos* – e a forma de entrada no bairro – resulta como mais prestigiosa a compra ou a cessão, ainda que irregulares, que a ocupação direta.

Mas além das distinções de *status*, o direito de propriedade no bairro se fundamenta em três princípios que se aplicam igualmente a todos os moradores (princípios, na realidade, interconectados): a necessidade, o tempo e o trabalho. Palmeiral, a partir do fato de que praticamente nasce como ocupação coletiva, se configura como um espaço de *excepcionalidade*, um assentamento legítimo para famílias que não possuem outra forma de acessar a moradia; famílias que foram expulsas do mercado formal, que moravam de aluguel ou "de favor" e não podiam sustentar mais tal situação. É para elas que se pensa o bairro, é nesses casos que se justifica ocupar ou aceitar uma compra (cessão etc.) mais ou menos ilegal. Para legitimar-se como residente, cabe mostrar que se necessita (moradia), pois Palmeiral se configura como espaço *para necessitados*. Associado a isso, a necessidade se prova trabalhando o espaço que se ocupa, arrumando o lote – o que é um trabalho material e não só estético –, construindo sua própria moradia e residindo nela permanentemente. O tempo é um fator de ratificação, que corrobora e acrescenta legitimidade ao direito de reter um terreno.

Ao perguntar aos moradores sobre esse direito, sobre sua autoconsideração como donos e sua percepção de segurança na posse, recebe-se respostas parecidas a esta – em que se sublinha o esforço e o fato de ter *criado essa propriedade:*

> Você se sentia dono do terreno? Me sentia. "Por quê?" Devido ao trabalho que eu tive no terreno, o investimento que eu tive no terreno, o modo que eu cuidava do terreno, aí eu me sentia dono. Muita luta mesmo. "E se sentia dono do terreno, só da casa…?" De tudo, de todo o espaço. Porque fui eu mesmo que construí e eu mesmo que... "Mas como provava assim que era o dono, sem ter documento nenhum?" Pela estadia de dez anos no terreno, pela estadia. Muito tempo… "E no começo, como é que provava?" No começo ficava assim meio inseguro, né. Oh, o tempo ia passando, passando, ia fazendo uma melhora aqui, uma melhora ali, e aí pronto. Ia ficando mais confiante (Manoel, morador *antigo*).

Ideias parecidas transmitem fórmulas como *conquistar, dar forma* ou *fazer cidade*, frequentemente utilizadas:

> A gente chegou aqui na lama mesmo, no barro mesmo, pra capinar. Mas, Ave Maria! Todos os dias eu capinava isso aqui e os matos cresciam, capinava e os matos cresciam […]. Eu não penso sair daqui, porque desde quando eu vi isso aqui sem nada… Porque a gente conquistou, é isso, a gente conquistou um pedaço de terra, que a gente não tinha! […].

> Eu não tenho vontade de sair daqui. Eu falo que eu conquistei, com tanto trabalho, eu suei tanto! Essas mãos de calos! Uma hora dessa [às 22h.] ainda estava aqui, oh, carregando barro pra entulhar isso aqui! (Marcos, morador *antigo*).

Em relatos que são às vezes metafóricos, poéticos, que remetem ao *cuidado*, à *resistência*:

> No início foi luta pra conquistar. Você plantou o alicerce, você fez o seu acomodar, e agora você tem que desfrutá-lo mesmo. Quando você planta uma árvore, você tem que vim tomando conta dela até que ela forme os galhos, grossos e resistentes. Então, depois a gente vai fazer o quê, quando a árvore tá grande? Disfrutar os frutos. A mesma coisa é aqui: a gente agora só estamos colhendo os frutos daquilo que a gente plantou aqui. E vendo esse pomar grandão aqui, oh, de árvores que foram plantadas aqui, as famílias, cada árvore dessas aqui representa uma família, os galhos são as pessoas, são os frutos, são os filhos, são os netos… Isso aqui é uma representação, isso aqui era um objetivo nosso mesmo, ver isso aí, a gente plantar e ver o fruto dar. Fruto chamado vitória. Que cada casa aqui dessas é uma vitória. Cada casa aqui dessas é uma vitória. Cada família dessas que resistiu, que a gente vê aqui (Marcos, morador *antigo*).

O conceito de *aproveitar* sintetiza igualmente a legitimação em torno do trabalho e da necessidade. O terreno está para ser aproveitado, para que renda alguma utilidade, por exemplo, em termos de sustentar uma casa e dar abrigo a uma família. Se justifica, nesse sentido, a perda da propriedade pelo antigo *fazendeiro*:

> A gente invadiu porque tava a terra aí baldia... Como tinha muita população e tava esse terreno aqui vazio, praticamente sem nada; as partes de cá ainda tinha que olhar plantas, mas as partes de lá mesmo, da invasão… Quanto pedaço, tanta terra aí sem serventia nenhuma! (Míriam, filha de trabalhadores da fazenda).

O que resulta significativo é que toda esta constelação de ideias em torno da *posse* e da apropriação legítimas encontra sua correspondência na legislação. Com efeito, historicamente as leis brasileiras vincularam posse e propriedade justas com trabalho e aproveitamento (ou equivalentes).[4] É um dos sentidos contidos na noção de *função social da propriedade*, por exemplo, presente na legislação desde 1964 com o chamado Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504). A partir de 1967, essa noção apareceu também nas Constituições Federais; na vigente não é uma exceção, seu capítulo de política urbana contém, por exemplo: "A política de desenvolvimento urbano [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (art. 182);

[4] Evidentemente, falamos dos textos legais e da teoria, não de sua materialização ou cumprimento. No Brasil, existe concentração de terras e latifúndios improdutivos, apenas para assinalar um exemplo da falha na aplicação da doutrina. Pode-se dizer, como aponto nos seguintes tópicos, que, em bairros como Palmeiral, o grau de respeito e exigibilidade dos princípios que legitimam a apropriação tem sido elevado, ao menos em certas épocas (excepcionais são os casos de moradores que conservam sua propriedade sem ocupá-la nem cuidá-la efetivamente).

especifica, no parágrafo 4º, as sanções que o poder público pode impor ao "proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado".

Para exemplificar como as leis oficiais legitimam a propriedade imóvel a partir do trabalho, do aproveitamento, poderiam ser citados: o Código Civil, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.247/2001), as leis sobre parcelamento do solo urbano ou, inclusive, a Lei Orgânica do Município de Salvador e seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Não é nosso objetivo nos estendermos neste ponto.[5]

É relevante, igualmente, que a normativa desenvolvida pelos moradores e moradoras para ordenar os espaços comuns – o equivalente a um direito urbanístico – guarde numerosas similitudes com a oficial. Sendo mais ou menos eficaz de acordo o momento (dependendo da existência ou não de uma autoridade colegiada, entre outras coisas), o certo é que, desde o início do assentamento, haviam normas afetando os interesses dos distintos proprietários, o equivalente aos *direitos de vizinhança* e às *servidões* dos códigos estatais. Os primeiros ocupantes se encarregaram, por exemplo, de desenhar o traçado das ruas e colocar-lhes nomes.[6] Posteriormente, os moradores e moradoras de cada área se encarregaram do acondicionamento e da manutenção mínimos de cada rua (limpeza, construção de passarelas e outros elementos de trânsito), devido à persistente inação da administração. Essas ações em prol do interesse coletivo têm prevalência, de modo geral, sobre o poder e a imunidade dos proprietários particulares, é fácil que se imponha sua realização, se é necessário – poderiam apresentar-se exemplos de como se obriga a desobstruir uma via, a dispor adequadamente os rejeitos ou canalizar as águas pluviais sem que causem dano.

Existem, como dissemos, toda uma série de *direitos de vizinhança* – direitos que controlam o uso abusivo das propriedades – e de *servidões* – direitos sobre propriedade alheia em virtude de alguma necessidade objetiva, que encontram correspondência mais ou menos direta na legislação (GOMES, 2012, p. 203-224). Um princípio geral é o de usar o espaço próprio sem prejudicar os demais moradores(as), aspecto chave na hora de determinar quem é um bom vizinho e quem não é. Concretamente, se, por exemplo, durante as obras em uma casa – projetos que se alongam no tempo – há dano por acidente na propriedade ao lado, o prejuízo é reparado ou compensado de imediato (embora não existe o direito de intervir preventivamente, antes da ocorrência do dano, como se permite no direito estatal).

Outros *direitos de vizinhança* se aplicam estritamente em Palmeiral, como, por exemplo, o que determina que pode apropriar-se do que caia fortuitamente em seu lote; a ação que permite forçar o morador adjacente a marcar os limites entre terrenos quando estes não estão claros ou geram discussão; a regra que impõe certa distância mínima de separação com a moradia do vizinho na hora de construir; e, como já comentado, a cessão forçada de espaço próprio caso seja necessária uma

[5] Valeria a pena comentar também a promulgação de leis *especiais*, destinadas à população *carente* ou, dito de outra forma, a excepcionalidade jurídica justificada pela existência de certas necessidades inexoráveis, de longa tradição no Brasil – consulte-se, por exemplo, a obra de Bonduki (1998) .

[6] Nomes que, diga-se de passagem, a prefeitura alterou em anos posteriores, provocando certo caos na nomenclatura – há ruas até com três nomes distintos – e indignação entre os moradores antigos, que consideram que o nome que eles colocaram é o "verdadeiro".

passagem coletiva. Toda essa normativa, limites concretos ao direito de propriedade irrestrito, poderia ser ilustrada com casos empíricos.[7]

3. Considerações finais

Que os moradores de Palmeiral desenvolvam um ordenamento para regular sua convivência, a apropriação dos terrenos e a gestão do espaço compartilhado não deveria parecer estranho – ao fim e ao cabo, todo grupo obrigado a interagir regularmente necessita organizar-se de alguma maneira. Entretanto, pouco estudaram-se as normatividades de bairros como este, onde não se espera encontrar um sistema de direito como tal. Tampouco é estranho, em nossa opinião, que o ordenamento do bairro se assemelhe ao oficial ou possa imitá-lo (embora a *direção* da cópia, a origem das normas, é uma questão complexa): os moradores e as moradoras recorrem ao que conhecem, possuem um conhecimento de leis que emana de seu contato cotidiano com a administração e bebem da cultura jurídica circundante. O interessante é que isso nega a condição de *marginalidade* (entendida como separação e diferença radicais), que em alguns casos se atribui à população de bairros como Palmeiral.

Contudo, e como já apontado, os moradores e as moradoras também elaboram elementos originais, criam direito: tomemos como exemplo todas as categorias e classificações de *status* que utilizam, ou a fundamentação da ocupação com base na necessidade. De fato, tornam efetivos princípios que na legislação permanecem programáticos: a vinculação da posse ao trabalho ou o cumprimento da função social da propriedade, por exemplo. Nesse sentido, o que é paradoxal não é que o que começa sendo ilegal – o assentamento, as propriedades – seja depois legalizado pelo Estado (VAN GELDER, 2013);[8] o que surpreende é que possa ser tachado de ilegal o que se fundamenta nos mesmos princípios contidos na própria legislação.

Neste breve texto, o intuito foi apresentar parte desses princípios que regem o direito de propriedade e a ordenação do assentamento como um todo. Além disso, convidar a olhar com mais detalhe o pluralismo jurídico que se desenvolve em bairros como Palmeiral. Sua descrição deveria servir para colocar em questão algumas dicotomias habituais (formal/informal, ilegal/legal, entre outras), e para considerar seus moradores e suas moradoras como verdadeiros criadores de direito e de cidade.

---

[7] Cito apenas um tipo de caso que se repetiu no início da ocupação: o do *fechamento de rua* por parte de algum vizinho desconsiderado. Na rua de Mara, onde os poucos ocupantes tinham demarcado seus lotes respeitando o traçado retilíneo da rua, um novo vizinho marcou o seu fechando um dos extremos da via. Rapidamente Mara e os demais foram falar com ele. Ao não querer atender às razões que davam, o grupo de vizinhos foi e cortou a cerca que demarcava o terreno. O proprietário inoportuno não opôs resistência; um amigo o fez ver que seu proceder era absurdo, ia contra o decidido pela maioria e, nas palavras de Mara, o fez "cair no consenso". Para ler outros casos e ampliar a análise do direito em Palmeiral, consultar Márquez (2013).

[8] A legalização de propriedades com origem ilícita é um fenômeno histórico no Brasil e do qual se aproveitaram, entre outros, os grandes proprietários rurais: veja-se o fenômeno da *grilagem* ou falsificação de títulos de propriedade (CARVALHO, 1991; HOLSTON, 1991). Nas cidades, fala-se de um padrão inverso de desenvolvimento urbano, em que primeiro se ocupa o terreno, depois se constrói, e finalmente se dota de serviços e se legaliza (FERNANDES, 1995; MACEDO, 2008).

Referências

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil.* Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.

CARVALHO, Eduardo. *O negócio da terra*. A questão fundiária e a Justiça. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1991.

FERNANDES, Edésio. *Law and Urban change in Brazil*. Aldershot: Avebury, 1995.

GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

GORDILHO, Angela. *Limites do Habitar*. Segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Salvador: EDUFBA, 2000.

HOLSTON, James. *The Misrule of Law*: Land and Usurpation in Brazil. Comparative Studies in Society and History, 1991, 33(4): 695-725.

KARST, Kenneth. *Rights in Land and Housing in an Informal Legal System*: The Barrios of Caracas. American Journal of Comparative Law, 1971, 19: 550-574.

LIMA, Adriana. *A (in)segurança da posse*: regularização fundiária em Salvador e os instrumentos do Estatuto da Cidade. M.A.Th. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2005.

MACEDO, Joseli. *Urban land policy and new land tenure paradigms*: Legitimacy vs. legality in Brazilian cities. Land Use Policy, 2008, 25: 259-270.

MÁRQUEZ, Raúl. *Construir la propiedad*. Las formas y usos del derecho en una ocupación de Salvador de Bahía. Santiago de Compostela: Andavira, 2013.

MATTEDI, Raquel. *As invasões em Salvador*: uma alternativa habitacional, M.A.Th. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1979.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *The law of the oppressed*: the construction and reproduction of legality in Pasargada. Law & Society Review, 1977, 12(1): 5-126.

SOUZA, Luiz Antônio. *Plano de Bairro Nova Constituinte*. Salvador: EDUneb, 2010.

VAN GELDER, Jean-Louis. *Tales of Deviance and Control*: On Space, Rules, and Law in Squatter Settlements. Law & Society Review, 2010, 44(2): 239-268.

VAN GELDER, Jean-Louis. *Paradoxes of Urban Housing Informality in the Developing World*. Law & Society Review, 2013, 47(3): 493-522.

Capítulo 42

Desafios de implementação do direito à cidade nas periferias brasileiras: a desinformação urbanística na ZEIS Bom Jardim

Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas
Mariana Quezado Costa Lima

Este capítulo busca discutir os desafios de implementação do projeto emancipador contido no marco legal brasileiro do direito à cidade nas periferias urbanas. A despeito de garantias constitucionais, o espaço periférico brasileiro permanece sendo produzido sob a lógica do clientelismo, no qual os serviços urbanos são apresentados como um favor pelos representantes políticos para uma população, vista ainda predominantemente como moradores ilegais, e, portanto, destituída de direitos. Os estudiosos do assunto têm revelado os efeitos perversos das regulações urbanísticas/ambientais e/ou fundiárias em perpetuar a condição de subcidadania dos grupos vulneráveis (MARTINS, 2004; ROLNIK, 1999). Na medida em que seus assentamentos não apresentam anuência com a normativa vigente, os moradores se veem em condição de refém do Estado, o que produz consequências perversas para sua qualidade de vida. Conforme discutem Rocco e Ballegooijen (2015, p. 5):

> […] o fato de que as pessoas estão ocupando ilegalmente uma terra para a qual elas não têm direitos legais faz com que elas se tornem reféns do Estado, ao invés de cidadãos legítimos, assim eles têm que se apoiar na boa vontade de políticos para continuar a morar nos espaços urbanos que eles conquistaram. Em resumo, eles são efetivamente desempedrados politicamente apesar de sua luta infindável.[1]

[1] Tradução dos autores. Texto original em inglês: "*[…] because people are illegally occupying land they have no legal rights to, they are hostages of the state, rather than rightful citizens, and must rely on the goodwill of politicians to continue to inhabit the places they have fought for. In short, they are effectively politically disempowered despite their endless struggles.*"

Por meio do presente capítulo, dialoga-se com esta literatura sobre a ausência de direitos urbanísticos nas periferias brasileiras, ressaltando os efeitos de um grave contexto de desinformação urbanística. Em pleno século XXI, a despeito dos avanços recentes no desenvolvimento de tecnologia para manipulação da informação geográfica, pouco se sabe sobre os problemas de organização espacial do território periférico brasileiro e sobre os efeitos sociais das normativas vigentes. Esse desconhecimento, em si, revelou-se um fator importante para a perpetuação do processo de urbanização excludente, fator esse muito pouco reconhecido pela literatura especializada. Assim, desenvolvemos o argumento de que o desconhecimento sobre as dinâmicas territoriais das periferias metropolitanas alimenta um processo de invisibilidade política que permite a perpetuação de um modelo desigual de produção do espaço.

Este argumento central apoia-se em evidências construídas durante atividade de assessoria técnica a lideranças comunitárias de uma periferia urbana representativa da realidade das cidades brasileiras: o território do Grande Bom Jardim, situado no limite sudoeste de Fortaleza. A realização da atividade de pesquisa e extensão universitária, iniciada em 2013 e ainda em andamento, buscou apoiar a luta dos moradores pela implementação da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) do Bom Jardim que se iniciou durante as primeiras audiências públicas de elaboração do Plano Diretor Participativo em 2009. A atividade revelou a enorme dimensão do desconhecimento da sociedade brasileira sobre como a periferia metropolitana é de fato produzida, aspecto que denominaremos de "desinformação urbanística" (FREITAS *et al.*, 2013).

O trabalho estrutura-se em duas sessões principais. Na primeira sessão, abordaremos o projeto emancipatório do direito à cidade contido no marco legal brasileiro, especialmente no que se refere aos processos de regularização fundiária que visam o reconhecimento de direitos de moradores de assentamentos informais precários. A segunda sessão apresenta as atividades realizadas para a apreensão do estudo de caso: discute inicialmente a dimensão técnica do fenômeno da informalidade, mediante mensuração do grau de distanciamento da normativa vigente com a cidade existente, realizada por meio de análises espaciais de dados georreferenciados, e depois apresenta os resultados do diálogo com os moradores e os desafios encontrados no contexto local para a efetivação da cidadania urbana.

2. O marco legal do direito à cidade no Brasil: a gestão democrática da cidade

No processo de desenvolvimento e implementação do marco legal do direito à cidade na escala nacional, a institucionalização das reivindicações pelo direito à cidade se inicia com a aprovação da Emenda Popular nº 63, que dá origem ao capítulo de política urbana da Constituição de 1988. Após um período de experimentação de novos instrumentos de inclusão urbana por administrações municipais progressistas, institucionaliza-se, na esfera federal, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Tal lei é considerada o principal marco jurídico de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, assim como da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, a qual institui formalmente o direito à moradia (FERNANDES, 2006).

Embora esteja sofrendo um evidente processo de deslegitimação política, o Estatuto da Cidade ainda está vigente, e possui como elemento central um projeto político emancipador que se apoia na participação comunitária, na democratização do acesso à terra urbanizada e no direito à regularização de assentamentos de origem informal. Ao contrário do discurso dominante de ausência de planejamento, o Estatuto da Cidade admite o planejamento urbano tecnocrático como um fator explicativo para a perpetuação do problema da precariedade habitacional. Esta compreensão está registrada em diversos guias e cartilhas de implementação da política urbana elaborada pelo próprio governo federal (e.g. ANCONA, 2010).

O Estatuto da Cidade avançou no reconhecimento do papel excludente das práticas oficiais de planejamento urbano tecnocrático, conferindo legitimidade aos assentamentos informais urbanos de baixa renda. Entre os avanços do Direito Urbanístico pós-constitucional, podemos destacar, conforme Magalhães (2013, p. 80), "uma política para favelas baseada no trinômio inseparável composto pela urbanização, pela regularização fundiária [...] e pela regularização urbanística". O Estatuto é, portanto, o marco jurídico que justifica a criação de uma política nacional de urbanização de assentamentos precários, baseada no princípio constitucional da função social da propriedade (FERNANDES, 2006). Esta teve seu ápice durante a existência do Ministério das Cidades com a criação de um Sistema Nacional de Habitação (que incentivou os municípios à elaborarem os planos municipais de habitação) e a criação do componente de Urbanização de Assentamentos Precários do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-UAP).

Entretanto, o fato de que a Constituição Federal relega aos municípios total autonomia na definição das condições de cumprimento da função social da propriedade fez com que os avanços da política de integração dos assentamentos precários não produzissem os resultados esperados. Note que isso ocorre na origem da criação do sistema de efetivação do direito à cidade, e tem sido agravado pelo atual contexto de desmonte desse sistema, que tem seu ápice com o fechamento do Ministério das Cidades em 2019.

Na prática, as três dimensões do processo de urbanização de favelas (urbanística, jurídica e normativa) discutidas por Magalhães (2013) não costumam caminhar juntas. São frequentes casos em que a política para os assentamentos precários resume-se ao "papel da casa", mantendo a área do assentamento sem qualquer infraestrutura e consolidando precariedades de toda ordem. Em outros casos, o poder público dispensa a titulação dos lotes em projetos de melhoramentos urbanísticos e dotação de infraestrutura. Além disso, a despeito da adoção das ZEIS pelos planos diretores municipais, muito pouco se tem avançado no terreno da redefinição das normas de uso e ocupação para esses assentamentos. Quando a regularização urbanística é colocada em pauta, o padrão adotado tem sido consolidar o existente *as built*, que parece ser a solução mais cômoda, mas que institucionaliza padrões baixos de habitabilidade, além de tornar inviável a realização de qualquer controle urbano posterior (DENALDI, 2003; NAKAMURA, 2014).

A prática de consolidar e legalizar o assentamento existente sem um levantamento preciso de suas características espaciais/urbanísticas (tamanho de lote, altura dos edifícios, largura das vias) inviabiliza o projeto da gestão democrática da urbanização, bem como a construção de autonomia política de seus moradores. Isto porque ela não altera as relações de poder existentes no território e perpetua uma condição de ausência e desresponsabilização do Estado sobre a urbanização das periferias urbanas. O caso da ZEIS Bom Jardim irá enriquecer a reflexão, com fatos concretos que ilustram os processos mencionados.

3. A ZEIS Bom Jardim

O território demarcado como ZEIS Bom Jardim é caracterizado pela irregularidade urbanística e fundiária ainda mais acentuada do que na cidade de Fortaleza como um todo. O processo de desenvolvimento urbano nessa região ocorreu por meio de loteamentos irregulares nos espaços mais adequados e ocupações clandestinas em áreas menos favoráveis à urbanização, como as margens de rios e suas planícies de inundação (FREITAS, 2017). Além disso, o território possui um dos piores índices de atendimento de redes de esgoto domiciliar e drenagem da cidade. Tudo isso em uma região cujos índices socioeconômicos, como renda e alfabetização, estão abaixo da média da cidade e com taxas de crescimento populacional superiores aos bairros dotados de infraestrutura e serviços urbanos (IBGE, 2010).

3.1 A dimensão técnica – o conflito entre a norma legal vigente e a cidade real

Ao longo do exercício de analisar os padrões de uso e ocupação do solo vigentes, verifica-se que, nos locais onde haviam loteamentos aprovados, os lotes existentes diferem dos lotes oficiais. Verifica-se ainda que parte dos assentamentos existentes nunca foi oficialmente loteada, ou seja, não recebeu esforços do Estado para reservar espaço para o sistema viário e outros espaços públicos. Nestes casos, as vias foram demarcadas pelos próprios construtores das casas à medida que a ocupação estava ocorrendo, com mais ou menos regularidade, de acordo com a existência ou não de controle pelos líderes de suas respectivas ocupações. Percebe-se, ainda, que o poder público só possui informação urbanística sobre a porção que continha loteamentos aprovados, e que, devido à ausência de controle do poder público, os espaços destinados a praças e áreas verdes/institucionais haviam sido ocupados pela população, o que explica a enorme carência de espaços coletivos diagnosticada.

Ademais, a porção do território constituída de glebas não loteadas e informalmente ocupadas pelos moradores possui grandes limitações ambientais, sendo bastante suscetíveis a enchentes. Entretanto, o Plano Diretor não classificou esta porção como área de proteção/preservação ambiental, o que reforça a hipótese da anuência tácita do poder público a um processo de urbanização precária e descontrolada. Tanto a divergência do loteamento aprovado com a cidade existente como a ausência de registro de loteamento geram problemas também na escala da unidade habitacional. Por exemplo, são bem mais comuns a incidência de lotes de tamanho reduzido e altas taxas de ocupação nesta região da cidade do que nas outras áreas urbanas com maior grau de anuência às regras urbanas.

Apesar dos resultados encontrados serem bastantes relevantes para ilustrar a ausência da atuação estatal na produção do espaço da periferia urbana, o método de análise espacial implementado mostrou-se insuficiente para informar um processo de construção de mecanismos efetivadores do direito à cidade para a população. Isso porque permanecia incompleta a nossa compreensão dos fatores que levaram os atores locais a construírem os assentamentos naquela determinada conformação. Além disso, a informação produzida permanecia nos muros da universidade, e o intuito era exatamente romper as barreiras do mundo acadêmico, disponibilizando para a sociedade os resultados. Se é objetivo

da política de regularização transformar os moradores em agentes de qualificação do seu território, fazia-se necessário ir a campo e discutir os dados coletados com a população. Como será mostrado a seguir, a aproximação com a comunidade permitiu que o extenso processo de construção dos dados urbanísticos se tornasse um elemento central no processo de empoderamento político dos moradores.

3.2 A dimensão comunitária – construção da informação como elemento de emancipação politica

Para diversos autores (e.g. MAGALHÃES, 2013; NISIDA, 2017), as favelas não são desordenadas, existe uma ordem subjacente àquele processo de produção do espaço. Assim, com o objetivo de entender a ordem social da urbanização, iniciamos um diálogo com os atores locais através da construção de um documento que ficou conhecido como Plano Popular da ZEIS do Bom Jardim.

A construção desse plano foi iniciada em novembro de 2016, com reuniões de mobilização comunitária. Entre março e maio de 2017, foram realizadas Oficinas de Diagnóstico, nos quatro maiores assentamentos da ZEIS, com moradores mobilizados pelos respectivos lideres comunitários. Foram coletadas, ainda, informações por meio de questionários e levantamentos de casas, realizados entre março e junho de 2017. Embora a quantidade de questionários não possua relevância estatística, a sua realização contribuiu para uma análise qualitativa das comunidades, complementar às análises quantitativas do diagnóstico técnico. Posteriormente, passamos a acompanhar os moradores no diálogo com o poder público no sentido de implementar as ZEIS e a discutir com eles quais seriam os investimentos prioritários para qualificação de seu território. Entre junho e setembro de 2018, apoiamos o processo de eleição dos conselhos gestores da ZEIS.

A realização das oficinas e a prática de assessoria técnica aprofundaram o conhecimento dos autores sobre as dinâmicas espaciais locais. Comparando o processo de construção desta área informal com aquele da porção formalmente loteada, foi possível perceber aqui uma maior preocupação com a coletividade, seja através da destinação de espaços para equipamentos comunitários, ou através da prevenção de ocupação de uma área destinada a um campo de futebol. Além disso, há um esforço nos assentamentos informais menos consolidados de manter uma boa largura para as vias que estavam sendo abertas, embora apenas o tempo irá demonstrar se a organização comunitária existente será capaz de impedir avanços das casas na direção das ruas. Outra singularidade do processo de constituição dos assentamentos informais refere-se a uma indefinição inicial dos limites do espaço privativo de cada família. Como a terra inicialmente ocupada não possui valor de mercado no momento da ocupação, era comum as famílias cederem pedaços de terrenos para outras recém-chegadas. Entretanto, havia também alguns casos de retenção especulativa de "terrenos baldios" nessas áreas informalmente urbanizadas. Destaca-se também que, diante das fragilidades ambientais do território, a população foi, aos poucos, aterrando os terrenos, causando um problema sanitário ainda hoje não solucionado.

Para além da ampliação do nosso conhecimento sobre a realidade vivida, o diálogo com a comunidade avançou no sentido de instrumentalizar alguns atores locais, e a maneira como estes se apropriaram das informações trazidas. Estes demonstraram bastante interesse sobre a origem de seus problemas

cotidianos, como a relação entre os alagamentos e a topografia da região, uma discussão facilitada pela produção de uma maquete física do relevo da área. Interessaram-se ainda pelos mecanismos institucionais de enfrentamentos destas questões, como a distância que a lei determina entre a casa e a margem do rio, por exemplo, e se instigaram a participar em audiências públicas sobre questões urbanas na Câmara Legislativa e no Ministério Público. Além disso, abordamos a responsabilidade de cada secretaria municipal que atua na questão (urbanismo e meio ambiente, habitação) e discutimos sobre intervenções previstas nos planos urbanos que não atendiam às suas demandas. Este foi o caso, por exemplo, da proposta de remoção integral da comunidade "Ocupação da Paz" prevista no Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS), e da proposta de uma via arterial atravessando a comunidade do Pantanal, prevista na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017). Por outro lado, algumas propostas do poder público para a região se revelaram dignas de sua reivindicação para serem implementadas, como a regulamentação da ZEIS e a elaboração de um Plano Integrado de Regularização Fundiária para a área, conforme previsto pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Municipal nº 62/2009). Nestes momentos de diálogo e aprendizado mútuo, fomos capazes de enxergar uma semente do projeto emancipador do direito à cidade contido no marco legal federal: aquele contexto de diálogo e aprendizado mútuo entre o saber técnico e o saber comunitário.

4. Considerações finais

O projeto emancipador de cidade contido na Constituição Federal de 1988 e detalhado no Estatuto da Cidade tem como elemento fundamental a gestão democrática do processo de urbanização. Entretanto, não há democracia sem informação. No contexto de desinformação urbanística sobre a periferia urbana brasileira, nem o Estado consegue atuar sobre o território, nem os moradores conseguem lutar pelos seus direitos. Faz-se necessário contribuir para que os diferentes atores urbanos conheçam as dinâmicas de construção e reconstrução da cidade, e os mecanismos legais de influenciá-las. Para alterar a lógica de produção e reprodução das desigualdades urbanas, é necessário alterar as assimetrias existentes de conhecimento entre as diversas porções da cidade. Somente assim, será possível sonhar com a participação: o acesso à informação por todos os atores é condição para o processo democrático.

A partir da experiência de produção e disseminação de informações sobre uma periferia urbana brasileira, recomenda-se um processo dialético: se, por um lado, deve-se politizar a dimensão técnica e o saber científico sobre a cidade, por outro lado, é importante também informar tecnicamente a dimensão política do processo de urbanização. A falta de informações sobre as periferias urbanas informais não é necessariamente um resultado da omissão ou da incapacidade administrativa do poder público, mas pode-se dizer muito mais um êxito. Isso porque a transmissão de informações sobre os espaços periféricos põe em foco as desigualdades e os privilégios, empodera a população e a mune de argumentos para um controle social embasado. Ainda que os desafios políticos pareçam intransponíveis e precisem estar em pauta, faz-se necessário complementarmente produzir informações precisas e de qualidade sobre as disputas territoriais urbanas. Os entraves técnicos da regularização de assentamentos informais podem, em grande medida, ser superados com o advento dos novos meios (TIC). Sua aplicação revela, em particular,

a necessidade de conhecimento da situação existente e da visualização dos conflitos e disputas territoriais. Essas questões técnicas precisam ser discutidas e problematizadas, não apenas para informar um possível contexto político favorável, mas também para construí-lo.

Referências

ANCONA, A. L. *Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários*. Brasília: MCidades/SNH, 2010.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000*. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal, 2000.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Brasília: Congresso Nacional, 2017.

FREITAS, C. F. S., GOMES V. G.; BORGES, M. Planejamento urbano com uso de sistema de informação geográfica: o caso de Feira de Santana, BA. Universitas: Arquitetura e Comunicação Social, v. 10, p. 35-45, 2013. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5102/uc.v10i1.1947. Acesso em: 29 abril 2019.

FREITAS, C. F. S. Planejamento pelo direito à cidade e as práticas insurgentes na periferia de Fortaleza. *In*: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017.

FERNANDES, E. A Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil. *In*: *Direito Urbanístico*: Estudos Brasileiros e Internacionais. Fernandes, E. & Alfonsin, B. (orgs.). Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico*. Rio de Janeiro, 2010.

MAGALHÃES, A. F. *O direito das favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

NAKAMURA, M. S. *O controle urbano nas favelas urbanizadas*: o caso da região do ABC. 2014. 263 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014.

NISIDA, V. *Desafios da regulação urbanística no território das favelas*. 2017. 241 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MARTINS, M.L.R. Globalização, Informalidade e Regulação nas cidades latinoamericanas. *Anais do Seminário Colombo Brasileiro Legalida Ilegalidad em la producion de la ciudad*. Medelin, 2004.

ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). *In*: SOUZA, Maria Adélia A; LINS, Sonia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da Costa. (org.). *Metrópole e Globalização-Conhecendo a cidade de São Paulo*. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

ROCCO, R., & BALLEGOIJEN, J. v. (eds.). *The Routledge Handbook on Informal Urbanization*. London, New York: Routledge, 2018.

Capítulo 43

Direito achado nas ruas, nos rios e nos mares: a regularização fundiária entre as funções arrecadatória e socioambiental do patrimônio da União

Patricia de Menezes Cardoso

1. Contexto: regularização fundiária para quem?

O patrimônio federal brasileiro é marcado por imensa diversidade sociocultural e biodiversidade, incluindo vasta tipologia de imóveis em milhares e diversos municípios brasileiros: da Mata Atlântica à Amazônia, do Cerrado à Caatinga, do Pantanal aos Pampas. Trata-se de um gigantesco conjunto composto *i)* pelos imóveis de órgãos federais extintos utilizados no serviço público, abandonados ou ocupados para fins de moradia; *ii)* bairros e favelas situados em terrenos de marinhas e seus aterros acrescidos na zona costeira; *iii)* várzeas e terrenos marginais ao longo dos rios federais; *iv)* terras indígenas e unidades de conservação da natureza; *v)* glebas rurais arrecadas; parte ou integralidade de ilhas fluviais, costeiras e oceânicas; *vi)* áreas de uso militar e reservadas à defesa nacional; *vii)* praias, mar, rios, igarapés, lagoas, lagunas e aquíferos (art. 20 CF/88 c/c DL 9.760/1946); entre outros. Classificam-se os bens da União em geral como dominiais (sem afetação pública e passíveis de uso privado), de uso comum do povo (como os rios, as praias e o mar, de usos múltiplos de interesse coletivo) e de uso especial (de afetação específica a repartições públicas). Parte relevante dos bens públicos federais, cabe ressaltar, concentra-se no litoral e região amazônica, sob a influência do ciclo das águas fluviais e marítimas.

Nesse cenário, os desafios da regularização fundiária do patrimônio da União são compostos tanto pelos territórios de povos e comunidades tradicionais, pelos assentamentos urbanos de baixa renda e dos posseiros da agricultura familiar, quanto pelos condomínios de média e alta renda e pelos latifúndios rurais, ou ainda pelos imóveis utilizados nos serviços públicos. Tais situações, com frequência, registram conflitos de sobreposição entre diversos interesses públicos sociais, ambientais, culturais, econômicos e de interesse militar.

A gestão desse universo pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), criada há 165 anos, é marcada por políticas de desestatização dos bens públicos como motor da colonização do país. Uma trajetória histórica em que a privatização e a mercantilização em massa foram promovidas com finalidade arrecadatória – via de regra sem qualquer preocupação com o ordenamento fundiário, seu impacto local e regional. Priorizou-se, nesse processo, a destinação de terras e a legalização para quem pudesse pagar (incluindo estrangeiros), em detrimento de usos ancestrais e sustentáveis por parte dos grupos formadores de nossa sociedade – especialmente indígenas e quilombolas, bem como da maioria da população pobre.

A partir de 1998, novos instrumentos de destinação do patrimônio federal foram criados, facilitando sua alienação, mas ainda com uma abordagem predominantemente arrecadatória e independente da efetiva utilização dos imóveis urbanos e rurais.

Desde 2005, contudo, o patrimônio da União começa a ser percebido como recurso estratégico para o desenvolvimento do país. O que possibilitou que outros usos de interesse público, econômicos, sociais, ambientais e culturais pudessem rivalizar em maior escala com sua histórica e fundadora finalidade arrecadatória. A destinação de imóveis federais passa a dar suporte a políticas de inclusão *socioterritorial*, preservação ambiental, projetos de implantação de infraestrutura e ampliação de serviços públicos federais. O que é simbolizado pela revisão da missão da SPU, que integra o atual Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, passando a ser a de "conhecer, zelar e garantir que cada imóvel cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos da Nação" (Art. 1º, I, Portaria nº 232 de 03/08/2005, Regimento Interno).

A Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU) buscou, assim, a compatibilização entre interesses sociais, ambientais e econômicos. Para a concretização deste novo paradigma de democratização da gestão patrimonial, foram criados novos instrumentos de regularização fundiária de interesse social, como os Termos de Autorização de Uso Sustentável[1] para o reconhecimento da posse tradicional de famílias e comunidades agroextrativistas ribeirinhas e costeiras; além da Lei de Regularização Fundiária de Terras da União (Lei nº 11.481/2007), com ênfase na regularização fundiária e provisão habitacional urbana;[2] e, ainda, a Lei do Programa Terra Legal (Lei nº 11.952/2009), que enfatiza a regularização fundiária rural e urbana na Amazônia.

Esse último marco legal teve a função social como elemento norteador das ações de regularização fundiária, adequando, com isso, a antiga e esparsa legislação patrimonial da União à Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001 e Medida Provisória nº 2.220/2001). Passam a ser aplicados alguns importantes instrumentos de regularização gratuita individual e coletiva diretamente pela SPU ou indiretamente pelo Distrito Federal, estados, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos produtoras de habitação social. Exemplos, nesse sentido, incluem o direito subjetivo à concessão de uso especial para fins de moradia urbana, a ampliação das hipóteses de interesse

[1] Previsto, desde de 2006, nos normativos da SPU consolidada pela Portaria nº 89/2010 e previsto no art. 10-A da Lei nº 9.363/1998, desde 2017, aplicável a áreas indubitavelmente da União como várzeas e rios e ilhas federais, praias e ilhas sem sede de município, implementado pelo Projeto Nossa Várzea, premiado pela ENAP e que beneficiou cerca de 60 mil famílias ribeirinhas agroextrativistas na Amazônia entre 2006/2016 e hoje também é aplicado na Zona Costeira de diversos rios federais do país.

[2] Foram beneficiadas cerca de 560 mil famílias em processos de regularização fundiária, segundo dados da SPU 2003/2010.

social da aplicação da concessão de direito real de uso (como os usos sustentáveis dos povos e das comunidades tradicionais) e a doação do domínio pleno de imóveis para fins de moradia. Além disso, novas formas de cancelamento de títulos preexistentes foram criadas, com a extinção 1) do aforamento de grandes glebas pelo instituto do abandono (no caso de ocupação por assentamentos informais populares) e 2) das inscrições de ocupação que afetem: áreas de uso comum do povo, destinadas à implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais, reservas indígenas, áreas ocupadas por comunidades quilombolas, entre outras. Registre-se que o cancelamento de tais áreas, no caso de não apresentarem a contrapartida da efetiva utilização em consonância com a função social, é ainda de grande dificuldade, o que representa um dos principais entraves à regularização fundiária e destinação de área para provisão de habitação de interesse social. No caso de famílias de baixa renda inscritas como ocupantes ou foreiras, a faixa de renda de isenção do pagamento de taxas à União foi ampliada na nova legislação de três para cinco salários mínimos de renda mensal, prevendo-se, por fim, a gratuidade do registro público.

Na Amazônia, o Programa Terra Legal tratou da regularização fundiária de áreas da União, facilitando a legalização das ocupações urbanas e rurais situadas nas glebas arrecadadas pelo Incra ao longo das rodovias federais na região – que constituem significativa parte das cidades dos nove estados que compõem a Amazônia Legal. A regularização e o acesso à propriedade privada pelos pequenos[3] posseiros agricultores e agroextrativistas familiares foi priorizada, mas a lei também possibilitou em condições diferentes a regularização dos médios e grandes posseiros, por meio da doação para até um módulo fiscal e venda em valores abaixo do mercado para os demais. A priorização do rompimento do domínio público das terras e florestas na região amazônica aumentou a pressão e especulação sobre as áreas de expansão urbana e para a regularização de grandes áreas griladas ou desmatadas.

Após a ruptura democrática de 2016, a Lei nº 13.465/2017 simboliza o novo paradigma de retomada das privatizações em massa e preferência à destinação de terras para as atividades econômicas. Esta lei desconstruiu as bases da política fundiária do país,[4] buscando a reestruturação do mercado formal focada no interesse econômico de pequenos grupos privilegiados. A norma prevê o atendimento pelo Estado da regularização de ocupações irregulares de alto padrão e de enormes glebas rurais. Anistia destarte o mercado imobiliário, os especuladores e os grileiros urbanos e rurais – às custas da liquidação do patrimônio da União, especialmente na Amazônia e Zona Costeira.

Nas áreas urbanas, tal lei priorizou a regularização de loteamentos e condomínios fechados de médio e alto padrão, em detrimento das áreas de interesse social por parte do poder público. A privatização e o

[3] Foram entregues 29.798 títulos rurais de domínio entre 2009/2017, sendo 95% para pequenos posseiros rurais de até 4 módulos fiscais, que corresponde aos agricultores familiares, sendo 72% destes beneficiários de doação (até 1 módulo fiscal), e a menor parte (2,6%) médios e grandes posseiros, com área regularizada correspondente a 23% do total (áreas de 4 a 15 módulos fiscais), segundo apuração MDA/SEAD. Em 2018, totalizou a doação de 500 núcleos urbanos situados em 135 municípios da Amazônia, para os entes locais assumirem o desafio da regularização fundiária urbana.

[4] Revogando a disciplina nacional de regularização fundiária de assentamentos urbanos (Capítulo III da Lei nº 11.977/2009) e alterando as regras de regularização e venda de imóveis da União, do Programa Terra Legal na Amazônia e Minha Casa Minha Vida, da regularização rural e da Política Nacional de Reforma Agrária, de licitações, registro público. Devido aos seus diversos vícios formais e materiais, foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771 do MPF.

assalto aos espaços públicos da cidade, como ruas, praças e acesso às praias e aos rios, como privilégio das classes dominantes, passa a ser legalizada através da criação do "condomínio de lotes" e do "loteamento de acesso controlado". Em suma, os loteamentos fechados até então proibidos pela Lei Federal de Parcelamento Urbano agora podem ser regularizados. Ao mesmo tempo, legaliza-se a regularização da precariedade para os pobres, afastando a exigência do habite-se para moradias sobrepostas em lajes, abrindo-se mão do direito à moradia adequada em prol da inclusão destas áreas no mercado imobiliário formal urbano. Nas áreas rurais, os grandes posseiros foram priorizados em face dos agricultores familiares. Permite-se, então, a regularização em favor de quem já é proprietário de outro imóvel e sem cadeia possessória contínua, incentivando o desmatamento e a grilagem de terras com a alarmante ampliação de 1.500 para 2.500 hectares as áreas rurais passíveis de regularização a custos irrisórios.

A regularização fundiária com foco no interesse exclusivamente econômico para o aquecimento do mercado de terras fez explodir os já intensos conflitos fundiários na Amazônia e em territórios de povos e comunidades tradicionais. Um processo acompanhado de nova onda de despejos e incêndios de favelas e ocupações urbanas e de uma acelerada financeirização da terra. A fórmula baseada na mera entrega de títulos conduz, ainda, ao fortalecimento do conceito privatista da terra – um dos pilares da tradição patrimonialista que constitui e mantém as elites fundiárias no Brasil.

Considerando tais questões, é mister ressaltar que a função social da propriedade pública depende da aproximação do interesse público com o interesse social, a partir de uma noção de público que vá além do direito estatal (e de sua captura pelo interesse privado). Tal aproximação exige o reconhecimento das utilidades empregadas aos imóveis públicos pela sociedade, inclusive àquelas consolidadas à margem da atuação estatal, ou seja, a produção social das cidades e dos direitos territoriais. É dessa forma que a regularização fundiária configura elemento estruturante do combate às desigualdades em nossas cidades. Descolando-se do interesse do povo, a apropriação violenta da terra e dos territórios pela hegemonia neoliberal trabalha na desconstrução das conquistas históricas dos movimentos sociais urbanos e rurais e atua, nesse sentido, em ataque à democratização das regras do ordenamento fundiário destinadas ao reconhecimento de instrumentos de acesso à terra e regularização fundiária como direitos dos grupos sociais marginalizados.

Pela narrativa de dinamização da economia brasileira e falaciosa eficiência nos procedimentos de regularização fundiária e alienação de imóveis da União, novos privilégios estão sendo garantidos por uma legalidade colonialista que promove uma concentração fundiária e uma acumulação por extermínio ainda maior.

2. Regularização como (i)legalidades insurgentes em ruas, rios e mares

Apresentado sucintamente o contexto de disputa do marco legal da regularização fundiária do patrimônio da União, tratamos a seguir das diferentes abordagens em conflito: regularização como direito ou privilégio, valorizando os conhecimentos nascidos nas lutas dos movimentos sociais no encontro do Direito Urbanístico com O Direito Achado na Rua.

O Estado busca reduzir o Direito ao seu monopólio, marcado pela hegemonia de um pensamento único moderno e ocidental, de raiz colonialista, capitalista, patriarcal e racista.[5] Racionalidade normativa que tem na propriedade seu coração, conflitante com todas as demais formas individuais e coletivas de convivência com a terra, seus múltiplos usos e sentidos.

A apropriação ilegal e ilegítima dos bens comuns está na origem do direito de propriedade promovido pelo Estado, em que o direito estatal sempre foi usado para justificar a apropriação indevida de bens e recursos pelo capital (MATTEI; NADER, 2013). Razão pela qual o acesso à terra assume papel central nas definições das relações de poder político e econômico, fomentando profundas desigualdades que estão no centro dos conflitos sociais brasileiros (MARICATO, 2011).

A relação entre os diversos espaços políticos e a cidadania é marcada por diferentes formas de ocupação e uso do território, cuja (i)legalidade é demarcada pelo Estado, especialmente, a partir da concepção do direito de propriedade. Propriedade que, por seu turno, é o motor da era da financeirização da terra e da moradia, como explica Raquel Rolnik (2015, p. 13):

> A hegemonia da propriedade individual escriturada e registrada em cartório sobre todas as demais formas de relacionamento com o território habitado constitui um dos mecanismos poderosos da máquina de exclusão territorial e de despossessão em marcha no contexto de grandes projetos [...]. Na linguagem contratual das finanças, os vínculos com o território são reduzidos à unidimensionalidade de seu valor econômico e à perspectiva de rendimentos futuros, para os quais a garantia da perpetuidade da propriedade individual é uma condição. Desta forma, enlaçam-se os processos de expansão da fronteira da financeirização da terra e da moradia com as remoções e deslocamentos forçados.

A acumulação por despossessão multiplica exclusões e insurgências, marcando os conflitos e as relações de poder que permeiam a luta pelo direito à cidade, entendido como a produção social de um espaço vivido e concretizado pelas lutas sociais de grupos marginalizados, e não de categorias abstratas, como definido por Henri Lefebvre (1974), James Holston (2008) e Partha Chatterjee (2004). Nessa relação de produção do espaço mediada pelo Estado, Chatterjee (2004) verifica arranjos paralegais que modificam e reorganizam as estruturas formais da propriedade e sua contínua confirmação e proteção pela legalidade. Um contexto que remonta à relação entre legal e ilegal, que exceções permitem o alargamento do direito de propriedade (privada e estatal), e em que se dá a luta pela distribuição real dos direitos entre os cidadãos e não cidadãos.

Repensar os direitos de propriedade a partir de outras solidariedades que fundam a noção de bem comum é tarefa urgente. Isso porque o direito enquanto lei e a realidade descolam-se e conflitam entre

[5] Boaventura de Sousa Santos (Santos, 2018) defende que os três principais modos de dominação da era moderna são o capitalismo, colonialismo e patriarcado ou, mais precisamente, hetero-patriarcado, diferenciando o colonialismo histórico do modo de dominação colonial que continua de diversas formas enquanto hegemonia ocidental. Esta abordagem é trabalhada no âmbito dos estudos pós-coloniais e das epistemologias do sul, que investiga efeitos do colonialismo a partir de referências dos estudos culturais e subalternos, marcados por obras como: *Black Skin, White Masks* (FANON, 1952), *Orientalism* (SAID, 1978) e *Can the Subaltern Speak?* (SPIVAK, 1988). Na América Latina, entre as diversas linhas de estudo destacam-se os estudos decoloniais, com Anibal Quijano e muitas(os) outras(os), e sobre o colonialismo interno, com Gonzales Casanova e Silvia Rivera Cusicanqui.

si – tanto quanto o que é definido como legal é permeado por ilegalidades, e estas mesmas mostram-se plenas de legitimidades e exigibilidades de direitos que são humanos e fundamentais. Ao tratar do histórico da propriedade no Brasil com base nos textos de Oliveira Vianna e Monteiro Lobato, Holston refere-se aos "bugreiros" (matadores de índio) e aos "grileiros" (fraudadores da terra) que operavam a serviço dos colonizadores. São personagens essenciais para se compreender o caráter da promoção da ilegalidade como forma de desenvolvimento:

> As leis do progresso são claras: o assassinato gera a civilização e a modernidade; a ilegalidade produz legalidades e direitos. A combinação de genocídio com usurpação cria propriedade, riqueza e nação. Esta visão de progresso nacional promove uma série de personagens e um conjunto de processos que foram resultado de séculos de conflitos fundiários e trabalhistas. Paradoxalmente, estas são também as forças que vão gerar as periferias urbanas e suas cidadanias insurgentes no cinquenta anos seguintes. (HOLSTON, 2008, p. 196).

As políticas públicas de regularização fundiária e reconhecimento territorial são exemplos de conquistas dos movimentos sociais no marco legal brasileiro que buscam a efetivação de seus direitos territoriais – é o caso do Estatuto da Cidade, por exemplo. No contexto atual de crise da democracia brasileira, como visto na introdução deste artigo, é justamente o ordenamento fundiário e o controle sobre os recursos naturais que foram objeto de reformas antipopulares por um governo ilegítimo, facilitando a especulação sobre a terra urbana e rural, bem como a exploração mineral, florestal, petrolífera e aquífera do patrimônio da União.

A compreensão da regularização fundiária de interesse social como direito social é um componente do direito humano à moradia adequada enquanto busca da segurança da posse, de condições saudáveis de habitabilidade, adequação cultural e acessibilidade econômica. É também componente do direito à cidade sustentável – a ser garantida de forma a promover a inclusão *socioterritorial* com acesso aos serviços públicos e na vida cultural urbana –, ao mesmo tempo que se reconhecem outras organizações sociais coletivas periféricas como parte da cidade. Alarga-se, assim, o conceito de cidadania e de propriedade para rever processos históricos de exclusão e de apropriação violenta do comum.

A regularização fundiária articula, portanto, de forma indissociável, a potência das lutas territoriais enquanto produção social do direito à cidade em face ao Estado, reivindicando um direito urbanístico popular, que reconhece uma (i)legalidade alternativa subalterna. A regularização fundiária de interesse social pode ser entendida como o reconhecimento do Direito Achado na Rua e a transição da ilegalidade para a legalidade cosmopolita de que fala Boaventura de Sousa Santos, ou seja, "a componente jurídica das lutas que recusam aceitar o *status quo* do poder, bem como o mal sistemático por ele causado, e que os combatem em nome de legitimidades normativas e culturais de tipo alternativo" (SANTOS, 2017, p. 75).

As lutas pela regularização fundiária exigem a convivência do direito estatal com os sistemas jurídicos produzidos social e pluralmente, notadamente por grupos sociais que buscam sua emancipação social frente a processos de criminalização, inferiorização e subalternização. Exatamente nesse sentido, o ideário do Direito Achado na Rua ensina que, diante do direito moderno, normativamente inadequado e institucionalmente ineficiente, "o Direito não é, ele se faz, nesse processo histórico de

libertação" (SOUSA JUNIOR, 2008, p. 289), devendo se reconhecer no povo a "comunidade aberta dos intérpretes da Constituição" (ALFONSIN, 2009).

Assim, independentemente das categorias jurídicas dos bens públicos, o que está em jogo é verificar quais são os usos efetivos dos imóveis públicos pela sociedade, sobretudo àqueles consolidados em desobediência à atuação estatal (como o caso do uso para fins de moradia por quem não possui outro lugar para morar). Nesse contexto, é fundamental distinguir a utilização dos imóveis públicos de forma gratuita para a garantia de direitos fundamentais – o direito à moradia e à cidade como componentes da dignidade humana – das situações em que há a discricionariedade do poder público no sentido de outorgar ou não o uso de imóveis públicos mediante contrapartida onerosa.

A utilização dos imóveis públicos pela coletividade como forma de efetivar interesse geral – no qual se inclui o uso privativo por particular quando este concretiza um interesse social – deve, portanto, ser reconhecida, promovida e fomentada no âmbito das políticas públicas. Ao mesmo tempo, os privilégios e crimes contra o patrimônio público devem ser coibidos, como a apropriação indevida das terras públicas com fins especulativos e a grilagem de terras (enriquecimento ilícito mediante a venda fraudulenta do patrimônio público). Ressalta-se que tais crimes em geral estão associados a outros, como a exploração do trabalho escravo e o desmatamento ilegal em áreas urbanas e rurais.

Vale destacar, ainda, a abrangência territorial do Direito Urbanístico, que deve cuidar também da integração entre o urbano e o rural, assim como dos diversos mundos "rururbanos" que existem nessa transição[6]. O direito às cidades sustentáveis é portador tanto do direito ao campo como do direito à urbe, de tal forma que, em cada um desses contextos específicos, a regularização fundiária deve ser entendida como o direito de ser e estar nesses diversos meio ambientes.

Nos muitos "Brasis" entre o rural e o urbano, atenção especial deve ser dada à disputa das áreas de expansão urbana, a partir da definição de que o plano diretor deverá englobar o território do município como um todo nos termos do Estatuto da Cidade. Muitas vezes, esta é a principal fronteira de expansão colonialista nas cidades: comprar hectares verdes para vender metro quadrado em terrenos para os empreendimentos imobiliários que criam loteamentos fechados. A privatização das áreas comuns destina-se, ainda, a ofertar grandes áreas públicas rurais para as monoculturas da indústria extrativa predatória e agropecuária industrial. Dessa forma, a especulação sobre a terra produz um duplo efeito perverso nos processos de desterritorialização de comunidades urbanas e rurais, de agricultores familiares e de povos e comunidades tradicionais.

A invisibilidade dos grupos sociais e dos corpos tratados como descartáveis por nossa economia política é o maior desafio para a efetivação da função social da terra e da propriedade. Conforme registrado por Carlos Frederico Marés de Souza Filho, os direitos coletivos são invisíveis, de tal forma que "no universo do direito individual, tudo que seja coletivo é estatal, ou omitido, ou invisível" (SOUZA FILHO, 1999, p. 313).

[6] Recente estudo sobre classificação e caracterização dos espaços urbanos e rurais do Brasil (IBGE, 2017) nos ajuda ver além das estatísticas que definem a população brasileira como 84,4% urbana baseada em critérios demográficos (Censo 2010), apontando que, por uma nova metodologia de apuração, os municípios brasileiros são predominantemente rurais – representando 60,4% – que abrigam 17% da população.

Nesse sentido, a função socioambiental da propriedade pública, mesmo compreendida enquanto utopia, é problemática. De um lado, significa um novo paradigma da gestão dos bens públicos federais, caracterizados em significativa parte pela relação de terras, florestas e seus habitantes com os ciclos das águas das marés e dos rios com relevante vocação ambiental, considerando seus múltiplos usos sustentáveis e sentidos para os diferentes povos e comunidades do Brasil. Ademais, exige ir além das noções tradicionais do Direito Administrativo em relação ao patrimônio público, de forma a aplicar os instrumentos de gestão democrática urbano-ambiental da propriedade e da cidade previstos no Estatuto da Cidade – conciliando-os com a manutenção do domínio público sempre que houver interesses públicos que assim justifiquem, como a reserva de terras, florestas e águas fora do mercado para os mais marginalizados.

De outro lado, a raiz do conceito de direito de propriedade (privada ou estatal) limita a própria função socioambiental, expropriando o comum e o público tecidos pelas diferentes formas de organização *socioterritorial* de produção da vida – que se afirmam incompatíveis, ou que vão além da noção de propriedade. É esse o cenário em que as terras, águas e florestas e os espaços públicos e comunitários de diferentes culturas importam em territórios vivos. E se afirmam pela prática de usos múltiplos e sentidos, formas de existência e convivência com uma natureza com sujeitos e não apenas objetificada com propriedade e mercadoria, para além da racionalidade cartesiana colonialista, capitalista, patriarcal e racista, fundada na dicotomia entre humanidade e natureza.

3. Aprendizados

A disciplina da regularização fundiária é palco de intensa disputa entre diferentes grupos sociais, com a abrupta inversão, nos últimos anos, da então incipiente priorização do interesse social para o viés econômico na destinação dos bens federais nas políticas públicas nacionais.

Os desafios do Direito Urbanístico após 30 anos de aprovação da Constituição Cidadã em 1988 ainda residem na efetividade de seu capítulo de política urbana, fruto das lutas sociais do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. O princípio constitucional da função social da propriedade urbana afirma-se tão menosprezado pelo Estado no Brasil que a desapropriação-sanção por seu descumprimento, previsto no artigo 182 de nossa Lei Maior, nunca foi aplicada.

Face a essa realidade, as lutas territoriais são a principal fonte de produção do direito à terra e à moradia no nosso país. É a agência dos movimentos sociais na reivindicação da justiça territorial aos excluídos que produz espaços políticos diversos, transcendendo o direito de propriedade e alargando a própria concepção de cidadania.

Os desafios do Direito Urbanístico das ruas, rios e mares é tão grande quanto o da defesa da democracia no Brasil. Ambos colocados diante de um preocupante avanço do fascismo na sociedade e de um crescente Estado de exceção social e econômica.

Atualmente, tanto a implementação continuada de políticas públicas[7] e dos instrumentos de democratização do acesso à terra contidos no marco legal orientado pela função social da propriedade (como a própria construção normativa de um Direito Urbanístico popular) estão sucumbindo frente à voracidade do mercado imobiliário na era da financeirização da terra. É nesse contexto que se dá a reestruturação da organização fundiária e do trabalho em um novo ciclo de privatizações dos bens públicos e empresas estatais.

Os conflitos decorrentes do choque entre a concepção do patrimônio público como bem comum e como um ativo exclusivamente econômico, continua tendo nos movimentos sociais e na lutas territoriais por direito e justiça os seus principais agentes seja em face das instituições, seja em busca de maior autonomia diante delas. Os aprendizados adquiridos com políticas públicas democráticas e inovadoras, mesmo que ainda marginais, são alimento para o fortalecimento dessas lutas ao mesmo tempo que ampliam o horizonte sobre o papel da atuação do Estado.

A descolonização dos territórios segue, assim, como utopia. Reiterada por cada sujeito que reivindica sua história e por cada comunidade que resiste e existe no seu lugar, lutando pelo seu direito de ser e estar e criar a cidade. Lutas por emancipação social, nutridas pela combinação da revolta, da alegria e da esperança.

Referências

ALFONSIN, Jacques. O Direito Achado na Rua: positivismo de combate. Entrevista concedida à *Revista on-line do Instituto Humanista Unisinos*, n. 305, v. 9, p. 6-10, 24/08/2009. Disponível em: http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/2754-jacques-alfonsin-2. Acesso em: 21 nov. 2018.

ALVES, Fábio (org.). *A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia*. Brasília: Ipea, 2016.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil*: função social e regularização fundiária. Dissertação (Mestrado em Direito Urbanístico-Ambiental). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

CHATTERJEE, Partha. *The politics of the governed*: Reflections on popular politics in most of the world. Nova Iorque: Columbia University Press, 2004.

HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente*: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Tradução Claudio Carina. Companhia das Letras, 2013.

LEFEBVRE, Henri. *The Production of Space*. Tradução Donald-Nicholson-Smith, 1991. Blackwell Publishing, 1974.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2011.

MATTEI, Ugo; NADER, Laura. *Pilhagem*: quando o estado de direito é ilegal. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

MOREIRA, Fernanda Accioly. *Terras de exclusão, portos de resistência*: um estudo sobre a função social das terras da União. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

[7] Sobre as experiências e os desafios da gestão do patrimônio da União e a aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade de acesso à terra urbana ver: Cardoso, 2010; Reschke, 2010 e 2013; Rodriguez, 2013; Moreira, 2018. A respeito da regularização fundiária nas áreas da União na Amazônia ver: Valadares, 2013 e Alves, 2016.

RESCHKE, Alexandra; GUERESI, Simone; AUGUSTINI, Camila. Um novo parâmetro para a gestão dos bens públicos da União: função socioambiental da propriedade. *In*: *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, v. 2, n. 8, p. 35-43, out./nov. 2006.

RESCHKE, Alexandra. *O Estatuto da Cidade e o papel do patrimônio da União na democratização do acesso à terra e na democratização do estado*. Monografia (Especialização). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

RESCHKE, Alexandra. (org.). *Patrimônio de Todo Brasileiro*. Brasília: Ministério da Fazenda - CAIXA, 2013.

RODRIGUES, Evaniza. *A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia*. 2013. Dissertação (Mestrado em Habitat). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Direito como liberdade*: o Direito achado na rua - experiências populares emancipatórias de criação do Direito. Tese de Doutorado, Universidade Nacional de Brasília, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o Direito ser emancipatório? *In*: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, 3-76, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *As Bifurcações da Ordem Revolução, Cidade, Campo e Indignação*. Coimbra: Almedina, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O fim do império cognitivo*: a afirmação das epistemologias do Sul. Coimbra: Almedina, 2018.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Os direitos invisíveis. *In*: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (orgs.). *Os sentidos da democracia*. Políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999.

VALADARES, Alexandre Arbex. Terra Legal e Nossa Várzea: duas concepções diversas de políticas de regularização fundiária e acesso à terra. *In*: *Boletim Regional Urbano-Ambiental do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, 8, 27-34, 2013.

Capítulo 44

Ocupação de edifícios em grandes cidades brasileiras: questões de regularização fundiária

Edson Ricardo Saleme
Renata Soares Bonavides

1. Introdução

Devido à falta de política habitacional adequada no país, atualmente existem inúmeros edifícios abandonados na região central das grandes cidades brasileiras. Esse número recrudesce sem utilização efetiva pelos donos ou inquilinos. Diante da necessidade de moradia da população mais carente, esta passou a ocupar esses edifícios, de forma organizada e coordenada por grupos de "sem teto". Estima-se que haja atualmente mais de 80 imóveis nessa situação somente no centro da cidade de São Paulo, por exemplo. A luta por um espaço adequado para morar estabeleceu essa conexão em um contexto em que o abandono tornou-se contrário à função social da propriedade e a necessidade por locais de moradia viabilizaram locais em que as pessoas possam viver de alguma forma.

Este capítulo tem como objetivo discutir aspectos relacionados à necessidade de moradia, ao desatendimento do princípio da função social da propriedade que norteia a Constituição brasileira e a falta de políticas públicas habitacionais que acompanham o país em sua trajetória histórica. Os prédios sem ocupação passaram a ser o local de residência desse grupo de excluídos, que agora lograram espaço central para viver e assim ocupar prédios centrais.

Os imóveis ocupados por Camadas menos abastadas da população têm sido preocupação atual de algumas autoridades engajadas nos problemas sociais. Em particular em prédios mais antigos situados nas grandes capitais, a preocupação está no uso adequado e nos problemas que podem gerar o descuido na ocupação, tal como ocorreu no Edifício Wilton Paes de Almeida, no centro de São Paulo, que era de propriedade da União, já tinha sido sede da Polícia Federal e estava cedido à Prefeitura do Município de São Paulo. Mesmo com ocupações por mais de dezoito anos seguidos, as autoridades

jamais se preocuparam com a incolumidade de seus moradores e com a regularização daquele local a fim de viabilizar moradia digna para as pessoas que ali buscavam viver.

A pesquisa analisará como poderiam ser viabilizadas ocupações sociais de forma apropriada e também como essas pessoas poderiam ter dignidade de vida diante da existência de edifícios desocupados e sem nenhuma função social, sobretudo nos centros das grandes capitais. O Edifício no Largo do Paissandu, local de ocupação de grande número de famílias, já teria sido avaliado por técnicos da defesa civil que, em princípio julgaram não haver risco suficiente para interdição. Contudo, após diversas informações de que os moradores não jogavam lixo apenas no vão do elevador, mas também em corredores e passagens, a situação trouxe grande preocupação. Ainda houve a informação de que o prédio teria sido objeto de extração de ferro das paredes por parte de moradores, o que ainda o sujeitaria a riscos de desabamento.

Aqui se entabulam algumas questões que, ao final, podem ou não ser confirmadas, como as seguintes: como se poderia estabelecer um programa para viabilizar a moradia de pessoas de baixa renda em edifícios desocupados? Existem normas jurídicas capazes de viabilizar a titularidade de ocupações precárias?

Este trabalho empregará o método hipotético-dedutivo e se empregará como metodologia a consulta bibliográfica por meio de livros, artigos científicos, revistas, documentos eletrônicos e reportagens com o objetivo de responder as questões propostas.

2. Busca por moradia digna

O direito à moradia é atualmente consagrado pela Constituição Federal vigente e pelo Código Civil. Não se confunde com o de propriedade. Nesse sentido, o atual Código Civil consagrou a função social da propriedade, reiterando o que a Constituição Federal estabelece em diversos de seus artigos. Na verdade, a importância desse valor social tem proteção jurisdicional ampla.

É importante o pontuado por Marta D. Grostein (2001), no sentido que as metrópoles brasileiras se destacam por possuírem um espaço *dual*. De um lado está a *cidade formal*, que concentra investimentos públicos relevantes e melhorias infraestruturais citadinas. De outro lado, há seu contraponto absoluto: a *cidade informal*, que se revela isenta de benefícios urbanos e cresce exponencialmente na ilegalidade. Na verdade, a imensa malha que se cria exacerba as diferenças socioambientais aviltantes. O que se destacam são precariedade e ilegalidade que criam espaços urbanos sem as necessárias instalações que gerariam vida digna aos moradores.

Na realidade, segue a autora, o avanço da urbanização e a velocidade que ocorreu não é um problema em si, se não fosse a maneira como ocorreu. Na verdade, existem variáveis que devem ser aplicadas para a sustentabilidade de um aglomerado urbano em sua componente físico-urbanista, as quais se seguem: forma de ocupação do território, disponibilidade de insumos para seu funcionamento (água, eletricidade), descarga de resíduos, mobilidade da população que ocupa o local, oferta e atendimento da população por moradia, incluindo equipamentos sociais e serviços.

No que concerne à planificação, Marcos Antonio Osellov (1983) bem identifica que o planejamento, considerando-o como um processo racional de tomada de decisões, seja na concepção de um empreendimento ou nos meios para atingi-lo, possui dois aspectos complementares. Um consiste

em definir obras que devem ser executadas ou ainda os meios que se permitam atingir os objetivos propostos. O outro, fundamental, que se materialize a cidade pretendida ou desejável. Nesse sentido, o plano traz, mesmo que implicitamente, uma concepção do que seria a cidade ideal com a possível solução de seus problemas urbanos e as soluções propostas.

O planejamento, como bem remarca Carlos Ari Sundfeld (2014), é um princípio que exige a edição de planos urbanísticos (plano diretor e disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo) que podem ser obrigatórios ou não. Eles se consubstanciam no pressuposto da ação urbanística, por parte do poder público ou dos particulares.

No Brasil, conforme acertadamente remarca José Afonso da Silva (2012, p. 97), todo plano urbanístico deve ser aprovado por lei. Esta não se particulariza como sendo um simples ato de aprovação de proposições técnicas e administrativas. Trata-se de um articulado que estabelece diretrizes normativas do plano e dá eficácia jurídica às regras concretas que ele contém. Nesse sentido, o plano passa a integrar o conteúdo da lei formando verdadeira unidade legislativa.

Nesse sentido, o poder público das diversas esferas federativas devem desenvolver planos específicos de ação relacionados à consagração e à materialização desse direito fundamental, sobretudo destinados a pessoas de baixa renda. Devem, ainda, observar com atenção outros princípios que permeiam a ordem jurídica, tais como os princípios da dignidade da pessoa humana, isonomia e da não discriminação, de maneira que todos possam se beneficiar desse direito consagrado pelo sistema normativo brasileiro e também proporcionar a todos a segurança na posse, como é o caso da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e Concessão de Direito Real de Uso e outros institutos que possam ser atribuídos à função social da propriedade pública.

O município possui papel destacado nesse processo de planejamento, pois este ente federativo é o principal gestor, como remarcam Honda *et al.* (2014), devendo regular a atuação do mercado imobiliário e o processo de ocupação do território em consonância com a política de desenvolvimento urbano e com as diretrizes que vão ao encontro dos propósitos da função social da cidade, além da preocupação com a qualidade de vida e conservação dos aspectos ambientais locais, conforme o Estatuto da Cidade em seu artigo 2°, apoiado na primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), ocorrida em Vancouver em 1976.

Diante desse cenário, o município efetivamente deve executar o planejamento urbano, nos termos do que estabelece a Constituição Federal, nos incisos VIII e IX de seu art. 30, para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo. Também deve viabilizar a proteção do patrimônio histórico-cultural. Os artigos 182 e 183, que foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade, indicam que a política de desenvolvimento urbano deve ser efetivada pelo município para que se atinja o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e, dessa forma, se garanta o bem-estar de todos os habitantes.

Ainda, sob o escólio de José Afonso da Silva (2012, p. 99), os municípios sempre tiveram competência para elaborar planos urbanísticos e implementá-los. O que ocorre, entretanto, é que poucos estabeleceram um processo contínuo de planejamento. Além disso, outros fatores contribuíram para que esse processo não fosse efetivado a contento, sobretudo por falta de elementos técnicos de recursos humanos e financeiros.

Este é um elemento que realmente os municípios, sobretudo os menores, carecem de recursos humanos e financeiros. Na hipótese habitacional, em particular, o art. 9º da Lei nº 13.465, de 2017, estabelece que a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) deve ser promovida pelos poderes públicos, que devem formular e desenvolver no espaço urbano as políticas de suas competências, de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

Isso remete à municipalidade a tarefa de maior envergadura que é a de investigar qual o tipo ocorrência e melhor meio de se promover a regularização fundiária. A norma anteriormente vigente, Lei nº 11.977, de 2009, possuía mecanismos mais práticos e não atribuíam à municipalidade determinadas obrigações que a atual Lei nº 13.465/2017 propõe.

Nesse sentido, o poder público municipal ficou com o encargo de atender às necessidades de planejamento, de forma a viabilizar planos de curto, médio e longo prazo, com observância às diversas leis vigentes. Isso porque deve observar o conteúdo do art. 41 do Estatuto da Cidade, que estabelece a obrigatoriedade de plano diretor para as hipóteses descritas em seus respectivos incisos. Considerando que também deve atender o que prescreve a Lei nº 13.146, de 2015, que trata de rotas acessíveis, sem também olvidar da necessidade de se compatibilizar o plano diretor ao plano de mobilidade urbana, nos termos da Lei nº 12.587, de 2012, modificado pela Lei nº 13.406, de 2016.

3. A propriedade pública e a função social da cidade

Atualmente, é clara a concepção de que a dominante teoria da natureza humana revela que a propriedade é inerente à natureza humana. Na verdade seria uma dádiva divina aos homens, a fim de prover às suas necessidades. Certamente isso, de alguma forma, é considerado fundamental para sua existência e liberdade Por este motivo é importante em um primeiro momento sublinhar que a propriedade não deriva do Estado e de suas normas, mas antecede-lhes, como direito natural (GONÇALVES, 2009, p. 227).

O princípio da função social da propriedade presente em diversos diplomas normativos brasileiros revela-se como uma tendência existente nas Constituições brasileiras, desde a CF de 1934, em que o bem propriamente dito não seria subserviente a uma única necessidade, conforme afirmativa contida em seu art. 113, 17, no qual se consignava que o direito de propriedade não poderia ser exercido "contra o interesse social ou coletivo na forma que a lei determinar". Desde então, o proprietário deveria manter-se atento ao atendimento de determinados parâmetros para que sua propriedade, além de servir ao proprietário, não fosse de encontro ao interesse coletivo. É fundamental, portanto, que se cumpra um interesse coletivo para a realização do bem comum, que deve estar evidenciado em lei. Nesse sentido, a socialização da propriedade se exterioriza pelo fato de um bem não servir unicamente a um interessado, o proprietário, mas atingir o interesse geral, a coletividade.

Nesse quadro, o emprego dos célebres princípios consagrados no Código Civil anterior e o da cartularidade do registro, na fórmula previamente existente no direito das coisas, fariam com que as pessoas desprovidas de locais para viver se perpetuassem nessa condição para sempre. É certo que as

normas anteriormente vigentes não possuíam conteúdo capaz de prover a regularização fundiária tal como se necessita atualmente. Ao contrário do que se poderia supor, diante da inércia estatal percebida em muitos anos de história, sobretudo em face das Camadas mais necessitadas da população, a crise de moradia agravou-se a ponto de desencadear a crise habitacional hoje existente.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 e a Medida Provisória nº 2220/2001 são diplomas recentes. Inauguraram a possibilidade de regularização fundiária por diversos modos e viabilizou a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (Cuem) para os que ocupam áreas públicas com moradia e comércio. No Código Civil atual, é possível identificar também a preocupação com a população de baixa renda nos termos do § 4º do art. 1228, entre outros dispositivos.

Na Lei nº 13.465, de 2017, existem diversas possibilidades de regularização fundiária e atualmente se pode obter a titulação de imóvel público ou privado de formas variadas que estão inclusas na Lei. A política urbana de regularização fundiária neste País, como salientaram Alfonsin e Fernandes (2003) contribui para o agravamento da informalidade, em vez de impedi-la, pois transforma o uso do solo urbano e o direito à moradia digna da população de baixa renda em mercadorias.

Considerando que, atualmente, é frequente a ocupação de imóveis em propriedades privadas ou públicas, que são objeto de reiteradas invasões, é certo que existem instrumentos capazes de estabelecer regras informais para ocupação dessas propriedades ou até mesmo viabilizar certas "regras" como atualmente são impostas em diversos edifícios nas principais metrópoles brasileiras.

4. Oportunidade de ocupação de imóveis

Não há cálculos oficiais, mas o órgão governamental do Município de São Paulo (2018) reconhece que as ocupações se intensificaram na região central. Estima-se, atualmente, que 70 a 80 prédios na parte central da cidade estejam ocupados. Aproximadamente dez deles são públicos, segundo o secretário atual.

Essa região tem sofrido um processo de evasão permanente de imóveis e a ocupação para fins comerciais, que seria a vocação inerente a eles, não tem sido lograda. Esse processo pode ser atribuído a diversos motivos, principalmente a opção por áreas com melhor infraestrutura, de forma a obter maior clientela (estacionamentos, áreas de alimentação, segurança). Atualmente, o local central das grandes capitais não oferece comodidades que as empresas buscam, talvez seja este o motivo do desinteresse.

Por outro lado, a desocupação de imóveis dos grandes centros atendeu à determinada demanda da população que necessitava de local para sua moradia. Nesse sentido, houve a conjunção de fatores que culminou na ocupação residencial de baixa renda em edifícios comerciais.

Diante dessa situação, a municipalidade, em observância ao princípio da função social da propriedade e de maneira a evitar imóveis ociosos, poderia valer-se do Peuc (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios) e também do IPTU Progressivo, para buscar forçar sua utilização. Essas regras, após a devida inserção no plano diretor, viabilizariam a correção de utilização de imóveis que não estejam cumprindo sua *função social*.

Outro mecanismo empregado para acolher pessoas sem teto é a locação social. Este programa é centrado para famílias que possuam renda de um a três salários mínimos. As regras existentes

estabelecem que os moradores devem destinar 10% de sua renda mensal ao pagamento do aluguel. O condomínio fica por conta do ocupante.

Outras possibilidades, além da locação social, estão: a recuperação de edifícios ociosos na área central da cidade e ações de regularização fundiária, com a reurbanização de favelas, por exemplo.

5. Considerações finais

Existem, atualmente, algumas possibilidades para que os imóveis objeto de ocupação sejam efetivamente regularizados. A primeira fórmula, que tem sido empregada no Município de São Paulo, refere-se, por exemplo, a UAMP (União de Associações de Moradia Popular), entidade organizadora da ocupação. Há movimentos sem teto responsáveis pela administração do imóvel com a organização de atividades no edifício com cobrança de percentuais mínimos, distribuição de atribuições aos moradores, regras de comportamento, entre outros, viabilizando a segurança coletiva da edificação.

As espécies legais que podem ser encontradas na legislação poderiam ser aplicadas. É evidente que, antes, deve ser feito um estudo prévio das condições urbanísticas da ocupação, pois o Programa de Regularização prevê o impedimento de outorga de títulos definitivos em situações que necessitam intervenção futura para beneficiamento da condição de habitação da área como um todo. Entre os institutos de regularização fundiária existentes em áreas públicas, há a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (Cuem) e a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Para imóveis com fins não residenciais, pode-se citar a autorização de uso para fins comerciais, fins institucionais e fins de serviços. Em imóveis privados, os institutos mais empregados são a demarcação urbanística, o usucapião urbano, consórcios urbanos e outras fórmulas contempladas no Estatuto da Cidade e na Lei nº 13.465, de 2017.

O imóvel deve ser devidamente investigado para que se tenha a percepção da possibilidade de seu uso adequado antes desse procedimento para sua regularização fundiária. Essa investigação inclui o tipo de ingresso no imóvel e se este possui elementos necessários para uso individual ou compartilhado (banheiro, cozinha etc.). A partir desse levantamento, é possível fazer o cadastramento das pessoas que ocupam a fim de se estabelecer um levantamento socioeconômico.

Com base na Lei nº 13.465, de 2017, tem-se um novo entendimento do que é regularização fundiária urbana. A lei indica que sua finalidade precípua é a titulação do imóvel, sem que, com isso, se associe medidas relacionadas à urbanificação da área (infraestrutura adequada), sobretudo em respeito às normas ambientais e urbanísticas. Além disso, a lei dispensa a necessidade de que os núcleos urbanos se situem em áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), sem condicionar a regularização fundiária ao zoneamento. Isso é considerado um retrocesso em termos normativos, pois a demarcação por ZEIS traz benefícios para toda a sociedade e também para os ocupantes.

É com essa perspectiva que o direito à moradia justa tem mais amplitude que o próprio direito à propriedade, já que atualmente as normas urbanísticas reconhecem a existência de outros direitos individuais e coletivos, que permitem ser tomados como títulos de propriedade e garantem que as pessoas tenham um lugar seguro para viver em paz e condignamente. A segurança na posse e na habitação desses edifícios, em grande parte das vezes, tem sido observada de forma muito satisfatória,

não obstante a falta de institutos jurídicos capazes de apoiar a iniciativa. Os grupos organizadores de moradia nos prédios desocupados centrais de São Paulo, por exemplo, têm estabelecido regras muito pertinentes capazes de propiciar moradia harmoniosa de inúmeras famílias em condições condignas. Portanto, diante da ausência de políticas públicas adequadas e de iniciativas provenientes do poder público capazes de atender à necessidade de moradia de grupos de baixa renda, a atuação de organizações populares em prol das ocupações é reconhecida como uma conquista popular e uma forma de viabilizar a moradia dessas famílias desamparadas.

Referências

AFONSO DA SILVA, José. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 96.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*. Vol. V, 4. ed. Saraiva, São Paulo, 2009.

GROSTEIN, Marta Dora. *Metrópole e expansão urbana*: a persistência de processos "insustentáveis". São Paulo perspectiva. Vol. 15. Nº 1. São Paulo Jan./Mar.2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0102-88392001000100003&script=sci_arttex. Acesso em: 15 jul. 2018.

HONDA, Sibila Corral de Arêa Leão; VIEIRA, Marcela do Carmo Vieira; ALBANO, Mayara Pissutti; RUIZ MARIA, Yeda. *Planejamento ambiental e ocupação do solo urbano em Presidente Prudente (SP)*. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n1/2175-3369-urbe-7-1-0062.pdf. Acesso em: 6 ago. 2018.

OSELLO, Marco Antonio. *Planejamento urbano em São Paulo*: introdução ao estudos dos planos e realização. São Paulo: EAESP/FGV, 1983.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; MARTINS, Sérgio (orgs.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 45-73.

WHITAKER, João Sette. *As leis da invasão*. Disponível em: http://arte.folha.uol.com.br/poder/2016/05/07/invasao/.

Capítulo 45

Orçamento participativo no Distrito Federal: um aprendizado urbano democrático e cidadão

Nair Heloisa Bicalho de Sousa

1. Introdução

Em sua estreita e contínua interlocução com os autores e os temas que se organizam no âmbito do Direito Achado na Rua, notadamente no campo dos direitos humanos, o professor Joaquín Herrera Flores, invariavelmente cuidava de refinar sua meta de amplificar o que denominava de reinvenção dos direitos humanos. Como núcleo dessa preocupação, em sintonia com o programa de Brasília, a sua tese principal é a de que "os direitos humanos se constituem nos processos de luta pela dignidade" (HERRERA FLORES, 2008a).

Isso está bem presente na entrevista que concedeu ao professor José Geraldo de Sousa Junior (HERRERA FLORES, 2008b, p. 13). Curiosamente, nessa entrevista, ao abordar o tema do "controle da qualidade democrática", ele identifica o orçamento participativo da cidade de Sevilha como "um processo de direitos humanos que pretende aumentar a dignidade material da cidadania".

Chauí (2005, p. 30) alerta para o fato de, no Brasil, a prática democrática participativa ser "um desafio e uma conquista", ou seja, uma proposta política em disputa no *espaço público* onde estão em jogo as lutas dos diferentes atores da sociedade civil pela formação de opiniões e valores, convivência democrática com os conflitos, negociação das diferenças e a discussão da dimensão ética da vida (TELLES, 1994, p. 92).

Nesse processo de construção do espaço público no Brasil, Dagnino (2002, p. 285) registra a pluralidade e legitimidade dos interlocutores como atores importantes presentes em situações de conflito em torno da argumentação diferenciada, negociação dos projetos políticos, configuração de alianças e formação de consensos possíveis.

Ainda que a participação da sociedade civil nos espaços públicos seja contraditória e articulada a uma multiplicidade de fatores, Dagnino (2002, p. 281) afirma ter ocorrido, nos anos 1990, a

incorporação de projetos democratizantes oriundos da sociedade civil na esfera do Estado, os quais passaram a influenciar a ação dos gestores públicos. Permanecia, ainda, o conflito sobre a questão da partilha do poder de decisão das políticas públicas com representantes da sociedade civil. Contudo, os espaços públicos têm contribuído para democratizar a cultura política brasileira, à medida em que se definem como canais de expressão e defesa da cidadania.

Neste capítulo, voltado para a análise da experiência de incorporação da cidadania por parte dos delegados do orçamento participativo no Distrito Federal (OP/DF), cabe destacar a importância do Projeto Democrático Participativo, à medida em que ele garante a presença da sociedade nos processos decisórios; torna o Estado mais sensível ao interesse público; garante certo controle social e fomenta a criação de agências de controle interno do Estado; favorece a construção de espaços públicos, além de possibilitar a construção de uma nova cidadania que combina lutas específicas por direitos e mais amplas em prol da democracia e, ainda, uma visão ampliada da política, de modo a contribuir para o avanço do processo de democratização do país (DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI, 2006, p. 38-54).

Este processo, centrado na participação (DEMO, 1996, p. 20, 26, 63) da sociedade civil no aparato estatal, envolve também uma disputa por se tratar de outra forma de poder, que exige dos atores sociais e políticos uma postura coerente e consistente, tendo como princípio a necessidade de organização para ter voz e ganhar espaço para avançar na conquista de direitos.

Teixeira (2001) enfatiza o papel da participação no processo democrático, tendo em consideração a questão da tomada de decisão, além do seu caráter educativo, de controle social e sua dimensão expressivo-simbólica. Trata como categoria-chave a participação cidadã, compreendida como um "processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento desta sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações", que ocorre a partir da adoção de "deveres e responsabilidades políticas específicas, e por outro (lado), com a criação e exercício de direitos" (2001, p. 30). Nesta perspectiva, a participação cidadã se faz presente em um espaço plural e diversificado, onde se concretiza a luta pelo direito a ter direitos e por novos direitos.

Essa consideração inicial sobre o processo democrático participativo, cujos atores diferenciados da sociedade civil e do Estado são portadores de distintos projetos políticos, remete ao espaço público onde eles são discutidos e negociados, de modo a favorecer a presença de uma participação cidadã em torno da luta por direitos. O orçamento participativo é um mecanismo institucional que, apesar de suas contradições e tensões, pode contribuir para o avanço democrático das políticas públicas do país, tendo em vista o caráter de aprendizado crítico pelos participantes (ABERS, 1997) e a oportunidade de exercício do controle social do Estado.

2. Orçamento participativo: uma experiência brasileira democrática inovadora

Desde o final dos anos 1980, a cidade de Porto Alegre despontava com sua experiência duradoura de orçamento participativo (OP), de modo a garantir a participação da população no

processo deliberativo, além de contar com a participação de associações de moradores, e cujo desenho institucional foi inspirador para inúmeros outros municípios: divisão da cidade em 16 regiões, escolha de quatro prioridades temáticas pela população por cada região, assembleias regionais (primeira e segunda rodadas), reuniões preparatórias das assembleias regionais, reuniões intermediárias, Conselho do OP, Fórum de Delegados Regional, Fórum de Delegados Temáticos, Plenárias Temáticas, Coordenação Regional do OP (Crop), e Gabinete de Planejamento (Gaplan), garantindo, por meio dos critérios técnicos de inclusão social, o favorecimento das populações das periferias urbanas, de modo a implementar uma justiça distributiva no município (AVRITZER, 2003; GENRO; SOUZA, 1997).

Para Fedozzi (1999), esta experiência participativa incorporou uma metodologia com critérios objetivos, impessoais e universais e houve uma gestão democrática comprometida com os princípios públicos da justiça distributiva, da transparência e da prestação de contas. Ainda que tenha havido tensões entre a área técnica (burocracia municipal) e a política (participantes e representantes), as organizações comunitárias participaram e tomaram decisões por meio de negociações políticas, houve voto direto dos delegados nas prioridades de cada região e os moradores participaram das decisões de forma expressiva com base em regras compartilhadas, sob formato de cogestão. Contudo, os conflitos que ocorreram com a Câmara de Vereadores estavam relacionados à vigência do clientelismo (utilização privada de recursos) *versus* o controle público pela mediação institucional do OP junto ao Poder Executivo do município. Neste caso, na análise do autor, a mudança da cultura política vigente em Porto Alegre, ou seja, a passagem do clientelismo para práticas cidadãs foram assinaladas.

Avritzer (2003) destaca a exemplaridade do OP de Porto Alegre, cidade com tradição associativa desde os anos 1950 combinada com administrações de perfil popular; Abers (1997) aponta o *empowerment* da sociedade civil por meio da política do OP, com a quebra de poder de associações clientelistas e o surgimento de novos ativistas políticos, garantindo um aprendizado crítico por meio do debate político e da ação coletiva. Santos (2002), registra essa experiência como um instrumento de aprendizagem da democracia participativa tanto ao nível do funcionamento interno das instituições existentes, como no plano das inovações institucionais formais, além de provocar tensões entre o Executivo e o movimento popular em torno da proporção entre representados e representantes e da qualidade da representação (autonomia, transparência e responsabilização).

Para Santos (2002, p. 512), o "OP é um processo de tomada de decisão baseado em regras gerais e em critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, nos quais as classes populares tem representação majoritária". Nessa perspectiva, a experiência participativa do OP se pauta na relação de cogestão e autonomia entre cidadãos e organizações populares e o Poder Executivo local (técnico e administrativo), somada às relações de disputa entre a base popular e o Legislativo (Câmara de Vereadores), em torno da peça orçamentária municipal. Nesse contexto, para o autor, o OP "é a manifestação de uma esfera pública emergente, para o qual os cidadãos e as organizações comunitárias, por um lado, e o governo municipal, por outro, convergem com autonomia mútua" (2002, p. 526).

Essas práticas vinculam-se de certo modo à concepção de democracia (CASTORIADIS, 1993) autoinstituída por uma determinada coletividade que formula suas próprias leis, construindo um movimento de conquista de direitos. Esta proposição é defendida por Lefort (1987) na interpretação

dada por Chauí (1987) como um processo de criação social de novos direitos, em uma prática de reinvenção permanente da política, a partir de contrapoderes sociais que questionam o Estado. Esse movimento, pautado em uma cidadania ativa e capaz de interferir no interior do Estado (CHAUÍ, 1990), coloca na cena pública um sujeito coletivo de direitos presente através da participação direta no plano da decisão política.

É através dessa cidadania ativa que é constituído um espaço público de negociação, capaz de transformar o conflito em parte do jogo político democrático e favorecer a configuração de um espaço público não estatal, caracterizado como "local de organização de um controle direto da cidadania organizada sobre o Estado" (GENRO, 1997, p. 31). Essa ideia de cidadania ativa se contrapõe ao conceito de cidadania passiva (CHAUÍ, 1990), concebida como "aquela que espera a garantia dos direitos sociais através do Estado", base do pensamento socialdemocrata que se traduz através da ação tutelar do Estado em relação aos cidadãos. Este contraponto encontra-se também em Demo (1995), na formulação dos conceitos de cidadania tutelada, assistida e emancipatória.

Para o autor, a cidadania tutelada corresponde à postura da elite econômica e política no sentido da dádiva ou da concessão de cima, traduzida no clientelismo político e no paternalismo presente nas relações com as classes populares, suportada na emergência da chamada pobreza política da maioria. A cidadania assistida de certo modo ameniza o impacto desta pobreza política, "a medida que implica na implementação do direito à assistência, o que por sua vez implica em certa dependência dos benefícios estatais" (DEMO, 1995).

Finalmente, a cidadania emancipatória, definida como "a competência humana de fazer-se sujeito para fazer história própria e coletivamente organizada", envolve um processo de construção da capacidade crítica capaz de intervir de forma alternativa na realidade social. Segundo o autor, para alcançar este patamar de emancipação, quatro elementos são fundamentais: educação, informação e comunicação, identidade cultural e organização política. Nesta perspectiva, o Estado assume um papel estratégico de "instância delegada de serviço público controlada pela cidadania organizada" capaz de ser um "equalizador de oportunidades" (DEMO, 1995).

Esse conceito de cidadania emancipatória de Demo (1995) elabora uma interface com a noção de cidadania ativa de Chauí (1997), à medida em que ambos trabalham na perspectiva da autonomia do sujeito histórico, criador de direitos, capaz de instituir no social e no político um projeto coletivo e de fiscalizar e controlar a ação do Estado. É nessa ótica que o processo de construção da cidadania se efetiva plenamente, oferecendo um horizonte de análise para a compreensão do processo de formação cidadã dos delegados do OP do DF.

3. OP no DF: uma proposta democrática e cidadã?

Este texto tem como objeto empírico a pesquisa de quatro estudos de caso do DF – Administrações Regionais (ARs) de Taguatinga, Santa Maria, Paranoá e Lago Norte –, realizados com a colaboração

de alunas bolsistas do CNPq/PIBIC/UnB,[1] sobre o processo do orçamento participativo do DF, cujo eixo de análise está centrado nas contribuições deste para a construção da democracia participativa e da cidadania no DF. Uma questão central foi colocada pela pesquisa: a experiência de gestão democrática do GDF através da experiência do OP contribuiu para a construção de uma cidadania ativa?

A investigação realizada sobre o OP/DF teve um processo de coleta de dados abrangente, que envolveu entrevistas com 14 gestores públicos e 49 delegados eleitos para os fóruns de 4 regiões administrativas (RAs) do DF. Esse conjunto de informações embasou a análise sobre a trajetória da cidadania dos referidos delegados.

No DF, a gestão democrático-popular do governo Cristovam Buarque (1995-1998) priorizou um conjunto de políticas públicas capazes de fortalecer a proposta de gestão democrática do Estado e de garantir melhoria da situação de vida das classes populares. Centrada na modernidade ética, propunha a hegemonia dos objetivos sociais sobre os econômicos, subordinando os primeiros aos valores éticos e a técnica à racionalidade econômica, e visava contribuir para a construção de uma democracia sem apartação social, respeitar o equilíbrio ecológico e promover a descentralização e a participação da população na gestão do Estado. Esta gestão adotou programas de amplo alcance social, cujo objetivo se orientava para a ampla participação da população na indicação e escolha das prioridades dos investimentos públicos, o que resultou em aprendizado para os participantes.

Em 1995/1996, o processo participativo no OP/DF, similar ao modelo de Porto Alegre, alcançou 14.647 pessoas que elegeram 1.463 delegados e 57 conselheiros; em 1996/1997, atingiu 27.721 pessoas, 2.776 delegados e 86 conselheiros; em 1997/1998, subiu para 32.916 participantes, 3.296 delegados e 97 conselheiros e, em 1998/1999, alcançou um total de 35.754 pessoas, 3.593 delegados e 101 conselheiros (GDF/COPAR/NC/CRC/COTEC/CAOP, 1998b).

Uma avaliação feita pelo Núcleo Coordenador do Orçamento Participativo (GDF/COPAR/NC/CRC/COTEC/CAOP, 1998b) apontou o crescimento do número de pessoas credenciadas nas Segundas Rodadas de Plenárias no período entre 1995 e 1998 em torno de 144%, o que de fato parece expressar a incorporação do instrumento do OP como "mecanismo efetivo de decisão" (1998b, p. 8).[2]

Em 1995/1996, foram apresentadas 50.593 propostas pelos participantes e, em 1998, estas alcançaram 90.582 (CODEPLAN, 1998). A experiência organizativa do OP, em suas diferentes instâncias, compõe um cenário no qual os atores se fizeram presentes partilhando de um aprendizado coletivo. Para cumprir com as prioridades indicadas na Segunda Rodada de Plenárias, os moradores de cada RA elegeram seus delegados na proporção de um delegado para cada 10 participantes, os quais, por sua vez, elegeram os conselheiros (dois conselheiros e dois suplentes independentemente do número de delegados, e um conselheiro e um suplente a cada 50 delegados eleitos).

[1] A pesquisa contou com a colaboração das bolsistas do CNPq: Giuliana Giongo, Tarciane Souza Ramos e Mariana Quirino Lucena.

[2] A estrutura do OP era composta pela Coordenadoria Política (COPAR); Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC); Coordenação Técnica do OP (COTEC); Coordenação de Apoio do OP (CAOP); Equipe Setorial (ESOP); Coordenador da Equipe Regional do OP (Crop/EROP); Conselho do OP (COP); Fórum de Delegados; Primeira e Segunda Rodadas de Plenárias; Comissão de Acompanhamento de Licitações de Obras (CALO) e Sub-Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras (SUB-CALO).

Além disso, cada região administrativa ficou responsável pela criação da Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras (CALO), encarregada de acompanhar e fiscalizar as etapas de execução do Plano de Investimento Local. Os conselheiros locais participaram do Conselho do Orçamento Participativo do DF, discutindo as prioridades das diferentes RAs com os representantes governamentais e outras tarefas específicas.

A chamada discussão pública do OP implicava em uma etapa preparatória, seguida por uma Primeira Rodada de Plenárias com a população, onde era feita a prestação de contas dos investimentos anteriores e o esclarecimento a respeito do processo participativo do OP. Em seguida, era realizada a Segunda Rodada de Plenárias para a apresentação das prioridades e a eleição de delegados e suplentes; a partir daí era feita a elaboração da Pré-Seleção de Prioridades das RAs através dos Fóruns de Delegados, seguida pela discussão do orçamento público no Conselho de Orçamento Participativo do DF e elaboração do Plano de Investimentos dos Fóruns de Delegados de cada cidade. O passo seguinte foi a consolidação do Plano de Investimentos do DF pelo Núcleo Coordenador do OP e, finalmente, o acompanhamento da tramitação do Projeto de Lei Orçamentária e fiscalização da execução das obras.

Esta participação ativa e solidária que caracterizou o processo na gestão Cristovam Buarque, apesar das dificuldades do GDF em implementar as prioridades aprovadas no Conselho do OP, resultou em investimentos públicos distribuídos em diferentes setores importantes para garantir bens e serviços de interesse coletivo.

Entre 1996 e 1998, as prioridades dos investimentos públicos indicados pela população (GDF/COPAR/NC/CRC/COTEC/CAOP, 1998b) concentraram-se nas áreas de urbanização (15,46%), segurança pública (12,79%), saneamento básico (11,35%), saúde (10,69%) e outras políticas públicas (10,35%), incluindo a geração de empregos, habitação, regularização fundiária e política de crédito agrícola, alcançando um total de recursos aplicados no valor de R$ 242.956.780,00. Desse total, a maior parte foi alocada em cidades com menor poder aquisitivo, tais como: Planaltina (10%), Ceilândia (8%), Santa Maria (7%), Samambaia (7%), Brazlândia (7%), Recanto das Emas (6%), Paranoá (5%) e São Sebastião (5%).

Coordenado pela vice-governadora Arlete Sampaio, o OP/DF mobilizou os órgãos governamentais, que se envolveram na discussão pública dos problemas locais; permitiu à população conhecer o modo de funcionamento do governo, favorecendo o diálogo entre o poder público e a comunidade; e garantiu a realização de obras de equipamentos coletivos de interesse popular (escolas, postos de saúde, praças, viaturas de polícia e saneamento básico, entre outros).

Mesmo sem conseguir realizar parte das obras aprovadas nas diferentes RAs e referendadas pelo COP/DF,[3] devido, inclusive, à dependência do GDF em relação ao repasse das verbas da União, o OP/DF "trouxe avanços em relação à participação e a mobilização popular em torno de discussões sobre a cidade" (OLIVEIRA, 2015, p. 105). A natureza do processo participativo do DF deixou um saldo de educação política que pode ser melhor compreendido nos depoimentos dos delegados das quatro RAs pesquisadas.

[3] Ver a este respeito Segundo (2008, p. 39 e 40); Schmitz (1997) e Monteiro (2000, p. 66).

4. Delegados do OP: uma trajetória de cidadania

Um primeiro olhar sobre os dados referentes à concepção de cidadania dos delegados aponta para uma incidência maior das representações sociais no eixo da ideia de *direitos* e *deveres*, ou seja, uma perspectiva liberal de cidadania, construída na relação vertical entre Estado e cidadão. Tendo por base a teoria política liberal, pauta-se na concepção de cidadãos autônomos e livres, sobre os quais o poder do Estado se estabelece através do consentimento deles via contrato social. Desse modo, o papel do Estado se traduz na garantia da segurança da vida (HOBBES, 1979) e da propriedade (LOCKE, 1978) dos indivíduos no âmbito de seus interesses particulares, segundo as normas estabelecidas pelo mercado e a propriedade privada (SANTOS, 1999).

Nesse sentido, é o exercício do princípio da cidadania que restringe os poderes do Estado, e, ao mesmo tempo, universaliza e iguala as especificidades dos sujeitos, de modo a garantir o processo de controle social. É no marco da democracia liberal que ocorre esta obrigação política vertical entre Estado e cidadão, pautada na garantia dos direitos civis e políticos implementados pelo capitalismo liberal.

No discurso dos entrevistados, cidadão é aquele que "cumpre seus deveres, mas também vê aspirar a execução de seus direitos", "tem direito, mas também tem deveres em contrapartida", "tem lá reconhecido seus direitos, que tem suas obrigações", ou seja, conforme afirma MARSHALL (1967), está aí presente a ideia da cidadania referente a "pessoas (que) são iguais em relação aos direitos e obrigações", a partir de um padrão de relações que define a interação entre membros de um grupo, tendo como princípio a liberdade para o exercício dos direitos.

Essa ideia da igualdade formal dos direitos individuais remete a uma discussão mais ampla, que é percebida por um segundo grupo de delegados que aponta os *direitos sociais* como um campo significativo da cidadania. É interessante observar que este é um campo de direitos coletivos implementados através de políticas públicas que são vivenciadas no cotidiano dos sujeitos. Para os delegados, "cidadania tem que ter sua área de lazer, tem que ter sua cidade asfaltada, ter esgoto, ter de tudo um pouco", "é ter direito à habitação, à escola", "é ter acesso à saúde, à educação, à segurança", ou seja, um campo de carências sociais traduzidas em reivindicações por direitos (DURHAM, 1984).

Nesse plano, a noção abstrata de igualdade está referida a uma experiência concreta de vida, permitindo assim a visão de uma coletividade de iguais que reclamam ao Estado a garantia de direitos sociais. É nesta perspectiva que os discursos ganham significado, abrindo espaço da cidadania para o campo da responsabilidade pública traduzida como uma obrigação social (TELLES, 1994), demonstrando com clareza as carências ainda não consolidadas no campo dos direitos.

Um terceiro grupo de delegados entrevistados indica o campo moral como a contrapartida da cidadania, à medida em que aponta o *respeito* como constitutivo da prática cidadã, enquanto uma regra de reciprocidade entre Estado e cidadão, oriunda das obrigações e responsabilidades do primeiro em relação às necessidades do segundo. É dentro da esfera moral que são definidas as ideias, as crenças e os valores que sustentam esta postura afirmativa, imprimindo uma exigência da qualidade da resposta pública diante das carências sociais.

Na fala dos delegados, essa noção de respeito é construída por meio da articulação da ideia de falar e de ser ouvido, ou seja, dispor de um espaço de expressão pública para apresentar demandas a

representantes oficiais do Estado, de modo que seja possível traduzir as reivindicações em pauta de negociação com o poder público. Há, também, uma relação entre o ato de pagamento de impostos, constitutivo da condição de cidadania, com a contrapartida representada pelas políticas públicas: "O respeito é o seu direito de falar e ser ouvido, é ter o direito de ser respeitado, teu (direito), da sua família, da população", "respeitar e ser respeitado: se eu pago meus impostos, o Estado tem que retornar através da educação, da saúde".

Essa perspectiva moral remete a valores específicos e práticas de reciprocidade entre cidadão e Estado que se estendem do plano individual ao coletivo (família e população), que impõe, de certa forma, uma regra de convivência capaz de ser traduzida no cotidiano como uma resposta da esfera pública às exigências privadas de ordem moral. Na medida em que incorpora também o plano coletivo, ganha uma dimensão ética, pois essas exigências tornam-se públicas, passíveis de reconhecimento e negociação.

Um quarto grupo de delegados assinala o campo da cidadania articulado aos *direitos políticos*, ou seja, dentro da dimensão do espaço público, enquanto um "mundo compartilhado de valores e significações, a partir do qual a ação e a palavra de cada um podem ser reconhecidas como algo dotado de sentido e eficácia na construção de uma história comum" (TELLES, 1990). Esta interpretação do pensamento de Hannah Arendt dada por Telles remete à ideia de Lefort (1987) a respeito da democracia como uma reinvenção permanente da política, traduzida em espaço da palavra e da ação individual representadas enquanto uma coletividade capaz de adotar discursos e práticas criativos e transformadores.

"Cidadania é democracia, é você ter ideias livres, opinar por alguma coisa, discordar. Cidadania é a gente se reunir e cada um expor sua ideia"; "passeata dos sem-terra, ato de proibição da (privatização) da Vale do Rio Doce, é um ato de cidadania. Passeata pela paz no trânsito, onde várias pessoas lutam por melhorias na cidade". Este conjunto de representações revelam um sentido mais amplo da prática política, configurado através da reivindicação e da ação voltada para o campo dos direitos, no sentido de constituir contrapoderes sociais que se apresentam na cena pública com seus projetos coletivos, exigindo reconhecimento, legitimidade e negociação.

Finalmente, o quinto grupo de delegados remete a cidadania ao *direito de participação*, como fundamental ao seu exercício. Nesse aspecto, os discursos referem-se a uma presença direta na esfera pública ao nível local, enfatizando a ideia de ter uma voz ativa: "participação efetiva da pessoa em todas as ações da cidade, em todas as ações da comunidade", "poder ter o direito de participar, você ter voz ativa, que é o que aconteceu no OP: você poder decidir, você poder falar onde quer que o dinheiro que paga de impostos seja aplicado naquilo que te atenda, não em obras que atendam só algumas pessoas".

Nessa reapresentação, evidencia-se o conceito de cidadania ativa de Chauí (1990), articulado à ideia de interferência direta no âmbito do Estado, enquanto um sujeito de direitos que atua no seu processo de criação e manutenção, intervindo diretamente no espaço da decisão política. Ter voz ativa, no sentido de estar presente no processo decisório da formulação das políticas públicas, implica no exercício pleno de cidadania, de modo a garantir o controle da sociedade civil sobre o Estado.

Desse modo, o horizonte da cidadania dos delegados do OP no DF (1995-1998) apresenta uma gama de recortes diferenciados, a partir da ideia de direitos e deveres, incorporando o campo dos direitos sociais, do respeito, dos direitos políticos e do direito à participação, configurando, assim, uma diversidade

de discursos que se complementam e interpenetram em diferentes práticas possíveis, tendo como referência última a ideia de cidadania ativa, traduzida como um guia nesta trajetória de conquista de direitos.

5. Reflexões finais

O OP/DF foi uma experiência moldada dentro do projeto democrático participativo do governo Cristovam Buarque (1995-1998), que encontrou ressonância junto à população local, a qual foi beneficiada por diversos programas sociais – com destaque para a Bolsa-Escola –, voltados para a promoção da inclusão social e da cidadania. No conjunto das experiências nacionais de OP, o DF inaugurou a implementação simultânea desse instrumento de gestão em todas as cidades integrantes do seu território.

A metodologia adotada no DF, influenciada pelo desenho institucional de Porto Alegre, teve como coordenadora geral do processo a vice-governadora, junto com diversas secretarias e órgãos públicos que se somaram aos movimentos sociais e associações civis, partidos políticos e indivíduos motivados para integrar esta experiência participativa na gestão pública.

A participação crescente da população de 1995 a 1998 nas diferentes instâncias do processo, em especial nas Segundas Rodadas de Plenárias, cujo incremento alcançou 144%, permitiu a definição de prioridades sobre os temas da urbanização, segurança pública, educação, saúde, esporte e lazer que beneficiaram os moradores das periferias urbanas das diferentes cidades do DF. Ao abrir espaço para um processo que garantia certo grau de autonomia dos participantes, o OP/DF se tornou um aprendizado coletivo de gestão pública, amparado em programa de capacitação dos participantes.

Ainda que não tenha havido recursos financeiros para a realização de todas as obras e serviços aprovados pelo Conselho do OP, gerando certa insatisfação dos moradores, e apesar das tensões entre representantes governamentais e da sociedade civil, o processo educativo desencadeado por esta experiência participativa pode ser compreendido a partir das representações sociais dos delegados do OP sobre a questão da cidadania.

O horizonte cidadão dos delegados se pautou, de um lado, pela ideia de direitos e deveres, centrada na perspectiva liberal da obrigação política vertical entre Estado e cidadão, pautada na garantia de direitos civis e políticos. De outro, emerge a percepção dos direitos sociais vinculados às políticas públicas oriundas do Estado como instrumento de realização de direitos coletivos.

Além desses, também se fez presente no horizonte da cidadania dos delegados a esfera moral (respeito), no sentido de garantir reciprocidade entre o cidadão e o Estado, pautada em valores que se traduzem na necessidade de resposta concreta às carências sociais e éticas. Outra instância de compreensão da cidadania se articula aos direitos políticos, na qual a democracia tem um papel central, com a presença de projetos coletivos que pressionam por reconhecimento, negociação e legitimidade.

A última instância traz em cena o direito à participação, exigindo "voz ativa" no espaço público de decisão política. Com essas interfaces compostas de recortes distintos, os discursos dos delegados do OP apontam em direção a uma cidadania ativa, construída na experiência cotidiana de um projeto democrático e participativo.

Referências

ABERS, Rebecca. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS. *In*: Novos recortes territoriais, novos sujeitos sociais: desafios ao planejamento. VII Encontro Nacional da ANPUR, *Anais*, vol. 3, mai. 1997.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. *In*: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil*: o orçamento participativo. S. Paulo: Cortez: 2003.

CHAUÍ, Marilena. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. *In*: TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

CHAUÍ, Marilena. Prefácio do livro de LEFORT, Claude. *A invenção democrática*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CHAUÍ, Marilena. Sociedade, Estado, OAB. *Anais da XIII Conferência Nacional da OAB*. Conselho Federal da OAB, setembro, 1990.

COOPERPLAN. *Plano de Investimentos 1998*. Orçamento Participativo do DF. Governo Democrático e Popular, 1998.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaço público e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: *Sociedade civil e espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista*: noção de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1996.

DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas: Autores Associados, 1995.

DURHAM, Eunice. Movimentos sociais: construção da cidadania. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, n. 10, out. 1984.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo*: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: FASE/ Ippur/Tomo Editorial, 2. ed., 1999.

GDF/COPAR/NC/CRC/COTEC/CAOP. *Orçamento Participativo do D.F*. 1995-1998. Plano de Investimentos 1999. Brasília, 1998.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo*: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinvención de los derechos humanos*. Andaluzia: Atrapasueños, 2008a.

HERRERA FLORES, Joaquín. *A reinvenção dos direitos humanos*. Entrevista a José Geraldo de Sousa Jr. Constituição & Democracia, n. 23, jun. 2008b.

HOBBES, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

LEFORT, Claude. *A invenção democrática*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LOCKE, John. *Carta acerca da tolerância*. Segundo tratado sobre o governo. Ensaio acerca do entendimento humano. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar ed., 1967.

OLIVEIRA, Priscila N. de. *Democracia e Participação Social*: um estudo sobre o Orçamento Participativo no Distrito Federal. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia distributiva. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1999.

SOUSA, Nair H. Bicalho de; COSTA, Alexandre B; FONSECA, Lívia G da; BICALHO, Mariana de F. O Direito Achado na Rua: 25 anos de experiência da extensão. Participação. *Revista do Decanato de Extensão da Universidade de Brasília*, ano 10, n. 18, dez. 2010.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. *In*: DAGNINO, Evelina. *Anos 90*: política e sociedade no Brasil. S. Paulo: Brasiliense, 1994.

TELLES, Vera da Silva. Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. *Revista Tempo Social*, São Paulo, USP, vol. 2, n. 1, 1º semestre/1990.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global*: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

Capítulo 46

O papel da normativa internacional do direito à moradia e a luta pela sua efetivação

Ivan Tamaki Monteiro de Castro
Lívia Gimenes Dias da Fonseca

Em dezembro de 2017, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) anunciou a construção de uma Frente de Resistência que busca articular forças na América Latina (MTST, 2018). Esse tipo de articulação internacional de movimentos sociais pelo direito à moradia não é nova. Em 1976, foi construído o Habitat International Council (HIC) para atuação na primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos que ocorreu em Vancouver, Canadá (HIC-AL, 2018).

Como frutos dessas e de outras articulações, há, no direito internacional, um vasto rol de tratados que preveem o direito à moradia, sendo que sua quase totalidade foi internalizada pelo Brasil. Se, por um lado, existe essa ampla cobertura normativa, por outro, a dimensão das violações a que está submetido esse direito humano nos leva a questionar a garantia oferecida por esses instrumentos. Dados do relatório World Cities Report mais recente do UN-HABITAT (2016) apontam que, em 2010, cerca de 980 milhões de domicílios urbanos careciam de condições adequadas de moradia. No Brasil, de 2007 a 2015, o déficit habitacional passou de 5.855 milhões para 6.355 milhões de unidades (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017).

Vencida a fase da positivação, da transformação de demandas sociais em normas, a distância persistente entre as leis e o Direito deve servir para impulsionar esforços para alcançar a efetivação do direito à moradia.

Se a previsão em tratados internacionais e leis internas não é suficiente para garantir o direito à moradia, não se pode deixar de reconhecer que o fato de haver normas com esse teor seja sinal de que essa demanda, de certo modo, encontra respaldo maior do que outras no campo normativo. O direito à água, por exemplo, inegavelmente fundamental para a vida e gestado em diversas lutas por toda parte ao longo dos anos, não possui previsão expressa em instrumento normativo internacional

juridicamente vinculante, ainda que seja objeto de resolução da Assembleia Geral da Nações Unidas[1] e de comentário geral do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.[2]

A positivação do direito à moradia coloca a luta por esse direito em outro patamar. Assim, conhecer os mecanismos que garantem esse direito é importante para que possam ser utilizados para instrumentalizar a luta pela moradia.

A trajetória do direito à moradia no direito internacional começa com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (CRAVEN, 2003). O direito à moradia aparece no art. 25, que prevê que "toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, *habitação*, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis" (grifo nosso).

Posteriormente, o direito à moradia aparece nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos, os quais aprofundam os direitos previstos pela DUDH e os dotam de força juridicamente vinculante. O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP)[3] aborda a questão de maneira indireta no art. 17, prevendo que "ninguém poderá ser objetivo de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, *em seu domicílio* ou em sua correspondência" (grifo nosso).

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc)[4] é o principal instrumento jurídico internacional a tratar do direito à moradia (LECKIE, 1992). Em seu art. 11, reconhece "o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e *moradia adequadas*, assim como a uma melhoria continua de suas condições de vida" (grifo nosso). Dessa maneira, o direito à moradia passa a ser compreendido como um componente do direito a um padrão de vida adequado, o que é fundamental para o desenvolvimento do ser humano e o gozo de outros direitos.[5]

O direito à moradia foi refinado por meio de manifestações do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC), criado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) para monitorar a implementação do Pidesc. O Comentário Geral nº 4 (CG) daquele comitê estabelece que o direito à moradia não deve ser interpretado de maneira restritiva (no sentido de apenas abrigo, teto sob o qual se mora), mas deve ser entendido como o direito a viver em segurança, em paz e com dignidade (parágrafo 7), uma vez que ele está intimamente ligado a outros direitos humanos e princípios fundamentais que embasam o Pidesc.

---

1 Resolução nº 64/292, de 28 de julho de 2010.

2 Comentário Geral nº 15, de novembro de 2002.

3 Promulgado pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

4 Promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

5 Além de figurar em tratados de caráter geral, ou seja, que tem por destinatário o conjunto da humanidade, o direito à moradia é previsto também em normas que tem por finalidade proteger grupos populacionais particulares, dentre os quais destacamos: a Convenção de Genebra IV (1949), a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951), a Convenção nº 117 da Organização Internacional do Trabalho (1962), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), a Convenção sobre Direitos das Crianças (1989), a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990) e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006). O Brasil, hoje, é signatário da quase totalidade desses tratados internacionais, com exceção da Convenção sobre Trabalhadores Migrantes.

O CG nº 4 destaca a questão da adequabilidade, fundamental para compreender o que constituiria uma moradia adequada, prevista no art. 11 (1) do Pidesc. Nesse sentido, o direito à moradia deve considerar os seguintes elementos: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; acessibilidade econômica; habitabilidade; acesso à moradia e à terra; localização e adequação cultural (parágrafo 8).

Sua previsão em diversos instrumentos normativos não é vazia de sentido, de modo que os Estados possuem uma série de obrigações em face da implementação desse direito. Essas obrigações implicam a alteração ou abolição de leis e regulamentos que estejam em desacordo com os direitos previstos, a cessação de ações pelo Estado que se contraponham a esses direitos e a adoção de medidas que visem realizá-los efetivamente, as quais devem ser adotadas na máxima extensão dos recursos disponíveis (ALSTON; QUINN, 1987).

O principal mecanismo de monitoramento do cumprimento das obrigações contraídas pelos Estados consiste na avaliação de relatórios periodicamente enviados pelos Estados-partes e na consideração de denúncias de violação de direitos e obrigações, formuladas por Estados ou indivíduos (direito de petição). Estas geralmente sujeitas à adoção de um mecanismo adicional (protocolo facultativo), ao passo que aquelas são de caráter obrigatório para todos os Estados-partes.

De modo análogo ao monitoramento realizado pelos órgãos de tratados de direitos humanos, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas promove uma Revisão Periódica Universal. Além dos relatórios nacionais (cuja obrigação de envio recai sobre os estados), são considerados relatórios de órgãos de tratados, entidades da ONU, especialistas independentes em direitos humanos designados pelo Conselho e da sociedade civil organizada (organizações não governamentais). A partir da análise de todas essas fontes, é elaborado um relatório final em que são feitas questões, comentários e recomendações. O Estado tem a obrigação de implementar as recomendações e deve demonstrar seu progresso em fazê-lo na próxima rodada de revisão.

Em relação à construção dos relatórios da sociedade civil organizada do Brasil, destaca-se a importante atuação da Plataforma DHESCA, organização surgida no contexto da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento e que busca criar articulações para troca de experiência e luta pela implementação de direitos (PLATAFORMADH, 2018). A Plataforma DHESCA Brasil articula diversas organizações da sociedade civil que, em 2002, passaram a atuar na construção no Contra Informe do Pidesc, o qual apresentou o seu primeiro relatório em junho de 2003 junto ao Comitê DESC da ONU (PLATAFORMADH, 2018).

De modo geral, as consequências do descumprimento de recomendações dos órgãos de monitoramento são eminentemente políticas, vinculadas a algum modo de publicização da não cooperação e das violações cometidas, sujeitando o Estado em mora com suas obrigações ao constrangimento perante a comunidade internacional. O fato de as interpretações e recomendações dos órgãos de tratados não serem legalmente vinculantes (MECHLEM, 2009) e, consequentemente, não poderem ser impostas não significa que elas não devam ser seguidas, mas, antes, é resultado do exercício da jurisdição no ambiente internacional, onde Estados soberanos interagem em coordenação e não há autoridade coercitiva central a que eles estejam subordinados. Uma vez que as sugestões têm por objetivo resguardar a efetivação de direitos humanos aceitos pelos Estados e protegidos legalmente,

pode-se argumentar que desrespeitar tais manifestações é agir de má-fé perante as obrigações de tratados internacionais de direitos humanos.[6]

Por conta dos tempos diferentes de incorporação dos tratados, e particularmente pelo interregno da participação no regime internacional de direitos humanos que se caracterizou o período da ditadura no Brasil, o direito à moradia apresentou trajetória distinta no país daquela descrita no plano internacional. Desse modo, a obrigação do Estado brasileiro para com a efetivação desse direito partiu do particular para o universal, abarcando primeiramente grupos específicos para depois se estender a todas e todos, uma vez que o Pidesc, de 1966, apenas seria ratificado pelo país em 1992.

Ainda que a previsão do direito à moradia nada mais fosse do que a inscrição no ordenamento brasileiro de um direito já previsto naquele momento em instrumentos internacionais dos quais o Brasil participara – votara a favor da DUDH na Assembleia Geral – ou já iniciara o processo de ratificação – no caso do Pidesc, o conservadorismo no seio da Constituinte de 1987 acabou por prevalecer e o direito à moradia ficou de fora do texto, apesar da atuação da Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), que à época apresentou uma emenda popular que previa que o direito a morada precederia e predominaria sobre o direito de propriedade (FOLHA DE S. PAULO, 1987).

Desse modo, mesmo que o direito à moradia tenha tardado a ganhar estatuto constitucional, ele já era um direito socialmente construído e que integrava o ordenamento brasileiro, cuja efetivação era uma obrigação do Estado por força da ratificação do Pidesc e do dispositivo do § 2º do art. 5º da Constituição. É certo que a elevação do direito à moradia ao texto constitucional confere maior destaque e legitimidade a esse direito, mas, mesmo antes disso, ele já deveria figurar entre as prioridades da ação estatal pelos compromissos firmados com a sociedade brasileira (por meio da Constituição) e a comunidade internacional (por meio do Pacto).[7]

O problema da falta de moradia, entretanto, persistiu e agravou-se ao longo dos anos. Para fazer frente a essa realidade, a articulação popular em torno de movimentos de luta pelo direito à moradia também foi crescendo, tendo a cidade de São Paulo como o principal centro aglutinador dessas mobilizações.

O movimento mais antigo é a União dos Movimentos de Moradia (UMM), que, em 1987, se organizou sob influência das Pastorais da Moradia e das Comunidades Eclesiais de Base e, a partir

[6] A implementação do direito à moradia também está sujeita ao escrutínio do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que verifica não apenas as obrigações juridicamente vinculantes, mas também os compromissos voluntariamente assumidos pelo Estado no campo dos direitos humanos. Quanto ao direito à moradia, enquadram-se aqui a Estratégia Global para Abrigo (1987), as declarações das conferências Habitat (Vancouver (1976), Istambul e Agenda Habitat (1996), Quito e Nova Agenda Urbana (2016)) e a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007).

[7] Dos 18 principais tratados internacionais sobre direitos humanos (9 tratados e 9 protocolos facultativos), o direito à moradia encontra amparo em 12 deles (7 tratados e 5 protocolos facultativos, estes relativos ao recebimento e apuração de denúncias). Em sua plenitude, seu monitoramento cabe ao Comitê sobre direitos econômicos, sociais e culturais, órgão responsável pelo acompanhamento da efetivação do Pidesc. Em relação aos aspectos de privacidade e inviolabilidade do domicílio, o monitoramento cabe ao Comitê de Direitos Humanos, vinculado ao PIDCP. No que diz respeito às interfaces com grupos específicos, sua supervisão recai sobre o Comitê sobre a eliminação da discriminação racial, o Comitê sobre a eliminação da discriminação contra a mulher, o Comitê para os Direitos da Criança, o Comitê para a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros de suas famílias, o Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e sobre a Organização Internacional do Trabalho.

de 1992, ganhou caráter nacional ao se articular com a Central dos Movimentos Populares (CMP) (TATAGIBA et. al., 2012).[8]

Na década de 1990, com o avanço da globalização e das políticas neoliberais que foram adotadas pelos governos brasileiros na época, foi articulado um dos movimentos de moradia mais importante da atualidade brasileira: o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Esse movimento surge no interior do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) durante a Marcha Popular Nacional de 1997, que teve como intuito articular as pautas do campo com as da cidade. Naquele momento, ocorreu a primeira ocupação de terreno urbano em Campinas – SP, no interior do Estado de São Paulo. A partir de 2000, o movimento já possuía uma sólida base social e articulava-se com diferentes movimentos urbanos de outras capitais do país, como Rio de Janeiro e Recife (GOULART, 2011).

As lutas desses movimentos foram muito importantes para manter acesa a força da pauta do direito à moradia e para o reconhecimento desse direito na Constituição de 1988, no art. 6º, por meio da Emenda Constitucional nº 26 em 2000, e para a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). De todo modo, a ausência de implementação da reforma urbana prevista pelo estatuto conduziu a um agravamento da precariedade das condições de moradia.

Para enfrentar essa questão, o governo federal lançou, em março de 2009, o programa Minha Casa, Minha Vida, que se tornou uma das marcas da gestão do Partido dos Trabalhadores (PT).[9] Posteriormente, em resposta às pressões dos movimentos sociais, o programa passou a contar com uma modalidade Entidades, a qual possibilitava a contratação da construção de casas por meio de cooperativas e de movimentos sociais (NEXO, 2018).

Desse modo, a organização promovida pelas pessoas que são excluídas socialmente pela estrutura econômica desigual brasileira revela a expressão de um direito à moradia como condição básica de uma vida digna na cidade, algo que deve ser sobreposto ao próprio direito de propriedade que não pode ser reconhecido sem o efetivo exercício de sua função social. O sentido do direito à moradia, como revela a teoria do Direito Achado na Rua, para que alcance o valor de justiça social, seja no âmbito nacional ou internacional, deve ser construído permanentemente com a participação e articulação dos movimentos populares por moradia (LYRA FILHO, 1995).

Dessa forma, há no direito internacional e no direito interno um vasto amparo para o direito à moradia. A garantia desse direito, entretanto, em que pese ser uma obrigação do Estado perante a sociedade nacional e a comunidade internacional, está longe de ser alcançada. A pressão social e a luta política são fundamentais para tornar esse direito realidade; nesse sentido, a existência de amplo

[8] "A UMM integra redes nacionais (União Nacional Por Moradia Popular, Fórum da Reforma Urbana) e internacionais de luta pela moradia (Habitat International Coalition América Latina, Secretaria Latinoamericana Vivienda Popular, Rede Mulher e Habitat). Além da UMM e das organizações de movimentos que a compõem, nos anos 2000, outra organização articuladora se consolida: a Frente de Luta por Moradia (FLM), que surge oficialmente em 2004 e congrega organizações de movimentos "dissidentes" de organizações que compõem a UMM" (TATAGIBA *et al.*, 2012, p. 404).

[9] O Ministério das Cidades vinha então formulando juntamente com a sociedade civil um Plano Nacional de Habitação (Planhab). O estouro da crise internacional de 2008, entretanto, gera a demanda por medidas anticíclicas que pudessem sustentar a geração de emprego e a atividade econômica. Nesse contexto, o Ministério da Fazenda, dialogando com o setor da construção civil, criou o MCMV sem a participação do Ministério das Cidades e ignorando os debates e formulações em torno do Planhab (BONDUKI, 2014).

arcabouço legal que sustente o direito à moradia pode servir como importante ativo nessa disputa. A previsão de mecanismos de monitoramento da implementação do direito nos tratados internacionais também pode ser instrumentalizada pelos movimentos para denunciar violações e exercer pressão sobre os governos para que ajam e cumpram suas obrigações. É na luta política que a norma se faz direito.

Bibliografia

ALSTON, Philip; QUINN, Gerard. The nature and scope of States parties' obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly*, v. 9, n. 2, may, 1987. p. 156-229.

BONDUKI, Nabil. *Os pioneiros da habitação social*. V. 1. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

CRAVEN, Matthew. History, pre-history and the right to housing in international law. *In*: LECKIE, Scott (editor). *National Perspectives on Housing Rights*. The Hague: Martinus Nijhoff, 2003.

FOLHA DE S. PAULO. *Propostas de iniciativa popular aceleram coleta de assinaturas*, 21 jun. 1987. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream /handle/id/135803/Junho87%20-%200791.pdf?sequence =1. Acesso em: 22 nov. 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil – 2015*: resultados preliminares. Belo Horizonte, 2017.

GOULART, Débora Cristina. Do barracão à nacionalização: o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST como proposta de poder popular e resistência ao neoliberalismo. I Simpósio Trabalhadores e a Produção Social. *Anais Eletrônicos*. Flaskô, Sumaré-SP, de 19 a 21 de agosto de 2011. Disponível em: http://www.simposioproducaosocial.org.br/Trabalhos/401.pdf. Acesso em: 22 nov. 2018.

HIC-AL. *Coalición Internacional para el Hábitat (HIC)*. Disponível em: http://hic-al.org/historia/. Acesso em: 21 nov. 2018.

LECKIE, Scott. *From housing needs to housing rights*: an analysis of the right to adequate housing under international human rights law. London: International Institute for Environment and Development, 1992.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito?* 12. reimpr. da 17. ed. 1995 (Coleção Primeiros Passos; 62). São Paulo: Brasiliense, 2005.

MECHLEM, Kerstin. Treaty bodies and the interpretation of human rights. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. Vol. 42, 2009. p. 905-947

MTST. *Frente de Resistência Urbana*: um novo espaço de integração das lutas no continente. 10/12/2017. Disponível em: http://www.mtst.org/mtst/frente-de-resistencia-urbana-um-novo-espaco-de-integracao-das-lutas-no-continente/. Acesso em: 20 nov. 2018.

NEXO. *Duas análises sobre o papel do MTST na agenda política atual*, 23 jan. 2017. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/01/23/Duas-an%C3%A1lises-sobre-o-papel-do-MTST-na-agenda-pol%C3%ADtica-atual. Acesso em: 20 nov. 2018.

PLATAFORMADH. *Histórico*. Disponível em: http://www.plataformadh.org.br/quem-somos/historico/. Acesso em: 20 nov. 2018.

TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella Zagatto; TRINDADE, Thiago Aparecido. *Ocupar, reivindicar, participar*: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 18, n. 2, nov., 2012. p. 399 - 426.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT). *Urbanization and Development*: emerging futures. Nairobi: United Nations, 2016.

Capítulo 47

O poder público e o instituto do tombamento na eficácia da preservação de imóveis no centro antigo da cidade de Salvador

Lysie dos Reis Oliveira
Camila Celestino C. Archanjo

1. Introdução

Conforme a Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 216, constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira e que cabe ao poder público, com a colaboração da comunidade, promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro, através de medidas de acautelamento e preservação, como o tombamento.

Neste diapasão, o centro antigo da cidade de Salvador (CAS), primeira colônia portuguesa nas américas, tem capital simbólico de sobra. A preocupação em protegê-lo por meio de lei esteve presente em diversas instâncias, tais como no tombamento federal do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), em 1959; na criação do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural do Estado da Bahia (Ipac), em 1968; no tombamento realizado pela prefeitura, em dezembro de 1977; no convênio que deu origem ao Escritório Técnico de Licenciamento e Fiscalização (ETELF),[1] em 1983; no reconhecimento de sua condição de "patrimônio da humanidade" pela Organização das Nações

[1] Em 1983, um convênio firmado entre a quinta DR do Iphan – pró-memória, o Ipac e a Prefeitura Municipal, criou o ETELF, que tem como atribuição a aprovação dos projetos específicos de intervenção em áreas de interesse histórico e cultural do município, além da elaboração de parâmetros que devem nortear a execução desses projetos. Consultar Lei Municipal nº 3289/23.

Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 02 de dezembro de 1985; e, em 1986, na criação da Fundação Gregório de Matos e do parque do centro histórico.

Concomitantemente, o potencial turístico angariado pelo seu *status* de lugar da história que, ademais, se construiu sobre a peculiaridade cultural das gentes da Bahia, foi exaltado em planos de intervenção como mola propulsora de sua preservação. Ora com mais ênfase, ora com menos, foi a ideia de um centro histórico como lócus da cultura baiana o que tentou se vender. Alvo de políticas preservacionistas ao longo de quase três décadas, o pelourinho entra nos anos 1990 apresentando um estado avançado de arruinamento, o que comprovava que, até então, as operações e políticas urbanas realizadas não haviam sido capazes de reverter a condição da matéria, tampouco de criar condições de habitabilidade digna para a população local, essa, sim, imaterial.

Tais políticas desconsideravam a dimensão da dinâmica urbana dos processos em curso. Chegam ao século XXI apostando em uma parceria com o setor privado, que financiaria um fundo, o qual deveria ser criado por um banco e pelo governo do estado para financiar a venda de imóveis. Segundo Manoel Nascimento (2014, p. 16), o fundo de investimento imobiliário (FII) estaria atrelado ao patrimônio imobiliário comercial do estado na área do CAS, estimado em R$ 60 milhões, que prevê a alienação fiduciária do parque imobiliário estatal (UNESCO, 2010, p. 336-338), dão uma mostra do que está em jogo no setor.

Com base nesse cenário, o presente capítulo se insere na temática do instituto do tombamento, enquanto política cultural e urbana, analisando sua eficácia para preservação do patrimônio cultural edificado no CAS, seus limites para proteção, bem como o papel da administração pública e a responsabilidade pela manutenção da medida e preservação do bem tombado.

2. A proteção ao patrimônio cultural material

A partir da promulgação da Carta Constitucional em 1988, a proteção ao patrimônio edificado (art. 216, V) se constituiu em direito-dever do Estado. A Constituição Federal é expressa ao estabelecer competência concorrente entre União, estados-membros, Distrito Federal e municípios para legislar a respeito do patrimônio cultural e responsabilidade por danos causados a bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Por esse viés, cabe à administração pública dedicar-se a conservar e manter estes bens, por meio de instrumentos administrativos, como o tombamento. Ressalte-se a legitimidade do Ministério Público para propor medidas judiciais destinadas à preservação e à promoção do patrimônio cultural brasileiro (art. 129, III, CF).

Assim, observa-se que o direito é crucial para delimitação de normas preservacionistas, uma vez que, através de instrumentos administrativos e judiciais, pode-se estabelecer o efetivo controle do poder público sobre bens materiais que identificam a nação. Por outro lado, temos que direito é insuficiente em si mesmo e depende essencialmente da proposição de políticas públicas eficazes para a preservação, sem as quais qualquer normativa é inóspita.

Vale, ainda, salientar que a Constituição Federal de 1988 incumbiu tanto o poder público quanto a coletividade de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1°), diretriz de com-

plexa realização, visto que, à época, raras eram as ações de educação patrimonial,[2] como são até hoje, e que a Carta Mundial pelo Direito à Cidade[3] também prevê o direito de acesso à cultura.

3. O instituto do tombamento como pressuposto preservacionista

Objetivando a proteção de bens de valor histórico, artístico, cultural, arquitetônico, turístico, ambiental e que tenham um valor afetivo para a população, decorre a possibilidade do instituto do tombamento, caracterizado pela intervenção do Estado na propriedade, e regulamentado por normas de direito público. Dentre os precedentes normativos dispostos na legislação brasileira acerca do tombamento e da proteção ao patrimônio histórico, artístico e cultural, destaca-se o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que ordena a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

Desse modo, o tombamento constitui um dos instrumentos mais importantes do Direito Urbanístico que é habitualmente evocado em uma política urbano-cultural, com a finalidade precípua de proteger, e valorizar, o patrimônio cultural no espaço urbano.

O ato de tombar consiste em inventariar, registrar, arrolar algo em arquivos especiais. O tombamento se trata de um procedimento administrativo no qual o poder público irá declarar o valor cultural de um bem, inscrevendo no respectivo Livro do Tombo. Ou seja, trata-se de um ato declaratório em que se impõe uma restrição ao direito de propriedade, sem, no entanto, suprimir a propriedade de seu titular.

Como uma restrição ao direito de propriedade para fins preservacionistas, se faz necessário o acompanhamento pelos órgãos estatais, de forma incisiva, a fim de que a eficácia do tombamento seja atingida. No âmbito Federal, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) é a autarquia legitimada a exercer as competências referidas no Decreto-Lei nº 25/1937. No entanto, compete aos entes públicos federal, estadual ou municipal efetuar o tombamento, sendo que o mesmo bem pode receber a proteção cumulativa dos três entes.

Ao ente público que efetuou o tombamento cabe zelar pela sua preservação, fiscalizar, financiar projetos de conservação, punir proprietários dos bens tombados para que cumpram a legislação, e, caso seja irremissível, desapropriá-los em caso de desídia.

O efeito preservacionista se espera devido ao fato de os bens tombados serem considerados patrimônio nacional (art. 1º, § 2º, Decreto-Lei nº 25/1937). Portanto, tem sua alienabilidade restringida, estão sujeitos a condições especiais e se submetem a vigilância permanente do órgão competente pelo tombamento.

---

[2] "A educação patrimonial constitui-se de todos os processos educativos formais e não formais que têm como foco o patrimônio cultural, apropriado socialmente como recurso para a compreensão sócio histórica das referências culturais em todas as suas manifestações, a fim de colaborar para seu reconhecimento, sua valorização e preservação. Considera-se, ainda, que os processos educativos devem primar pela construção coletiva e democrática do conhecimento, por meio da participação efetiva das comunidades detentoras e produtoras das referências culturais, onde convivem diversas noções de patrimônio cultural". Para informações, consultar: http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/343.

[3] Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. Disponível em: http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf.

O proprietário do bem tombado deve realizar as obras necessárias para a sua conservação, não causar nenhum dano a este, exercer a sua constante vigilância, e, caso seja necessário algum ato que vá reparar ou modificar o bem tombado, é necessária a autorização do órgão competente.

Segundo Carlos Nelson F. dos Santos (1985),

> Do jeito que vem sendo praticada, a preservação é um estatuto que consegue desagradar a todos: o governo fica responsável por Bens que não pode ou não quer conservar; os proprietários se irritam contra as proibições, nos seus termos injusta: de uso pleno de um direito; o público porque, com enorme bom-senso, não consegue entender a manutenção de alguns pardieiros, enquanto assiste à demolição inexorável e pouco inteligente de conjuntos inteiros de ambientes significativos.

Tem-se que o fracionamento de políticas públicas de Direito Urbanístico, com a sobreposição de projetos ditos preservacionistas e omissões dos entes federativos, impede a efetivação plena do direito à cidade na medida em que acentua os conflitos sociais.[4]

4. O tombamento de um "centro histórico" dentro de um centro antigo

A concepção da cidade como um patrimônio cultural e o esforço para proteger legalmente esses bens só surgiram em tempos recentes para a história (CHOAY, 2001). Organizações, a exemplo do Conselho da Europa, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (Icomos), o Conselho Internacional de Museus (Icon) e Organização dos Estados Americanos (OEA) foram fundamentais nessa etapa de valorização de Bens culturais.

Nesse seguimento, uma cidade como Salvador não tardou a despertar interesse. Houve tombamentos sucessivos. Assim, se forma uma nova esfera de responsabilidade do Estado em prol da conservação dos bens culturais, uma vez que agora estes seriam protegidos por legislação de preservação e, especialmente, surge uma expectativa de preservação para além do contexto nacional.

No que tange a um conjunto arquitetônico urbanístico situado em território urbano de caráter patrimonial, a legislação direciona que a os trâmites para conservação ocorram de forma interligada à vida contemporânea, de modo a não se ter um tratamento meramente museológico para, assim, não privar os habitantes desse espaço de seu uso.

Nas palavras da professora doutora Silvia Helena Zanirato (2007, p. 36):

> É com esse sentido que a Recomendação de Nairobi, de 1976, dispôs a importância de se *evitar que as medidas de salvaguarda venham a acarretar a ruptura da trama social*. Nesse sentido, orienta que não haja o traslado dos habitantes e que, para fazer frente ao aumento dos encargos provocados pelas obras realizadas, sejam concedidas indenizações que compensem a alta do aluguel, de modo que *os ocupantes possam conservar suas habitações, seus pontos de comércio e produção, assim como seus modos de vida e suas ocupações tradicionais*. (Grifo nosso).

[4] Para mais informações: Simão; Cavallazi, 2017.

Apesar de o Brasil (o estado da Bahia e o município de Salvador, por estarem submetidos à confederação) ser signatário de diversos acordos e tratados internacionais que versam sobre a preservação patrimonial com um caráter humanitário, observa-se que as orientações não são devidamente cumpridas, a exemplo da "recuperação" do "centro histórico" de Salvador promovida em 1992,[5] quando muitos moradores foram expulsos de suas residências.

Percebemos que, ao longo dos anos, sob o discurso da preservação do patrimônio histórico da cidade de Salvador, há um caráter higienista social, pois há uma intensa e constante busca pela remoção dos humanos do patrimônio da humanidade. Como já apontado por Reis (1988):

> A trajetória de luta dessa associação de moradores, que acompanho desde a formação como assessora, tem sido de derrotas e vitórias. Acredito ser a existência da AMACH a maior vitória. O processo ainda está em curso, mas a intenção do presente texto foi a de instigar a discussão, pois, *enquanto se expulsavam humanos do Patrimônio da Humanidade, alardeava-se a restauração do acervo arquitetônico e urbanístico.* (Grifo nosso).

Entende-se que o objetivo mais imediato para a preservação do patrimônio vislumbrado pelo poder público se traduz em ações voltadas a tornar o "centro histórico" atrativo, feito para transeuntes ocasionais, voltado ao público que chega a Salvador para fazer turismo,[6] deixando de lado moradores, em sua maioria de baixo poder aquisitivo, que há décadas habitam na área. O que se nota é uma grande ruptura entre as políticas preservacionistas e as demais questões urbanas, o que acentua desigualdades e conflitos sociais (SIMÃO, CAVALLAZZI, 2017).

Assim, o poder público e a iniciativa privada se unem em programas de conservação de fachadas, à limpeza e iluminação dos monumentos isolados. Já no âmbito social, a "limpeza" ocorre através da exclusão da população negra e pobre, retratada como perigosa, criando uma imagem negativa do patrimônio aos olhos dos visitantes, sejam eles turistas ou moradores da cidade e privando os moradores desses locais do pleno exercício do direito à cidade (REIS, 1998).

Nesse sentido, temos que "a cidade, ou o que resta dela, é construída ou remanejada como se fosse uma soma ou uma combinatória de elementos" (LÉFÈBVRE, 2001, p. 77), o que se constata com a fragmentação das políticas públicas sociais e preservacionistas na localidade, para os moradores tradicionais, a expulsão, para o turismo, limpeza superficial e estética.

No que tange ao processo de remoção dos moradores e limpeza étnico social ocorrido no centro histórico durante a intervenção ocorrida em 1992, Marcelo Coelho Oliveira, com base no relatório da visita do relator da ONU para o Direito à moradia ocorrida em 2004, aponta como violações de direito:

> Tratando especificamente do despejo forçado dos moradores do Pelourinho, na execução da 7ª etapa do Projeto de recuperação do Centro Histórico de Salvador, o relatório *(da visita do relator da ONU para o Direito à Moradia Adequada ocorrida em 2004)* denuncia a *violação do Direito à moradia adequada (art. 6º, CF), a violação do Direito à gestão democrática*

[5] Para informações detalhadas consultar: Reis (1998).

[6] Para informações detalhadas consultar: Reis (1998).

> *da cidade (art. 2º, II, Lei Federal nº. 10.257/01), a violação do Direito à identidade e manifestação cultural (art. 215 e 216, CF) e a não-discriminação (art. 3º, IV, CF) e a violação do Direito ao Trabalho (art. 1º, IV; e art. 170, VII e VIII, CF)* (OLIVEIRA, 2014). (Grifo nosso).

O *marketing* sobre o espaço urbano, tratado inicialmente por Reis (1998) ainda prevalece, mesmo passados 23 anos depois da grande intervenção anunciada em 10 etapas e iniciada em 1992. Pode-se notar continuidade desse ideário nas ações midiáticas.

Assim, observa-se que o CAS, por se tratar de passagem obrigatória dos turistas que aqui vem, explica a "flexibilização" da legislação aplicada à área e o seu "embelezamento", tendo em vista tratar-se de um local estratégico para investimentos, como um "cartão de boas-vindas" para os turistas que chegam à cidade de Salvador.

Percebemos que há um modo de gerir a cidade que se utiliza de fórmulas administrativas empresariais, o que foi balizar para a crítica de David Harvey em 1996, retomada nacionalmente pela discussão promovida por Carlos Vainer em 2002, quando evidencia-se a atenção para o quanto as cidades passam a ser gerenciadas como empresas, que inclusive passam a competir entre si. Torna-se a cidade uma mercadoria para ser vendida, especialmente, ao capital externo.[7]

Não se pode negar a intrínseca relação entre o Direito Urbanístico, e suas soluções de políticas públicas, e o pleno exercício do direito à cidade pela população local, principalmente a economicamente mais fragilizada,

> não se pode desconhecer a moderna função social do Direito Urbanístico como núcleo de proteção dos excluídos por meio de mecanismos de legalização fundiária e regularização urbanística em relação a áreas urbanas deprimidas e de promoção da participação democrática da comunidade na governança da cidade. (PIRES, 2001).

É possível compreender que a ação cultural e a preservação dos bens culturais só têm coerência no momento em que visam a autonomia e a participação, que contribuam efetivamente para o exercício da cidadania. Mas, em oposição a essa concepção humanista, observamos que a responsabilidade pela salvaguarda do bem, na prática, tem se limitado ao poder do particular, proprietário ou posseiro, e se mostra eximida pelos órgãos competentes de seu dever preventivo.

5. Conclusão

Ao longo das discussões para elaboração deste capítulo, foi possível perceber que, no que tange ao tombamento, apesar de ser um instrumento urbanístico que impõe ao Estado o dever-poder de proteger o patrimônio cultural e de haver o reconhecimento de que o bem tombado adquire um caráter

[7] Harvey aponta o governo e sua forma mais incisiva de organizar a cidade através de estratégias empreendedoras, típicas de organizações empresariais, ideia utilizada por Vainer, que aponta como as medidas tomadas pela Administração pública pretendem transformar a cidade em "mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis." (VAINER, 2002, p. 83).

social e, principalmente, público que necessariamente deve ser protegido para que gerações futuras possam se valer dele, isso não é o suficiente para impedir que o ente estatal quede inerte nessa questão.

Pois, apesar da responsabilidade objetiva da administração em fiscalizar, cuidar e difundir os bens elencados por ela como tombados e dignos de uma maior preservação por se tratarem de patrimônios culturais nacionais, estaduais ou municipais, nota-se que, no Brasil e no Estado da Bahia especificamente, há um abismo entre a previsão de preservação patrimonial almejada legalmente e a eficácia do direito.

Salienta-se, ainda, que a Constituição Federal de 1988 incumbiu tanto o poder público quanto a coletividade de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1°), entretanto, mesmo com toda delimitação legal que o instituto do tombamento imprime à preservação daquele bem atingido, cabendo ao ente que instituiu o tombo zelar pela sua preservação, fiscalizando, financiando projetos de conservação, punindo proprietários dos bens tombados para que cumpram a legislação, desapropriando-os em caso de desídia, ainda assim, observamos que a legislação não é efetivamente cumprida e não logra êxito face ao processo de deterioração natural dos bens.

Nesta lógica, apesar de haver a delimitação e o tombamento de uma poligonal que define a preservação do Centro Histórico de Salvador (CHS), percebe-se que, ao analisar e participar do contexto social que, ao longo dos anos, tal discurso desdobra-se em ações, estratégias e políticas públicas que buscam criar um *marketing* sobre o centro histórico e suas rotas pitorescas e turísticas, além do investimento na constante "limpeza social", que, contraditoriamente, remove humanos do "patrimônio da humanidade", violando o amplo acesso ao direito à cidade.

Referências

BAHIA. Governo do Estado. Secretaria de Cultura. Escritório de Referência do Centro Antigo. UNESCO. *Centro Antigo de Salvador*: Plano de Reabilitação Participativo. Salvador: Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2010.

BITTENCOURT, José Maurício Carneiro Daltro. *A participação popular nos projetos públicos de intervenção urbana*: o caso da 7ª Etapa de Revitalização do Centro Histórico de Salvador. 2011. 177 p. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937*. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro, 30 nov. 1937.

COUTO, Caio Costa; et.al. O uso habitacional como pressuposto da preservação de edificações inseridas em área urbana de caráter patrimonial. *In*: 4º CIHEL - Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono. 2017.Anais... Porto/Covilhã: Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, 2017.

COUTO, Caio Costa; et.al. Onde eu vou morar? A luta por moradia no centro antigo de Salvador. *In*: VI Encontro de Pesquisa Empírica em Direito. 2016. *Anais...* Canoas: Centro Universitário La Salle, 2016.

CHOAY, Françoise. *A Alegoria do Patrimônio*. 1. ed. São Paulo: Estação Liberdade. 2001.

DALTRO, J. M; REIS, L. A Salvaguarda do Patrimônio Urbano na Cidade Desigual: um estudo sobre a conquista da moradia em uma área urbana de caráter patrimonial. *In*: XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. *Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro, 2011.

HARVEY, David. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

LEFEBVRE, Henry. *O Direito à cidade*. Tradução de RuBens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 492.

NASCIMENTO, Manoel. *O tratamento da "informalidade" no Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador*. Artigo final da disciplina ARQA96 - Metrópole, patrimônio e informalidade, do curso de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). 2014. 18 p.

OLIVEIRA, Marcelo Coelho. *Da proteção ao patrimônio cultural ao direito à moradia*. 2014. 92p. Monografia (Graduação). Bacharelado em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Bahia. 2014.

PIRES, Maria Coeli Simões. *Direito Urbanístico, meio ambiente e patrimônio cultural*. Brasília, a. 38 n. 151 jul./set. 2001.

REIS, Lysie. A história na Vitrine- Novas Estratégias e Convenções no Ritual de Preservação. 1998. 128p. Dissertação (Mestrado). Programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da Universidade Federal da Bahia. Bahia: 1998.

REIS, Lysie. DALTRO, José Mauricio. As controvérsias da salvaguarda do patrimônio da humanidade: um estudo sobre a conquista da moradia em uma área urbana de caráter patrimonial. *In*: XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENAMPUR) 2011. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: Enanpur, 2011.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. Preservar não é tombar, renovar não é por tudo abaixo. *Revista Projeto*. São Paulo: Ed. Projeto, n. 86. abr. 1986. p. 60-61.

SIMÃO, Maria Cristina R.; CAVALLAZI, Rosângela L. *Preservação do património urbano e direito à cidade*: intersecções e desvios. The Overarching Issues of the European Space: Society, Economy and Heritage in a Scenario. Porto: FLUP. 2017. p. 289-300.

SOUZA, Rafael Araponga Barbosa. *Segurança Pública e mobilidade urbana no centro histórico de Salvador*: estudo do plano de reabilitação participativa do centro antigo de Salvador e do plano estadual de segurança pública do Estado da Bahia. 2017. 63 p. Monografia (Graduação). Bacharelado em Direito pela Universidade do Estado da Bahia.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. *In*: *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. ARANTES, Otília, *et al*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 75-104

ZANIRATO, Sílvia Helena. *A restauração do Pelourinho no Centro Histórico de Salvador, Bahia, Brasil*: potencialidades, limites e dilemas da conservação de áreas degradadas. História, cultura e cidade. HAOL, n. 14, out. 2007. p. 35-47.

Capítulo 48

Usucapião coletiva em litígio: os limites do sistema de justiça na interpretação do art. 10 do Estatuto da Cidade a partir do estudo de caso das ações do Bolsão Sabará, na cidade de Curitiba – PR

Maria Eugenia Rodrigues Trombini
Alice Dandara de Assis Correia

1. Introdução

Este capítulo pretende, através das experiências vivenciadas em quatro ações de usucapião coletivas especiais urbanas, apresentar uma reflexão crítica quanto aos limites do sistema de justiça na interpretação do art. 10 do Estatuto da Cidade e na forma como ele vem sendo interpretado pelo Judiciário do Estado do Paraná.

2. Sobre a judicialização coletiva

2.1 Histórico

Apesar de famosa por ser a capital do planejamento urbano, Curitiba, enquanto metrópole brasileira, não foge à regra da urbanização desordenada em suas áreas periféricas. Em que pese o planejamento urbano condensar maior parte das áreas que hoje são marcadas pela consolidação de ocupações

irregulares, em Curitiba estas ocupações já alcançam a marca de cerca de 412, conforme as últimas informações declaradas pela prefeitura.

Dentre as 412 ocupações irregulares, encontra-se o Bolsão Sabará, uma das ocupações históricas da cidade com cerca de trinta anos de existência, no bairro Cidade Industrial de Curitiba (CIC). A CIC é atualmente um dos bairros mais populosos de Curitiba,[1] contudo, estima-se que 70% de sua ocupação seja irregular.

O histórico da ocupação ao longo dos últimos 30 anos, em especial de famílias migrantes do interior do Paraná, é acompanhado por uma interação ora omissa ora conflituosa com o poder público municipal conforme se verá a seguir.

A área onde se encontram as vilas do Sabará foi inicialmente desenvolvida para atração de indústrias. A partir de 1972, a Companhia de Urbanização de Curitiba (URBS), criada com a finalidade de *planejamento, execução e financiamento de obras e serviços de urbanização e saneamento das zonas urbanas e rurais do município de Curitiba*,[2] foi beneficiada com uma série de desapropriações e transferências de terrenos expropriados pelo município para implantação da CIC. Alguns desses terrenos foram transferidos para a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab-CT), a qual compete a execução da política habitacional no município.

Nos anos 1990, a Cohab-CT celebrou uma série de contratos (Termo de Cessão de Uso) com os moradores ocupantes de terrenos irregulares no Sabará que os obrigava a pagar parcelas mensais por cinco ou dez anos, em troca da regularização fundiária.[3] Muitos moradores pagaram inteiramente esses contratos, sem nunca receberem seus títulos de propriedade. Provocado, o Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou uma Ação Civil Pública em 2002 contra a companhia pela prática abusiva realizada e a Cohab-CT foi condenada. A sentença definitiva anulou 31,5 mil contratos firmados para a regularização de imóveis de 12 vilas da cidade foi confirmada pelo Superior Tribunal de Justiça em 2013, conforme A Gazeta do Povo.

Como alternativa de reconhecimento formal do direito à moradia dos residentes das vilas do Sabará, uma série de quatro ações de Usucapião Especial Coletiva foram propostas no ano de 2005, abarcando as vilas Esperança, Nova Conquista, Eldorado e Sete de Setembro. Estas ações foram iniciadas em um projeto de regularização fundiária sustentável coordenado pela Organização de Direitos Humanos Terra de Direitos em parceria com equipe multidisciplinar da Universidade Federal do Paraná e a consultoria Ambiens, as quais contribuíram na realização do trabalho social, urbanístico e jurídico. O projeto, que resultou na propositura das ações judiciais para garantir segurança na posse das cerca de 1.200 famílias, recebeu o Prêmio Innovare em 2011 de reconhecimento de boas práticas para aprimoramento da justiça no Brasil.

---

[1] De acordo com os dados apresentados no site oficial da Prefeitura de Curitiba, estima-se que a Cidade Industrial (CIC) tenha cerca de 183.086 habitantes (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2018).

[2] Companhia, sob a forma de sociedade por ações, criada pela Lei Municipal nº 2.295, de 21 de agosto de 1963, transcrição textual do Estatuto Social aprovado pelo Decreto Legislativo nº 2/1963.

[3] O resultado da Ação Civil Pública do Ministério Público pode ser encontrado no site da COHAB-CT, em razão da obrigação de divulgação dos nomes das 37 mil pessoas que estão aguardando o ressarcimento de seus investimentos (COHAB-CT).

Como a opção por diversas ações de usucapião individual ganharia um vultuoso volume e enfraqueceria a luta coletiva da própria comunidade, a modalidade do artigo 10 do Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257/2001, foi eleita. No curso do processo de formação, os moradores se organizaram em três associações comunitárias, uma das quais representa os residentes de duas vilas, a Esperança e a Nova Conquista, as quais funcionam como substitutos processuais, conforme o artigo 12, III, da referida lei federal.

As vilas concretizaram, ao longo de sua existência, melhorias consideráveis em relação à sua infraestrutura através de ações tomadas pela comunidade como um todo, de forma coletiva. Assim, e atentando para uma suposta celeridade processual, priorizou-se por solucionar a titularidade da área coletivamente:

> Tendo em vista o acesso à justiça e a economia processual, o projeto de regularização fundiária das vilas do Sabará optou por, primeiramente, promover a titulação coletiva dos imóveis para, posteriormente, proceder, por meio do poder público municipal, a urbanização das áreas, com a individualização dos terrenos. (HOSHINO, 2017, p. 981).

Os autores que descreveram a experiência e participaram da execução do projeto continuam a narrativa: "julgou-se ser mais prudente e eficiente dar início à regularização por meio uma ação coletiva que resolvesse a questão da titulação dos imóveis, assegurando à comunidade o pleno domínio da gleba".

A partir dessas motivações, bem como da recente aprovação do Estatuto da Cidade que introduziu esse novo instrumento jurídico cuja finalidade era garantir o direito à moradia aos residentes de ocupações urbanas integrando a cidade real à cidade formal, os quatro processos judiciais levaram ao Judiciário a apreciação de matéria e a expectativa do reconhecimento de direito já existente em sentença meramente declaratória.

2.2 Condições da ação: legitimidade da parte e possibilidade jurídica do pedido

Dispõe o art. 12 da Lei nº 10.257/2001 que são legitimados a propor a usucapião coletiva os possuidores em estado de composse ou a associação de moradores enquanto substitua processual, desde que autorizada pelos representados.[4]

A interpretação restritiva de tal exigência, de modo a refletir na cobrança judicial de anuência expressa por todos os possuidores, pode representar requisito processual que dificulta o andamento da demanda coletiva em grandes aglomerados informais. Isto por dois motivos: o primeiro refere à possível heterogeneidade entre os possuidores e entre os lotes, resolvida por ocasião da sentença e eventual desmembramento do condomínio, que pode ser fator complicador de consenso unânime

[4] "Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:
I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;
II – os possuidores, em estado de composse;
III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados." (Grifo nosso)

individualmente manifestado; o outro motivo foi a utilização de substituto processual via associação de moradores que depende da existência de uma entidade detentora de representatividade e legitimidade perante os moradores – portanto, sujeita a uma relação de confiança.

Das quatro ações protocoladas, somente em uma delas o juiz exigiu o cumprimento da letra da lei, com a juntada de autorização expressa dos moradores. Quando o processo estava caminhando para conclusão, mesmo após apresentadas alegações finais, um novo juiz assumiu a Vara da Fazenda Pública e determinou a conversão do julgamento em diligência para a autora demonstrar a autorização dos associados para ingresso da ação. Em abril de 2013, o referido juiz declarou, em relação à capacidade processual da parte autora, existir "dúvida quanto à própria adesão associativa pelos moradores", sugerindo ser "incerto que todos os moradores tenham aquiescido com o pleito".

Tal exigência foi suprida através da realização de assembleia na comunidade, que conseguiu reunir certa de 80% dos moradores que compunham a demanda, e a juntada da lista de presença foi aceita como satisfatória para cumprimento do requisito legal.

Há jurisprudência farta sobre a desnecessidade de anuência expressa em casos nos quais figurem entidades representativas.[5]

> A legitimação prevista no referido artigo é ampla: a entidade associativa está habilitada a promover ações coletivas para tutelar quaisquer direitos subjetivos dos seus filiados, desde que tais direitos guardem relação de pertinência material com os fins institucionais da associação, fins esses que, afinal de contas, constituíram o móvel propulsor da própria filiação. (ZAVASKI, p. 163).

É certo que as contestações podem insistir na ilegitimidade da parte, e necessidade de anuência expressa de todos os moradores. Porém, cabe ao intérprete da lei uma leitura do Estatuto da Cidade a partir da finalidade de regularização dos assentamentos espontaneamente criados.

Também deve ser mencionada a alegação de inconstitucionalidade do art. 10 do Estatuto da Cidade da parte ré. Isso apareceu entre os argumentos da Curitiba S.A na resposta à inicial nos seguintes termos: "extravasa os limites postos pela Constituição Federal a restrição do direito fundamental à propriedade". Outra passagem que merece ser transcrita que remete expressamente à impossibilidade jurídica do pedido é:

> Como o Direito e o Poder Judiciário não podem compactuar com o ato que não só ofende ao Direito mas representa apologia ao crime – tomada violenta da propriedade é roubo e clandestina é furto, tipos previstos no Código Penal – é evidente que esta segunda hipótese não pode ser admitida, até porque juridicamente impossível.

[5] STJ - AgRg nos EREsp 497600-RS, AgRg no REsp 911288-DF, REsp 1159101-RS, AgRg no AgRg no Ag 1157523-GO.

Tanto essa companhia quanto a Cohab postularam pela condenação em litigância de má-fé da autora e impugnaram o pedido de justiça gratuita.[6] Disseram que o ajuizamento da ação veio "atravancar o já difícil processo de regularização de suas moradias, que vem sendo levado a efeito pelo Poder Público há mais de 7 anos" em tópico intitulado "do caráter absurdo e malicioso do pleito da autora". Essa responsabilização da comunidade, que tenta pela via do Judiciário efetivar a regularização fundiária negada pela via administrativa graças à fraude das companhias estatais, exemplifica o tratamento que sujeitos coletivos de direito recebem de parte das instituições públicas ao se organizarem em torno da luta pelo direito à moradia.

2.3 Dos requisitos para usucapião especial urbana

Para que se alcance o direito à usucapião especial coletiva urbana, estão dispostos taxativamente no art. 10, *caput*, do Estatuto da Cidade, os seus requisitos:

> Art. 10. *As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.* (Grifo nosso).

Dentre estes, serão analisados aqueles cuja interpretação nos chamou atenção no curso das ações: comprovação de baixa renda, finalidade de moradia e inexistência de morador proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A lei não estabelece critérios objetivos para caracterizar pessoas de baixa renda. Nesse sentido, é útil instruir a petição inicial com uma perícia socioeconômica para aferição da situação econômica da comunidade.

> *Ocupadas por população de baixa renda*: é alarmante a carência da população brasileira. Áreas de ocupações espalharam-se por todo o país, as quais foram batizadas de '*invasões*'. Alguns chamam este fenômeno de processo de favelização dos centros urbanos brasileiros. Neste processo, além de terras privadas, até as áreas públicas foram ocupadas, mesmo com sua 'imunidade constitucional'. De qualquer forma, a lei não deixa bem claro o que vem a ser *população de baixa renda*. Daí entendermos a necessidade de uma observação socioeconômica do usucapiente dando a *população de baixa renda* uma interpretação ampla. (FERRAZ, 2007).

[6] A nós importa refletir não somente os limites que o Judiciário coloca para o deslinde de processos versando sobre direitos coletivos, no componente da crítica ao direito urbanístico, como também a dificuldade de acesso à justiça, pressuposto de uma reflexão na perspectiva do Direito Achado na Rua.

A solução encontrada, então, foi a produção de Laudos do Serviço Social, os quais instruem todas as petições iniciais dos autos das ações de usucapião do Sabará.[7]

As companhias contestaram o pedido e afirmaram que as comunidades não seriam de baixa renda em razão da existência de moradias de dois andares, de residentes antigos que tiveram oportunidades de crescimento econômico e fizeram benfeitorias em suas casas.

A interpretação equivocada do requisito "para fins de moradia" também prejudica o trâmite da demanda, em especial em se tratando de grandes áreas ocupadas. O conteúdo de direito à moradia adequada é complexo, conforme indicado pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre o Pacto dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais das Nações Unidas, que compreende: segurança da posse; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; custo acessível; habitabilidade; não discriminação e priorização de grupos vulneráveis; localização adequada; e adequação cultural.[8]

Percebemos, portanto, que ao adotar uma visão simplista e restritiva do direito à moradia, excluindo da proteção legal outros usos da propriedade urbana (comercial, locação ou serviços) pela população de baixa renda, as interpretações restritivas podem levar a impossibilidade de seus destinatários terem acesso à moradia adequada, ou seja, aquela que não somente garante um teto, mas também o acesso a serviços e, principalmente, à renda.

A falta de compreensão do objetivo final do instituto por parte do Judiciário pode levar a exigências que inviabilizem a demanda. Dentro da ação de usucapião da Vila Esperança,[9] o Ministério Público, superando os formalismos exagerados e garantindo a realização dos direitos, declarou em seu parecer:

> O requisito da ocupação para fins residenciais também resta preenchido, uma vez que a existência de imóveis com destinação mista, residencial e comercial, não deve ser empecilho para a incidência do usucapião coletivo, já que os núcleos habitacionais formam um todo orgânico, de tal modo que exclui poucos imóveis comerciais, abrindo retalhos na gleba, pode significar, em certos casos, a inviabilidade da urbanização futura.

Em reação ao argumento das companhias em suas contestações, o promotor afirma que a existência de oficinas e outros estabelecimentos junto às moradias não impede o reconhecimento do direito postulado: "Assim sendo o comércio informal não deve ser óbice para o usucapião, devendo ser aplicado no caso sob judice o princípio da razoabilidade, tendo em vista a vocação eminentemente residencial da área vista como uma unidade" (MP, f. 657).

Assim também afirma a doutrina: "É comum entre pessoas de baixa renda a abertura, na própria residência, como meio de subsistência, de pequenos negócios, tais como comércios, oficinas ou outras atividades econômicas de pequeno porte", embora caso existam "não se descaracteriza a finalidade de morar, pois na realidade este deve preponderar, a fim de atender ao objetivo do legislador de possibilitar o acesso ao direito de morar com dignidade" (FERRAZ, 2007).

---

[7] Vide movimentos 1.1, dos autos: nº 0003684-22.2008.8.16.0004, 4ª VFP, Curitiba; nº 0022814-07.2008.8.16.0001, 19ª Vara Cível, Curitiba; nº 0004891-56.2008.8.16.0004, 1ª VFP, Curitiba; nº 0012854-47.2010.8.16.0004, 1ª VFP, Curitiba.

[8] Mais informações podem ser encontradas em http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html.

[9] Manifestação do Ministério Público de fls. 657, dos autos nº 0003684-22.2008.8.16.0004, 4ªVFP, Curitiba.

A regra da inversão do ônus da prova nos processos coletivos e especificamente a desnecessidade de comprovação da ausência de propriedade de bem imóvel está prevista na jurisprudência:

> No presente caso, tratando-se de prova negativa de propriedade na hipótese de usucapião constitucional urbano, entende-se que o ônus deste elemento probatório não é do autor, uma vez que como acima exposto, trata-se de prova negativa e de difícil obtenção, face ao sistema registral de nosso país. (TJRS, 18ª Câmara Cível, AI n. 70002404697, Des. André Luiz Planella Villarinho).

No entanto, na prática forense nem sempre é o que se vê. Um dos maiores entraves da ação da Vila Eldorado, além da complexa fase citatória ainda em curso, foi a decisão do juízo em acolher pedido do Ministério Público no sentido de exigir que todos os Registros de Imóveis de Curitiba fossem oficiados para produzir a prova negativa em favor dos 320 representados pela associação comunitária.

A contradição é que, mesmo se essa prova for assim produzida (e é nessa fase processual que atualmente estamos), ela somente dá conta de demonstrar que os autores da ação não são proprietários de nenhum imóvel em Curitiba, mas não afasta a possibilidade de terem propriedade alhures, como, por exemplo, na região metropolitana (quem dirá no restante do território nacional). Na falta de um cadastro registral unificado, as falhas do sistema são impostas com mais força naquilo em que prejudicam os sujeitos coletivos de direito, mas dificilmente servem a seu favor, para simplificar as diligências de regularização do polo passivo. Como exemplo, a reticência da magistrada a sanear o processo ao determinar a citação pessoal dos promitentes compradores, decisão que foi objeto de recurso, mas se manteve.

Essa linha de comportamento decisório mostra o desconforto dos operadores do sistema de justiça com pretensões associadas à garantia de um direito social, se apegando a formalismos para criar obstáculos e embaraços ao regular andamento processual. Nota-se que, no caso da Vila Eldorado, essa conclusão fica mais latente sendo que, transcorridos dez anos do ajuizamento, não houve até o presente momento oposição ao pedido, suspeita-se que os supostos proprietários ou desconhecem a existência dos terrenos ou faleceram, pois pelo tempo da ocupação já deixaram há muito de exercer atos de posse. A determinação de produção de prova foi atendendo a pedido formulado pelo Ministério Público estadual. Juiz e promotor por vezes atuam não no interesse público, mas enquanto procuradores do suposto proprietário omisso.

Assim como nesse caso há registro de decisão acompanhada pelo CENDHEC na qual o juiz solicita a juntada de certidão, dos cartórios da Região Metropolitana do Recife, de todos os benificiários da ação dando conta de que não possuem outro imóvel urbano ou rural (FONSECA E SILVA; FILHO, 2017).

A produção de prova, no processo coletivo, deveria atender ao princípio da razoabilidade sob pena de dificultar o acesso à justiça de grupos que demandam proteção especial do Estado. Havendo conjunto probatório claro que uma comunidade é de baixa renda, ocupando terrenos há mais de 20 anos, não é razoável adotar uma visão restritiva da hermenêutica legislativa, exigindo prova negativa impossível, que a natureza coletiva da demanda dispensa, ou melhor, inviabiliza.

É possível perceber que, neste tópico, temos duas dificuldades: uma da própria técnica legislativa de fazer exigência individual, mas também de aplicação jurídica, ao interpretar as exigências legais sob as lentes do processo individual e não conseguir oferecer soluções que visem a resolução do problema concreto.

3. Limites do sistema de justiça na análise das ações de usucapião coletivo

Além dos casos paranaenses analisados neste artigo, também em outras localidades o Judiciário se mostrou pouco receptivo às ações de usucapião coletivo. A Associação de Moradores da Rua Solon, representante dos ocupantes de prédio no bairro Bom Retiro em São Paulo, judicializou uma demanda em 2002, mas a primeira ação foi extinta em seguida sem julgar o objeto da ação porque o juiz entendeu que não era possível o reconhecimento da posse de forma coletiva, pois as unidades seriam autônomas e estariam individualizadas. Só em 2015 transformou-se no primeiro prédio vertical a ganhar uma causa de usucapião coletivo no país, sendo que o juiz da 1ª Vara de Registros Públicos de São Paulo utilizou o Estatuto da Cidade como fundamento para dar procedência ao pedido da inicial.[10]

Ao fazer referência à observação empírica dos processos de usucapião especial coletiva em São Paulo, nos quais uma sucessão de exigências formais foi feita sob o argumento de evitar nulidades processuais, uma estudiosa do caso da Rua Solon explica o comportamento dos magistrados nos seguintes termos:

> A finalidade é simplesmente assegurar que o proprietário tabular não seja prejudicado com a perda de sua propriedade, ou seja, apesar de ter abandonado o imóvel por longos anos e a legislação brasileira prever o instituto do abandono (art. 1275, III CC), a práxis forense ainda prima em dar a máxima proteção ao proprietário do bem material, inclusive nos diversos casos em que o proprietário possui dívidas milionárias de IPTU, por exemplo. (RODRIGUES, 2015).

Essa postura apareceu nos casos do Sabará como já referido, quando juiz e promotor insistiram na necessidade de produção de prova negativa de propriedade de bens imóveis em nome dos moradores e na citação pessoal dos promitentes compradores, valorando os requisitos formais de forma assimétrica.

A leitura sobre a dificuldade na recepção desse instrumento é partilhada por assessores jurídicos do CENDHEC, em Recife:

> É verdade que os magistrados não tem tido sensibilidade de perceber a importância de se regularizar a situação jurídica dos assentamentos de baixa renda, e portanto, não agilizam os andamentos processuais, para ter uma certeza longínqua, de o que ali se põe à baila é a mais pura verdade e um direito líquido e certo. (FONSECA; SILVA; FILHO, 2017).

Seria necessário dar ênfase às questões comuns e interpretar as normas do instituto do art. 10 do Estatuto da Cidade a fim de que a tutela daí resultante tenha mais eficácia do que aquela que derivaria das ações individuais, demonstrando-se mais úteis à tutela dos interesses da comunidade. Caso contrário, prevalecendo questões outras que não a posse comum, os direitos individuais seriam heterogêneos e a tutela coletiva tornar-se-ia juridicamente impossível (GRINOVER, 2001, p. 21-24).

[10] Dados do Centro Gaspar Garcia De Direitos Humanos.

A dificuldade prática (interposição) e hermenêutica (recepção pelo Judiciário) do usucapião especial coletivo em litígio pode ser um dos motivos que explica a baixa popularidade desse instrumento. Segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) sobre os julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo, a despeito da previsão constitucional, apenas 820 (ou pouco mais de 5%) corresponderiam à usucapião especial constitucional urbana, e somente 28 (ou aproximadamente 0,18%) à sua modalidade coletiva, prevista no artigo 10, da Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade (IBDU, 2016).

A resolução recém aprovada pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos prevê a aplicação do princípio constitucional da razoável duração aos processos de regularização fundiária de interesse social, sejam elas administrativos ou judiciais, como a usucapião especial urbana.[11]

Porém, essa garantia nas ações nas quais figuram sujeitos coletivos de direito no polo ativo ainda é um desafio a ser vencido dentro do sistema de justiça. Habituados com o manejo do procedimento de ações individuais, muitas das decisões interlocutórias tomadas pelos juízos contrariam a agilidade impressa no espírito da lei prevendo rito sumário. Dentre estas, é possível citar aquelas que decidem pela conversão em rito ordinário face ao alto número de representados pela associação comunitária ou, ainda, os sucessivos indeferimentos de citação via edital de promitentes compradores os quais não são encontrados em citação por correios/oficial de justiça, assim como os que não possuem dados pessoais suficientes para serem devidamente identificados e chamados ao processo pessoalmente, em divergência ao próprio Código de Processo Civil.[12]

Há ainda as manifestações das partes rés, as quais tem, paulatinamente, protelado a possibilidade de uma decisão favorável aos moradores, desde a oposição à concessão da usucapião, à realização de questionamentos infindáveis ao perito responsável pelo laudo topográfico, como no caso da Vila Esperança, onde as manifestações de perguntas e respostas ao perito já passam de 30 movimentos nos autos.

4. Considerações finais

A adequada aplicação do instituto da usucapião especial coletiva ainda é uma realidade distante dentro ordenamento jurídico e do sistema de justiça brasileiros. A proteção exacerbada ao proprietário, a ausência de interesse na regularização fundiária dos assentamentos precários, o claro desconhecimento no trato das ações coletivas, bem como o desinteresse em sua resolução se tornam entraves à operacionalização da usucapião especial coletiva. Após mais de 15 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, é preciso voltar a mirada aos tribunais e à prática forense, adaptando as estratégias e diálogos com o sistema de justiça, quando possível, para avançar na concretização do direito à moradia para as coletividades e não tornar letra morta a promessa constitucional dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

[11] Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018.

[12] Especificamente ao prever, em seus arts. 238 e seguintes, as formas e condições para realização das citações, deixando, em seus arts. 247, inciso V, e art. 256, § 3º, especificamente as relacionadas à citação via edital.

Referências

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (orgs.). *O Estatuto da Cidade*: comentado. Ministério das Cidades. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. *Ocupação no Bom Retiro ganha primeiro caso de usucapião coletivo de um prédio vertical no Brasil*. São Paulo, mar. 2015. Disponível em: http://gaspargarcia.org.br/noticias/ocupacao-no-bom-retiro-ganha-primeiro-caso-de-usucapiao-coletivo-de-um-predio-vertical-no-br/. Acesso em: 21 nov. 2018.

CNDH. *Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018*. DOU Nº 205, 24/10/2018.

COHAB-CT. *Ação Civil Pública n. 38.910/2002*. Disponível em: http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?secao=73. Acesso em: 25 out. 2018.

FERRAZ, Pedro Campany. Análises sobre o usucapião urbano. *Revista de Direito da Cidade*, v. 2, n. 01, p. 20-44.

FONSECA E SILVA, Vera L. de O. L. da; FILHO; Ronaldo Coelho *et al. Usucapião Coletivo como instrumento de desburocratização e aceleração da segurança da posse da terra*. Disponível em: http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/COELHO-Ronaldo-Usucapiao-coletivo-como-instrumento-de-desburocratizacao-e-aceleracao-da-seguranca-da-posse-de-terra.pdf.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Da la "class action for damages" a la accion de classe brasileña*: requisitos de admissibilidad. RePro 10 1. São Paulo: RT, jan./mar. 2001. p. 21-24.

HOSHINO, T. A. P. *et al*. A Usucapião Especial Urbana Como Instrumento De Regularização Fundiária Plena: desafios para um giro hermenêutico rumo à nova Ordem Jurídico-Urbanística. *Revista de Direito da Cidade*. Vol. 09, ISSN 2317-771. 2017. p. 972-1001

IBDU. *Direito Urbanístico em Juízo*: estudos de acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Org. Daniela Campos Liborio, Henrique Botelho Frota, Patricia de Menezes Cardoso e Irene Maestro Guimarães. Colaboração de Larissa Perez Cunha e Victor Iacovini. São Paulo: IBDU, 2016.

MAES, Jessica. Com mais de 400 ocupações, Curitiba tem lentidão para regularizar moradias. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 03 set. 2018. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/com-mais-de-400-ocupacoes-curitiba-tem-lentidao-para-regularizar-moradias-bitn5f07dthjuc9gz6acqytwm/. Acesso em: 19 nov. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. *CIC tem mais moradores que cidades como Guarapuava e Paranaguá*. Curitiba, 17 jun. 2017. Disponível em: http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/cic-tem-mais-moradores-que-cidades-como-guarapuava-e-paranagua/42472. Acesso em: 25 out. 2018.

RODRIGUES, Fabiana Alves. *Desafios e Perspectivas da Aplicação da Usucapião Especial Coletiva*: o estudo de caso da ocupação da rua Solon no centro da cidade de São Paulo. Santo André/SP: UFABC, 2015.

VICENTE, Marcos X. STJ anula contratos irregulares da Cohab. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 22 mar. 2010. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/stj-anula-contratos-irregulares-da-cohab-0216748qjnzehw1xbx5hpqde6/. Acesso em: 25 out. 2018.

Capítulo 49

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e O Direito Achado na Rua no contexto da crise epistemológica da ciência moderna

Paulo Somlanyi Romeiro

1. Introdução

Essa breve reflexão tem como objetivo descrever a relação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com O Direito Achado na Rua e, ao mesmo tempo, questionar alguns dos alicerces da teoria do Direito Urbanístico.

Argumenta-se que as ZEIS se inserem em um contexto de crise epistemológica da ciência moderna relacionada a sua incapacidade de cumprir as promessas da modernidade de dar respostas para as necessidades humanas e definir a regulação social,[1] nesse caso, a do território. O que, a nosso ver, representa uma ruptura com uma suposta teoria do Direito Urbanístico que o relaciona com a evolução de uma pretensa ciência do urbanismo, ou de normas que derivam de uma técnica, como entendem alguns sobre a relação do Direito Urbanístico com o urbanismo, como uma razão de Estado.

As ZEIS, nesse sentido, representam o reconhecimento pelo Estado, de que as normas de uso e ocupação do solo da comunidade devem ser respeitadas e a regulação do território definida. As ZEIS surgem como um instrumento de resistência contra os despejos e, de alguma forma, representam um Direito Achado na Rua.

Não só sua origem e efeitos são distintos do zoneamento funcional tradicional, como sua implementação, por meio de um conselho gestor com participação da comunidade, se relaciona com o processo de procedimentalização do direito que procura, de alguma forma, dar resposta para a crise epistemológica da ciência moderna, incapaz de dar respostas que determinem a regulação social do

[1] Boaventura de Sousa Santos (2009) narra o processo de simbiose entre o direito moderno e a ciência moderna que teriam colocado fim à tensão entre regulação e emancipação característica do início do debate jurídico na modernidade.

território. As ZEIS, de certa forma, determinam ao Estado a necessidade reconhecer o pluralismo jurídico no que diz respeito às formas de uso e ocupação do solo, ao determinar que não só podem existir outras formas de apropriação do espaço, assim como as regras devem ser definidas pela própria comunidade[2] em um processo participativo.

2. Direito urbanístico: um sentido único para as relações sociais e a segregação socioterritorial

Embora compreendamos o Direito Urbanístico como um mecanismo de segurança que contribui para a sociedade de normalização,[3] na medida em que, de forma velada, por meio de uma proposta única de apropriação do solo, aponta para um sentido único nas relações sociais.[4] Em geral, sua história é contada como uma evolução humanista – da preocupação dos *homens públicos* com os problemas urbanos, quando as normas urbanas se limitavam a regulamentos edilícios, normas de alinhamento, leis de desapropriação, entre outros –, que teria culminado com o avanço da ciência do *urbanismo* e o surgimento da *disciplina do urbanismo* e, com isso, do Direito Urbanístico propriamente dito,[5] no Brasil, entre as décadas de 1930 e 1930.

Além de apontar para um sentido único nas relações sociais, a legislação urbana e, em especial, o zoneamento, têm sido utilizados como uma forma de segregação na medida que discrimina os grupos sociais que se apropriam do espaço urbano de forma distinta do padrão definido pela lei. Souza e Rodrigues (2004), no mesmo sentido, afirmam que o "planejamento regulatório clássico é conservador e serve às elites e ao sistema capitalista ao tentar garantir as condições de manutenção do *status quo* econômico-social e espacial (da reprodução do capital imobiliário à manutenção do padrão de segregação)". Os estudos jurídicos também ignoravam por completo a informalidade que marca o processo de crescimento urbano brasileiro.[6]

---

[2] As ZEIS, a nosso ver, determinam o, ou é o próprio, reconhecimento pelo Estado do direito produzido pela comunidade. Em *A crítica da razão indolente*, Boaventura de Sousa Santos trata dos espaços de produção do poder e do direito reconhecendo o pluralismo jurídico. Na concepção apresentada pelo autor o autor subdivide os estes espaços em espaço doméstico; espaço da produção; espaço do mercado; espaço da comunidade; espaço da cidadania e; espaço mundial (SANTOS, 2007, p. 273).

[3] Michel Foucault (2005), em *Em Defesa da Sociedade*, mostra como as ciências humanas não só não evoluíram pela racionalidade das ciências exatas, como tem origem nas disciplinas e no controle e contribuem para constituição de uma sociedade de normalização ao se ligarem ao discurso jurídico. (FOUCAULT, 2005).

[4] Na feliz expressão de Rosângela Lubardelli Cavallazzi (2004), que inspira nosso trabalho: "Direito e Urbanismo são estudos que implicam na ordenação de espaços, ou seja, de relações sociais, pois a uniformização do espaço físico nada mais é do que a pretensão velada de dar um sentido único para as relações sociais.
A abordagem interdisciplinar que articula Direito com Urbanismo exige uma consequente visão pluralista, abdicando muitas vezes, audaciosamente, da própria referência monista do ordenamento jurídico. Essa opção teórico-metodológica não exclui a consideração da forma como o elo fundamental (dogmático) entre os dois campos do conhecimento" (CAVALLAZZI; d'OLIVEIRA, 2004, p. 151-182, p. 151).

[5] Por exemplo, José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico Brasileiro*, e Toshio Mukai sobre sua descrição da evolução da legislação urbana no Brasil desde o século XVII. (TOSHIO, 1988, p. 13-34).

[6] Em artigo publicado antes da promulgação do Estatuto da Cidade, portanto, antes da consolidação de um direito subjetivo à regularização fundiária, Edésio Fernandes mostra como os estudos jurídicos simplesmente ignoravam a informalidade: "De modo geral, os livros de

3. Efeitos distintos do zoneamento funcional tradicional

As ZEIS têm uma história na luta popular, não foi um instrumento que surgiu para manutenção dos privilégios da classe dominante, mas como forma de resistência dos moradores de assentamentos informais ameaçados de despejo no início da década de 1980 em Recife e outras cidades, quando foi criado o Programa de Regularização Fundiária em ZEIS, o PREZEIS.[7] Desde sua origem, tem como elemento central a participação da população na definição dos rumos do programa e da implementação do instrumento.

Entre as mudanças na utilização do zoneamento, está a passagem de um zoneamento funcional tradicional que predefinia parâmetros rígidos para a produção do espaço urbano, considerando as funções definidas pela Carta de Atenas, para a possibilidade de um zoneamento, na forma de uma ZEIS, que determina que as regras para a produção do espaço urbano não mais são, necessariamente, predefinidas pela legislação para virar realidade, mas há casos em que as formas reais de produção do espaço urbano pela comunidade é que devem definir as regras aplicáveis a determinada zona.

O zoneamento, a partir das ZEIS, não se restringe a definir limitações administrativas para determinadas áreas como fazia o zoneamento funcional tradicional, mas define o conteúdo da função social da propriedade, o qual obriga o Poder Público a implementar políticas públicas na medida em que territorializa o direito subjetivo à regularização fundiária, e permite o estabelecimento de um regime jurídico especial que parte dos dados da vida real para definição de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo e edilícias, o que permite a materialização de um novo tratamento dos assentamentos informais, antes simplesmente considerados ilegais ou irregulares.

O zoneamento deixa de ser utilizado para reserva de terras para as classes dominantes por meio da definição de padrões elitistas e passa a ser utilizado para reserva de terras para população de baixa renda e regularização fundiária.

A utilização das ZEIS como um zoneamento especial tem significado de mudança na forma de utilização deste instrumento como instrumento de planejamento urbano, de forma que passa a reconhecer a informalidade urbana como parte da cidade, bem como estabelece uma forma de utilização do zoneamento com objetivo inverso da segregação urbana.

Tal compreensão é facilmente reconhecida nas palavras de Alfonsin (2001) quando, ao tratar das ZEIS, afirma que:

> O movimento da reforma urbana utilizou esse instrumento bastante tradicional de planejamento (zoneamento) em sua estratégia de consolidação do direito à moradia das populações ocupantes de áreas que, pelo zoneamento de usos, estavam destinadas a outro fim que não o de moradia.

Direito Administrativo e os poucos livros de Direito Urbanístico existentes não mencionam o fato de que o crescimento urbano no Brasil tem sido em grande medida ilegal. Contudo o fenômeno da ilegalidade urbana não pode ser mais ignorado, especialmente quando se sabe que a maioria da população urbana – entre 40% e 70% – vive ilegalmente nas grandes cidades brasileiras em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços etc., sendo que em média 20% da população vive em favelas" (FERNANDES, 2001, p. 26).

[7] Sobre a história do PREZEIS ver: MIRANDA (2003).

Isso que representa uma forma de resistência.[8]

As ZEIS, por excelência, são um zoneamento especial que possuem como função incluir os assentamentos informais no planejamento da cidade, de forma a vincular a atuação do Estado em sua urbanização e regularização, o que rompe com a lógica do zoneamento tradicional de estabelecimento de índices reguladores, introduzindo, inclusive, uma mudança na forma de utilização do instrumento do zoneamento.

4. Conselho gestor das ZEIS: definição das regras pelo processo de participação popular e não pela pretensa ciência do urbanismo

A participação da população beneficiada no processo de elaboração do projeto de regularização fundiária, por meio da instituição de instâncias de participação com representantes da comunidade beneficiada e do poder público, é uma prática que remonta aos primeiros processos de regularização fundiária, por meio de instituição das ZEIS, no início da década de 1980 no Brasil.[9] O processo de implementação das ZEIS, a nosso ver, se insere no contexto de procedimentalização do Direito, pois as regras passam a ser definidas em um processo com a participação da própria comunidade e não previamente por técnicos urbanistas.

O PREZEIS, instituído em Recife/PE (por lei desde 1987), já contava com uma instância de participação em cada ZEIS em seu sistema de gestão, eram as chamadas

> Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL) – responsáveis pela formulação, coordenação, implementação e fiscalização dos planos de urbanização e regularização fundiária em cada ZEIS, cujos representantes populares são eleitos diretamente pela comunidade e exercem um mandato de dois anos. (MIRANDA, 2003).

As COMULs do Recife, hoje regulamentadas pelo Decreto Municipal nº 17.596/1997, são formadas por representantes da empresa municipal de urbanização e do órgão municipal responsável pela execução da política de regularização fundiária, representando o poder público, um representante da entidade

[8] Nas palavras de Alfonsin (2001), as ZEIS teriam surgido como uma tática do movimento pela reforma urbana: "[...] historicamente o zoneamento foi utilizado, sim, em muitos casos, para legitimar um *apartheid* urbano ou até mesmo para impedir a localização (ou permanência) de famílias de baixa renda em determinados locais. A tática, então, do movimento pela reforma urbana no Brasil, foi se apropriar do instrumento do zoneamento criando a figura da Zona Especial de Interesse Social para combater a segregação que o próprio instrumento gerava". (Ibidem, p. 220).

[9] Para Fernandes (2007): "A lei que criou o Pró-Favela de Belo Horizonte, de 1983, foi pioneira no contexto brasileiro ao propor um programa urbanístico e social de regularização das favelas. Foi responsável por introduzir uma fórmula original: a combinação entre a identificação e demarcação de favelas como áreas residenciais para fins de moradia social – inicialmente denominadas 'setores especiais' – no contexto do zoneamento municipal; a definição de normas urbanísticas específicas de uso, parcelamento e ocupação do solo em tais áreas; e a criação de mecanismos políticos-institucionais de gestão participativa dos programas de regularização. Essa fórmula tornou-se um paradigma seguido por diversas outras cidades, como Recife, Salvador e Porto Alegre, nas quais também foram/estão sendo criadas 'zonas/áreas especiais de interesse social' com padrões urbanísticos próprios e submetidas a um processo participativo de gestão institucional" (FERNANDES, 2007, p. 40).

civil que preste assessoria a comunidade escolhida, e dois representantes da ZEIS, que, necessariamente, devem residir na comunidade e serem eleitos pelos próprios moradores das ZEIS em processo eleitoral conduzido por comissão eleitoral também com representação do poder público e da comunidade.

As atribuições da COMUL do Recife estão definidas na Lei Municipal nº 16.113/1995, das quais destacam-se: divulgação do PREZEIS na área; definição das prioridades da área a partir das discussões com a população; coordenação e fiscalização da elaboração e da execução dos planos de urbanização e regularização fundiária; dirimir os conflitos referentes à urbanização e à regularização fundiária em consonância com os planos de regularização urbanístico-fundiária específico; viabilização da participação da população nas diversas etapas dos processos de urbanização e regularização fundiária.

A partir da experiência das COMULs do Recife, é possível notar que os conselhos gestores das ZEIS têm um papel central na condução do processo de regularização fundiária, em especial, na elaboração do projeto de regularização fundiária o qual deve ser coordenado e até, em alguns casos, aprovado por eles.

Já neste século, outra experiência de implementação de um conselho gestor é a do município de São Paulo, que se deu primeiramente por meio do Decreto Municipal nº 44.667/2004, do município de São Paulo, que regulamentou as ZEIS do Plano Diretor do município elaborado em 2002. Esse decreto explicita a forma de funcionamento e o papel de um conselho gestor no sentido do seu papel central de garantir a participação popular na definição do plano de urbanização das ZEIS, e, portanto, nas formas de apropriação do solo urbano.

Tal decreto definia que o conselho gestor deve ser composto por representantes do poder público, moradores e proprietários de imóveis localizados na ZEIS, observada a paridade entre o número de representantes do poder público e da sociedade civil. Entre as atribuições do conselho gestor no município de São Paulo estava a aprovação das diretrizes para o plano de urbanização e do próprio plano de urbanização.

Além da aprovação das diretrizes para o plano e do próprio plano de urbanização, o conselho gestor, segundo o mencionado decreto, tinha o papel de elaborar e aprovar seu Regimento Interno e a proposta de participação da população, bem como de organizações não governamentais atuantes na área, no Plano de Urbanização. O conselho gestor devia, ainda, garantir a informação e participação da população envolvida nas suas discussões e deliberações.

O conselho gestor deve ser uma instância de participação e acompanhamento do processo de elaboração e implementação do projeto de regularização fundiária composto por representantes do poder público e da comunidade beneficiada pelo processo de intervenção, a ser elaborado e implementado para cada ZEIS, com atribuição de aprovar as diretrizes para elaboração do projeto e o próprio projeto de regularização fundiária, além de definir as formas de participação comunitária nesse processo, com a responsabilidade de manter a população informada e envolvida em suas discussões e deliberações.

A demarcação de áreas como ZEIS representa o reconhecimento das normas de uso e ocupação do solo da comunidade e a definição da regulação do território pela comunidade, em processo participativo, se insere em um processo de procedimentalização do Direito o qual considera a crise epistemológica da ciência moderna e sua incapacidade de dar respostas para a regulação social. Nesse caso, as regras não devem ser predefinidas e representar um padrão ideal, mas partir da própria realidade comunitária.

Não é a técnica, mas o processo político que definirá a regulação social, contexto em que as formas de apropriação do espaço pela comunidade devem prevalecer e não um ideal imposto por técnicos a partir de uma pretensa ciência do urbanismo.

5. Considerações finais

A aplicação das ZEIS, pela natureza do instrumento, especialmente em áreas ocupadas, deve levar em conta o pluralismo jurídico no que diz respeito às formas de uso e ocupação do solo. Trata-se de uma resposta ao sentido único na apropriação do espaço e nas relações sociais, apregoado pelo Direito Urbanístico, e assim deve ser compreendida. As ZEIS, instrumentos de resistência, devem ser aplicadas de forma que o Estado de fato reconheça outras formas de apropriação do espaço distintas das predeterminadas por lei e rompa com a lógica do zoneamento funcional tradicional que procura estabelecer padrões que resultam em segregação socioterritorial.

As ZEIS, a nosso ver, podem também ser compreendidas como uma resposta à crise epistemológica da ciência moderna, incapaz de orientar a regulação social e a uma crença de que isso pode ser substituído pelo processo democrático, no contexto da procedimentalização do Direito. Para Sousa Santos (2007) esta procedimentalização teria como papel devolver ao Direito sua autonomia frente ao Estado, o que ele nunca teria possuído.[10]

Referências

ALFONSIN, Betânia. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. *In*: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; d'OLIVEIRA, Sônia A. Cocq. Práticas sociais instituintes e sua tradução jurídica urbanística. *In*: FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (org.). *Direito em Revista*. Rio de Janeiro: Letra Capital: OAB/RJ: UNIGRANRIO, 2004. p. 151-182.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. *In*: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. *In*: ROLNIK, Raquel (org.). *Regularização Fundiária Sustentável*: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FOUCAULT, Michel. *Em Defesa da Sociedade*. Curso no Collège de France, 1975-1976. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

[10] Nas palavras do autor: "o Direito moderno, enquanto conceito muito mais amplo do que o Direito estatal moderno, está indiscutivelmente em crise, não devido à sobre-utilização (comparada com quê?) que o Estado fez do Direito moderno, mas devido à redução histórica de sua autonomia e da sua eficácia à autonomia e eficácia do Estado. Procura-se, pois, atribuir à processualização ou à reflexividade a tarefa de Sísifo de devolver ao Direito estatal o que ele nunca possuiu.".

MIRANDA, Lívia. O PREZEIS do Recife, uma política habitacional de interesse social. *Proposta, Revista Trimestral de Debate da FASE*, v. 30, n. 95, dez./fev. 2003.

MUKAI, Toshio. *Direito e Legislação Urbanística no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo: UNESP, 2004.

A CIDADE DAS PESSOAS: EM DEFESA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA POSSE URBANA

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus: 2000.

Capítulo 50

A cidade das pessoas: em defesa da função social da propriedade e da posse urbana

Karla Moroso
Benedito Roberto Barbosa
Orlando Santos Junior
Fórum Nacional de Reforma Urbana

A vida humana se encontra gravemente ameaçada sempre que submetida à lógica do livre mercado, baseada na racionalidade dos preços. Essa afirmação encontra fundamentação no estudo do historiador e antropólogo Karl Polanyi (2000) em torno das transformações ocorridas entre os séculos XIX e XX. Nesse período foram realizadas reformas políticas e econômicas visando a promoção da mercantilização do trabalho, da terra e do dinheiro – gerando efeitos perversos sobre a sociedade, em especial a pauperização e o crescimento das desigualdades – e contrarreformas, incorporando a adoção de mecanismos de proteção social, na tentativa de subordinar o "moinho satânico" do livre mercado a valores e normas fundamentais à vida social.

É fácil perceber a ameaça social que representa esse moinho satânico. Imaginemos todas as relações sociais mercantilizadas, com todos os comportamentos submetidos a lógica dos preços. O resultado seria o fim da sociedade, já que não existiriam valores e princípios, tais como a reciprocidade e a solidariedade, capazes de dar coesão ao agrupamento de indivíduos e à sociedade.

Pois bem, Polanyi argumenta que o trabalho (as atividades humanas necessárias à própria vida), a terra (o campo no qual se planta e o solo urbano, no qual se constroem as moradias e equipamentos público necessários a vida), e o dinheiro (símbolo de troca) não são na sua essência mercadorias. Ao contrário, são bens essenciais a reprodução social. Assim, a mercantilização do trabalho, da terra e do dinheiro representaria uma grave ameaça a vida humana. Uma ordem econômica deve ser uma função da ordem social, da qual ela faz parte, e, portanto, deveria estar enraizada nos valores e princípios que fundamentam a sociedade.

Estendendo esse argumento para as cidades, pode-se dizer que o acesso ao solo urbano e a habitação são essencial para a reprodução social. Por isso, a distribuição e o uso do solo urbano e da moradia

não deveriam ocorrer sob a lógica do livre mercado, mas estar subordinado aos valores e princípios que garantissem a coesão e a justiça social. Sem isso, a própria sociedade está ameaçada.

Antes de atender a interesses econômicos e estar submetido à lógica do mercado e do lucro, a cidade é um direito coletivo, o que significa que precisa estar a serviço de toda coletividade, garantindo a proteção social e a qualidade de vida de todos e de todas. É por isso que o Fórum Nacional de Reforma Urbana defende o princípio da função social da propriedade.

A defesa do princípio da função social da propriedade, no entanto, não é resultado de uma concepção ingênua ou substantivada desse conceito. No capitalismo, o direito de propriedade, para existir e ser exercido, depende, contraditoriamente, da regulação pública e da forma não propriedade (imagine uma cidade sem espaços públicos de circulação). Em outras palavras, a própria propriedade subordinada a forma mercadoria depende, contraditoriamente, da forma não mercadoria, o que se expressa na adoção de alguma modalidade de função social da propriedade ou de utilidade pública nas normativas legais relativas à propriedade. Com efeito, as contradições decorrentes das tentativas de universalizar a forma mercadoria torna necessário organizações que ultrapassam a lógica da forma mercadoria por meio de políticas de bem estar e a desmercantilização de certos bens e serviços. Assim, bem estar social, interesse social, interesse público, função social são sempre termos em disputa.

Tudo isso se reflete no conflito entre mercantilização e desmercantilização da propriedade. A função social é uma concepção em disputa, é sempre relacional envolvendo o que se entende por comum, bem comum, interesse comum, de um lado, e de propriedade e mercadoria, de outro. Do ponto de vista dos que defendem a superação da forma mercadoria e do modo de produção capitalista, o exercício pleno da função social implicaria no fim da propriedade, ou pelo menos da propriedade na forma mercadoria capitalista. Do ponto de vista dos que defendem a ordem liberal pura, o exercício das liberdades individuais de uso da propriedade implicaria no fim da sua função social como mecanismo de acesso à cidade.

Assim, para discutir nossa concepção de função social da propriedade é necessário partir do ideário do direito à cidade.

O direito à cidade pode ser compreendido como um direito coletivo de todas as pessoas ao usufruto equitativo da cidade dentro dos princípios da justiça social e territorial, da sustentabilidade ambiental e da democracia. Ou seja, o direito à cidade envolve o direito à moradia, ao acesso à terra urbanizada, ao saneamento ambiental, a mobilidade urbana, ao trabalho, a cultura, ao lazer, a educação, a saúde e a todos os bens e serviços necessários a reprodução social com dignidade e qualidade.

O direito à cidade também envolve o direito de recriar a cidade, o direito de ter uma cidade radicalmente democrática, onde todos e todas possam participar das decisões relativas a forma como a cidade deve funcionar e ao modo de organizar a vida coletiva.

Nessa perspectiva, o FNRU defende que a função social da propriedade urbana implica na subordinação dos direitos individuais de uso da propriedade aos interesses e direitos coletivos, de forma a garantir o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. A oposição entre propriedade privada e propriedade estatal deve ser progressivamente substituída por regimes de direito comum, em especial no que se refere a terra e ao solo urbano, mas também envolvendo o conhecimento humano, que podem ser considerados bens comuns fundamentais à vida. Nesta perspectiva, devem ser adotadas formas de criação, gestão e proteção desses bens baseadas em assembleias e associações populares, em processos participativos e democráticos.

O FNRU defende também a adoção de políticas públicas que efetivem a função social da propriedade, tal como previsto na Constituição Brasileira, sobretudo através da regulação do solo urbano, na perspectiva da promoção do bem comum e da justiça social, em contraponto à lógica mercantilista que impera na produção do espaço urbano, através da implementação dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, que devem ser aplicados dentro dos princípios constitucionais. A nosso ver, entre estas políticas, destacam-se:

1. adoção, pelo poder público, de medidas de desmercantilização da moradia e do solo urbano, incluindo a limitação no número de terrenos urbanos e unidades habitacionais, evitando concentração fundiária, utilizando-se de políticas que promovam uma justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização, de forma a garantir uma cidade mais equitativa, mais democrática, plural e equilibrada ambientalmente, com acesso de todos e de todas à terra e à moradia digna;

2. a limitação do tamanho máximo dos lotes/glebas no tecido urbano e induzindo a sua utilização através de regras que promovam a redução e o controle das mais valias urbanas, e novos mecanismos públicos de financiamento de programas e projetos que qualifiquem a cidade e garantam o direito à cidade e à moradia das populações mais vulneráveis;

3. o reconhecimento, pelo poder público, da propriedade e da posse coletiva por meio de associações e cooperativas populares, as quais precisam ser potencializadas e instrumentalizadas com assessorias técnicas capazes de auxiliá-las na execução das suas ações para a defesa da sua moradia e dos territórios nos quais exercem os seus direitos sociais;

4. a mudança do procedimento legal das reintegrações de posse e das ações possessórias no caso de litígios coletivos pela posse dos imóveis urbanos e rurais, de forma a proteger os direitos humanos e coletivos de milhares de famílias ameaçadas de despejo por medidas liminares em todo Brasil;

5. a adoção, pelo poder público, de mecanismos, procedimentos e políticas que promovam a gestão e proteção da terra urbana como bem comum, por meio de processos participativos e democráticos da política e dos projetos urbanos, envolvendo assembleias locais, conselhos e conferências das cidades, de forma a garantir a progressiva institucionalização da gestão democrática das cidades.

Acreditamos que estes princípios e diretrizes são de fundamental importância para subordinar a lógica do mercado imobiliário aos valores e princípios vinculados ao ideário de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas e podem iluminar ideias mais criativas para as políticas urbanas federais do próximo governo eleito em 2018.

Referência

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

PARTE V

Retratos da produção do Direito Urbanístico

O Direito Urbanístico achado na rua

A produção social do Direito Urbanístico brasileiro nas últimas décadas está associada com a plataforma política pela reforma urbana que emerge na década de 1980, em meio ao processo de redemocratização do país.

O Movimento de Reforma Urbana, que congregou associações de moradores, movimentos populares, sindicatos e entidades profissionais, organizações não governamentais, setores da Igreja Católica e acadêmicos, foi protagonista de proposições legislativas relevantes para a configuração da nova ordem jurídico-urbanística inaugurada pela Constituição de 1988. A mais relevante dessas contribuições foi a Emenda Popular da Reforma Urbana, apresentada à Assembleia Nacional Constituinte, que resultou no Capítulo da Política Urbana. Esse documento constitui uma importante peça para a compreensão do processo político e das demandas organizadas pelos movimentos sociais urbanos à época, razão pela qual é um dos documentos históricos retratado nessa publicação.

Apresentamos também os informativos educativos sobre os conteúdos das emendas populares que foram utilizados nas plenárias e assembleias populares que se constituíram para a mobilização política no processo de discussão e elaboração da Constituição Federal (1987-1988), das Constituições Estaduais (1989) e das Leis Orgânicas Municipais (1990).

Outro documento histórico apresentado é a Emenda Popular de Assistência Jurídica elaborada para incidência no Processo Constituinte do Estado de São Paulo. O texto ilustra a contribuição, no campo da reforma urbana, de juristas e estudantes que atuavam nas assessorias jurídicas populares e nos serviços universitários de assistência jurídica e que foram responsáveis pela organização dos primeiros Encontros de Assistência Jurídica Universitária – ENAJUs. Essa emenda popular serviu de referência para as lutas que ocorreram em diversos estados em defesa da criação das Defensorias Públicas Estaduais. Também inspirou demandas para que os municípios criassem serviços próprios de Assistência Jurídica, além de propostas para a instituição de Fundos Públicos de Assistência Jurídica que fomentariam o trabalho das organizações de assessoria jurídica e advocacia popular, dos núcleos de assessoria jurídica universitária, dos escritórios modelos e das clínicas de direitos humanos.

Na sequência, trazemos a Emenda Popular apresentada à Constituinte Estadual do Rio de Janeiro, que antecipou vários dos dispositivos e instrumentos hoje presentes no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Por fim, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade também compõe o quadro de documentos históricos desta Parte V, pois simboliza com grande força a produção social do Direito Urbanístico no plano internacional. Sua elaboração ocorreu durante os históricos Fóruns Sociais Mundiais na cidade de Porto Alegre nos primeiros anos do século XXI, tendo contado com a contribuição de

movimentos e organizações sociais de inúmeros países. A Carta é marco referencial para a compreensão do direito à cidade como um direito humano no campo dos direitos coletivos e difusos. Esta Carta parte da premissa de que o direito à cidade amplia o tradicional enfoque sobre a qualidade de vida das pessoas, ultrapassando as fronteiras da casa e do bairro e propondo uma reflexão sobre a escala da cidade e do seu entorno. Situa o direito à cidade como um direito também à auto-organização e mecanismo de proteção da população vulnerável que vive nas cidades ou regiões em acelerado processo de urbanização. Isso implica em uma nova maneira de promoção, respeito, defesa e realização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais garantidos nos instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos.

O conjunto dos documentos aqui apresentados obviamente não esgota o rico processo de produção social do Direito Urbanístico nem no Brasil nem na esfera internacional. Esse é um processo dinâmico, com múltiplos atores sociais e em pleno curso. No entanto, tratam-se de referências importantes que simbolizam marcos da trajetória da ordem jurídico-urbanística atual.

PROPOSTA POPULAR DE EMENDA AO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO

REFORMA URBANA, JÁ!

DIREITO À MORADIA PARA TODOS

- FIM DA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA COM DESAPROPRIAÇÃO A BAIXO CUSTO

- GARANTIA DA PROPRIEDADE DA TERRA APÓS 3 ANOS DE POSSE (Usucapião Especial Urbano)

- FINANCIAMENTO SEM JUROS PARA CONSTRUÇÃO E COMPRA DA CASA PRÓPRIA

- LIMITAÇÃO DE 20% DA RENDA FAMILIAR NAS PRESTAÇÕES DA CASA PRÓPRIA

- CONTROLE DOS ALUGUÉIS

ACESSO DE TODOS AOS TRANSPORTES E SERVIÇOS PÚBLICOS

- FIM DO LUCRO NA EXPLORAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

- MONOPÓLIO DO GOVERNO NA OPERAÇÃO DOS TRANSPORTES E OUTROS SERVIÇOS PÚBLICOS

- LIMITAÇÃO DAS TARIFAS DO TRANSPORTE URBANO A 6% DO SALÁRIO MÍNIMO

PELA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO DA CIDADE

- ACESSO DA POPULAÇÃO ÀS INFORMAÇÕES E DECISÕES

- DIREITO DE INICIATIVA E VETO DE LEIS

Precisamos de milhões de assinaturas até o final de julho

REFORMA URBANA, JÁ!

POR QUE REFORMA URBANA?

Porque mais de 70% da população brasileira mora nas cidades. E a maior parte dela se encontra em favelas, cortiços ou loteamentos irregulares na periferia desurbanizada, já que não conseguem participar do mercado imobiliário devido ao seu baixo poder aquisitivo e ao alto preço da moradia, objeto de especulação.

A retenção de terras vazias para a valorização é uma das principais causas da marginalização da população, do acesso à moradia. Perto de 50% das áreas urbanas são mantidas vazias. Essa valorização provém dos investimentos públicos enquanto que os ganhos vão para os bolsos dos proprietários de terra.

POR QUE REFORMA URBANA?

Porque apenas uma parte da população tem acesso à infraestrutura, aos equipamentos e aos serviços públicos urbanos (água tratada, esgoto, saúde, educação, limpeza pública, comunicação, iluminação pública, transportes, etc.), enquanto a cidade é um negócio muito lucrativo para os empresários imobiliários e para os empresários de transportes.

POR QUE REFORMA URBANA?

Porque apenas poucos poderosos é que decidem sobre o crescimento das cidades e violentam seu meio ambiente.

É preciso mudar tudo isso? É preciso tornar as cidades mais justas e mais humanas.

POR QUE A EMENDA POPULAR DE REFORMA URBANA NA CONSTITUINTE?

Para romper com essa situação de carência da maioria da população e de enriquecimento de poucas com a construção e operação das cidades, movimentos populares de todo país uniram-se para elaborar e colher assinaturas da emenda de Reforma Urbana que deverá ser votada pelos constituintes.

Não espere que outros resolvam nossos problemas por nós. Assine a iniciativa popular de Reforma Urbana. Divulgue a proposta e participe do grande Movimento Nacional pela APROVAÇÃO DA REFORMA URBANA NA CONSTITUINTE.

PROPOSTA POPULAR DE EMENDA AO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO
EMENDA SOBRE: "REFORMA URBANA"

Inclua-se na Constituição Brasileira onde couber:

DOS DIREITOS URBANOS

Art. 1º Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar: I - Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como preservação do património ambiental e cultural, II - A gestão democrática da cidade.

Art. 2º O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade.

DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA URBANA

Art. 3º Para assegurar a prevalência dos direitos urbanos, o poder público disporá dos seguintes instrumentos: I - Imposto progressivo sobre imóveis; II - Imposto sobre a valorização imobiliária; III - Direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos; IV - Desapropriação por interesse social ou utilidade pública; V - Discriminação de terras públicas; VI - Tombamento de imóveis; VII - Regime especial de proteção urbanística e preservação ambiental; VIII - Concessão de direito real de uso; IX - Parcelamento e edificação compulsórios.

Parágrafo único. O imposto progressivo, o imposto sobre a valorização imobiliária e a edificação compulsória não poderão incidir sobre terreno até 300m², destinado à moradia do proprietário.

Art. 4º O direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o direito de construir, que deverá ser autorizado pelo poder público municipal.

Art. 5º A desapropriação da casa própria somente poderá ser feita em caso de evidente utilidade pública, reconhecida em juízo, e mediante plena, integral e prévia indenização em dinheiro, de cujo depósito dependerá também a imissão provisória na posse do bem.

Art. 6º O poder público, respeitado o disposto no art. 5º, pode desapropriar imóveis urbanos para fins de interesse social, mediante o pagamento de indenização, em títulos da dívida pública resgatável em 20 anos. Essa indenização será fixada até o montante cadastral do imóvel para fins tributários, descontada a valorização decorrente de investimentos públicos.

§ 1º A declaração de interesse social para fins da Reforma Urbana opera automaticamente a imissão do poder público na posse do imóvel, permitindo o registro da propriedade.

§ 2º Por interesse social entende-se a necessidade do imóvel para programas de moradia popular, para a instalação de infraestrutura, de equipamentos sociais e de transportes coletivos.

Art. 7º A desapropriação dos imóveis necessários à regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades consolidadas será feita considerando o valor histórico de aquisição do imóvel através de ação judicial, sujeita ao procedimento ordinário, e cuja sentença, depois do trânsito em julgado, valerá como título para fins de registro imobiliário.

Parágrafo único. No cálculo da indenização pelo valor histórico não serão considerados os negócios que, envolvendo os imóveis desapropriados sejam realizados subsequentemente à data das primeiras ocupações da área.

Art. 8º A valorização de imóveis urbanos que não decorra de investimentos realizados no próprio imóvel, mas que seja proveniente de investimentos

do poder público ou de terceiros poderá ser apropriada por via tributária ou outros meios.

Art. 9º Cabe ao poder público municipal exigir que o proprietário do solo urbano ocioso ou subutilizado promova seu adequado aproveitamento sob pena de submeter-se à tributação progressiva em relação ao tempo e à extensão da propriedade, sujeitar-se à desapropriação por interesse social ou ao parcelamento e edificação compulsórios.

Art. 10. À União, aos Estados e aos Municípios, visando o interesse social, cabem obrigatoriamente adotar as medidas administrativas necessárias à identificação e recuperação de terras públicas e à discriminação das terras devolutas, sendo garantida a participação das representações sindicais e associativas.

Art. 11. No exercício dos direitos urbanos consagrados no Art. 1º, todo cidadão que, não sendo proprietário urbano, detiver a posse não contestada, por três anos, de terras públicas ou privadas, cuja metragem será definida peia Poder Municipal até o limite de 300m², utilizando-a para sua moradia e de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, independente de justo título e boa fé.

§ 1º O direito de usucapião urbano não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 2º Os terrenos contínuos ocupados por dois ou mais possuidores são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente através de entidade comunitária e obedecerá procedimento sumaríssimo.

Parágrafo 3º. Ao ser proposta ação de usucapião urbano, ficarão suspensas e proibidas quaisquer ações reivindicatórias ou possessórias sobre o imóvel usucapido.

DA POLÍTICA HABITACIONAL

Art. 12º. Para assegurar a todos os cidadãos o direito à moradia, fica o poder público obrigado a formular políticas habitacionais que permitam: I - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas em regime de posse ou em condições de sub-habitação; II - acesso a programas públicos de habitação de aluguel ou a financiamento público para aquisição ou construção de habitação própria, III - regulação do Mercado imobiliário urbano e proteção ao inquilinato, com a fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis residenciais; IV - assessoria técnica à construção da casa própria.

Art. 13º. Compete ao poder público garantir a destinação de recursos orçamentários a fundo perdido para a implantação de habitação de interesse social.

Parágrafo único. É proibida a aplicação de recursos públicos ou sob administração pública para financiar investimentos privados assim como a intermediação financeira na obtenção e transferência de recursos destinados a programa de habitação de interesse social.

Art. 14°. Lei Federal disporá sobre a criação e a manutenção de agência que coordenará as políticas gerais de habitação.

§ 1º As políticas e projetos habitacionais serão implementadas pelo Município de forma descentralizada, cabendo o controle direto da aplicação dos recursos à população, através de suas entidades representativas.

§ 2º Nas aplicações para compra ou construção de habitação popular não haverá qualquer incidência de encargos financeiros.

§ 3º Os contratos de compra, venda, cessão, aluguel de imóveis urbanos terão seu pagamento e forma de reajuste fixados em moeda corrente, sendo vedado o uso de qualquer moeda fiscal ou cambial.

§ 4º As prestações mensais referentes a empréstimos para a compra ou construção de habitação própria não poderão comprometer mais de 20% dos rendimentos familiares.

Art. 15º. Os índices de reajuste do aluguel residencial e do pagamento das prestações e os débitos de financiamento dos imóveis serão atualizados com periodicidade mínima de 12 (doze) meses, tendo como limite máximo o índice de variação salarial.

DO TRANSPORTE E SERVIÇOS PÚBLICOS

Art.16º. A prestação dos serviços públicos é monopólio do poder público e será realizado através da administração direta e indireta.

Parágrafo único. Lei ordinária regulamentará o disposto neste artigo, ficando desde já vedado todo e qualquer uso de recursos públicos para subsidiar serviços públicos operados pela iniciativa privada.

Art. 17º. As tarifas dos serviços de transportes coletivos urbanos serão fixadas de modo que a despesa dos usuários não ultrapasse 6% do salário mínimo mensal.

§ 1º Lei ordinária disporá sobre a criação de um fundo de transportes, administrado pelos municípios e Estado para cobertura da diferença entre o custo do transporte e o valor da tarifa paga pelo usuário.

§ 2º No reajuste de tarifas de serviços públicos será observada a autorização legislativa e garantida a ampla divulgação dos elementos inerentes ao cálculo tarifário.

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 18º. Na elaboração e implantação de plano de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão dos serviços públicos, o poder municipal deverá garantir a aprovação pelo legislativo e a participação da Comunidade através de suas entidades representativas, utilizando-se de: audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo, conselhos comunitários e plebiscito ou referendo popular.

Art. 19º. Fica assegurada a iniciativa popular de leis no âmbito municipal, relativas à vida urbana, mediante proposta articulada e justificada de cidadãos eleitores em número equivalente a 0,5% do colégio eleitoral.

Art. 20º. É assegurado a um conjunto de cidadãos, que represente 5% (cinco por cento) do eleitorado municipal, suspender, através do veto popular, a execução de lei urbana promulgada que contrarie os interesses da população.

Parágrafo único. A lei, objeto de veto, deverá, automaticamente, ser submetida a referendo popular.

Art. 21º. Fica assegurado o amplo acesso da população às informações sobre planos de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão dos serviços públicos.

Art. 22º. Na falta da lei, que trate da questão urbana, para tornar eficaz uma norma constitucional, o Ministério Público ou qualquer interessado pode requerer ao Judiciário que determine a aplicação direta da norma, ou, se for o caso, a sua regulamentação pelo Poder Legislativo.

Parágrafo único. A decisão favorável do Judiciário tem força de coisa julgada, a partir de sua publicação.

Art. 23º. O descumprimento dos preceitos estabelecidos neste capítulo sujeitará a administração pública à ação própria, e implicará na responsabilidade penal e civil da autoridade a quem se possa imputar a omissão.

PROPOSTA DE EMENDA DO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - EMENTA

Inclua-se, onde couber, no projeto de Constituição Estadual

DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA

Art. Compete ao Estado prestar assistência jurídica integral e gratuita, em todos os graus, aos necessitados, na forma dos artigos 5. LXXIC e 134 da Constituição Federal.

Art. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica plena e a defesa, em todos os graus e instâncias, dos direitos e interesses dos necessitados.

Art. A Defensoria Pública promoverá, em juízo e fora dele, a defesa dos direitos e garantias fundamentais dos setores desfavorecidos da população, combatendo as causas de marginalização integrando esses grupos no convívio social, nos termos da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para o exercício de suas funções, a Defensoria Pública contará com quadro técnico interdisciplinar na forma da Lei.

Art. Ao Defensor Público Geral caberá, de ofício ou mediante provocação de qualquer cidadão, nos termos do artigo 125, § 2º da Constituição Federal, arguir perante o Tribunal de Justiça a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais, diante desta Constituição.

Art. Lei complementar organizará a Defensoria Pública em entrâncias, obedecidos os seguintes princípios:

I - Conselho Superior de Defensoria Pública, presidido pelo Defensor Público Geral, será constituído pelos seguintes membros:

a) representantes de carreira eleitos em escrutínio secreto;
b) representantes populares;
c) representantes do quadro técnico interdisciplinar.

II - Nomeação do Defensor Público Geral pelo Governador do Estado, com mandato de dois anos, dentre os defensores públicos em atividade, indicados em lista tríplice pelo Conselho Superior.

III - Formulação e publicação, a cargo do Conselho Superior, de um plano bienal de política de implementação dos direitos e garantias fundamentais do cidadão e dos setores desfavorecidos da comunidade, no âmbito da competência da defensoria pública.

IV - Após a publicação na Imprensa Oficial do plano bienal da política da Defensoria Pública, as entidades representativas da sociedade civil terão o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de emendas aditivas ou supressivas.

V - Proibição do exercício da advocacia fora das atribuições institucionais, assegurada a fixação de vencimentos em níveis isonômicos aos das carreiras previstas no Título IV, de conformidade com os artigos 37, XII e 39, § 1º da Constituição Federal.

VI - Garantia de independência funcional e inamovibilidade, ressalvada a remoção compulsória para igual entrância, somente com fundamento em conveniência do serviço público, mediante representação do Defensor Público Geral do Estado e aprovação do Conselho Superior, assegurada ampla defesa.

VII - Autonomia financeira e administrativa da instituição, com dotação orçamentária própria.

VIII - A criação de cargos de defensores públicos atenderá, no mínimo, ao número de Varas da Organização Judiciária do Estado.

Art. Compete à Defensoria Pública promover ação civil pública para proteção do patrimônio público e social do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Art. Estado e Municípios, para garantir serviços públicos de assistência jurídica plena, além de utilizar os seus próprios recursos, deverão mediante convênio, subsidiar os Departamentos Jurídicos e Escritórios – Modelos existentes nas Faculdades de Direito e nas Entidades sem fins lucrativos que tenham por finalidade a prestação desses serviços.

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. O Fundo de Assistência Judiciária, criado pela Lei 4.476/84, passa a denominar-se Fundo da Defensoria Pública, atribuído exclusivamente à Defensoria Pública, que o administrará de acordo com as exigências de material e pessoal da instituição.

Parágrafo único. Os compromissos e obrigações assumidos anteriormente à promulgação desta Carta, com base no Fundo de Assistência Judiciária, serão cumpridos até seu término, ficando a critério do Conselho Superior da Defensoria Pública a conveniência de sua renovação.

Art. A estrutura física da Procuradoria de Assistência Judiciária, prédios e material de trabalho, passa a integrar o patrimônio da Defensoria Pública do Estado. O pessoal administrativo da Procuradoria de Assistência Judiciária, sem prejuízos de seus direitos, fica incorporado aos respectivos quadros e funções.

Art. A Lei Orgânica da Defensoria Pública será editada no prazo de cento e vinte dias a contar da promulgação desta Constituição.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A realidade brasileira é bastante caótica no que tange ao acesso da grande maioria da população à defesa de seus direitos, quer judicial, quer extrajudicialmente. O quadro é de uma absoluta carência dos cidadãos cujos direitos (individuais e coletivos) são cada vez mais violados e que, de forma diretamente proporcional, se veem cada vez menos possibilitados de os defender, o que já se concretizou como um círculo vicioso de aumento de demanda e escassez de solução, daí a necessidade de que essa população possa contar com uma efetiva assistência jurídica que modifique essa que tem se garantido no tempo, em prejuízo da maioria dos cidadãos brasileiros.

Entendemos que as Defensorias Públicas devem ser órgãos instituídos para, de forma competente e legítima, defender os direitos e garantias fundamentais dos setores desfavorecidos, em juízo e fora dele, objetivando, inclusive, a integração desses setores no convívio social, ou sejam devem ser órgãos promotores de uma nova prática de Assistência Jurídica. Para tanto, há que se garantir que tais órgãos sejam autônomos, tanto na gerência de seus recursos, como na elaboração de seus planos políticos de atuação, de forma a se modificar a inconcebível realidade de nossa população, que hoje se vê à margem de um sistema de defesa de somente "determinados" direitos.

E há que se garantir também a efetiva participação popular junto à administração dos mesmos, vez que da população, de suas necessidades, fluirá o trabalho de defesa plena dos direitos dos necessitados, em todos os graus.

Daí a fundamental importância da proposta ora apresentada pela presente Emenda Popular à Constituinte Estadual de São Paulo.

PROPOSTA POPULAR DE EMENDA AO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

REFORMA URBANA, JÁ!

DIREITO À CIDADE PARA TODOS

- DEFINE A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE COMO DIREITO À MORADIA, TRANSPORTE PÚBLICO, SANEAMENTO, EDUCAÇÃO, SAÚDE, LAZER, SEGURANÇA E PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

- ESTABELECE OS MEIOS PARA ASSEGURAR O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PRPRIEDADE E IMPEDIR A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

- CONDICIONA A POLÍTICA URBANA EXECUTADA PELO ESTADO E MUNICÍPIOS À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

PREVISÃO DE MECANISMOS PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO DA CIDADE

Assegurar a participação da comunidade na:

- URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS ONDE ESTEJAM SITUADAS A POPULAÇÃO FAVELADA E DE BAIXA RENDA.

- ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE LEI

- ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DA CIDADE

- ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO E DE PLANOS E PROJETOS DE HABITAÇÃO E TRANSPORTE

DIREITO À MORADIA

OBRIGA O ESTADO E MUNICÍPIOS NA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS DE CONSTRUÇÃO DE MORADIA VISANDO GARANTIR CONDIÇÕES HABITACIONAIS DIGNAS DE PESSOA HUMANA, SANEAMENTO BÁSICO E ACESSO A TRANSPORTE.

AOS MORADORES DO CORTIÇO

POSSIBILITA AO ESTADO E MUNICÍPIOS APLICAÇÃO DE PENA AO PROPRIETÁRIO OU INTERMEDIÁRIO QUE COMETE ABUSO DE DIREITO CONTRA OS MORADORES DE CORTIÇO.

AOS MORADORES DE FAVELA

ESTABELECE PARA O USUCAPIÃO URBANO O PROCEDIMENTO SUMARÍSSIMO PARA AGILIZAR NA JUSTIÇA O RECONHECIMENTO DO DIREITO DOS MORADORES DE FAVELA DE ÁREA PARTICULAR QUE ESTÃO NA POSSE DO IMÓVEL HÁ PELO MENOS 5 ANOS.

CONFERE À DEFENSORIA PÚBLICA ÓRGÃO COMPETENTE PARA PRESTAR ASSISTÊNCIA JURÍDICA À POPULAÇÃO NECESSITADA E RESPONSABILIDADE DE PROMOVER AS AÇÕES DE USUCAPIÃO URBANO.

DETERMINA A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO COMO FORMA DE REGULARIZAR A POSSE DA TERRA DOS MORADORES DE FAVELA SITUADAS EM ÁREAS PÚBLICAS.

REFORMA URBANA, JÁ!

POR QUE REFORMA URBANA?

Porque só no Estado de São Paulo mais de 90% da população mora nas cidades. A maior parte delas se encontra em favelas, cortiços ou loteamentos irregulares na periferia desurbanizada, já que não consegue participar do mercado imobiliário devido ao seu baixo poder aquisitivo e ao alto preço da moradia, objeto de especulação.

A retenção de terras vazias para a valorização é uma das principais causas da marginalização da população do acesso à moradia. Perto de 50% das áreas urbanas são mantidas vazias. Essa valorização provém dos investimentos públicos enquanto que os ganhos vão para os bolsos dos proprietários de terra.

Precisamos de milhares de ASSINATURAS até 29/05/89

PROPOSTA POPULAR DE EMENDA AO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

TÍTULO VII
DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

CAPÍTULO II
DA POLÍTICA URBANA

Art. 185. A política urbana a ser formulada pelos municípios e pelo Estado, onde couber, atenderá o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

§ 1° As funções sociais da cidade são compreendidas como o direito de todos os cidadãos de acesso a moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás, abastecimento, iluminação pública, saúde, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural.

§ 2° A execução da política urbana está condicionada às funções sociais da cidade e ao estado social de necessidade.

§ 3° O exercício do direito de propriedade atenderá a sua função social quando condicionado às funções sociais da cidade e às exigências do Plano Diretor, e sua utilização respeita a legislação urbanística estabelecida e não provoca danos ao patrimônio cultural e ambiental.

§ 4° Aos municípios, nas leis orgânicas e nos planos diretores, caberá submeter o direito de construir aos princípios previstos neste artigo.

Art. 166. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as áreas urbanas de mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1° O Plano Diretor é parte integrante de um processo contínuo de planejamento a ser conduzido pelas Prefeituras Municipais, abrangendo a totalidade do território do município e contendo diretrizes de uso e ocupação do solo, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras e administrativas.

§ 2° É atribuição exclusiva da Prefeitura Municipal, através de seu órgão técnico, a elaboração do Plano Diretor e a condução de sua posterior implementação.

§ 3° As intervenções de órgãos federais, estaduais e municipais deverão estar de acordo com as diretrizes definidas pelo Plano Diretor.

§ 4° É garantida a participação popular através de entidades representativas da comunidade, nas fases de elaboração e Implementação do Plano Diretor, em Conselhos Municipais Deliberativos, a serem definidos em lei.

§ 5 ° As áreas urbanas com população inferior a vinte mil habitantes elaborarão, com a participação das comunidades, diretrizes gerais de ocupação do território que garantam, através de lei, as funções sociais da cidade e da propriedade, definindo áreas preferenciais de urbanização, regras de uso e ocupação do solo, estrutura e perímetro urbano.

Art. 187. Para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, o Poder Público poderá utilizar os seguintes instrumentos:

I - Tributários e Financeiros:

a) imposto predial e territorial urbano progressivo e diferenciado por zonas ou outros critérios de ocupação e uso do solo;
b) taxas e tarifas diferenciadas por zonas, segundo os serviços públicos oferecidos;
c) contribuição de melhoria;
d) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
e) fundos destinados ao desenvolvimento urbano.

II - Institutos Jurídicos, tais como:

a) discriminação de terras públicas;
b) desapropriação;
c) parcelamento ou edificação compulsórios;
d) servidão administrativa;
e) restrição administrativa;
f) tombamento de imóveis;
g) declaração de área de preservação ou proteção ambiental;
h) cessão ou concessão de uso;
i) medidas previstas no art. 182, § 4.0, da Constituição Federal.

Art. 188. O imposto progressivo, a contribuição de melhoria e a edificação compulsória não poderão incidir sobre terreno de até 250m², destinado a moradia de proprietário que não tenha outro imóvel.

Art. 189. O direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o direito de construir, cujo exercido deverá ser autorizado pelo Poder Público, segundo os critérios que forem estabelecidos em lel municipal.

Art. 190. O abuso de direito pelo proprietário urbano acarretará, além das sanções administrativas, as sanções civis e criminais, conforme definido em lel.

Art. 191. As terras públicas não utilizadas ou subutilizadas e as discriminadas serão prioritariamente destinadas a assentamentos de população de baixa renda e à Instalação de equipamentos coletivos.

§ 1° É obrigação do Estado e dos Municípios manter atualizados os respectivos cadastros Imobiliários e de terras públicas.

§ 2° Nos assentamentos em terras públicas e ocupadas por população de baixa renda ou em terras não utilizadas ou subutilizadas, o domínio ou a concessão real de uso será concedido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independente de estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

Art. 192. Nas ações de usucapião especial (Art. 183 da Constituição Federal), obedecer-se-á ao procedimento sumaríssimo.

Art. 193. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os municípios assegurarão:

I - A urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, na forma da lei;

II - A regularização dos loteamentos clandestinos, abandonados ou não titulados;

III - A participação ativa das respectivas entidades representativas da comunidade no estudo, encaminhamento e na solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes;

IV - A preservação das áreas de exploração agrícola e pecuária e o estimulo a essas atividades primárias;

V - A preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural,

VI - A criação de área de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilização pública;

VII - Especialmente às pessoas portadoras de deficiência, o livre acesso a edifícios públicos e particulares de freqüência aberta ao público e a logradouros públicos, mediante a eliminação de barreiras arquitetônicas e ambientais.

Art. 194 - Aplicar-se-á aos requerimentos e projetos de parcelamento, construções, edificações e obras em geral a legislação vigente na data da decisão concessiva ou denegatória da licença.

Parágrafo único. Os direitos decorrentes da concessão de licença cessarão na ocorrência de qualquer das três condições:

I - Não complementação das fundações da edificação em 18 (deZoito) meses, a contar da data de aprovação do projeto;

II - Não conclusão das obras constantes do projeto aprovado em 36 (trinta e seis) meses, a contar da data de sua aprovação;

III - Não conclusão das obras constantes do projeto de loteamento aprovado em 24 (vinte e quatro) meses, a contar da data de sua aprovação;

Art. 195. A lei municipal, de cujo processo de elaboração as entidades da comunidade local participarão, disporá sobre o macrozoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as construções e edificações, a proteção ao ambiente, o licenciamento e a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do Plano Diretor.

Parágrafo único. As praias, como bens de uso comum, deverão ser preservadas de qualquer forma de obstáculos, como construções ou muros, até uma faixa de no mínimo 60 (sessenta) metros, contados a partir da linha da maré cheia.

Art. 196. O ato de reconhecimento de logradouro de uso da população não importa aceitação de obra ou aprovação de parcelamento do solo, nem dispensa das obrigações previstas na legislação os proprietários, loteadores e demais responsáveis.

Parágrafo único. A prestação dos serviços públicos à comunidade de baixa renda independerá do reconhecimento de seus logradouros e da regularização urbanística ou registraria das áreas e de suas edificações ou construções.

Art. 197. Incumbe ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana, em especial as de saneamento básico e transporte, assegurando-se sempre um nível compatível com a dignidade da pessoa humana.

§ 1° As moradias populares poderão, quando necessário, ser construídas em área com limite mínimo de 60m² por lote.

§ 2° O Poder Público dará apoio à criação de cooperativas e outras formas de organização que tenham por objetivo a realização de programas de habitação popular.

Art. 198. Na elaboração dos respectivos orçamentos e dos planos plurianuais, o Estado e os Municípios deverão prever as dotações necessárias à concretização dos direitos estabelecidos neste capítulo.

Art. 199. Fica assegurado o amplo acesso da população às informações sobre cadastro atualizado das terras públicas e planos de desenvolvimento urbanos e regionais, agrícolas, localizações industriais, projetos de infraestrutura e Informações referentes à gestão dos serviços públicos.

Art. 200. Na elaboração, implantação e gestão de políticas habitacionais, de serviços públicos, de desenvolvimento industrial e turístiCos, bem como dos orçamentos, o Poder Executivo deverá submeter as propostas ao legislativo e à comunidade, através de suas entidades representativas, valendo-se de audiências públicas, conselhos estaduais, plebiscitos e referendos populares.

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 1° O Plano Diretor deverá ser elaborado e aprovado após a promulgação da Lei Orgânica.

Art. 2° O Estado deverá criar, através de lei, e implantar, no prazo de 2 (dois) anos, contando a partir da promulgação desta Constituição, o instituto de Terras do Rio de Janeiro, que deverá manter cadastro atualizado das terras de seu território à disposição de qualquer cidadão.

Parágrafo único. Os Municípios participarão dos levantamentos de dados relativos às terras sob sua jurisdição, e através de órgão garantirão aos Interessados pleno acesso às informações.

Art. 3.° O Estado e o município do Rio de Janeiro deverão, no prazo de um ano, praticar os atos necessários à transferência dos bens que se tornaram municipais com a fusão dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

PROPOSTA POPULAR DE EMENDA AO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

POLÍTICA URBANA

Entidades que apoiam a proposta: FAMERJ, FAFERJ, IAB, SARJ, SENGE, AGB, FASE, ANSUR, CEDAC, AJUP, PASTORAL DE FAVELAS, CDDBHR, Ippur/UFRJ, ASSOCIAÇÃO DE MORADIRES DE SANTA RITA (CAMPO GRANDE), ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DE SÃO VITOR (CAMPO GRANDE), ANBAR (ARQUEOLOGIA), ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CENTRO DE CAMPO GRANDE, ABM (SÃO JOÃO DE MERITI), COORDENAÇÃO ZONAL DE JACAREPAGUÁ.

Subscrevemos a proposta reproduzida no anexo da presente folha, a ser apresentada à Assembleia Estadual Constituinte/RJ, nos termos do artigo 29 de seu Regimento Interno como Emenda, onde couber, ao Projeto de Constituição, sem prejuízo de alguns de seus itens já terem sido incorporados ao Projeto.

Carta Mundial pelo Direito à Cidade

Publicado em: 12/06/2006
Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006

Carta Mundial pelo Direito à Cidade
Fórum Social das Américas – Quito – Julho 2004
Fórum Mundial Urbano – Barcelona – Setembro 2004
V Fórum Social Mundial – Porto Alegre – Janeiro 2005

Preâmbulo

Iniciamos este novo milênio com a metade da população vivendo nas cidades. Segundo as previsões, em 2050 a taxa de urbanização no mundo chegará a 65%. As cidades são, potencialmente, territórios com grande riqueza e diversidade econômica, ambiental, política e cultural. O modo de vida urbano interfere diretamente sobre o modo em que estabelecemos vínculos com nossos semelhantes e com o território.

Entretanto, no sentido contrário a tais potenciais, os modelos de desenvolvimento implementados na maioria dos países empobrecidos se caracterizam por estabelecer níveis de concentração de renda e poder que geram pobreza e exclusão, contribuem para a depredação do meio ambiente, aceleram os processos migratórios e de urbanização, a segregação social e espacial e a privatização dos bens comuns e do espaço público. Esses processos favorecem a proliferação de grandes áreas urbanas em condições de pobreza, precariedade e vulnerabilidade diante dos riscos naturais.

As cidades estão distantes de oferecerem condições e oportunidades equitativas aos seus habitantes. A população urbana, em sua maioria, está privada ou limitada – em virtude de suas características econômicas, sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade – de satisfazer suas necessidades básicas. Contribuem para isso as políticas públicas que, ao desconhecer os aportes dos processos de produção popular para a construção das cidades e da cidadania, violentam a vida urbana. Graves conseqüências resultam desse processo, como os despejos massivos, a segregação e a conseqüente deterioração da convivência social. Este contexto favorece o surgimento de lutas urbanas que, devido a seu significado social e político, ainda são fragmentadas e incapazes de produzir mudanças significativas no modelo de desenvolvimento vigente.

Frente a essa realidade e à necessidade de fazer frente a essas tendências, organizações e movimentos articulados desde o Fórum Social Mundial de 2001, tem discutido e assumido o desafio de construir um modelo sustentável de sociedade e vida urbana, baseado nos princípios da solidariedade, liberdade, igualdade, dignidade e justiça social, e fundamentado no respeito às diferenças culturais urbanas e o equilíbrio entre o urbano e o rural. Desde então, um conjunto de movimentos populares, organizações

não governamentais, associações de profissionais, fóruns e redes nacionais e internacionais da sociedade civil comprometidas com as lutas sociais por cidades mais justas, democráticas, humanas e sustentáveis vêm construindo uma Carta Mundial pelo Direito à Cidade que estabeleça os compromissos e medidas que devem ser assumidos pela sociedade civil, pelos governos locais e nacionais, parlamentares e pelos organismos internacionais para que todas as pessoas vivam com dignidade em nossas cidades.

O Direito à Cidade amplia o tradicional enfoque sobre a melhora da qualidade de vida das pessoas centrado na moradia e no bairro até abarcar a qualidade de vida à escala da cidade e de seu entorno rural, como um mecanismo de proteção da população que vive nas cidades ou regiões em acelerado processo de urbanização. Isso implica em enfatizar uma nova maneira de promoção, respeito, defesa e realização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais garantidos nos instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos.

Na cidade e seu entorno rural, a correlação entre esses direitos e a necessária contrapartida de deveres é exigível de acordo com as diferentes responsabilidades e situações socioeconômicas de seus habitantes, como forma de promover a justa distribuição dos benefícios e responsabilidades resultantes do processo de urbanização; o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade; a distribuição da renda urbana; a democratização do acesso à terra e aos serviços públicos para todos os cidadãos, especialmente àqueles com menos recursos econômicos ou em situação de vulnerabilidade.

Por sua origem e significado social, a Carta Mundial do Direito à Cidade é, antes de tudo, um instrumento dirigido ao fortalecimento dos processos, reivindicações e lutas urbanas. Está chamado a constituir-se em plataforma capaz de articular os esforços de todos aqueles atores – públicos, sociais e privados – interessados em dar plena vigência e efetividade a esse novo direito humano mediante sua promoção, reconhecimento legal, implementação, regulação e prática.

Parte I. Disposições Gerais

Artigo I. Direito à cidade

1. Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como preservar a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas estabelecidos nessa Carta.

2. O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos

integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes.

O território das cidades e seu entorno rural também é espaço e lugar de exercício e cumprimento de direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades que brindam as cidades. Por isso o Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais, à participação no planejamento e gestão urbanos e à herança histórica e cultural.

3. A cidade é um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes.

4. Para os efeitos dessa Carta, o conceito de cidade possui duas acepções. Por seu caráter físico, a cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano. Inclui tanto o espaço urbano como o entorno rural ou semirrural que forma parte de seu território. Como espaço político, a cidade é o conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral.

5. Para os efeitos desta carta se consideram cidadãos(ãs) todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória as cidades.

6. As cidades, em corresponsabilidade com as autoridades nacionais, devem adotar todas as medidas necessárias, até o máximo de recursos de que disponha, para alcançar progressivamente, por todos os meios apropriados e com a adoção de medidas legislativas e normativas, a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Assim as cidades, mediante o ajuste de seu marco legislativo aos tratados internacionais, devem ditar as disposições legislativas o de outro caráter para tornar efetivos os direitos civis e políticos previstos nessa Carta.

Artigo II. Princípios e fundamentos estratégicos do direito à cidade

1. Exercício pleno da cidadania e gestão democrática da cidade:

   1.1 As cidades devem ser um espaço de realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem estar coletivo de todas as pessoas, em condições de igualdade, equidade e justiça, assim como o pleno respeito a produção social do habitat. Todas as pessoas têm direito de encontrar nas cidades as condições necessárias para a sua realização política, econômica, cultural, social e ecológica, assumindo o dever de solidariedade.

   1.2 Todas as pessoas têm direito a participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição, implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares.

2. Função social da cidade e da propriedade urbana:

   2.1 Como fim principal, a cidade deve exercer uma função social, garantindo a todos seus habitantes o usufruto pleno dos recursos que a mesma oferece. Isso significa que deve assumir a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana no seu conjunto, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica para garantir o bem estar de todos os habitantes, em harmonia com a natureza, para hoje e para as futuras gerações.

   2.2 Os espaços e bens públicos e privados da cidade e dos cidadãos(ãs) devem ser utilizados priorizando o interesse social, cultural e ambiental. Todos os cidadãos(ãs) têm direito a participar da propriedade do território urbano dentro de parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis. Na formulação e implementação de políticas urbanas deve ser promovido o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço e do solo urbano, em condições seguras e com equidade entre os gêneros.

   2.3 As cidades devem promulgar legislação adequada e estabelecer mecanismos e sanções destinados a garantir o pleno aproveitamento de solo urbano e de imóveis públicos e privados não edificados, não utilizados, subutilizados ou não ocupados, para o cumprimento da função social da propriedade.

   2.4 Na formulação e implementação das políticas urbanas deve prevalecer o interesse social e cultural coletivo sobre o direito individual de propriedade e sobre os interesses especulativos.

   2.5 As cidades devem inibir a especulação imobiliária mediante a adoção de normas urbanas para uma justa distribuição dos ônus e benefícios gerados pelo processo de urbanização e a adequação de todos os instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano equitativo e sustentável. As rendas extraordinárias (mais-valias) geradas pelo investimento público – atualmente capturadas por empresas imobiliárias e por particulares – devem ser gestionadas em favor de programas

sociais que garantam o direito à moradia e a uma vida digna aos setores em condições precárias e em situação de risco.

3. Igualdade, não discriminação:

3.1 Os direitos enunciados nesta Carta devem ser garantidos a todas as pessoas que habitem de forma permanente ou transitória as cidades sem nenhuma discriminação.

3.2 As cidades devem assumir os compromissos adquiridos com respeito à implementação de políticas públicas que garantam a igualdade de oportunidades para as mulheres nas cidades, expressas na Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), e nas Conferencias de Meio Ambiente (1992), Beijing (1995) e Habitat II (1996), dentre outras. Para isso, se deve fixar os recursos necessários nos orçamentos governamentais para a efetivação destas políticas e para estabelecer mecanismos e indicadores qualitativos e quantitativos para o monitoramento de seu cumprimento no tempo.

4. Proteção especial de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade:

4.1 Os grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade têm direito a medidas especiais de proteção e integração, de distribuição de recursos, de acesso aos serviços essenciais e de não-discriminação. Para os efeitos dessa Carta se consideram vulneráveis as pessoas e grupos em situação de pobreza, em risco ambiental (ameaçados por desastres naturais), vítimas de violência, com incapacidades, migrantes forcados, refugiados e todo grupo que, segundo a realidade de cada cidade, esteja em situação de desvantagem em relação aos demais habitantes. Nestes grupos, por sua vez, serão objeto prioritário de atenção os idosos, as mulheres, em especial as chefes de família, e as crianças.

4.2 As cidades, mediante políticas de afirmação positiva dos grupos vulneráveis devem suprimir os obstáculos de ordem política, econômica, social e cultural que limitem a liberdade, equidade e igualdade dos cidadãos(ãs) e que impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e sua efetiva participação política, econômica, cultural e social da cidade.

5. Compromisso social do setor privado

As cidades devem promover que os agentes do setor privado participem em programas sociais e empreendimentos econômicos com a finalidade de desenvolver a solidariedade e a plena igualdade entre os habitantes de acordo com os princípios previstos nesta Carta.

6. Impulsos à economia solidária e a POLÍTICAS impositivas e PROGRESSIVAS.

As cidades devem promover e valorizar as condições políticas e econômicas necessárias para garantir programas de economia solidária e sistemas impositivos progressivos que assegurem uma justa distribuição dos recursos e fundos necessários para a implementação de políticas sociais.

Parte II. Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade

Artigo III. Planejamento e gestão da cidade

1. As cidades se comprometem a constituir espaços institucionalizados para a participação ampla, direta, equitativa e democrática dos cidadãos(ãs) no processo de planejamento, elaboração, aprovação, gestão e avaliação de políticas e orçamentos públicos. Deve ser garantido o funcionamento de órgãos colegiados, audiências, conferencias, consultas e debates públicos, assim como permitir e reconhecer os processos de iniciativa popular na proposição de projetos de lei e de planos de desenvolvimento urbano.

2. As cidades, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, devem formular e aplicar políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção, que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do império da lei, da devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, transparência e a obrigação de prestar contas.

3. As cidades, para salvaguardar o princípio da transparência, devem organizar a estrutura administrativa de modo que garanta a efetiva responsabilidade de seus governantes frente aos(às) cidadãos(ãs), assim como a responsabilidade da administração municipal perante os demais níveis de governo e os organismos e instâncias regionais e internacionais de direitos humanos.

Artigo IV. Produção social do habitat

As cidades devem estabelecer mecanismos institucionais e desenvolver os instrumentos jurídicos, financeiros, administrativos, programáticos, fiscais, tecnológicos e de capacitação necessários para apoiar as diversas modalidades de produção social do habitat e da habitação, com especial atenção aos processos autogestionários, tanto individuais e familiares quanto coletivamente organizados.

Artigo V. Desenvolvimento urbano equitativo e sustentável

1. As cidades devem desenvolver um planejamento, regulação e gestão urbano- ambiental que garantam o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a proteção do patrimônio natural, histórico, arquitetônico, cultural e artístico; que impeça a segregação e a exclusão territorial; que priorize a produção social do hábitat e a função social da cidade e da propriedade. Para tanto, as cidades devem adotar medidas que conduzam a uma cidade integrada e eqüitativa.

2. O Planejamento da cidade e os programas e projetos setoriais deverão integrar o tema da seguridade urbana como um atributo do espaço público.

Artigo VI. Direito à informação pública

1. Toda pessoa tem direito de solicitar e receber informação completa, veraz, adequada e oportuna com relação à atividade administrativa e financeira de qualquer órgão pertencente à administração da cidade, ao Poder Legislativo ou Judicial, e das empresas e sociedades privadas ou mistas que prestem serviços públicos.

2. Os funcionários do governo da cidade ou do setor privado devem gerar ou produzir a informação requerida quanto à sua área de competência em um tempo mínimo mesmo que não disponham das mesmas no momento do pedido. O único limite ao acesso à informação pública é o respeito ao direito de intimidade das pessoas.

3. As cidades devem garantir mecanismos para que todas as pessoas acessem a uma informação pública eficaz e transparente. Para tanto devem promover o acesso de todos os setores da população às novas tecnologias de informação, sua aprendizagem e atualização periódica.

4. Toda a pessoa ou grupo organizado, em especial os que auto produzem sua moradia e outros componentes do habitat, têm direito a obter informações sobre a disponibilidade e localização de solo adequado, sobre programas habitacionais que se desenvolvem na cidade e sobre os instrumentos de apoio disponíveis.

Artigo VII. Liberdade e integridade

Todas as pessoas têm o direito à liberdade e à integridade, tanto física como espiritual. As cidades se comprometem a estabelecer garantias de proteção que assegurem que esses direitos não sejam violados por indivíduos ou instituições de qualquer natureza.

Artigo VIII. Participação política

1. Todos(as) os(as) cidadãos(ãs) têm direito à participação na vida política local mediante a eleição livre e democrática dos representantes locais, assim como em todas as decisões que afetem as políticas locais de planejamento, produção, renovação, melhoramento e gestão da cidade.

2. As cidades deverão garantir o direito a eleições livres e democráticas dos representantes locais, a realização de plebiscitos e iniciativas legislativas populares e o acesso eqüitativo aos debates e audiências públicas nos temas relativos à cidade.

3. As cidades devem implementar políticas afirmativas de cotas para representação e participação política das mulheres e minorias em todas as instancias locais eletivas e de definição de suas políticas públicas, orçamentos e programas.

Artigo IX. Direito de associação, reunião e manifestação e uso democrático do espaço público urbano

Todas as pessoas têm direito de associação, reunião e manifestação. As cidades devem dispor e garantir espaços públicos para esse efeito.

Artigo X. Direito à justiça

1. As cidades devem adotar medidas destinadas a melhorar o acesso de todas as pessoas ao direito e a justiça.

2. As cidades devem fomentar a resolução dos conflitos civis, penais, administrativos e trabalhistas mediante a implementação de mecanismos públicos de conciliação, transação, mediação e arbitragem.

3. As cidades devem garantir o acesso ao serviço de justiça estabelecendo políticas especiais em favor dos grupos vulneráveis da população e fortalecendo os sistemas de defesa pública gratuita.

Artigo XI. Direito à segurança pública e à convivência pacífica solidária e multicultural

1. As cidades devem criar condições para a segurança pública, a convivência pacífica, o desenvolvimento coletivo e o exercício da solidariedade. Para tanto devem garantir o pleno usufruto da cidade, respeitando a diversidade e preservando a memória e a identidade cultural de todos(as) os(as) cidadãos(ãs) sem discriminação alguma.

2. As forças de segurança têm entre suas principais missões o respeito e proteção dos direitos dos(as) cidadãos(ãs). As cidades devem garantir que as forças de segurança pública sob suas ordens somente exerçam o uso da força estritamente de acordo com as previsões legais e com controle democrático.

3. As cidades devem garantir a participação de todos os cidadãos(ãs) no controle e avaliação das forças de segurança.

Parte III. Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades

Artigo XII. Direito à água, ao acesso e à administração dos serviços públicos domiciares e urbanos

1. As cidades devem garantir a todos(as) os(as) cidadãos(ãs) o acesso permanente aos serviços públicos de água potável, saneamento, coleta de lixo, fontes de energia e telecomunicações, assim como aos equipamentos de saúde, educação e reCreação, em co-responsabilidade com outros organismos públicos ou privados de acordo com o marco jurídico do direito internacional e de cada país.

2. As cidades devem garantir – ainda quando se tenha privatizado a gestão dos serviços públicos anteriormente à subscrição dessa Carta – tarifas sociais acessíveis e a prestação de um serviço adequado a todos, especialmente para as pessoas e grupos vulneráveis ou desempregados.

3. As cidades se comprometem a garantir que os serviços públicos dependam do nível administrativo mais próximo da população com a participação dos(as) cidadãos(ãs) na sua gestão e fiscalização. Estes devem ter um regime jurídico de bens públicos, impedindo sua privatização.

4. As cidades estabelecerão sistemas de controle social da qualidade dos serviços das empresas prestadoras de serviços, públicas ou privadas, em especial em relação ao controle de qualidade, à determinação das tarifas e a atenção ao público.

Artigo XIII. Direito ao transporte público e à mobilidade urbana

1. As cidades devem garantir a todas as pessoas o direito à mobilidade e circulação na cidade através um sistema de transporte público acessível e a preços razoáveis, segundo um plano de

deslocamento urbano e interurbano, através de meios de transportes adequados às diferentes necessidades ambientais e sociais (de gênero, idade, incapacidades).

2. Será estimulado o uso de veículos não contaminantes e serão estabelecidas áreas reservadas aos pedestres de maneira permanente ou para certos momentos do dia.

3. As cidades deverão promover a remoção de barreiras arquitetônicas para a implantação dos equipamentos necessários ao sistema de mobilidade e circulação e a adaptação de todas as edificações públicas ou de uso público e dos locais de trabalho e lazer, para garantir a acessibilidade das pessoas portadoras de necessidades especiais.

Artigo XIV. Direito à moradia

1. As cidades, no marco de suas competências, devem adotar medidas para garantir a todos(as) os(as) cidadãos(ãs) que os gastos com habitação sejam suportáveis de acordo com sua renda; que as habitações reúnam condições de habitabilidade; que estejam localizadas em lugar adequado e que se adaptem às características culturais de quem as habite.

2. As cidades devem facilitar uma oferta adequada de habitação e equipamentos urbanos para todos(as) os(as) cidadãos(ãs) e estabelecer programas de subsídio e financiamento para a aquisição de terras e imóveis, de regularização fundiária e de melhoramento de bairros precários e ocupações informais.

3. As cidades devem garantir a todos os grupos vulneráveis prioridade nas leis, políticas e programas de habitação e assegurar financiamento e serviços destinados à infância e à velhice.

4. As cidades devem incluir as mulheres nos documentos de posse ou propriedade expedidos e registrados, independentemente de seu estado civil, em todas as políticas públicas de distribuição e titulação de que terras, e de habitação que se desenvolvam.

5. As cidades devem promover a instalação de albergues e moradias de aluguel social para as mulheres vítimas de violência familiar.

6. Todos(as) os(as) cidadãos(ãs), em forma individual, casais ou grupos familiares sem lar tem o direito de exigir das autoridades locais a efetiva implementação do direito à moradia adequada de forma progressiva e mediante a alocação de todos os recursos disponíveis. Os albergues, os refúgios e os alojamentos com Cama e café da manhã poderão ser adotados com medidas provisórias de emergência, sem prejuízo da obrigação de promover uma solução definitiva de habitação.

7. Toda pessoa tem o direito à segurança da posse sobre sua habitação por meio de instrumentos jurídicos que lhes garantam o direito à proteção contra despejos, expropriações e deslocamentos forçados ou arbitrários. As cidades devem proteger os inquilinos da usura e dos despejos arbitrários, regulando os aluguéis de imóveis para moradia, de acordo com o Comentário Geral No 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas.

8. As cidades devem reconhecer como interlocutores diretos das organizações e movimentos sociais que reivindicam e trabalham para tornar efetivos os direitos vinculados à moradia contidos nessa carta. Atenção muito especial, impulso e apoio deverão ser dados às organizações de pessoas vulneráveis em situação de exclusão, garantindo em todos os casos a preservação de sua autonomia.

9. O presente artigo será aplicável a todas as pessoas, incluindo famílias, grupos, ocupantes sem títulos, sem tetos e aquelas pessoas ou grupo de pessoas cujas circunstâncias de moradia variam, em particular os nômades, os viajantes e os ciganos.

Artigo XV. Direito ao trabalho

1. As cidades, em corresponsabilidade com as autoridades nacionais devem contribuir, na medida de suas possibilidades, na consecução do pleno emprego na cidade. Para tanto, devem promover a atualização e a requalificação dos trabalhadores, empregados ou não, através da formação permanente.

2. As cidades devem promover a criação de condições para combater o trabalho infantil para que as crianças possam desfrutar da infância e ter acesso à educação.

3. As cidades, em colaboração com os demais entes da administração pública e as empresas, devem desenvolver mecanismos para assegurar da igualdade de todos ao trabalho, impedindo qualquer discriminação.

4. As cidades devem promover igual acesso das mulheres ao trabalho mediante a criação de creches e outras medidas, e para as pessoas portadoras de necessidades especiais mediante a implementação de equipamentos apropriados. Para melhorar as condições de emprego, as cidades devem estabelecer programas de melhoria de moradias urbanas utilizadas por mulheres chefes de família e grupos vulneráveis como espaços de trabalho.

5. As cidades devem promover a integração progressiva do comercio informal que realizam as pessoas de baixa renda ou desempregadas, evitando sua eliminação e repressão. Também se

disponibilizarão espaços destinados para o comércio informal e políticas adequadas para sua incorporação à economia urbana.

Artigo XVI. Direito ao meio ambiente sadio e sustentável

1. As cidades devem adotar medidas de prevenção frente à contaminação e ocupação desordenada do território e das áreas de proteção ambiental, incluindo a economia energética, a gestão e a reutilização dos resíduos, reciclagem, recuperação de vertentes e ampliação e proteção dos espaços verdes.

2. As cidades devem respeitar o patrimônio natural, histórico, arquitetônico, cultural e artístico e promover a recuperação e revitalização das áreas degradadas e dos equipamentos urbanos.

Parte IV. Disposições Finais

Artigo XVII. Obrigações e responsabilidades do estado na promoção, proteção e implementação do direito à cidade

1. Os organismos internacionais, governos nacionais, estaduais, regionais, metropolitanos, municipal e locais são atores responsáveis pela efetiva aplicação e defesa dos direitos previstos nesta Carta, assim como dos direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais para todos(as) os(as) habitantes das cidades, com base no sistema internacional de direitos humanos e o sistema de competências vigente no respectivo país.

2. A não implementação dos direitos previstos nesta Carta, ou sua aplicação em desacordo com os princípios e diretrizes e as normas internacionais e nacionais de direitos humanos vigentes no País, pelos governos responsáveis, acarretará em violação ao Direito à Cidade que somente se poderá corrigir mediante a implementação de medidas necessárias para a reparação ou reversão do ato o da omissão que lhe deram causa. Essas medidas deverão assegurar que os efeitos negativos ou danos derivados sejam reparados ou revertidos de tal forma que se garanta aos cidadãos(ãs) a efetiva promoção, respeito, proteção e realização dos direitos humanos previstos nessa Carta.

Artigo XVIII. Medidas de implementação e supervisão o direito à cidade

1. As cidades devem adotar todas as medidas necessárias, de forma adequada e imediata, para assegurar o Direito à Cidade para todas as pessoas, conforme o disposto nesta Carta. As cidades devem garantir a participação dos(as) cidadãos(ãs) e das organizações da sociedade civil nos processos de revisão normativa. As cidades estão obrigadas a utilizar o máximo de seus recursos disponíveis para cumprir as obrigações jurídicas estabelecidas nesta Carta.

2. As cidades devem proporcionar a capacitação e educação em direitos humanos a todos os agentes públicos relacionados com a implementação do Direito à Cidade e com as obrigações correspondentes, em especial aos funcionários públicos empregados por órgãos públicos cujas as políticas influam de alguma maneira na plena realização do Direito à Cidade.

3. As cidades devem promover o aprendizado do Direito à Cidade nos centros educativos, universidades e meios de comunicação.

4. Os(as) cidadãos(ãs) supervisionarão e avaliarão com regularidade e globalmente o grau de respeito as obrigações e aos direitos presentes nesta Carta.

5. As cidades devem estabelecer, conjuntamente com seus habitantes, mecanismos de avaliação e monitoramento mediante um sistema eficaz de indicadores do Direito à Cidade, com diferenciação de gêneros para assegurar o Direito à Cidade com base nos princípios e normas contidas nessa Carta.

Artigo XIX. Lesão ao direito à cidade

1. Constituem lesão ao Direito à Cidade as ações e omissões, medidas legislativas, administrativas e judiciais, e práticas sociais que resultem no impedimento, em recusa, em dificuldade ou impossibilidade de:

    - realização dos direitos estabelecidos nesta Carta;
    - participação política coletiva de habitantes, mulheres e grupo sociais na gestão da cidade;
    - cumprimento das decisões e prioridades definidas nos processos participativos que integram a gestão da cidade;
    - manutenção de identidades culturais, formas de convivência pacífica, produção social de habitação, assim como as formas de manifestação e ação de grupos sociais e cidadãos(ãs), em especial os vulneráveis e desfavorecidos, com base em seus usos e costumes.

2. As ações e omissões podem expressar-se no campo administrativo, por elaboração e execução de projetos, programas e planos; na esfera legislativa, através da edição de leis, controle de recursos públicos e ações de governo; na esfera judicial, nos julgamentos e decisões judiciais sobre conflitos coletivos e difusos referente a temas de interesse urbano.

Artigo XX. Exigibilidade do direito à cidade

Toda pessoa tem direito de acesso a recursos administrativos e judiciais eficazes e completos relacionados com os direitos e deveres enunciados na presente Carta, incluindo o não desfrute destes direitos.

Artigo XXI. Compomissos com a carta mundial do direito a cidade

I – As redes e organizações sociais se comprometem a:

1. Difundir amplamente esta Carta e potencializar a articulação internacional pelo Direito à Cidade no contexto do Foro Social Mundial, assim como em outras conferencias e foros internacionais, com o objetivo de contribuir para a luta dos movimentos sociais e das redes de ONGs na construção de uma vida digna nas cidades;

2. Construir plataformas de exigibilidade do Direito à Cidade; documentar e disseminar experiências nacionais e locais que apontem para a construção deste direito;

3. Apresentar esta Carta Mundial pelo Direito à Cidade aos distintos organismos e agencias do Sistema das Nações Unidas e dos Organismos Internacionais Regionais, para iniciar um processo que tenha como objetivo o reconhecimento do Direito à Cidade como um direito humano.

II – Os Governos nacionais e locais se comprometem a:

1. Elaborar e promover marcos institucionais que consagrem o Direito à Cidade, assim como formular, com caráter de urgência, planos de ação para um modelo de desenvolvimento sustentável aplicado às cidades, em concordância com os princípios enunciados nessa Carta;

2. Construir plataformas associativas, com ampla participação da sociedade civil, para promover o desenvolvimento sustentável nas cidades;

3. Promover a ratificação e aplicação dos pactos de direitos humanos e outros instrumentos internacionais que contribuam na construção do direito à cidade.

III – Os Parlamentares se comprometem a:

1. Promover consultas cidadãs e realizar atividades parlamentares com o objetivo de enriquecer os conteúdos do direito à cidade e impulsionar seu reconhecimento e adoção pelas instâncias internacionais e regionais de direitos humanos e pelos governos nacionais e locais;

2. Elaborar e aprovar leis que reconheçam e consagrem o direito humano à cidade, em concordância com o enunciado nessa Carta e com os instrumentos internacionais de direitos humanos;

3. Adequar o marco legal nacional e local, incorporando as obrigações internacionais assumidas pelos Estados em matéria de direitos humanos, com especial atenção para os conteúdos dessa Carta.

IV – Os Organismos Internacionais se comprometem a:

1. Empreender todos os esforços para sensibilizar, estimular e apoiar os governos na promoção de campanhas, seminários e conferencias, e facilitar publicações técnicas apropriadas que conduzam a sua adesão aos compromissos dessa Carta;

2. Monitorar e promover a aplicação dos pactos de direitos humanos e outros instrumentos internacionais que contribuam para a construção do Direito à Cidade;

3. Abrir espaços de participação nos organismos consultivos e decisórios do sistema das Nações Unidas que facilitem a discussão desta iniciativa.

Convida-se a todas as pessoas, organizações da sociedade civil, governos locais, parlamentares e organismos internacionais a participar ativamente em âmbito local, nacional, regional e global do processo de integração, adoção, difusão e implementação da Carta Mundial pelo Direito à Cidade como um dos paradigmas de que um mundo melhor é possível nesse milênio.

Sobre os autores, as autoras, os organizadores e as organizadoras

Adriana Nogueira Vieira Lima – Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA, com estágio sanduiche na École des Hautes Études en Sciences Sociale e pós-doutora em Direito pela UnB, bolsista Capes. Atualmente, é professora de Direito Urbanístico da Uefs, pesquisadora Associada do Grupo de Pesquisa Lugar Comum e coordenadora da Região Nordeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

Alex Ferreira Magalhães – Pós-doutor pelo Centro de Estudos Sociais (CES), da Universidade de Coimbra (Portugal). Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), credenciado no quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (do Ippur). Coordenador do Ledub (Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro). Ex-integrante da Diretoria Nacional do IBDU (período 2014-2017). Publicações mais importantes: Livros: 1) *O direito das favelas*, Editora Letra Capital, 2013; 2) *Sociologia do direito*: o pluralismo jurídico em Boaventura de Sousa Santos, Editora UFRJ, 2014. Capítulos de livros: 1) Rio de Janeiro – Tackling informality in low-income housing: the case of the Metropolitan Area of Rio de Janeiro. *In*: Roberto Rocco; Jan van Ballegooijen. *The routledge handbook on informal urbanization*. London, Routledge, 2018.

Alexandre Bernardino Costa – Professor associado da Faculdade de Direito e da Pós-graduação em Direitos Humanos do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam) da UnB.

Alice Dandara de Assis Correia – Graduada em Direito pela Unit. Especialista em Direito Penal e Criminologia pelo Instituto de Criminologia e Política Criminal. Atualmente, é assessora jurídica popular da Terra de Direitos.

Álisson Rafael de Sousa Lopes – Especialista em Educação pela Diversidade na Educação de Jovens e Adultos pela UnB. Advogado e professor de história da Secretaria de Educação do Distrito Federal. Capoeira corda azul pela Associação Cultural Gingado Capoeira e articulista do Portal Repórter Brasil Central.

Alvaro Pereira – Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, é professor da área de Fundamentos de Direito Público da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

Amanda Nobre Alayon Mescouto Da Silva - Discente do curso de Direito na Universidade Federal do Pará (UFPA).

Amayna Beatriz Neves Farias Dantas Da Cunha – Discente do curso de Direito na Universidade Federal do Pará (UFPA).

Ana Laura Gschwend Monteiro – Graduada em História pela UFF e graduanda em Direito pela UFMG. Pesquisadora do Programa Polos de Cidadania (FDCE/UFMG).

Anamaria Teles – Mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal de Santa (Ufsc). Professora titular do curso de Graduação em Jornalismo da Universidade Regional de Blumenau (Furb). Extensionista do Projeto Cidades para as Pessoas: Empoderamento das Organizações Sociais. Jornalista.

Assis da Costa Oliveira – Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB). Professor da Universidade Federal do Pará. Advogado.

Barbara Franciele Oliveira Gualberto – Graduanda em Psicologia pela UFMG. Pesquisadora-extensionista do Programa Polos de Cidadania (FDCE/UFMG).

Benedito Roberto Barbosa – Mestre em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC, membro da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, da União Nacional dos Movimentos de Moradia e da Central de Movimentos Populares (CMP). Advogado popular.

Benny Schvarsberg – Professor e pesquisador da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

Betânia de Moraes Alfonsin – Professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em Direito da FMP - RS e diretora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

Boaventura de Sousa Santos – Doutor em Sociologia do Direito pela Universidade de Yale (1973). Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Professor Catedrático Jubilado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Distinguished Legal Scholar da Universidade de Wisconsin-Madison. Foi também Global Legal Scholar da Universidade de Warwick e Professor Visitante do Birkbeck College da Universidade de Londres. É coordenador científico do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Caio Santo Amore – Arquiteto e urbanista, membro da assessoria técnica Peabiru e professor doutor no Departamento de Tecnologia da FAU – USP.

Camila Maia Dias Silva – Arquiteta da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal.

Camila Celestino C. Archanjo – Graduada pela Universidade do Estado da Bahia. Mestranda em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Advogada.

Carla Cintia Back – Especialista em Gestão Técnica do Meio Urbano pela PUC – PR. Mestra em Engenharia Ambiental pela Universidade Regional de Blumenau (Furb). Professora titular de Planejamento Urbano do curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Regional de Blumenau (Furb). Coordenadora do Projeto de Extensão Cidades para as Pessoas: Empoderamento das Organizações Sociais. Arquiteta.

Carmen da Silva Ferreira – Coordenadora do Movimento Sem Teto do Centro (MSTC). Protagonista do filme *Era o Hotel Cambridge* e vencedora do Prêmio APCA, em 2016. Conselheira municipal de habitação. Coordenadora do Conselho Participativo Municipal Sé. Integrante do Grupo Mulheres na Frente, ambos filiados à Frente de Luta por Moradia (FLM – SP).

Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas – Professora do curso de arquitetura e urbanismo da Universidade Federal do Ceará, Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela UnB.

Claudio Oliveira de Carvalho – Mestre em Direito. Doutor em Desenvolvimento e Planejamento Urbano. Professor Adjunto de Direito Ambiental, Urbanístico e Agrário da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Uesb). Advogado. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (NAJA) e do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS).

Daniel Gaio – Professor de Direito Urbanístico. Membro do Corpo Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG.

Edson Ricardo Saleme – Professor doutor do curso *Stricto Sensu* em Direito Ambiental Internacional da Unisantos. Consultor do Ibama. Professor da Escola Superior da Magistratura e da Escola Superior do Ministério Público. Advogado em São Paulo.

Eduardo Xavier Lemos – Mestre e doutorando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília. Pesquisador de *O Direito Achado na Rua*. Membro da Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Brasília. É advogado e professor universitário.

Elen Catarina Santos Lopes – Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Artes Cênicas da UFBA. Arte-educadora. Integrante da Equipe Urbana do Ceas.

Elis Silva de Carvalho – Discente do curso de Direito na Universidade Federal do Pará – UFPA.

Enzo Bello – Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj). Pós-doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor adjunto da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF). Editor-chefe da Revista Culturas Jurídicas (www.culturasjuridicas.uff.br). Coordenador do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (Nephu-UFF). Consultor da Capes.

Feliciano Alcides Dias – Mestre em Ciências Jurídicas e Especialista em Direito Civil pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Doutor em Direito Público pela Universidade do Vale dos Sinos (Unisinos). Professor titular de Direito Civil e Direito Processual Civil da Universidade Regional de Blumenau (Furb). Extensionista do projeto Cidades para as Pessoas: empoderamento das organizações sociais. Advogado. Árbitro.

Flávia Pedrosa – Doutoranda FAU-UnB. Arquiteta do Ministério da Economia.

Francisco das Chagas Santos do Nascimento – Bacharel em Artes Plásticas pela Universidade de Brasília. Foi coordenador de Direitos da População em Situação de Rua no Ministério dos Direitos Humanos (MDH).

Gilson Santiago Macedo Júnior – Graduando em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Estagiário de Direito na Defensoria Pública da União. Integrante do grupo de pesquisa Direito e Sociedade (GPDS). Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (NAJA).

Giovanna Bonilha Milano – Professora de Direito Urbanístico do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Labá - Direito, Espaço e Política e membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

Gladstone Leonel Júnior – Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Pós-Doutorado em Direitos Humanos e Cidadania pela UnB. Professor adjunto da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF). Membro do grupo de pesquisa O Direito Achado na Rua (UnB). Foi membro da Secretaria Nacional do IPDMS (2018-2020) e integrante da Renap.

Henrique Botelho Frota – Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará, mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi diretor administrativo (2009-2013) e secretário executivo (2014-2017) do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Membro do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS).

Atualmente, é coordenador executivo do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis) e também assessor da Plataforma Global pelo Direito à Cidade.

Isabella Cristina Lunelli – Doutora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Assistente de Pesquisa IV na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

Ivan Tamaki Monteiro de Castro – Bacharel, mestre e doutorando pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Jacques Távora Alfonsin – Bacharel em Direito pela PUCRS, mestre em direito pela Unisinos, onde foi professor na Faculdade de Direito. Procurador do Estado do Rio Grande do Sul aposentado. Fundador e membro da ONG Acesso, Cidadania e Direitos Humanos, de Porto Alegre, membro da Rede Nacional de Advogadas/os Populares (RENAP), advogado do povo pobre e dos movimentos populares. Condecorado com o Mérito Farroupilha pela Assembleia Legislativa Gaúcha (2006), a Ordem do Mérito do Ministério Público do Estado, no grau de comendador (2012) e a medalha Negrinho do Pastoreio, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2013). Autor de vários livros e artigos, entre os quais *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia* (SERGIO FABRIS, 2003) e *Das legalidades injustas às (i)legalidades justas*: *estudos sobre direitos humanos* (ARMAZÉM DIGITAL, 2014).

João A. Bazzoli – Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia. Pós-doutorado em Participação Social pela Universidade Lisboa. Professor adjunto do curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Docente permanente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional. Coordenador da Região Norte do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

Jomarina Abreu – Coordenadora do Movimento Sem Teto do Centro e Região (MMCR). Integrante do Grupo Mulheres na Frente, ambos filiados à Frente de Luta por Moradia (FLM – SP).

José Geraldo de Sousa Junior – Professor da Faculdade de Direito e ex-Reitor da UnB (2008-2012), colíder do grupo de pesquisa O Direito Achado na Rua (Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq).

Julia Ávila Franzoni – Professora adjunta da FND-UFRJ, doutora em Direito pela UFMG; mestre em Direito do Estado e bacharel em Direito pela UFPR. Advogada associada e conselheira diretora da Organização de Direitos Humanos Terra de Direitos; líder do LABÁ - Direito, Espaço & Política, pesquisadora afiliada do Law & Theory Lab da Universidade de Westminster e do Observatório das Metrópoles. Integra a Rede Nacional de Advogados Populares (Renap) e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

Karla Moroso – Mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Propur). Especialista em Direitos Humanos, com foco no direito à cidade e à moradia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Escola Superior do Ministério Público. Integrou o Grupo de Gestão de Riscos e Desastres da Ufrgs (Grid/Ceped). Desde 2011, é pesquisadora do Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES), organização não governamental de direitos humanos, a partir da qual desenvolve pesquisas na área do direito à cidade, das políticas públicas e dos conflitos territoriais urbanos. É sócia do AH! Arquitetura Humana, escritório que atua com o desenvolvimento de projetos residenciais, habitação de interesse social e planejamento urbano.

Karoline Ferreira Martins – Mestra em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília, especialista em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus e especialista em Direito Sindical pelo Instituto de Educação Superior de Brasília. Atualmente, é advogada e assessora jurídica popular. Integrante do coletivo Candanga Advocacia Popular e do grupo de pesquisa O Direito Achado na Rua.

Labá – Grupo de pesquisa Direito Espaço Política (FND-UFRJ).

Lauro Gurgel de Brito – Mestre em Direito (UFRN) e Doutor em Direito (UnB). Natural de Caraúbas (RN), Professor da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas (UERN) e do Grupo de Estudos em Direito Crítico, Marxismo e América Latina (Ufersa). Desenvolve pesquisa sobre cidades e formas de participação popular.

Leandro de Oliveira Coelho – Engenheiro civil, membro da assessoria técnica Peabiru, analista de infraestrutura no governo federal, mestre em engenhariam pela EP-USP.

Leandro Franklin Gorsdorf – Professor adjunto de Prática Jurídica em Direitos Humanos. Coordenador do Projeto de Extensão Clínica de Direitos Humanos: cidades, espaços e direitos, e do Grupo de Pesquisa Labá – Direito, Espaço e Política e membro do Instituto Brasileiro de Direitos Urbanístico.

Leonardo Botelho Dos Santos – Discente do curso de Direito na Universidade Federal do Pará (UFPA).

Leonardo Fiusa Wanderley – Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Doutorando em Geografia na Universidade Federal da Bahia (Ufba). Advogado, professor da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), integrante do Grupo de Assessoria Jurídica Popular da Uneb.

Liana Silvia de Viveiros e Oliveira – Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Ufba, professora do curso de Arquitetura e Urbanismo e colaboradora do Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Gestão de Cidades da Universidade Católica do Salvador. Integra o Grupo de Pesquisa Lugar Comum (Ufba) o DCidade – Laboratório de Estudos dos Processos Urbanos e do Direito à Cidade (Ucsal).

Lívia Gimenes Dias da Fonseca – Mestra e doutora em Direito pela Universidade de Brasília. Integrante do grupo de pesquisa O Direito Achado na Rua.

Lorena Melgaço – Doutora em arquitetura e urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora em pós-doutorado no Institute for Urban Research, Malmö University, Suécia.

Luana Xavier Pinto Coelho – Doutoranda em Direitos Humanos pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Pesquisadora júnior do projeto Politics – Políticas do antirracismo, Conselheira Consultiva da Organização Terra de Direitos e associada ao IBDU.

Lucas Golignac Lessa – Mestrando em Arquitetura, Urbanismo e Design pela UFC. Arquiteto urbanista pela UFC. Sócio-fundador da Taramela Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade.

Lucas P. Konzen – Professor de Sociologia do Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integrante do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDir-Ufrgs). Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS).

Luciana Bedeschi – Doutora em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC e Mestra em Direito Urbanístico pela PUCSP. Advogada popular, integrante da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares Renap. Associada fundadora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico IBDU.

Luísa Bergara de Souza – Graduanda em Psicologia pela UFMG. Pesquisadora-extensionista do Programa Polos de Cidadania (FDCE/UFMG).

Luiz Guilherme Karpen – Graduando do curso de Direito da Universidade Regional de Blumenau (Furb) e bolsista do Projeto de Extensão Cidades para as Pessoas: Empoderamento das Organizações Sociais.

Lysie dos Reis Oliveira – Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense, mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia e doutora em História Social pela Universidade Federal da Bahia. Atualmente, é professora titular da Universidade Estadual da Bahia, lotada no Departamento de Ciências Humanas (Campi I – Salvador). Por meio da extensão universitária, tem atuado como assessora de comunidades inseridas em áreas urbanas de caráter patrimonial. Sua produção (livros, capítulos de livros, artigos em revistas) tem enfatizado a

história dos desenhadores anônimos das cidades brasileiras, a educação para cuidar das áreas urbanas de caráter patrimonial e o empoderamento de grupos sociais nas articulações sobre seu direito à cidade. Em 2017, concluiu um estágio para pós-doutoramento na Universidade do Porto, no centro de pesquisa em Arquitetura e urbanismo (Ceau), desenvolvendo pesquisa sobre a reabilitação do Centro Antigo da Cidade do Porto.

Maiara Auck – Mestra em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília. Advogada e pesquisadora em Teoria Política Feminista, Políticas Públicas e Lei Maria da Penha.

Manoel Maria do Nascimento Junior – Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura da Ufba. Advogado. Integrante da Equipe Urbana do Ceas.

Marcela Monteiro dos Santos – Arquiteta urbanista formada pela Universidade Federal do Ceará. Aluna do curso de Prática Profissionalizante em Assessoria e Assistência Técnica em Habitação de Interesses Social pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Sócia-fundadora da Taramela – Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade.

Marcelo Cafrune – Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande (Furg). Pesquisador do grupo de pesquisa O Direito Achado na Rua (DAnR) e do grupo de pesquisa Direito e Sociedade (GPDS).

Marcelo Leão – Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1995). Advogado. Atua na área de Direito Urbanístico, assessor de movimentos sociais, do poder público e de profissionais do planejamento urbano nos processos de elaboração, revisão e implementação de planos, programas e projetos urbanos. Coordenador regional-sul do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

Maria Eugenia Rodrigues Trombini – Graduada em Ciências Sociais pela UFPR e em Direito pela Unicuritiba, mestre em Instituições Políticas, Elites e Processos Decisórios, pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas da UFPR. Assessora jurídica Popular da Terra de Direitos.

Maria José Andrade de Souza – Doutora em Sociologia e Direito pela Universidade Fluminense. Professora substituta de Direito da Universidade Estadual de Feira de Santana. Membro da Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR).

Maria Rita de Sá Brasil Horigoshi – Graduada pela FAU-USP. Arquiteta e urbanista, membra da assessoria técnica Peabiru.

Mariana Levy Piza Fontes – Mestre em Direito do Estado (PUC/SP) e doutoranda do Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de

São Paulo (USP). Advogada (PUC/SP) e cientista social (USP). Integra o conselho do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e o grupo de pesquisa Direito e Políticas Públicas (USP). Atualmente, é pesquisadora visitante do Instituto de Estudos Latino-americanos da Universidade Livre de Berlim.

Mariana Quezado Costa Lima – Graduada pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestra em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design (PPGAU+D) da UFC, em 2017, com tema referente à modelagem da informação para regulação de assentamentos informais. Arquiteta urbanista e professora universitária.

Marilda Angioni – Mestra em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa (UFSC). Assistente social. Professora titular do curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Regional de Blumenau (Furb). Extensionista do Projeto Cidades para as Pessoas: Empoderamento das Organizações Sociais.

Maura Sabrina Alves do Carmo – Discente do curso de Direito na Universidade Federal do Pará (UFPA).

Nair Heloisa Bicalho de Sousa – Professora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania (PPGDH), do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), da Universidade de Brasília. Coordenadora do Núcleo de Estudos para Paz e Direitos Humanos (NEP), do CEAM. Líder do grupo de pesquisa do CNPq Direitos Humanos, Educação, Mediação e Movimentos Sociais. Publicações temáticas: *Construtores de Brasília*. Petrópolis: Vozes, 1983; *Trabalhadores pobres e cidadania*: a experiência da exclusão e da rebeldia na construção civil. Uberlândia: EDUFU, 2007.

Nayara Gallieta Borges – Bacharela em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) e mestra em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Professora da Universidade Federal do Tocantins (UFT), *campus* Arraias. Ex-presidente da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil Subseção Tocantins (OAB-TO). Integrante do grupo de pesquisa O Direito Achado na Rua.

Nelson Saule Júnior – Doutor em Direito do Estado e Professor do Núcleo de Direito Urbanístico do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenador da Área do Direito à Cidade do Instituto Polis, coordenador do Grupo de Apoio da Plataforma Global pelo Direito à Cidade e coordenador de Relações Internacionais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

Núcleo de Direito à Cidade – Os autores são graduandos e graduados da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC) e Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade São Judas Tadeu de São Paulo.

Orlando Alves dos Santos Junior – Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. É professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador da Rede Observatório das Metrópoles. Tem experiência na área de Sociologia Urbana, atua principalmente nos seguintes temas: planejamento urbano, política urbana, cidadania, democracia, cultura política, participação social e megaeventos esportivos. Bolsista Produtividade CNPq Nível 2.

Paulo Eduardo de Oliveira Berni – Mestre em Direito pela UFSC. Professor da Faculdade de Direito do UniRitter – RS.

Paulo Somlanyi Romeiro – Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e doutorando em Direito Econômico, Tributário e Financeiro pela Faculdade de Direito da USP (Fadusp).

Patricia de Menezes Cardoso – Doutoranda do Programa Pós-Colonialismos e Cidadania Global do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, bolsista da Fundação Ciência Tecnologia de Portugal. Atuou como coordenadora de regularização fundiária na Amazônia na Secretaria do Patrimônio da União do então Ministério do Planejamento (2009/2014). É advogada colaboradora do Fórum de Comunidades Tradicionais Angra/Paraty/Ubatuba e integra o coletivo de fundadores do IBDU.

Pedro Prazeres Fraga Pereira – Mestre em Direito pela UFRGS. Professor convidado dos cursos de Especialização da FMP-RS.

Priscila Paz Godoy – Mestra em Direitos Humanos e Cidadania pela UnB. Advogada desde 2000. Tem experiência em direito público, atuando no poder executivo, em ONGs e Organismos Internacionais. Autora do livro *O Povo invisível*: os ciganos e a emergência de um direito libertador. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

Rafael Borges Pereira – Mestre em arquitetura e urbanismo pela FAU-USP. Arquiteto e urbanista. Membro da assessoria técnica Peabiru.

Rafael de Acypreste – Graduado e mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), doutorando em Economia pela mesma Universidade.

Rafael Soares Gonçalves – Doutor em História pela Universidade de Paris VII. Advogado e historiador. Professor do departamento de Serviço Social da PUC-Rio. Jovem cientista do nosso estado pela Faperj e pesquisador de produtividade do CNPQ.

Raúl Márquez Porras – Doutor em Antropologia Social e Cultural. Docente no Departamento de Antropologia Social da Universidade de Barcelona. Coordena desde 2015 o Grupo de Pesquisa em Antropologia Jurídica (Instituto Catalão de Antropologia).

Renata Carolina Corrêa Vieira – Especialista em Direito Ambiental pela Unama. Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da UnB. Membro do Grupo de Pesquisa O Direito Achado na Rua.

Renata Soares Bonavides – Professora doutora e diretora do curso *Stricto Sensu* em Direito Ambiental Internacional da Unisantos. Advogada em Santos.

Rene José Keller – Bacharel e mestre em Ciências Jurídicas e Sociais. Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj). Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Advogado trabalhista.

Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini – Bacharel em Direito, mestre e doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Atualmente é coordenador executivo do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, assessor de Relações Internacionais do Instituto Pólis, membro do coletivo LabLaje e pesquisador do Laboratório Direito à Cidade e Espaço Público (LabCidade/FAU-USP). Foi assessor jurídico da Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada (2010 a 2015).

Sabrina Durigon Marques – Mestra em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Integrante do grupo de pesquisa do Direito Achado na Rua (DAnR). Professora universitária. Conselheira regional no Centro Oeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Autora do livro *Direito à Moradia*, da coleção *Para entender Direito*. Aprendiz das lutas urbanas e militante pelo direito à cidade e pelo direito à moradia. Atualmente, é assessora jurídica da Câmara dos Deputados.

Sielen Caldas de Vilhena – Professora adjunta da Faculdade de Direito da UFMG. Coordenadora-geral e acadêmica do Programa Polos de Cidadania da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG.

Suéllen Bezerra Alves Keller – Bacharela e mestra em Serviço Social. Assistente Social Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Tadeu Luciano Siqueira Andrade – Licenciado em letras, bacharel em Direito, especialista em Direito do Consumidor, Diversidade Linguística e em Português Jurídico, mestre em Linguística, doutorando em Linguística (Universidade de Brasília) cuja pesquisa de doutorado trata de uma

Ecolinguística Jurídica. Professor da Universidade do Estado da Bahia (*Campus* IV). Possui publicações na área de direitos humanos, argumentação jurídica, vulnerabilidade linguística nas relações de consumo, autor de livros sobre a morfossintaxe do português e linguagem jurídica.

Thaianna de Souza Valverde – Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Ippur/UFRJ. Advogada. Professora da UCSal. Integrante da Equipe Urbana do Ceas.

Thais Oliveira Ponte – Arquiteta urbanista formada pela Universidade de Fortaleza. Mestra em Desenvolvimento Urbano pelo programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco. Sócia-fundadora da Taramela – Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade.

Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino – Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. Pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles e do Núcleo Democracia e Constitucionalismo (PPGD/UFPR). Membro do Labá – Direito, Espaço e Política e do Maloca – Grupo de Estudos Multidisciplinares em Arquiteturas e Urbanismos do Sul; integrante da Renafro – Rede Nacional de Religiões Afrobrasileiras e Saúde.

Vanessa Pugliese – Possui graduação em Direito pela Ufba. Assessora de Projetos e Formação na Coordenadoria Ecumênica de Serviço (Cese), organização que atua no fortalecimento de movimentos populares na perspectiva dos direitos humanos. Experiência profissional em organizações não governamentais e governamentais, com atuação no campo do Direito e do urbanismo e assessoria a movimentos populares. Participou de projetos de extensão e pesquisa sobre direito à cidade no Grupo de Pesquisa Lugar Comum na Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Ufba.

Wilson Levy – Doutor em Direito Urbanístico pela PUC-SP, com pós-doutoramento pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogado. Diretor do Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Uninove.

Este livro foi composto em Garamond e Abril Display.