

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

Coordenadora de produção editorial : **Equipe editorial**
Revisão : Luciana Lins Camello Galvão
Projeto gráfico e capa : Jeane Antonio Pedrozo
Ilustrações : Cláudia Dias
: 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.
 495 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

PARTE I

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

Apresentação ————— 16

Nota ao prefácio ————— 22

Prefácio: Introdução ao Direito ————— 24

Roberto Lyra Filho

Os conflitos urbanos no Recife: o caso Skylab ——— 30

Boaventura de Sousa Santos

CAPÍTULO 1 ————— 66

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

José Geraldo de Sousa Junior e Alexandre Bernardino Costa

CAPÍTULO 2 ————— 78

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

Eduardo Xavier Lemos

CAPÍTULO 3 ————— 82

Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista

Marcelo Cafrune e Lucas P. Konzen

CAPÍTULO 4 ————— 86

O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras

Benny Schvarsberg, Camila Maia Dias Silva e Flávia Pedrosa

CAPÍTULO 5 ————— 93

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 ————— 100

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	108
Existem instrumentos urbanísticos “progressistas” ou “regressistas”? Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o Direito Urbanístico <i>Alex Ferreira Magalhães</i>	
CAPÍTULO 8	116
E a favela veio para o centro <i>Jacques Távora Alfonsin</i>	
CAPÍTULO 9	123
Notas para um (des)curso de Direito Urbanístico <i>Julia Ávila Franzoni e Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino</i> <i>Labá – Direito Espaço Política</i>	
CAPÍTULO 10	130
A produção da cidade ilegal: processos de estigmatização e criminalização de espaços urbanos <i>Alicia 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 Tais Fagundes</i> <i>Núcleo de Direito à Cidade</i>	
CAPÍTULO 11	136
Raça, espaço e direito: reflexões para uma agenda decolonial no Direito Urbanístico <i>Luana Xavier Pinto Coelho e Lorena Melgaço</i>	
CAPÍTULO 12	144
A cidade como um bem comum pilar, emergente do direito à cidade <i>Nelson Saule Júnior</i>	
CAPÍTULO 13	153
Iluminismo e cidade em Sergio Paulo Rouanet: pontos de partida para uma discussão sobre o direito à cidade <i>Wilson Levy</i>	

PARTE II

O DIREITO À CIDADE COMO PARADIGMA DO DIREITO URBANÍSTICO

CAPÍTULO 14 162

O direito à cidade: desafios para a construção da utopia por uma vida transformada

Henrique Botelho Frota

CAPÍTULO 15 171

O direito à cidade achado na rua e o ordenamento jurídico brasileiro

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

CAPÍTULO 16 178

O direito à cidade sob a lente dos intérpretes do Direito

Daniel Gaio

CAPÍTULO 17 186

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 18 194

“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 19 202

Além do protesto: Movimento Pau de Arara reivindica a cidade

Lauro Gurgel de Brito

CAPÍTULO 20 208

Assessoria técnica e organização popular em defesa do direito à cidade: a experiência das ZEIS em Fortaleza, Ceará

Marcela Monteiro dos Santos, Lucas Gollignac Lessa e Thais Oliveira Ponte

CAPÍTULO 21 214

A capoeira como (re)significação do direito à vida urbana

Álison Rafael de Sousa Lopes

CAPÍTULO 22 223

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 23 232

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 24 240

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 25 248

O direito achado nas ruas do Rio: uma nova agenda do direito à cidade

Enzo Bello e Gladstone Leonel Júnior

CAPÍTULO 26 255

Direito à moradia achado na rua e o poder judiciário

Rafael de Acypreste e Alexandre Bernardino Costa

CAPÍTULO 27 265

Direito à moradia para as mulheres sob a ótica da autonomia: atuação e conquistas dos movimentos sociais

Maiara Auck

CAPÍTULO 28 271

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 29 278

O endireitamento da agenda urbana como efeito do poder conservador das ruas no golpe de 2016

Rene José Keller e Suellen Bezerra Alves Keller

CAPÍTULO 30 287

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 31 294

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 32 304

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 33 310

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 34 316

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 35 325

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 36 332

População em situação de rua: direito à moradia, direito à cidade

Francisco das Chagas Santos do Nascimento

CAPÍTULO 37 340

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

PARTE IV

O DIREITO URBANÍSTICO APLICADO PARA A PROMOÇÃO DA POLÍTICA URBANA

CAPÍTULO 38 **348**

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

CAPÍTULO 39 **358**

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 **366**

O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios

Mariana Levy Piza Fontes

CAPÍTULO 41 **375**

Direito Urbanístico e propriedade em um bairro autoconstruído de Salvador

Raúl Márquez Porras

CAPÍTULO 42 **382**

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 **389**

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 **399**

Ocupação de edifícios em grandes cidades brasileiras: questões de regularização fundiária

Edson Ricardo Saleme e Renata Soares Bonavides

CAPÍTULO 45 **406**

Orçamento participativo no Distrito Federal: um aprendizado urbano democrático e cidadão

Nair Heloisa Bicalho de Sousa

CAPÍTULO 46 _____ 417

O papel da normativa internacional do direito à moradia e a luta pela sua efetivação

Ivan Tamaki Monteiro de Castro e Livia Gimenes Dias da Fonseca

CAPÍTULO 47 _____ 424

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 _____ 432

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 _____ 442

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 _____ 449

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 _____ 453

**Sobre os autores, as autoras, os
organizadores e as organizadoras** _____ 483

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 espalhada 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, muitas 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.



PARTE I

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

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, instituíam-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-fetice 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 infundável 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.