

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  
: 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.  
                  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*

|  |            |
|--|------------|
| <b>CAPÍTULO 7</b>  | <b>108</b> |
| Existem instrumentos urbanísticos “progressistas” ou “regressistas”?<br>Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o<br>Direito Urbanístico<br><i>Alex Ferreira Magalhães</i>   |            |
| <b>CAPÍTULO 8</b>  | <b>116</b> |
| E a favela veio para o centro<br><i>Jacques Távora Alfonsin</i>  |            |
| <b>CAPÍTULO 9</b>  | <b>123</b> |
| Notas para um (des)curso de Direito Urbanístico<br><i>Julia Ávila Franzoni e Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino</i><br><i>Labá – Direito Espaço Política</i>   |            |
| <b>CAPÍTULO 10</b>   | <b>130</b> |
| A produção da cidade ilegal: processos de estigmatização<br>e criminalização de espaços urbanos<br><i>Alicia Soares, Ana Antic, Catarina Sula, Gabriel Carvalho, Gabriel Mariotto,<br/>Gianluca Biagini, Grazielly Rocha, Guilherme Novaes, Gustavo Formenti,<br/>João Sano, Laura Gonzaga, Leticia Kleim, Mariana Guerra, Marianna Haug,<br/>Raiany Boaventura, Samaerika Santos e Tais Fagundes</i><br><i>Núcleo de Direito à Cidade</i> |            |
| <b>CAPÍTULO 11</b>   | <b>136</b> |
| Raça, espaço e direito: reflexões para uma agenda decolonial<br>no Direito Urbanístico<br><i>Luana Xavier Pinto Coelho e Lorena Melgaço</i>  |            |
| <b>CAPÍTULO 12</b>   | <b>144</b> |
| A cidade como um bem comum pilar, emergente do direito à cidade<br><i>Nelson Saule Júnior</i>  |            |
| <b>CAPÍTULO 13</b>   | <b>153</b> |
| Iluminismo e cidade em Sergio Paulo Rouanet: pontos de partida<br>para uma discussão sobre o direito à cidade<br><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)<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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)<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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 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 conseqüente recrudescimento do autoritarismo, conforme as análises mais recentes têm apontado.<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> 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”, juristas 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<sup>2</sup> – ou seja, aquele que acredita que, no fundo, nada é como parece,<sup>3</sup> 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.

Começemos 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 irreduzíveis 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

<sup>2</sup> 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*”.

<sup>3</sup> 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*<sup>4</sup> – 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<sup>5</sup> 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

<sup>4</sup> E, de forma mais abrangente, de toda a coleção *O Direito Achado na Rua*.

<sup>5</sup> 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,<sup>6</sup> mas, sim, nos modos

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> Não se trata de uma reflexão

<sup>7</sup> 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, quicá 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*,<sup>8</sup> 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 resignificá-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.<sup>9</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.