

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”? Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o Direito Urbanístico <i>Alex Ferreira Magalhães</i>	
<b>CAPÍTULO 8</b>	<b>116</b>
E a favela veio para o centro <i>Jacques Távora Alfonsin</i>	
<b>CAPÍTULO 9</b>	<b>123</b>
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>	
<b>CAPÍTULO 10</b>	<b>130</b>
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>	
<b>CAPÍTULO 11</b>	<b>136</b>
Raça, espaço e direito: reflexões para uma agenda decolonial no Direito Urbanístico <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 <i>Nelson Saule Júnior</i>	
<b>CAPÍTULO 13</b>	<b>153</b>
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)<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 II

O direito à cidade como  
paradigma do Direito



## 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.<sup>1</sup>

### 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);<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Para mais detalhes ver Movimento Nacional de Reforma Urbana (1987).

<sup>3</sup> O art. 2º, I, da Lei nº 10.257/2001 manteve a expressão “direito a cidades sustentáveis”.

do Direito”.<sup>4</sup> 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, passando por várias correntes teóricas, entre outras: a teoria crítica do direito, o uso alternativo do direito e o positivismo de combate.<sup>5</sup>

## 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)<sup>6</sup> 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),<sup>7</sup> 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;<sup>8</sup> além disso, ela não afirmou de modo

<sup>4</sup> Em obra mais recente, Fernandes (2016, p. 13) reafirma a relação entre o direito à cidade e a ordem jurídico-política.

<sup>5</sup> 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”.

<sup>6</sup> A íntegra da Carta pode ser acessada em HIC *et al.*, 2006.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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”.<sup>9</sup>

## 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 Lefebvre 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),<sup>10</sup> 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

---

<sup>9</sup> Conferir o item 11 (UNITED NATIONS, 2016).

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> 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

<sup>11</sup> Outras fundamentações podem ser encontradas em Gaio (2015).

<sup>12</sup> 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,<sup>13</sup> permitindo-se exigir o cumprimento do Estatuto da Cidade, em especial os princípios<sup>14</sup> 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: Lumen 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.

<sup>13</sup> Conferir o art. 1º, VI, Lei 7.347/85 (incluído pelo art. 6º da Medida Provisória 2.180/01).

<sup>14</sup> 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 Nova. *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.

