

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

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 II

O direito à cidade como
paradigma do Direito

Capítulo 17

Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade

Rafael Soares Gonçalves

As origens e os princípios do Movimento da Reforma Urbana emergem das mobilizações populares ainda no início da década de 1960, no contexto do debate em torno das reformas de base promovidas pelo governo João Goulart. Se a reforma agrária atraiu mais atenção nesse momento, a questão urbana também foi progressivamente integrada ao debate. A noção de reforma urbana se consolidou depois do seminário sobre habitação e reforma urbana, realizado na cidade de Petrópolis, em 1963. O golpe do Estado de 1964, entretanto, impôs o silêncio ao debate em torno das reformas de base.

Essa questão foi retomada a partir do final dos anos 1970 no contexto de abertura política. As grandes metrópoles apresentavam os limites das políticas habitacionais e urbanas do regime militar. O aumento do crédito para o acesso à casa própria e a expansão da periferia com a construção de enormes conjuntos habitacionais para remover as favelas mais centrais consolidaram cidades ainda mais excludentes. O relatório Solo Urbano e Ação Pastoral da Igreja Católica reforçou a urgência de repensar as políticas urbanas no país. Publicado em 1982, durante a 20ª Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, esse relatório retomou o debate em torno da reforma urbana, ao afirmar que as reformas só são juridicamente possíveis a partir do momento que se toma consciência que elas são socialmente necessárias (CNBB, 1982 p. 115). Como analisa Barreira (1982, p. 49), o entendimento do documento baseava-se na premissa de que a apropriação desigual do solo reproduz as desigualdades de renda e “o Brasil é mencionado como exemplo mais catastrófico dessa situação”. Segundo o autor, a contradição que coloca a Igreja – ao contrário da versão marxista – não está entre propriedade coletiva dos meios de produção e propriedade individual, mas na primazia do uso comum sobre o direito à propriedade e não a eliminação desta última (BARREIRA, 1982, p. 52).

2. A reforma urbana e a nova ordem jurídica

Nesse contexto, e sobre influência de alguns setores mais progressistas da Igreja Católica, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), visando especificamente unificar as diferentes reivindicações sociais urbanas em um mesmo discurso jurídico-político. A convocação de uma nova Assembleia Constituinte, em 1987, representou a oportunidade de consolidação de uma nova ordem jurídica, capaz, finalmente, de regularizar as favelas, eliminando as representações fortemente negativas que lhes foram atribuídas durante décadas.

Tendo em vista que o regime interno da Assembleia Constituinte havia previsto a participação direta da sociedade no processo legislativo, com a apresentação de projetos populares com pelo menos 30 mil assinaturas, vários movimentos sociais organizaram-se em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), continuação da experiência do MNRU. Congregando as diferentes reivindicações sociais sobre as questões urbanas em um só projeto popular, o fórum lutou para inserir suas reivindicações na nova Constituição. O projeto do FNRU beneficiou-se de uma sólida legitimação popular, graças ao apoio de dezenas de associações nacionais e locais, sendo referendado por mais de 160 mil assinaturas.

O projeto do FNRU privilegiou a questão da função social da propriedade imobiliária urbana, a partir da proposição de novos instrumentos jurídicos, permitindo a regularização fundiária das áreas ocupadas e um controle mais estrito sobre o processo de urbanização. Ele mostrou, também, a importância de implementar uma política de construção maciça de habitações populares e uma política pública de transportes e de serviços públicos, capazes de atrelar o reajustamento das tarifas públicas ao aumento real dos salários. As propostas do FNRU não visavam apenas assegurar a função social da propriedade privada, para garantir o direito à cidade e à cidadania, mas contemplavam também a instauração de uma gestão democrática da cidade, por meio de diversos procedimentos, como, por exemplo, a criação de conselhos populares, a realização de audiências públicas, de plebiscitos, de referendos e de iniciativas legislativas populares (GONÇALVES, 2013).

O conteúdo dessa proposição foi parcialmente absorvido pela Assembleia Constituinte nos artigos 182 e 183 do capítulo de política urbana da Constituição de 1988. Como constata o preâmbulo do artigo 182, a política de desenvolvimento urbano tem por finalidade a estruturação do pleno desenvolvimento da função social da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. A Constituição não utiliza diretamente a expressão direito à cidade, no entanto, reafirma a função social da propriedade e introduz o conceito da função social da cidade, que seria, portanto, o conjunto de medidas capazes de promover a melhoria da qualidade de vida, com a organização adequada do espaço urbano. Trata-se, assim, de assegurar aos habitantes não somente o acesso à habitação, mas também ao conjunto dos benefícios econômicos e sociais muitas vezes limitados às regiões centrais da cidade.

Apesar da expressão empregada pela Constituição não ter sido direito à cidade, esse conceito, mundialmente conhecido pelos trabalhos do filósofo francês Henri Lefebvre (1968), foi amplamente divulgado no Brasil e muito mobilizado pelos movimentos sociais. Mesmo que a Constituição de 1988 tenha trazido importantes repercussões jurídicas, inclusive no âmbito urbano, a aplicação de uma grande parte dos instrumentos jurídicos previstos não foi realizada. Embora se presuma que os princípios constitucionais atribuem uma orientação, um sentido axiológico ao conjunto da ordem

jurídica, e prescrevem também limites aos diferentes atos administrativos e judiciários, estabeleceu-se uma profunda inércia do Poder Judiciário no tocante à reinterpretação da ordem jurídica, a partir dos novos princípios evocados pela Constituição Federal. Apesar da densa reflexão sobre o Direito Urbanístico no Brasil pós-Constituição 1988, observa-se, por exemplo, que o seu ensino nas faculdades de direito ainda é marginal. Não é raro deparar-se com decisões judiciais extremamente civilistas, que pouco acionam a legislação urbanística brasileira

O FNUR manteve suas atividades mesmo após a promulgação da Constituição de 1988 e participou ativamente a diferentes negociações no Congresso Nacional, como o longo processo para adoção da lei do Estatuto da Cidade, em 2001. Essa lei faz alusão direta ao conceito do direito à cidade, mesclada, é bem verdade, à noção de cidade sustentável:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações [...]

A criação do Ministério das Cidades e do Conselho das cidades em 2013, após a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores renovou a política urbana no Brasil e, pela primeira vez na trajetória da reforma urbana, vários atores passaram a integrar diretamente os espaços institucionais das políticas urbanas. Os primeiros anos foram escassos de recursos, mas ricos em iniciativas e experiências em vista da construção de políticas urbanas mais incluídas. No entanto, como de costume na política brasileira, esse ministério foi rifado como moeda de troca para recompor as bases de aliados no Congresso Nacional. Ele perdeu paulatinamente a vocação de agente de formulação de políticas públicas e acabou submetido aos interesses das grandes empresas de construção civil do país.

3. Análise crítica da mobilização pela reforma urbana

Nesse contexto, é possível, já com certo distanciamento, proceder um exame crítico dos progressos e limitações sobre o conteúdo e a aplicação do conceito do direito à cidade no Brasil.

Uma primeira crítica baseia-se na constatação de que uma grande parte dos instrumentos jurídicos, inicialmente previstos, nunca foram plenamente aplicados, sobretudo aqueles que limitavam diretamente o uso especulativo da propriedade. Apesar de a Constituição e o Estatuto da Cidade preverem maneiras de sobretaxar a propriedade para combater a especulação imobiliária, isso foi raramente regulamentado e aplicado pelos municípios.

Os instrumentos com maior alcance em termos de regularização fundiária e planejamento do território foram as Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social (ZEIS/AEIS), que permitiram a realização de grandes projetos de reabilitação de favelas. É uma pena, que, ao menos nos casos das favelas cariocas, a promulgação e a aplicação efetiva das legislações de uso do solo, etapa subsequente ao gravame das áreas em ZEIS/AEIS e das obras de urbanização, pouco avançaram.

A descentralização política brasileira também suscita questionamentos. As competências das políticas urbanas são, em grande parte, da prefeitura e, mesmo se outras esferas de poder também participarem da planificação do território, a municipalidade exerce um papel central nesse processo. Algumas capitais e grandes cidades do país possuem recursos financeiros e pessoal capacitado para colocar em prática, de forma permanente, as políticas públicas. No entanto, essa não é a realidade da maioria dos 5.570 municípios do país. Apesar de experiências inovadoras em algumas cidades ao longo dos anos 1990, os planos diretores perderam gradualmente os seus aspectos inovadores e progressistas.

Como constata Arantes (2013), o programa democrático popular do capítulo da reforma urbana não se concretizou e, ao contrário, se transformou em uma espécie de contrarreforma. A gestão empresarial da cidade, as concessões de serviços públicos e a dificuldade da participação popular aos grandes projetos urbanos demonstraram que os princípios da reforma urbana foram postos em questão e que o conceito de direito à cidade se tornou, antes de mais nada, um argumento retórico. O aspecto social da reforma urbana foi substituído por iniciativas voltadas para os interesses do mercado e por uma gestão pontual e fragmentada da questão urbana.

Se a reforma urbana suscitou, certamente, críticas ao modelo urbano do Brasil, tais críticas acabaram sendo limitadas. A propriedade privada continuou sendo o aspecto central da política de habitação, mantendo alguns elementos consolidados desde o golpe de 1964, ou seja, controle limitado sobre o mercado de aluguel e pouquíssimas experiências de habitação social que não fossem via acesso à propriedade privada. A reforma urbana defendeu uma melhor partilha da propriedade privada, mas pouco refletiu sobre outras formas de acessar à moradia.

É raro, no Brasil, por exemplo, experiências de políticas de habitação social através de locação social, como acontece na França desde o início do século passado (STÉBÉ, 2016). As experiências de cooperativas no Brasil tampouco questionam a propriedade privada, como se constituiu, por exemplo, através das propriedades coletivas estruturadas pela política de cooperativas habitacionais no Uruguai (VALADARES, 2018). O fundiário continua sendo o nó da questão urbana no Brasil e, mesmo no seio de movimentos sociais, há uma certa confusão entre direito à propriedade e direito à moradia.

O projeto federal Minha Casa, Minha Vida (MCMV), por exemplo, injetou recursos consideráveis para subsidiar o acesso à propriedade privada de grupos populares. Baseado nas experiências chilenas e mexicanas, o projeto foi importante para limitar os efeitos da crise de 2008 no país e transferiu vultosos recursos para o mercado imobiliário. Se o número de moradias construídas pelo projeto é surpreendente, o resultado urbanístico é catastrófico: moradias de péssima qualidade, construídas, pelo menos no caso do Rio de Janeiro, em zonas periféricas e isoladas (ADAUTO; JAENISCH, 2014). E, o que é pior, o projeto contribuiu indiretamente à remoção de favelas no contexto de preparação da cidade para os Jogos Olímpicos. Muitas dessas remoções, de forma manifesta, violaram direitos dos moradores, que acabaram sendo, muitas vezes, reassentados em conjuntos do MCMV (GONÇALVES, 2016).

O retorno a um grande projeto de construção de habitação social, como o MCMV, representou o fim de políticas públicas, que refletiam em outras formas de acesso à moradia. Grande parte da reflexão em torno do Sistema Financeiro de Habitação de Interesse Social só foi parcialmente retomada com a criação do Minha Casa, Minha Vida Entidades (MCMV-E), que permitiu o retorno de fontes de financiamento para cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins

lucrativos. Da mesma forma, o MCMV limitou as iniciativas em torno da regularização fundiária, isso fez com que experiências, como o projeto federal de regularização fundiária Papel Passado, perdessem centralidade nas políticas urbanas.

O paradoxo é que a mesma Lei nº 11.977/2009, que criou o MCMV, trouxe novo impulso para a regularização fundiária com a instituição da demarcação urbanística e a legitimação de Posse. O seu artigo 46 trouxe, inclusive, uma definição extremamente abrangente da regularização fundiária, que não a limitava a procedimentos judiciais e registrais:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Uma segunda crítica volta-se à compreensão da cidade de forma dualista. Apesar do esforço em compreender as particularidades das favelas, uma grande parte das intervenções urbanas se centrou na ideia que essas deveriam ultrapassar um estágio urbano inferior em um pretense desenvolvimento urbano linear.

Se o acesso à habitação informal bloqueou o acesso dos moradores de favelas aos mesmos direitos que gozavam os demais cidadãos, a informalidade garantiu paradoxal e precariamente o acesso à cidade, o que seria extremamente difícil via mercado imobiliário formal ou pelas vias da produção estatal. Compreendemos que a informalidade se trata, de certa forma, de um arranjo político, e exerce, assim, uma função social e não pode ser compreendida simplesmente como um problema a ser resolvido. A precariedade jurídica não é um aspecto marginal dos bairros informais, mas, sobretudo, a chave analítica que permite compreender o seu funcionamento. A irregularidade dessas zonas é precisamente o espaço do emaranhamento de interesses privados e públicos.

Defendemos a importância de dar ênfase à dimensão política das informalidades, compreendendo-as como práticas que revelam os arranjos e negociações diversas a partir das quais a cidade é produzida. O pretense não respeito – fosse parcial – da lei não deve ser entendido, conforme analisam Lautier *et al.* (1991, p. 6), como um defeito ou um sinal de falta de desenvolvimento, mas sim como um modo de funcionamento complexo e que responde às suas próprias lógicas sociais (GONÇALVES; BAUTÈS; MANEIRO, 2018).

Após o golpe de 2016, houve mudanças importantes nas políticas fundiárias do país, inclusive com a parcial revogação da Lei nº 11.977, de 2009. Em grande parte, certamente com base no pensamento do economista peruano Hernando de Soto (1994; 2001), a Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017 simplificou os processos de regularização fundiária e procurou traduzir, em termos legais, práticas jurídicas informais, como a introdução do direito de laje, mas dentro de uma perspectiva extremamente mercadológica. Mais do que assegurar o direito à cidade aos beneficiados pela regularização fundiária, o foco principal da legislação atual é integrar o fundiário ao mercado formal. Aliás, as políticas de regularização do solo não priorizam somente a habitação social, mas facilitam também a regularização de terras na Amazônia ou em áreas de classe média/alta das grandes metrópoles.

4. Conclusão

Vivemos, provavelmente, no pior momento político após a democratização e as perspectivas, após as eleições de 2018, são muito desencorajadoras, sobretudo para as políticas urbanas. É preciso, mais do que nunca, manter a mobilização política para construir novas formas de resistência social. Conforme a expressão cunhada pelo professor Roberto Lyra Filho, é preciso que o Direito Achado na Rua traga novas perspectivas críticas para a compreensão, interpretação e produção do Direito Urbanístico, assim como para a formulação de novas políticas urbanas.

A luta pelo direito à cidade deve priorizar os direitos e ativos coletivos em detrimento da centralidade atual à propriedade privada e à gestão empresarial do urbano. Devemos, enfim, retomar o aspecto utópico do conceito lefebvriano sobre o direito à cidade, cunhado há 50 anos atrás, retomando um dos *slogans* – aliás, contemporâneo ao próprio conceito mencionado – pichado nos muros de Paris pelos estudantes de maio de 1968:

Sejamos realistas e exijamos o impossível!

Referências

- ARANTES, Pedro Fiori. *Da (Anti)Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades*. Carta Maior, 2013. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Cidades/Da-Anti-Reforma-Urbana-brasileira-a-um-novo-ciclo-de-lutas-nas-cidades-/38/29523>. Acesso em: nov. 2018.
- BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. Igreja, discurso e ação pastoral. Análise da reflexão religiosa sobre a questão urbana. *Revista de Ciências Sociais*, n. 12/13, 1982. p.45-62.
- CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas. Nova política, velhos desafios: problematizações sobre a implementação do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro. *E-metropolis: revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 5, 2014. p.6-19.
- DOCUMENTOS DA CNBB N. 23. *Solo Urbano e Ação Pastoral*. São Paulo: Edições Paulinas, 1982.
- GONÇALVES, Rafael Soares. *Favelas do Rio de Janeiro*. História e Direito. Rio de Janeiro: Editora Pallas, 2013.
- GONÇALVES, Rafael Soares. *Quelle régularisation foncière pour les villes brésiliennes? Défis et obstacles*. *Metropolitiques*, v. 7, 2016. p. 1-5.
- GONÇALVES, Rafael Soares; BAUTÈS, Nicolas; MANEIRO, Maria. *A informalidade urbana em questão*. *O Social em questão*, n. 42, 2018. p.9-26.
- LAUTIER, B.; MIRAS, C. de; MORICE, A. *L'État et l'informel*. Paris: Harmattan, 1991.
- HENRI Lefebvre. *Le droit à la ville*. Paris: Éditions Anthropos, 1968
- SOTO, Hernando de. *L'autre sentier. La révolution informelle dans le Tiers Monde*. Paris: La Découverte, 1994.
- SOTO, Hernando de. *O mistério do capital*. Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

STEBE, Jean-Marc. *Le logement social en France*. Paris: PUF, 2016.

VALADARES, Raquel Gomes. Breve análise da participação de cooperativas nas políticas públicas habitacionais no Brasil e no Uruguai. *Revista eletrônica Direito e Sociedade*, v. 6, n. 2, 2018. p.187-202.

