

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 III

**Estratégias de atuação para
concretização do Direito
Urbanístico no Brasil**

Capítulo 22

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

Vanessa Pugliese

1. Diálogos e percursos iniciais: tecendo interlocuções

As cidades figuram como espaço de contradições e disputas, com a imposição de um modelo privatista que aprofunda a segregação socioespacial e racial, a partir de alianças entre poderes públicos e setores do mercado. Apesar da distribuição desigual de poder e recursos, os processos de resistência e luta social, encampados por comunidades de periferia e movimentos sociais urbanos, foram capazes de propor políticas públicas voltadas para a correção de desigualdades históricas na ocupação das cidades. Além disso, produziram a própria noção de direito à cidade, que passa pelas premissas da liberdade para produzir e transformar a cidade e pelo exercício de um direito coletivo sobre o processo de urbanização. Assim, a garantia do direito à cidade, nesse sentido amplo, é um fator essencial à radicalização da democracia.

Neste espaço pujante e contraditório das cidades, a Coordenadoria Ecumênica de Serviço (Cese) atua com a missão de fortalecer movimentos e grupos populares, e outras organizações, empenhados nas lutas por transformações políticas, econômicas e sociais que conduzam a estruturas em que prevaleça democracia com justiça, na perspectiva dos direitos humanos. Organização de caráter ecumênico fundada em 1973, ocupa um lugar de convergência entre igrejas, agências de cooperação internacional e organizações populares e desenvolve estratégias diversificadas que se reforçam mutuamente: apoio a projetos, formação, diálogo e articulação, incidência política, diálogo e relações ecumênicas e comunicação.

Para orientar sua atuação, de âmbito nacional, junto aos movimentos sociais e às organizações populares, a Cese estabeleceu quatro políticas referenciais, que têm como marco os direitos humanos

e compreende a relação entre direitos, democracia e desenvolvimento, e guardam entre si um sentido de interdependência e interdisciplinaridade, sendo elas Direito à Terra, à Água e ao Território, Direito ao Trabalho e à Renda, Direito à Identidade na Diversidade e Direito à Cidade. A adoção de políticas referenciais expressa o acúmulo da Cese quanto à contemporaneidade das demandas sociais que se propõe atender e às possibilidades de intervenção. Em uma sociedade cuja marca estrutural é a desigualdade, tais políticas devem assumir uma perspectiva emancipatória, visando contribuir para a construção de uma nova cultura de direitos humanos que interfira nas mudanças das relações sociais. Da mesma forma, dialogam com o contexto sociopolítico no Brasil, atualmente marcado por fortes retrocessos democráticos, avanço de forças conservadoras, ampliação de conflitos e criminalização de movimentos e instituições de defesa de direitos, o que traz mais desafios estratégicos.

O presente texto foi elaborado a partir da Política Referencial de Direito à Cidade da Cese,¹ permeada e atualizada pela conjuntura sociopolítica de intensos retrocessos democráticos. Foram realizados, também, diálogos com representantes de movimentos sociais, organizações e coletivos parceiros da Cese, que, ao longo de sua atuação, se envolveram em algumas das suas estratégias de ação, especialmente o apoio a projetos. Optamos por definir essa interação como conversações, e não entrevistas estruturadas, ainda que conversas com um propósito definido, com apresentação aos/as interlocutores/as da motivação temática e do objetivo do texto. Os diálogos foram norteados a partir das próprias práticas e lutas dos grupos, sua relação com a cidade, conquistas, limites e desafios. Dessa forma, não se pretendeu a realização de uma pesquisa acadêmica, mas sim de escutas e reflexões, considerando ainda as limitações temporais e metodológicas. Ressalte-se que a atuação da Cese e suas políticas referenciais são permeadas pelo acúmulo de relações com movimentos sociais ao longo de 45 anos, portanto, não se limita ao diálogo com esse grupo de interlocutores. Da mesma forma, não se pretendeu abarcar toda a diversidade de lutas e movimentos nas cidades, tampouco trazer respostas, mas atravessar o texto por vozes e ações de diferentes movimentos e grupos sociais sobre suas percepções, a partir de suas lutas cotidianas, sobre o direito à cidade.

As conversações foram realizadas especificamente para a elaboração deste artigo, entre novembro e dezembro de 2018, por meio telefônico, com depoimentos cedidos pelas pessoas interlocutoras. Os nomes das pessoas foram preservados neste texto. Foram levantados, inicialmente, cerca de 20 movimentos, organizações e coletivos, estabelecendo-se ao final, por limitações de tempo, metodológicas e conjunturais, conversações com 10 grupos, de diferentes campos de atuação: Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)/Central de Movimentos Populares (CMP); Frente de Luta por Moradia de Fortaleza (FLM)/Comunidade do Lagamar; Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB); Fórum de Mulheres de Pernambuco (FMPE)/Grupo Espaço Mulher; Movimento Nacional de População de Rua (MNPR); Coletivo de Mulheres do Calafate (CMC); Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas de Belo Horizonte (Rede); Complexo de Cooperativas de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis da Bahia/Centro de Artes, Cultura e Meio Ambiente (Cama); Coletivo Sarau da Onça; e Movimento de Cultura Popular do Subúrbio (MCPS).

¹ O texto tem como ponto de partida uma elaboração coletiva na equipe Cese a partir da sua Política Referencial de Direito à Cidade, em especial a colaboração fundamental de Viviane Hermida e José Zanetti.

2. Direito à cidade: disputas e resistências

Em sintonia com organizações e movimentos urbanos, a Cese adota uma concepção ampla do direito à cidade, não apenas como acesso à cidade e seus serviços, mas como o direito de renovar e transformar as cidades. Para a Cese, o direito à cidade abrange aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais, incluindo o direito à moradia, regularização fundiária, transporte público e mobilidade urbana, acessibilidade, educação, saúde, trabalho, água, entre outros direitos. A Cese compreende que a função social da cidade e da propriedade, a gestão democrática da cidade, a igualdade, a não discriminação baseada em raça, etnia, nacionalidade, deficiência, gênero e orientação sexual, assim como a proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis, são fundamentais para a garantia do direito à cidade.

Os atuais processos de produção e construção da cidade se inserem em um contexto mais amplo, fortemente marcado pelos investimentos públicos em megaeventos, em que se incrementou a influência de interesses da iniciativa privada e o desenvolvimento urbano da cidade, em estreita articulação com os poderes públicos, em que intervenções e propostas para as cidades são feitas a partir de modelos globalizantes e interesses corporativos. Nesse sentido, podemos dizer que estamos vivenciando um modelo em que as corporações atuam na cidade com força hegemônica e centralização do capital. Esse modelo, um *urbanismo corporativo*, considera a cidade de modo fragmentário, com papel decisivo do setor privado na produção da cidade, um maior uso de dinheiro público, especulação imobiliária e fundiária, parcerias público-privadas, maior violação de direitos, devastação ambiental e, também, a produção de normas e regulações que fundamentam suas ações, considerando que esse campo de ação corporativa, além de urbano, é também urbanístico (FERNANDES, 2013).

Em contraponto à cidade reinventada para o mercado, o espaço é também aquele da invenção, das práticas da vida cotidiana, lugar do encontro e do conflito, onde está presente também a possibilidade de insurgência e apropriação (LEFEBVRE, 2001). Em disputa estão projetos de cidade e modelos de desenvolvimento, se considerarmos a cidade como um campo de forças, delineado por relações sociais, em que diferentes estratégias e personagens expressam sua ideia de cidade e entram em embates e confrontos de interesses, mas onde também pode haver associações e permeabilidades.

Está em disputa, nesse espaço, principalmente, o direito à cidade e seu próprio conceito. O filósofo Henri Lefebvre publicou o livro *O Direito à Cidade*, em 1968, pioneiramente utilizando a expressão “direito à cidade”. Hoje expressão corrente, vinculou-se também às garantias de direitos como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, à gestão democrática das cidades, como parte de conquistas das lutas urbanas por direitos que foram consubstanciadas em marcos jurídico-institucionais.

No entanto, indo além do acesso à cidade, da satisfação de necessidades e serviços definidos, está o fundamental direito de transformar e imaginar a cidade, de criação, de participar das correlações de força que a produzem, perseguindo o conceito de direito à cidade como resultado das relações humanas, o direito a uma vida diferente em um contexto diferente de cidade, a apropriação de um espaço novo, renovado e transformado, como nos aponta Lefebvre (1969).

Se tomarmos a cidade não apenas como espaço de acumulação capitalista, mas como espaço de luta pelos direitos sociais, fortalecemos também a noção de direito à cidade como o direito à liberdade de

fazer e refazer as cidades, um direito humano precioso e negligenciado, como assinala Harvey (2012). A transformação da cidade depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização, sobressaindo-se a atuação no espaço urbano dos movimentos sociais que tentam remodelar a imagem da cidade de forma diferente das grandes corporações e do mercado imobiliário. Esse poder de ação também se conecta com a concepção do Direito Achado na Rua (SOUSA JUNIOR, 2011), que reconhece nas práticas dos sujeitos coletivos da possibilidade de criação de novos direitos em busca de transformação social, dialogando com a concepção lefebvriana do direito à cidade.

Diferenciadas práticas e estratégias configuram essa ação no espaço urbano pelos movimentos sociais, como ocupações, formações, marchas, campanhas, incidência política, intervenções culturais, comunicação, articulações, práticas agroecológicas urbanas, dentre uma miríade de outras experiências. As percepções dos grupos com os quais dialogamos também revelou a busca pela criação de uma outra cidade, “outra forma de vida, plena, com respeito às diferenças”, como pontuou o Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB), segundo o qual “ocupar é necessidade de quem não tem direito à moradia, mas habitação não dá conta das políticas e morar não resolve o problema”. É importante entender “o porquê nos encontramos nesse lugar a partir da formação política”.

Para muitos grupos, apesar de garantias e marcos legais, há forte entendimento de negação de direitos e do direito à cidade. Como aponta a representante do Coletivo de Mulheres do Calafate (CMC), coletivo feminista atuante na periferia de Salvador, “demandamos algo que é de direito, mas parece que é ilegal”. O MSTB questiona, a partir das disputas e conflitos sobre ocupações em áreas centrais de Salvador, a participação efetiva em processos decisórios:

Afinal, qual nosso direito? Que direito de decisão temos na cidade? Um processo de mudanças na cidade deve envolver toda a população. Mas há um poder de decisão que continua na mão de quem tem dinheiro, o capital. O capital não tem interesse em gente pobre e preta conquistar direito à cidade. Querem nos tirar do caminho, mas temos direito a esse lugar.

Essa noção de pertencimento e de disputas pela permanência no território se reflete também na narrativa da Frente de Luta por Moradia de Fortaleza (FLM), que compreende que o direito à cidade é feito na prática e na necessidade: sob ameaças de remoção e dos pacotes de obras vinculadas à Copa do Mundo de 2014, a comunidade do Lagamar obteve

uma conquista histórica que quebrou regras, figurando como Zona Especial de Interesse Social e obtendo urbanização. O instrumento foi um diferencial e garantidor de direitos. Com isso, conseguimos ir produzindo uma nova cidade, uma em que possamos fazer parte dela.

Para a representante da comunidade, “já começou a transformação no empoderamento do povo, transformando o território. Ser o ‘povo da ZEIS’ tem outro significado agora”. Ainda que reconheça e valorize o uso e a efetivação de instrumentos urbanísticos, há a consciência de que “a luta está além da legislação, pois mesmo sem instrumento estivemos demandando, obrigando o poder público a fazer parte do processo. A luta existe além de ter lei ou não. O instrumento é possibilidade com luta”.

É a relação com esses movimentos sociais, em suas lutas cotidianas para existência e resistência, que permeia e norteia a atuação da Cese no campo do direito à cidade.

3. Cidade como espaço das lutas urbanas: breve histórico

Para compreender os desafios ao direito à cidade no Brasil, é preciso reconhecer a ausência de políticas de distribuição de terras para a população negra após o fim da instituição da escravidão. Foi sobre esse lastro que se desenrolou um acelerado processo de urbanização, a partir de meados do século passado, no qual aprofundou-se desigualdades, mas também gerou demandas por moradia e melhoria de infraestrutura nas comunidades desfavorecidas.

Com a ditadura militar, houve o dismantelamento das organizações sociais, que tinham no movimento sindical e estudantil seus grandes interlocutores. Núcleos de resistência começaram a se organizar em meados de 1970 e a criação da Cese, de certa forma, expressa esse momento com a centralidade de sua ação focada no apoio a pequenos projetos. Nos anos seguintes, a atuação de clubes de mães e associações de bairro por condições de moradia, saneamento e outras necessidades básicas nas cidades, muitas vezes em articulação com as Comunidades Eclesiais de Base e grupos de defesa de direitos humanos, destacando-se também a conformação de grupos e movimentos de luta pelo direito à saúde, começam a dar forma ao que mais tarde, na década de 1980, conheceríamos como movimentos de luta por reforma urbana.

Nesse período, surgiram vários movimentos populares de luta pela moradia, como também organizações de apoio e assessoria a esses movimentos. Em 1987, essas organizações, juntamente com universidades, entidades profissionais e ONGs, passaram a se reunir em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana, que teve um papel importante na formulação da emenda de iniciativa popular, inserindo pela primeira vez na Constituição Federal um capítulo referente à política urbana.

Na década de 1990, os esforços dos movimentos voltaram-se para a formulação e o controle social de políticas públicas, através da participação em conselhos e conferências, assim como inserção em iniciativas locais implementadas por administrações municipais progressistas, como o orçamento participativo. Todo esse processo culminou na aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o que representou grande conquista dos movimentos ao introduzir a obrigatoriedade da função social da cidade e da propriedade urbana e a gestão democrática da cidade, sendo reconhecida a sua importância como instrumento de exigibilidade de direitos. A Cese acompanhou essa dinâmica, apoiando e participando de fóruns e redes, além de seguir atenta às iniciativas locais de grupos urbanos com diversos enfoques de atuação (HERMIDA *et al.*, 2010).

Com a eleição de um governo de coalizão no âmbito federal a partir de 2003, liderado pelo Partido dos Trabalhadores, avançou-se na institucionalização da pauta urbana, com a criação do Ministério das Cidades e de políticas e programas. No embalo do ciclo favorável das commodities, e como forma de enfrentar a crise mundial de 2008, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que reforçava áreas de infraestrutura e produção massiva de moradias, traduzida no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). No entanto, prevaleceu o objetivo de aquecimento da economia e

o atendimento a interesses das grandes empreiteiras, conduzindo-se pela lógica da produção industrial de moradias, sem enfrentamento à concentração fundiária e outras raízes das desigualdades urbanas.

Mesmo com críticas e disputas, houve um intenso envolvimento dos movimentos urbanos na implementação das políticas propostas pelo governo federal, provocando também um arrefecimento do necessário embate na disputa por uma nova cidade, com menor intensidade das lutas nas ruas. Por parte do governo, houve empobrecimento dos canais de diálogo, o acúmulo histórico dos movimentos foi negligenciado e o Ministério das Cidades passou a ser ocupado por gestores sem qualquer vinculação com o campo democrático-popular.

Considerando esses aspectos, algumas questões são trazidas pelo interlocutor do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), que aponta a importância histórica das conquistas dos movimentos sociais, inclusive para os marcos legais e espaços institucionais, espaços inicialmente pensados como de diálogo democrático, mas que “passaram a perder o objetivo e a participação era limitada, sem poder de decisão: não bastava apenas participar dos conselhos”. Critica ainda “a lógica do Minha Casa Minha Vida de grandes conjuntos nas periferias e sua utilização para reassentamento de famílias removidas durante os processos da Copa do Mundo e Olimpíadas”, como no caso das comunidades da Restinga e Vila Autódromo, no Rio de Janeiro, além de “não ter tido impacto quase nenhum do Programa no déficit habitacional”. Admite também ser “um processo complexo, o primeiro programa de moradia para mais pobres, em que sempre lutamos por melhorias e moradia no centro com mais infraestrutura”. O desafio para efetivar o direito à cidade, conforme o representante do Fórum, é “organizar a base a partir da luta concreta, das lutas do território, construindo uma nova hegemonia popular, questionando a mercantilização do território e da cidade”.

Com o agravamento dos problemas urbanos, pluralizam-se os atores do campo popular e emergem novas expressões de resistência nas cidades. Do mesmo modo, pautas históricas da agenda do direito à cidade ganharam maior visibilidade e tornaram-se centrais nas mobilizações de rua a partir de 2013, frente a uma crise de múltiplos aspectos que desafiou as institucionalidades e cujos desdobramentos ainda estão em curso. A crise política institucional no país nos últimos anos e o aprofundamento das desigualdades, principalmente se considerarmos as dimensões de gênero e raça, também têm gerado, em contraponto, a retomada de mobilizações, o surgimento de novos coletivos, grupos e organizações urbanas. Agendas e sujeitos múltiplos para além dos mais tradicionais vinculados ao ideário da reforma urbana são visibilizados, como as relacionadas a cultura e arte, meio ambiente, agricultura urbana e soberania alimentar, democratização da comunicação, gênero e raça, envolvendo coletivos feministas, antirracistas, juventudes, população de rua, catadores(as), população LGBTQ, entre tantas outras expressões. Com a extinção de espaços institucionais, como o Conselho das Cidades, e a não realização de conferências, houve também a reelaboração de estratégias de atuação por parte de redes e fóruns nacionais, como percebido na retomada e atualização de diretrizes do FNUR.²

Essa diversidade de lutas provoca reflexões também sobre pautas em que o próprio espaço público é o protagonista, como expresso por alguns grupos. Para a Rede de Intercâmbio de Tecnologias

² A atualização das diretrizes ocorreu no Encontro Nacional em outubro de 2017, em Recife-PE, com participação dos movimentos sociais urbanos e organizações, acompanhado também pela Cese.

Alternativas de Belo Horizonte (Rede), “o uso do espaço público para produção do direito à cidade não se configura apenas em acessar bens, serviços, cultura, mas de criar a cidade, de convivência, renovação alimentar e da terra, fortalecendo processos comunitários”. Em sua atuação, afirmam que as práticas de agroecologia e agricultura urbana também constroem territorialidades com esses usos, contribuindo para a “criação de espaços de vivência do comum”. Em outro campo de atuação, o Movimento de Cultura Popular do Subúrbio (MCPS) também compreende a dinamização do espaço público como aspecto do direito à cidade, dialogando com as demandas ambientais e culturais no subúrbio de Salvador e com as lutas em torno da preservação e gestão compartilhada comunitária do parque São Bartolomeu. Destacam, ainda, a contribuição das manifestações culturais populares nas cidades para a militância da juventude negra e para a articulação coletiva, refletindo em outras garantias de direitos, questão reforçada pelo Coletivo Sarau da Onça, que atua na região do bairro de Sussusarana, periferia de Salvador, com movimentos culturais a partir da poesia.

Frente aos desafios de enfrentamento ao racismo institucional, o interlocutor do MCPS admite que “o direito à cidade está limitado, acanhado: para o jovem negro da periferia é difícil ter direito à cidade com a violência institucional”. Essa percepção de limitação e invisibilidade de determinados grupos sociais é também mencionada por outros interlocutores, permeada pelas dimensões de gênero, raça e classe: “Não temos direito à cidade” (MSTB), “cidades não são feitas para as mulheres, mulheres negras e jovens negros” (FMPE), “Nosso corpo está nesse território, mas é um corpo deslocado” (CMC), “Catadores são parte da cidade mesmo que a cidade os negue” (Cama), “A rua fica afastada do conhecimento, mas a rua é uma escola” (MNPR). Propostas de agendas feministas nas cidades vêm, ao longo dos últimos anos e em diferentes contextos, questionando a negação do direito à cidade para a população negra e feminina no Brasil (SOS CORPO, 2008; IBDU, 2017a, 2017b).

Nesse cenário, a influência do setor imobiliário na produção das cidades é alavancada, em aliança com outros poderosos grupos econômicos e financeiros e com setores do poder público, o que fica evidenciado no avanço de propostas legislativas que impulsionam a privatização e estrangeirização de terras públicas, gentrificação com elitização de áreas centrais, retrocessos nos procedimentos de regularização fundiária para comunidades empobrecidas, a retomada de remoções forçadas e despejos, demarcando-se um processo de financeirização da cidade e da terra (ROLNIK, 2015). Privilegia-se, assim, um modelo privatista e corporativo para as cidades, em detrimento às necessidades da população e às demandas dos movimentos sociais urbanos.

Isso se reflete em dados alarmantes como o déficit habitacional de mais de 6 milhões de moradias – conforme dados levantados em 2015 pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2017) –, regularização fundiária insuficiente, além da precariedade de infraestrutura urbana em que vivem enormes parcelas da população, sem moradia adequada e baixa qualidade de vida. A opção de investimento cada vez maior no aparato institucional repressivo não é capaz de reverter a tendência de crescimento da violência nas cidades, que acompanha a segregação socioespacial. Essa situação atinge, principalmente, as comunidades de periferia, de maioria negra, tendo como expressão dramática o índice de 318 mil jovens assassinados entre 2005 e 2015 (IPEA, 2017), com tendências de crescimento. A insegurança das mulheres no espaço público também se agrava, observando-se o crescimento de inúmeras formas de violência, entre as quais se destacam os casos de assédio e estupro coletivo.

No Brasil, o cenário sociopolítico, institucional e econômico dos últimos anos tem atingido mais fortemente populações mais vulneráveis, com retrocessos na democracia e em direitos conquistados, desmonte de políticas públicas, redução de espaços de participação popular e controle social, aumento das forças conservadoras no poder legislativo, exacerbação do ódio religioso, ampliação de conflitos em áreas rurais e urbanas, culminando em aumento de prisões e assassinatos de defensores(as) de direitos humanos e criminalização, em especial de movimentos de luta por moradia e pela terra, mulheres, populações tradicionais indígenas e quilombolas, população LGBTQ. Se esse cenário já apontava para grandes desafios em campos estratégicos, agravou-se, sobremaneira, a vida democrática do país com o resultado das eleições gerais de 2018. A montagem do novo governo, marcado por ataques à garantia dos direitos humanos, discursos de ódio e uma agenda ultraneoliberal, evidencia uma militarização do poder, forte ruptura democrática e agravamento de violações de direitos e conflitos, ditada também pelo fundamentalismo religioso, da superexploração no mundo do trabalho, da extração predatória dos recursos naturais, da criminalização de movimentos sociais e organizações. Nessa conjuntura, continua fundamental intensificar ações de fortalecimento dos movimentos sociais, suas lutas por direitos e pela democracia.

4. Perspectivas possíveis?

Considerando o processo histórico das lutas urbanas e o cenário de violações do direito à cidade, os movimentos sociais apontam suas estratégias, perspectivas e prioridades, a começar pela própria necessidade de inovação das estratégias dos movimentos; processos de formação política e ação coletiva e popular; fortalecimento de trabalhos de base e de ocupação das ruas; ações de incidência para denúncia das injustiças socioespaciais, raciais, econômicas e ambientais nas cidades; iniciativas de articulação entre movimentos urbanos, envolvendo e considerando a pluralidade de sujeitos e visões atuantes nas cidades, e ainda com outros setores da sociedade; fortalecimento dos movimentos sociais e organizações populares para a atuação no campo das políticas públicas urbanas, de modo que promovam o bem comum.

Nesse campo, demonstra-se fundamental apoiar as ações e iniciativas de grupos locais, principalmente aqueles das periferias das cidades, grupos da juventude negra e de mulheres negras e de setores populares; movimentos e redes nacionais e regionais; diálogo com novos sujeitos políticos e expressões de resistência nas cidades; aprofundamento da articulação com áreas como mobilidade urbana, acessibilidade, acesso à cultura e democratização da comunicação; iniciativas de caráter ambiental e de articulação campo-cidade; combate à criminalização de movimentos sociais e segurança de defensores(as) de direitos, devido à relevância desses temas para a garantia dos direitos humanos.

A partir das conexões e dos olhares dos movimentos sociais para o direito à cidade, as estratégias apontam também para uma nova cidade estruturada sobre os valores de democracia e justiça: uma radicalidade democrática, não uma democracia meramente formal, e uma justiça que englobe não só a plena realização dos direitos humanos já estabelecidos, mas também contemple novos direitos, afirmados pela dinâmica dos movimentos sociais em busca de mudanças e transformações nas cidades.

Referências

FASE – Federação Nacional de Assistência Social e Educacional. *A luta popular urbana por seus protagonistas*. Rio de Janeiro: FASE, 2018.

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

FNRU. *Encontro do Fórum Nacional da Reforma Urbana reafirma a luta pela Reforma Urbana, Democracia e Direitos Sociais*. Recife: FNRU, 2017.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil*. Minas Gerais: FJP, 2018.

IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. *Direito à Cidade: uma visão por gênero*. São Paulo: IBDU, 2017a.

IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. *130 anos pós-abolição: vivências negras no espaço urbano*. São Paulo: IBDU, 2017b.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Atlas de Violência no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, FBSP, 2017.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HERMIDA, Viviane; MOURA, Lucyvanda; ROBERTS, Alonso; ZANETTI, José Carlos. *Direito à Cidade: avaliação de efetividade do programa de pequenos projetos, com enfoque no direito à moradia*. Salvador: Cese (Coordenadoria Ecumênica de Serviço), 2010.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Editora Documentos, 1969.

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

SOS CORPO – Instituto Feminista para a Democracia (org.). *Ser, fazer e acontecer: mulheres e o direito a cidade*. Recife: SOS CORPO, 2008.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Direito como Liberdade: o direito achado na rua*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2011.