

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 26

Direito à moradia achado na rua e o poder judiciário

Rafael de Acypreste
Alexandre Bernardino Costa

1. Introdução

A cidade e o direito à cidade constituem complexo objeto de estudo e que pode ser analisado a partir do campo de visão do Direito, mas que precisa do diálogo com outros campos do conhecimento. Henri Lefebvre reconhece esse tema com um caráter de totalidade altamente complexo, “simultaneamente em ato e em potencial, que visa à pesquisa, que se descobre pouco a pouco, que só se esgotará lentamente e mesmo nunca, talvez” (LEFEBVRE, 2008, p. 111). A partir desse enfoque, visa-se levantar questões acerca da complexidade e totalidade do tema, ainda que sem respostas definitivas.

O presente capítulo representa um esforço para conjugar pesquisa empírica e análise teórica a respeito do que se encontrou nos dados. O extenso levantamento de dados, analisados de maneira evidenciarem, por si, elementos jurídicos relevantes, constituiu uma tentativa de observação descolada, em um primeiro momento e na medida do possível, das produções teóricas já existentes. Buscou-se, a partir de um problema concreto acerca de questões de moradia no Brasil, identificar uma das formas com que o Estado lida com tais relações sociais.

Na primeira parte, avalia-se as consequências do desenvolvimento urbano desigual, em que uma das formas de contestação é a ocupação de áreas ociosas por movimentos sociais. A ocupação é feita tanto para que as pessoas de fato ocupem o lugar, conferindo-lhe função social, quanto como forma de denúncia dessa mesma estrutura que não garante acesso ao direito à moradia e à cidade a todas as pessoas. Entretanto, essa forma de luta por direitos encontra resistência de proprietários e esses conflitos, em geral, são levados ao Poder Judiciário para que seja dada uma resposta.

Na segunda parte, apresenta-se o eixo central explicativo da pesquisa, definidor do marco teórico e que tem como ponto de partida a análise dos dados. A partir do desvelamento do tema dominante

nas decisões,¹ foi possível estabelecer, no campo do direito, a literatura que tratava da temática, desde autores(as) teóricos(as) a pesquisas acadêmicas empíricas. Por fim, delinea-se uma forma de entender o direito e as relações sociais a partir do caso concreto das ações de reintegração de posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST).

Na terceira parte, de análise de dados, desenvolve-se um olhar mais restrito às decisões de reintegração de posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, desde a publicação do Estatuto da Cidade, em 2001, até 2014. Tal objeto pode ser interessante para entender como o Poder Judiciário, poder de Estado, analisa os conflitos fundiários urbanos por moradia levados a cabo pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto.

O presente artigo surge das reflexões acerca do trabalho de dissertação de mestrado em Direito do primeiro autor, sob orientação do segundo autor. O que se pretende é se concentrar em descrever e analisar a prática decisória do Poder Judiciário relativa ao conflito entre proprietário e um movimento social urbano. A pesquisa realizou a análise das decisões com base na teoria fundamentada nos dados (GIBBS, 2009). A metodologia permitiu o entendimento da forma decisória de expressão judicial a partir do que a decisão, por si mesma, propõe. Isso foi desenvolvido com base no pressuposto de que os dados, trabalhados por meio de combinações específicas, podem gerar, por si só, temas a serem abordados em conjunto, superando o simples teste de teorias específicas (GIBBS, 2009, p. 71). Esse expediente de pesquisa deve ser feito a despeito de levantamento prévio de referencial teórico.

O universo de análise da presente pesquisa é constituído de 32 processos de primeira instância que apresentaram decisão de reintegração de posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto. As análises abaixo foram feitas com base nas decisões liminares e nas sentenças de mérito, conforme disponibilidade pública e eletrônica. Pretende-se, com esse conjunto de dados, construir teoria a partir de uma análise qualitativa.

2. Cidade: desenvolvimento de questões habitacionais

O presente trabalho se encontra inserido neste universo de pesquisa do direito à cidade, que pretende desenvolver o conceito de direito à cidade a partir de sua formulação atual no Brasil e que possui inúmeras diferenças intraterritoriais, mas que, em geral, passou (e passa) por processo recente e acelerado de urbanização. Henri Lefebvre apresentou os contornos internacionais desse debate caracterizando o direito à cidade como “direito à vida urbana” (LEFEBVRE, 2008, p. 118). Para o autor, está presente na cidade a priorização de seu valor de uso, sendo a cidade caracterização de bem supremo entre os bens, a base prática para a realização sensível da vida urbana.

¹ Foram levantadas todas as ações judiciais disponíveis eletronicamente nos próprios sítios dos respectivos tribunais, de primeira instância, nas esferas federal e estadual, que envolviam o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto e/ou suas lideranças, totalizando 50 ações de reintegração de posse – a lista completa está disponível em Acypreste (2016). A restrição às decisões de primeira instância foi feita porque se trata do grau de jurisdição originário para todas as ações de reintegração de posse contra o MTST e que apresentam relação direta com sua atuação.

Além disso, o direito à cidade constitui a relação das pessoas com o local em que vivem. Ele está, segundo David Harvey, além do direito de acesso àquilo que já existe, sendo também a possibilidade de construção da cidade a partir dos desejos e das vontades das pessoas. A liberdade que se tem de se fazer e refazer, assim como a cidade, “é um dos mais preciosos, ainda que dos mais negligenciados, dos nossos direitos humanos” (HARVEY, 2009, p. 9).

Nesse contexto atual de urbanização, precarização da vida nas cidades, periferização e gentrificação, os movimentos sociais urbanos se fortalecem com a pauta principal de acesso à cidade, que não se restringe a uma casa, mas também a toda infraestrutura necessária e oferta de serviços públicos. As pessoas integrantes desses movimentos “reivindicam para si o direito de serem reconhecidas como moradoras da mesma metrópole e rejeitam as tentativas de serem ignorados ou mesmo criminalizados” (CASSAB, 2010, p. 59).

Dentro do espectro dos movimentos sociais urbanos, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) apresentou grande crescimento nos recentes anos, tanto em número de pessoas quanto em regiões e estados brasileiros. O MTST, segundo Guilherme Boulos (2012, p. 44), é constituído por trabalhadores(as) formais e informais, subempregados(as) e desempregados(as), para fazer lutar pelo direito à moradia e à cidade. É preciso, com isso, superar o estigma de que pessoas sem teto são apenas pessoas em situação extrema pobreza e miséria na rua. Apesar destas pessoas demandarem atenção estatal, dada a situação de vulnerabilidade, essa visão restrita desconsidera a dimensão do problema da falta de habitação ou de sua precariedade para pessoas trabalhadoras que vivem, normalmente, na informalidade, sem direitos assegurados (BOULOS, 2012, p. 14). Diante desse quadro de flexibilização do trabalho, o MTST passou a organizar as pessoas com base no território (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO, [s.d.], p. 2).

O movimento desenvolve sua luta adotando o discurso do direito à cidade e a tática de “construir grandes ocupações em terrenos vazios nas periferias urbanas, buscando, com isso, integrar a luta por moradia com a luta por serviços e infraestrutura nos bairros mais pobres” (BOULOS, 2012, p. 48). Esse ato de ocupar está na base organizativa do movimento e é a exteriorização do seu processo de luta (CASSAB, 2010, p. 50). Dessa maneira, segundo Miguel Baldez (1989), tem como principal característica a forma coletiva, fora dos padrões individualistas tradicionais do direito.

3. Direito absoluto à propriedade: baliza normativa dos dados

A partir da análise dos dados a ser demonstrada na terceira parte, foi feito um levantamento acerca do conceito chave com que os magistrados trabalham a questão central identificada nas decisões: o direito absoluto à propriedade. Os desdobramentos e contrapontos ao direito de propriedade também foram analisados: função social da propriedade, posse, direito à moradia e o que se entende por direito. Buscou-se, com isso, avaliar a relação entre a literatura jurídica, teoria do direito e a prática dos tribunais referente à aparente dicotomia entre o direito de propriedade e o Direito à moradia.

A propriedade é campo de debates e de análise social em vários ramos das ciências sociais e aplicadas. No Direito, suas conceituações e categorizações são variadas e apresentam múltiplas facetas a partir do

direito positivo, da literatura jurídica ou mesmo da jurisprudência. Entretanto, as discussões a respeito desse tema e seus correlatos (posse e função social) precisam superar o debate dogmático, porque, como já alertava Fachin (1988, p. 11), não dão conta da complexidade das relações sociais em estudo.

O entendimento da propriedade varia, por um lado, acerca da determinação de seu conteúdo enquanto direito real, cujos debates se dão em torno de qual seria o objeto da propriedade e qual seria sua amplitude; por outro lado, o debate se dá pela extensão da propriedade e pela proteção de seu uso, de sua utilidade, por meio das faculdades de usar, gozar e dispor, protegendo-a de quem a detenha injustamente (FACHIN, 1987, p. 34). Entretanto, longe se está de uma convergência de teorias.

Da mesma forma que a conceituação da propriedade apresenta divergência na literatura jurídica, a maneira com que se reconhece juridicamente seu uso varia conforme a importância para o direito de propriedade. Seu principal exemplo parte da ideia de que uma propriedade precisa cumprir uma função social, em contraponto ao uso absoluto e indiscriminado. Como direito em si, a propriedade se configura como absoluta e *erga omnes*, porém, a forma como esse direito é exercido encontra barreiras sociais ligadas ao bem-estar da coletividade. Tais questões tentam ser sistematizadas sob a ótica da função social da propriedade.

Segundo Edésio Fernandes (2002, p. 14), a Constituição Federal de 1988 desenhou uma formulação consistente à função social da propriedade urbana. Essa fórmula pode ser assim sistematizada: “o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal” (FERNANDES, 2002, p. 14).

Há, por isso, autores que defendem que a função social da propriedade deve ser avaliada quando da análise das ações reintegratórias de posse (DANTAS, 2013; FERREIRA, 2015). Há também que se levar em consideração as implicações sociais, aos não proprietários, da propriedade urbana e rural que não cumpre a função social, as limitações dos intérpretes das leis e o fato de que são, provavelmente, influenciados pelo lugar social que ocupam (ALFONSIN, 2006, p. 176). Esse posicionamento dos magistrados vem, em geral, acompanhado da responsabilização exclusiva do Estado acerca das questões sociais de falta de terra e moradia, como notado na presente pesquisa. Sobre isso, Alfonsin contrapõe-se com o argumento de que a função social da posse e da propriedade não pode ser pensada sem referência à eficácia horizontal dos direitos humanos fundamentais (ALFONSIN, 2006, p. 177).

Já o direito à moradia, garantido no artigo 6º da Constituição Federal, está previsto em diversos tratados internacionais e é trabalhado sobre variadas matizes no âmbito jurídico (ABREU, 2011; SAULE JÚNIOR; LIBÓRIO; AURELLI, 2009). Após a inserção explícita do direito à moradia no texto constitucional brasileiro, houve uma progressiva ramificação legislativa desse direito nas normas infraconstitucionais, o que fortaleceu seu discurso normativo (ABREU, 2011, p. 395). Em decorrência disso, esse direito não fica dependente apenas da legalidade, isto é, se desenvolve de maneira relativamente autônoma, independentemente de se tratar de aquisição contratual de propriedade, de locação, de loteamento irregular ou de ocupação de áreas públicas ou privadas. A legitimidade deve ser analisada no caso concreto, tendo em vista todas suas peculiaridades, sem desconsideração de seu caráter normativo (ABREU, 2011, p. 397).

O fato de o direito à moradia estar garantido constitucionalmente, entretanto, não estabeleceu muitos elementos para que a realidade habitacional no Brasil mude. Em contrapartida, a ocupação ilegal, segundo Ermínia Maricato, foi e continua sendo o carro chefe do desenvolvimento urbano no Brasil. Com isso, a ocupação de áreas de interesse ambiental ou de áreas públicas se tornou comum nas grandes cidades e não representa, de fato, uma forma de respeito ao direito à moradia ou aos direitos humanos (MARICATO, 2003, p. 158).

Por fim, a pesquisa, uma vez localizada no campo do Direito, demanda uma visão do que se entende por direito como baliza científica para o campo de debates acerca dos dados coletados e das análises estabelecidas. Há uma ilegalidade, que constituiu parte considerável do desenvolvimento urbano e que andou de mãos dadas à disputa por um direito à moradia e à cidade àquelas pessoas exploradas em sua força de trabalho e sem habitação em condições dignas. Surgem as formas de luta por acesso à cidade, com reivindicações reconhecidas por parte do direito estatal, mas repetidamente violadas pelo mercado e pelo Estado. Pensar o ordenamento jurídico como norma estatal, garantidora da coesão social, não explica suficientemente a complexidade do problema aqui analisado.

O que parece estar em jogo nas ações de reintegração de posse é que, a despeito de toda normatização e positivação, tanto no âmbito nacional quanto no âmbito internacional, do direito à moradia e da solidificação normativa da função social da propriedade, ainda não se tem espaço para a efetivação concreta desses avanços. Isso porque essas alterações se dão dentro de uma organização institucional comprometida com interesses sociais dominantes, de defesa da propriedade absoluta. Nesse caso, o sistema absorve apenas uma quota de mudança que não produza alterações substanciais e radicais (LYRA FILHO, 2004, p. 69).

Assim, o que ocorre, segundo Roberto Lyra Filho, é uma dominação contraditória, porque há uma absorção do discurso da liberdade (no caso em análise, do direito à moradia e da função social da propriedade), mas uma negação na prática concreta. Se, por um lado, é uma confirmação, ainda que retórica, de direitos conquistados (a que o opressor não pode mais negar), por outro, o que se faz é entortá-lo, separando discurso e ação (LYRA FILHO, 2004, p. 84).

Todo esse arcabouço teórico leva a crer que a luta por direitos não se encerra na positivação e que esta não garante efetividade. O que essas lutas de movimentos sociais organizados busca alcançar é que se dê concretude ao direito à moradia e à função social da propriedade, sistematicamente negados pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário. A chave para entender esses processos parece estar localizada além do espectro do Poder Judiciário, que se constitui, nos casos em análise, como instrumento de manutenção e defesa de interesses proprietários.

4. Análise dos dados

Em um primeiro momento, foram levantados 70 códigos,² divididos em seis categorias analíticas irmãs: “decisão – exercício do poder judicial”; “fundamentos da decisão”; “interferências externas ao

² Tais códigos representam a análise qualitativa, sendo realizada por meio de avaliações recíprocas entre as categorias analíticas construídas pelos pesquisadores com base no próprio texto das decisões. O objetivo central é construir relações entre essas categorias analíticas (os códigos) que superem uma análise superficial e meramente descritiva, normalmente baseada no arcabouço teórico

processo”; “lei e legislação”; “Movimento Social”; e “questões processuais”, nem todas trabalhadas no presente artigo. Essas categorias possibilitaram a realização de comparações sistemáticas entre si e entre seus códigos-filhos, cujo eixo central se reportava, sistematicamente, ao direito de propriedade e seus desdobramentos. A análise dessas comparações foi feita a partir da reflexão sobre esses mesmos códigos combinada com transcrições de trechos das decisões. Pretende-se levantar os elementos mais sintomáticos das temáticas abordadas a partir das questões e expressões concretas sob estudo, especificamente as sob o caráter de “fundamentos da decisão”.

Nessa categoria analítica central, foram agregados dados e informações considerados de caráter argumentativo da decisão. Foram elencados elementos que formam, em tese, o convencimento do magistrado de que a medida de reintegração de posse deve ser determinada. É a categoria que mais colaciona elementos ligados à categoria analítica central de proteção do direito à propriedade e que serviu de direcionamento para a revisão bibliográfica e referencial teórico.

O primeiro elemento a chamar a atenção nos processos é o destaque constante da parte autora como proprietária, sob o ponto de vista da legalidade necessária para o desenrolar da ação judicial. Em 18 processos (56,25%), houve destaque da parte autora como proprietária regular e legítima ou, no mínimo, alienante fiduciária, com a explicação da finalidade de se tornar proprietária. Pelo que se depreende das decisões, há um *status* privilegiado de quem é proprietário, tornando-se a qualificação central nas ações de reintegração de posse analisadas. Nos processos, constitui uma forma de demarcar a polarização da relação processual e o reconhecimento da parte autora como legítima interessada na reintegração de posse.

Ainda sobre o destaque como proprietário, dois padrões de argumentação puderam ser identificados. Por um lado, em oito casos, a ocupação do imóvel objeto de reintegração não poderia se dar dessa maneira porque o direito à moradia iria de encontro ao direito à propriedade, que não pode ser violado. Nesse ponto, destaca-se a responsabilidade do Poder Público em resolver a questão social a fundo. Por outro lado, em dez casos, o magistrado constata o esbulho possessório como questão principal da decisão e não se atine ao conflito de normas constitucionais ou o faz apenas tangencialmente para dizer a responsabilidade do Executivo.

Em relação à forma de reivindicação, o destaque da parte autora como proprietária se relaciona com a afirmação da impossibilidade de sacrifício do direito à propriedade, ainda que haja reivindicação pelo direito à moradia. Tal situação configuraria desrespeito à ordem jurídica. É o que se percebe em trechos como o retirado da ação de reintegração de posse PE 2001 0001:³

Afirmou a Autora que os Réus ocuparam indevidamente os Lotes 01/20 [...] de sua propriedade. [...] Por mais que se considere o direito à moradia como um fator de dignidade da pessoa humana, não há como justificá-la ao arrepio do direito de propriedade, igualmente considerado na Carta Constitucional.

trazido pela experiência dos pesquisadores (STRAUSS; CORBIN, 2008), buscando criar uma teoria fundamentada nos dados.

³ Os processos são descritos pela sigla do Estado, ano de início e os quatro números iniciais.

Por outro lado, o título de propriedade é utilizado, em sete casos (21,88%), como causa jurídica da posse, isto é, a formalidade capaz de constituir alguém proprietário é usada como elemento ensejador da proteção possessória, ainda que sem relação ao contato material direto com o imóvel. Nesses casos, a ligação entre título de propriedade e posse é afirmada de maneira direta. Na DF 2013 0000, o magistrado afirma que “possuidor, portanto, é quem aparenta ser proprietário, não sendo necessário o contato material com a coisa”, o que demonstra a desnecessidade de contato direto. Semelhante fundamentação está presente no caso RJ 2014 0057, cujo imóvel pertence à massa falida de uma sociedade empresarial, que exercia, segundo o magistrado, a posse. Percebe-se, assim, uma afirmação sem referência à comprovação de uso da propriedade, especialmente por se tratar de imóvel em litígio sucessório.

Nos outros cinco casos, a afirmação da posse tem relação direta com o título, que “é exercida presumidamente pelo autor com certidão de matrícula do imóvel” (TO 2013 0053). O mesmo acontece na ação PE 2003 0022, já que o autor, a “CRUZ VERMELHA BRASILEIRA, tem a posse legítima do imóvel objeto dessa ação possessória, decorrente de escritura pública de compra e venda”. Nesses casos, a posse do proprietário, mesmo presumida, elide a possível posse do réu que ocupou o terreno.

Acrescentando ao destaque da parte autora como proprietária, em cinco casos (15,63%), é evidente a tentativa do magistrado em justificar o uso da propriedade com base em elementos simples, mas que contrapõem o abandono da propriedade. Os motivos variam entre os de caráter fático atual (“vários motivos podem ter levado a paralisar a obra”, na DF 2013 0000; “com projeto para implementação de empreendimento no local”, na SP 2014 0002), passado (“a autora já utilizou o terreno como sua própria sede por longo período”, na PE 2003 0022; “imóvel em comodato para que uma família próxima exercesse a vigilância”, na SP 2008 0002) ou de caráter legal (“a administração tem discricionariedade para utilizar o imóvel público”, na SP 2007 0004).

No que se refere ao direito à moradia, enquanto, em alguns processos, há tratamento dual entre direito à propriedade e direito à moradia do ponto de vista formal, em 11 decisões (34,37%), há referência expressa ao direito à moradia como direito humano, constituinte da dignidade da pessoa humana. Todavia, esse direito é reconhecido apenas de maneira “subordinada concessiva”, isto é, apresenta validade formal até que ele se contraste ao direito à propriedade, à forma jurídica estatal, ao monopólio da violência ou ao direito positivado. Por isso, o direito à moradia só poderia ser concedido em detrimento do direito à propriedade de acordo com as próprias flexibilizações e relativizações legais deste.

Nesse ponto, o direito à propriedade, como direito eminentemente individual, representado na ação judicial por um particular isolado não tem estrutura para resolver um problema coletivo, cuja competência de resolução do “drama social” é do Poder Público (PE 2001 0021), “apesar da previsão constitucional do direito social à moradia (art. 6º da CF/88)” (PE 2010 0053). Isso porque o Estado deve ser o responsável, “mesmo a par da questão social que o caso encerra” (TO 2013 5003).

Assim, “por mais que se considere o direito à moradia como um fator de dignidade da pessoa humana” e “por mais legítimos que sejam tais direitos de moradia e trabalho” (PE 2005 0004), não se pode utilizar vias que não sejam previstas no Estado Democrático de Direito, nem violar o direito à propriedade. Mesma argumentação no caso SP 2008 0012, com a concessão “embora sejam legítimas a luta e a reivindicação por moradia, saúde, transporte, cidadania”. Desse modo, devido a essa

violação, “em nada socorre a apelante [MTST], diante disso, invocar em seu favor a função social da propriedade prevista no art. 5º, inc. XXIM, da Constituição Federal” (SP 2003 0021).

A extensão da análise dos dados demonstra uma gama de detalhes, nuances e estruturas que constroem a complexidade da forma como o Poder Judiciário lida com os conflitos fundiários urbanos protagonizados pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto. Buscou-se uma análise pormenorizada, complementada com trechos das decisões para possibilitar ao(à) leitor(a) um contato mais direto com o universo dos dados. Dada a extensão, alguns códigos de menor potencial explicativo foram retirados da análise.

Ainda que as referências à propriedade sejam variadas no texto constitucional, a prática jurisprudencial em análise não demonstrou que se trata de um debate realizado quando das decisões. O “direito à moradia concessivo” demonstra que a propriedade, ao menos de caráter urbano, está restrita a uma fundamentação individualista, cujo direito fundamental à propriedade se desenrola de maneira absoluta. Esse fenômeno levanta dúvidas acerca da eficácia normativa da pluralidade de leituras do direito à propriedade a partir de uma visão pluralista e condizente com a chamada “despatrimonialização” do direito civil.

5. Considerações finais

A tônica dos achados da pesquisa está definida em uma passagem do processo PE 2005 0004: “ao contrário, cabe a este Poder [Judiciário], garantir a inviolabilidade do direito à propriedade”. Conforme os dados levantados, a proteção da propriedade é o elemento central das ações de reintegração de posse analisadas. Estava em jogo o direito do proprietário de ser protegido contra qualquer tipo de violação externa às suas faculdades de uso, legítimos ou não, já que essa foi uma variável pouco levada em consideração pelos magistrados. Protegia-se o objeto da propriedade em si, bem como suas faculdades relativas à aquisição da propriedade, mas pouca ou nenhuma atenção ao seu uso e seus deveres. Enfim, protegia-se a propriedade absoluta liberal ao lado da violação dos princípios constitucionais de direito à moradia e função social da propriedade.

Percebeu-se que os processos não dão conta da complexidade dos conflitos em julgamento, seja porque não trabalham temas constitucionais de direito à moradia e função social da propriedade, seja porque não há tentativas significativas, por parte dos magistrados, de usar formas alternativas e mais eficientes de resolvê-los. Constata-se que há um completo descarte e desproteção do interesse social e da função social do bem em favorecimento ao proprietário individual.

Nas decisões, o direito de propriedade é protegido em seu sentido abstrato e formal, não sendo permitida, no caso concreto, sua violação e, na visão dos magistrados, a consequente violação ao Estado Democrático de Direito. Raras são, entretanto, as fundamentações da posse em diretrizes constitucionais, apesar de se tratar de uma ação que versa sobre esse conceito jurídico. Já o direito à moradia é apenas tratado em seu sentido abstrato e geral que, no caso concreto em análise, não apresenta relevância.

O direito à moradia apareceu em um número maior de decisões (11), como decorrência da dignidade da pessoa humana, o que denota uma maior sensibilidade aos magistrados por esse tema. Entretanto, esse direito é reconhecido apenas de maneira “subordinada concessiva”, isto é, apresenta

validade abstrata e formal até que se contraste ao direito à propriedade, à forma jurídica, ao monopólio estatal da violência ou ao direito positivado parcial, entortado.

As ocupações urbanas não são invenções de movimentos sociais e organizações de esquerda. Elas constituem a forma que os pobres encontraram para atendimento da necessidade básica de moradia, não atendida pelo Estado e, tampouco, pelo mercado imobiliário (MARICATO, 2003). Não fosse essa ocupação irregular da cidade, os conflitos sociais se dariam de forma mais explícita. Entretanto, os movimentos sociais urbanos organizados surgem como forma de resistência a esse processo ilegal do ponto de vista normativo estatal e violador de direitos humanos. Para isso, usam táticas de denúncia da desigualdade de propriedade e dos abusos proprietários do mercado imobiliário.

Por fim, apesar da defesa da propriedade ser o ponto central nas decisões, o que há de diferente nessas ocupações? Por que, em se tratando de movimentos sociais, há repressão do Estado e rejeição às suas formas coletivas de reivindicação por parte do Poder Judiciário? Uma resposta possível é que esses movimentos sociais organizados colocam em xeque a propriedade urbana absoluta. Denunciam a concentração de riqueza, o domínio de um mercado imobiliário especulativo que gera periferização das cidades e “expulsão” de pobres para áreas cada vez mais distantes e menos provida de serviços públicos.

Referências

- ABREU, Mauricio de A. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 2011.
- BACELLAR, Romeu. *Reflexões sobre o Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- BRAGA, Andréa Luiza Currallinho; PESSALI, Huáscar Fialho. *Direito à cidade, participação social e a política urbana no contexto brasileiro*. Guaju, Matinhos, v.1, n.2, p. 3-22, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/45033>.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 2016.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson. FERRAZ, Sérgio (coords.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal n. 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2014.
- CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. *Desafios da mobilidade urbana no Brasil*. Texto para discussão, n. 2.198. Brasília - Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- ELIAS, Norbert. *A Sociedade dos indivíduos*. SCHROTER, Michael (org.); RIBEIRO, Vera (Tradução). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- HACHEM, Daniel W. *Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- HOLANDA, Frederico. *Arquitetura e Urbanidade*. São Paulo: Pro editores, 2003.
- LEFBVRE, Henri. *O direito à Cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MAKRYGIANNI, Vasiliki; TSAVDAROGLOU, Charalampos. El derecho contra la ciudad. *In*: MATHIVET, Charlotte (coord.). *Develando el derecho a la ciudad: representaciones, usos e instrumentalización del derecho a la ciudad*. Paris: Ritimo, 2016.

MARRARA, Thiago. *Bens Públicos: Domínio Público: Infra-estruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PEREIRA, Silvia Regina. *Percursos urbanos: mobilidade espacial, acessibilidade e o direito à cidade*. 2006. 323 f. Tese (Doutorado). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2006.

SCHIAVO, Ester, GELFUSO, Alejandro, VERA, Paula. *El derecho a la ciudad*. Una mirada desde América Latina. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 299-312, jan./abr. 2017, p. 300. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3812>.

