

Volume 9

# O Direito Achado na Rua

---

*Introdução crítica ao Direito Urbanístico*



**Universidade de Brasília**

**Reitora** : Márcia Abrahão Moura  
**Vice-Reitor** : Enrique Huelva

EDITORA



**UnB**

**Diretora** : Germana Henriques Pereira

**Conselho editorial** : Germana Henriques Pereira  
Fernando César Lima Leite  
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende  
Carlos José Souza de Alvarenga  
Estevão Chaves de Rezende Martins  
Flávia Millena Biroli Tokarski  
Izabela Costa Brochado  
Jorge Madeira Nogueira  
Maria Lidia Bueno Fernandes  
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos  
Verônica Moreira Amado

Volume 9

# O Direito Achado na Rua

---

*Introdução crítica ao Direito Urbanístico*

## Organizadoras e organizadores

José Geraldo de Sousa Junior  
Nelson Saule Junior  
Adriana Nogueira Vieira Lima  
Henrique Botelho Frota  
Karoline Ferreira Martins  
Lígia Maria S. Melo de Casimiro  
Marcelo Eibs Cafrune  
Marcelo Leão  
Mariana Levy Piza Fontes  
Rodrigo Faria G. Iacovini  
Sabrina Durigon Marques

EDITORA



**UnB**

**Coordenadora de produção editorial** : Equipe editorial  
: Luciana Lins Camello Galvão  
**Revisão** : Jeane Antonio Pedrozo  
**Projeto gráfico e capa** : Cláudia Dias  
**Ilustrações** : Nazareno Afonso

© 2019 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:  
Editora Universidade de Brasília  
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK, 2º andar,  
CEP 70302-907, Brasília, DF  
Telefone: (61) 3035-4200  
Site: www.editora.unb.br  
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação  
poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem  
a autorização por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

---

I61            Introdução crítica ao direito urbanístico [recurso eletrônico] /  
                  organizadoras e organizadores, José Geraldo de Sousa Junior  
                  ... [et al.]. – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2019.  
                  495 p. – (O direito achado na rua ; 9).

Formato: PDF.  
ISBN 978-85-230-0930-4.

1. Direito à cidade. 2. Movimentos sociais. 3. Direito  
urbanístico. I. Sousa Junior, José Geraldo de (org.). II. Série.  
CDU 34:711(81)

---

Impresso no Brasil

# Sumário

## PARTE I

### O DIREITO ACHADO NA RUA E UMA PERSPECTIVA CRÍTICA PARA O DIREITO URBANÍSTICO

**Apresentação** ————— 16

**Nota ao prefácio** ————— 22

**Prefácio: Introdução ao Direito** ————— 24

*Roberto Lyra Filho*

**Os conflitos urbanos no Recife: o caso Skylab** ——— 30

*Boaventura de Sousa Santos*

**CAPÍTULO 1** ————— 66

Brasília, *urbs, civitas, polis*: moradia e dignidade humana

*José Geraldo de Sousa Junior e Alexandre Bernardino Costa*

**CAPÍTULO 2** ————— 78

Comentário ao texto: “Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylab”, de Boaventura de Sousa Santos

*Eduardo Xavier Lemos*

**CAPÍTULO 3** ————— 82

Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista

*Marcelo Cafrune e Lucas P. Konzen*

**CAPÍTULO 4** ————— 86

O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras

*Benny Schvarsberg, Camila Maia Dias Silva e Flávia Pedrosa*

**CAPÍTULO 5** ————— 93

O Direito Urbanístico vai à cidade: por uma leitura jurídica inserida na produção conflitiva do espaço urbano

*Alvaro Pereira, Giovanna Bonilha Milano e Leandro Franklin Gorsdorf*

**CAPÍTULO 6** ————— 100

Entra em beco, sai em beco... Direitos, emergências e tensões em torno do direito à moradia

*Adriana Nogueira Vieira Lima, Liana Silvia de Viveiros e Oliveira e*

*Maria José Andrade de Souza*

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

## PARTE II

### O DIREITO À CIDADE COMO PARADIGMA DO DIREITO URBANÍSTICO

#### **CAPÍTULO 14** 162

O direito à cidade: desafios para a construção da utopia por uma vida transformada

*Henrique Botelho Frota*

#### **CAPÍTULO 15** 171

O direito à cidade achado na rua e o ordenamento jurídico brasileiro

*Lígia Maria Silva Melo de Casimiro*

#### **CAPÍTULO 16** 178

O direito à cidade sob a lente dos intérpretes do Direito

*Daniel Gaio*

#### **CAPÍTULO 17** 186

Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade

*Rafael Soares Gonçalves*

## PARTE III

### ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL

#### **CAPÍTULO 18** 194

“Ainda vão me matar numa rua”: direito à cidade, violência contra LGBTI+ e heterocisnormatividade na cidade-armário

*Claudio Oliveira de Carvalho e Gilson Santiago Macedo Júnior*

#### **CAPÍTULO 19** 202

Além do protesto: Movimento Pau de Arara reivindica a cidade

*Lauro Gurgel de Brito*

#### **CAPÍTULO 20** 208

Assessoria técnica e organização popular em defesa do direito à cidade: a experiência das ZEIS em Fortaleza, Ceará

*Marcela Monteiro dos Santos, Lucas Gollignac Lessa e Thais Oliveira Ponte*

#### **CAPÍTULO 21** 214

A capoeira como (re)significação do direito à vida urbana

*Álison Rafael de Sousa Lopes*

#### **CAPÍTULO 22** 223

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

*Vanessa Pugliese*

## **CAPÍTULO 23** 232

Cidades para as Pessoas: experiências e desafios do direito à moradia e a participação popular na gestão urbana do município de Blumenau – SC

*Anamaria Teles, Carla Cintia Back, Feliciano Alcides Dias, Marilda Angioni e Luiz Guilherme Karpen*

## **CAPÍTULO 24** 240

Desafios para a concretização de direitos que brotam das lutas sociais: assessoria jurídica popular e o caso da ocupação urbana em Santo Antônio de Jesus-Bahia

*Leonardo Fiusa Wanderley*

## **CAPÍTULO 25** 248

O direito achado nas ruas do Rio: uma nova agenda do direito à cidade

*Enzo Bello e Gladstone Leonel Júnior*

## **CAPÍTULO 26** 255

Direito à moradia achado na rua e o poder judiciário

*Rafael de Acypreste e Alexandre Bernardino Costa*

## **CAPÍTULO 27** 265

Direito à moradia para as mulheres sob a ótica da autonomia: atuação e conquistas dos movimentos sociais

*Maiara Auck*

## **CAPÍTULO 28** 271

Direito ao trabalho e à moradia como indissociáveis ao direito à cidade: relato da experiência do programa Polos de Cidadania com uma cooperativa formada por trabalhadores com trajetória de rua

*Sielen Caldas de Vilhena, Ana Laura Gschwend Monteiro,*

*Barbara Franciele Oliveira Gualberto e Luísa Bergara de Souza*

## **CAPÍTULO 29** 278

O endireitamento da agenda urbana como efeito do poder conservador das ruas no golpe de 2016

*Rene José Keller e Suellen Bezerra Alves Keller*



**CAPÍTULO 30** 287

A função social da posse e moradia: direitos achados nas ocupações organizadas no centro de São Paulo

*Carmen da Silva Ferreira, Jomarina Abreu, Luciana Bedeschi*

**CAPÍTULO 31** 294

O jargão como delimitador de espaços urbanos – uma comunidade de travestis do bairro Sete Portas – Salvador (BA): uma análise à luz da Ecolinguística e do Direito Achado na Rua

*Tadeu Luciano Siqueira Andrade*

**CAPÍTULO 32** 304

Movimento Sociocultural Noitesuja e a luta pelo direito à cidade

*Amanda Nobre Alayon Mescouto da Silva, Amayna Beatriz Neves Farias Dantas da Cunha, Elis Silva de Carvalho, Leonardo Botelho dos Santos e*

*Maura Sabrina Alves do Carmo*

**CAPÍTULO 33** 310

Práticas urbanas insurgentes, pluralismo jurídico e assessoria popular na construção do direito à cidade: o caso do Ceas

*Elen Catarina Santos Lopes, Manoel Maria do Nascimento Junior e*

*Thaianna de Souza Valverde*

**CAPÍTULO 34** 316

Um projeto histórico de liberdade: a experiência dos ciganos Calon do bairro São Gabriel, em Belo Horizonte – MG, no processo de regularização fundiária

*Priscila Paz Godoy*

**CAPÍTULO 35** 325

Participação social na revisão do Plano Diretor de Palmas –TO: o Judiciário diante de sua função política

*João A. Bazzoli e Nayara Gallieta Borges*

**CAPÍTULO 36** 332

População em situação de rua: direito à moradia, direito à cidade

*Francisco das Chagas Santos do Nascimento*

**CAPÍTULO 37** 340

Os povos indígenas e as lutas pelo bem viver a cidade no Brasil

*Assis da Costa Oliveira, Isabella Cristina Lunelli e Renata Carolina Corrêa Vieira*

## PARTE IV

### O DIREITO URBANÍSTICO APLICADO PARA A PROMOÇÃO DA POLÍTICA URBANA

#### **CAPÍTULO 38** **348**

Resistências urbanas e assessoria técnica, a arquitetura possível e necessária

*Caio Santo Amore, Leandro de Oliveira Coelho, Maria Rita de Sá Brasil Horigoshi e Rafael Borges Pereira*

#### **CAPÍTULO 39** **358**

A política urbana que nós amávamos tanto: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil

*Betânia de Moraes Alfonsin, Paulo Eduardo de Oliveira Berni e Pedro Prazeres Fraga Pereira*

#### **CAPÍTULO 40** **366**

O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios

*Mariana Levy Piza Fontes*

#### **CAPÍTULO 41** **375**

Direito Urbanístico e propriedade em um bairro autoconstruído de Salvador

*Raúl Márquez Porras*

#### **CAPÍTULO 42** **382**

Desafios de implementação do direito à cidade nas periferias brasileiras: a desinformação urbanística na ZEIS Bom Jardim

*Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas e Mariana Quezado Costa Lima*

#### **CAPÍTULO 43** **389**

Direito achado nas ruas, nos rios e nos mares: a regularização fundiária entre as funções arrecadatória e socioambiental do patrimônio da União

*Patricia de Menezes Cardoso*

#### **CAPÍTULO 44** **399**

Ocupação de edifícios em grandes cidades brasileiras: questões de regularização fundiária

*Edson Ricardo Saleme e Renata Soares Bonavides*

#### **CAPÍTULO 45** **406**

Orçamento participativo no Distrito Federal: um aprendizado urbano democrático e cidadão

*Nair Heloisa Bicalho de Sousa*

**CAPÍTULO 46** \_\_\_\_\_ 417

O papel da normativa internacional do direito à moradia e a luta pela sua efetivação

*Ivan Tamaki Monteiro de Castro e Livia Gimenes Dias da Fonseca*

**CAPÍTULO 47** \_\_\_\_\_ 424

O poder público e o instituto do tombamento na eficácia da preservação de imóveis no centro antigo da cidade de Salvador

*Lysie dos Reis Oliveira e Camila Celestino C. Archanjo*

**CAPÍTULO 48** \_\_\_\_\_ 432

Usucapião coletiva em litígio: os limites do sistema de justiça na interpretação do art. 10 do Estatuto da Cidade a partir do estudo de caso das ações do Bolsão Sabará, na cidade de Curitiba – PR

*Maria Eugenia Rodrigues Trombini e Alice Dandara de Assis Correia*

**CAPÍTULO 49** \_\_\_\_\_ 442

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e O Direito Achado na Rua no contexto da crise epistemológica da ciência moderna

*Paulo Somlanyi Romeiro*

**CAPÍTULO 50** \_\_\_\_\_ 449

A cidade das pessoas: em defesa da função social da propriedade e da posse urbana

*Karla Moroso, Benedito Roberto Barbosa, Orlando Santos Junior e*

*Fórum Nacional de Reforma Urbana*

**PARTE V**

RETRATOS DA PRODUÇÃO  
SOCIAL DO DIREITO  
URBANÍSTICO

**O Direito Urbanístico achado na rua** \_\_\_\_\_ 453

**Sobre os autores, as autoras, os  
organizadores e as organizadoras** \_\_\_\_\_ 483



# Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU)<sup>1</sup> é uma associação civil de âmbito nacional sem fins lucrativos que atua como produtor de conhecimento e disseminador de reflexões em torno do Direito Urbanístico, tendo como fundamento a defesa do direito à cidade. Com atuação desde 2005, reúne profissionais, pesquisadores e estudantes e possui, dentre suas finalidades, o desenvolvimento de pesquisas que incidem sobre a reivindicação, desenho e implementação de políticas urbanas e ambientais, apoiando movimentos populares e outros atores sociais no que diz respeito à promoção do direito a cidades justas, democráticas e sustentáveis.

Mais do que se preocupar com o desenvolvimento do direito urbanístico como uma disciplina hermética, o IBDU atua sempre no sentido de ampliar o debate, agregando conhecimentos variados e múltiplos, inclusive aqueles que surgem das práticas cotidianas dos movimentos sociais. Ao longo desses 14 anos de atuação, o Instituto constituiu uma ampla rede de associados, que congrega juristas, urbanistas, arquitetos, advogados e demais estudiosos da área do planejamento urbano, colocando-se como uma entidade que maneja a lei e tem em seu horizonte o que está além dela.

Com uma administração interna descentralizada, o IBDU tem como diretriz institucional uma atuação espalhada e descentralizada no território nacional, buscando incidir em todas as cinco macrorregiões do país e congregando narrativas diversificadas e perspectivas múltiplas do que é direito à cidade.

Passados 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e quase duas décadas do Estatuto da Cidade, é possível constatar que houve significativo avanço da ordem jurídico urbanística no país, referenciada nos marcos das funções sociais da cidade e da propriedade, da gestão democrática das cidades e do bem-estar de seus habitantes, processo para o qual contribuímos ativamente, mesmo antes de nossa fundação. Diante do contexto de crise política e social vividas no país nos últimos anos, muitas dessas conquistas encontram-se sob ameaça. O Instituto encontra-se comprometido com a defesa dos valores e princípios consagrados por esta ordem, mobilizando seus associados e articulando-se com outros atores engajados na resistência aos retrocessos impostos.

Dentre suas linhas de atuação, é importante ressaltar, o IBDU tem o compromisso ainda de promover a reconstrução cotidiana do campo do Direito Urbanístico a partir do diálogo com interseccionalidades como gênero, raça e sexualidade. Ativamente participante da pesquisa acadêmica no Brasil, o Instituto edita e promove semestralmente a Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU), revista acadêmica que tem por iniciativa a difusão do pensamento crítico sobre temas relacionados à política urbana e suas implicações na ordem jurídica.

---

<sup>1</sup> Página na internet: <http://www.ibdu.org.br/>.

## Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos

O Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos (NEP)<sup>1</sup> representa a mais nítida iniciativa concernente aos direitos humanos no âmbito da Universidade de Brasília. Trata-se de uma unidade de pesquisa, organizada em perspectivas temáticas e interdisciplinares, administrativamente vinculada ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam). Congregando professores, estudantes, servidores, profissionais e investigadores de diferentes áreas, dedica-se o NEP à reflexão sobre o problema da paz e à promoção da dignidade da pessoa humana.

Basicamente, segue uma linha de atuação com o propósito de reunir pessoas e entidades públicas e privadas para debater e desenvolver novas formas de ensino e aprofundar a pesquisa sobre a paz e os direitos humanos a fim de que se estabeleçam relações recíprocas, neste campo, entre a sociedade e a universidade.

A concepção de direitos humanos a que se referem os objetivos do NEP deriva de um texto que serviu de ponto de partida para as discussões levadas a efeito no Colóquio sobre Direitos Humanos na América Latina, promovido, em 1987, em conjunto com a Fundação Dannielle Mitterrand (France-Libertes). Nesse texto, o NEP afirmou que, na América Latina, o problema dos direitos humanos compreende não somente a luta pelos direitos humanos da tradição liberal, como os direitos individuais, políticos e civis, e os direitos dos trabalhadores na pauta socialista, mas, também, a transformação da ordem econômica nacional e internacional, contra toda a marginalização, a exploração e as formas de aniquilamento, que impedem a possibilidade de uma participação digna nos resultados da produção social e o pleno exercício do direito à cidadania. A dignidade aí referida não exprime somente a ideia absoluta e abstrata de natureza humana, designativa dos direitos tradicionais. O NEP sustenta uma concepção abrangente desde a qual a noção de paz compreende um sistema complexo de relações políticas que dependem da estreita relação entre direitos humanos, democracia e liberdade.

O NEP se constitui como uma unidade de pesquisa, dirigida por um conselho deliberativo composto por todos os seus membros, o qual elege um coordenador e o seu vice, nomeados pelo reitor da Universidade. A maioria dos membros, incluindo aqueles diretamente ligados à Universidade, participam do Núcleo sem remuneração, exceto a participação em recursos de financiamento de pesquisa ou pró-labore e a remuneração derivada do contrato básico do professor ou servidor. A estrutura material e de pessoal de apoio é oferecida pela Universidade, por meio do Ceam.

Criado em 1º de dezembro de 1986, por ato do reitor e autorização do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe), o NEP registra resultados significativos, com reconhecimento nacional e internacional, conforme consta de relatórios anteriores (nomeação para o prêmio Unesco de Educação para os Direitos Humanos, candidatura indicada pela IPRA – International Peace Research Association; resenha de Andre-Jean Arnaud no nº 9, 1988, de *Droit et Societé*, Montcretien, Paris). Seus membros, qualificados em sua formação científica e experientes na prática de uma intervenção transformadora na sociedade, têm forte presença em eventos, com publicações de trabalhos e progressos em pesquisas nos campos da paz e dos direitos humanos, pela identificação de três linhas principais de pesquisa, a saber: O Direito Achado na Rua, Pesquisa para a Paz e Direitos Humanos e Cidadania.

---

<sup>1</sup> Texto originalmente publicado no primeiro volume da série *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito*, em 1993.



## PARTE III

Estratégias de atuação para  
concretização do Direito  
Urbanístico no Brasil

## Capítulo 30

# 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

---

### 1. Introdução

O incêndio e o desabamento do Edifício Wilton Paes de Almeida, no largo do Paissandu, centro de São Paulo, no 1º de maio de 2018, originou inúmeros debates públicos sobre as políticas habitacionais nas áreas centrais de grandes cidades. Nesses debates, foram levantados problemas de segurança ambiental nas ocupações, enquanto ações de política habitacional insurgente, cada vez mais comum em cidades brasileiras.

A comoção em torno do desastre foi oportunidade para propaganda de criminalização de ocupações, movimentos e lideranças, que contou com setores da mídia e da política, na cidade e no estado de São Paulo. Houve, após o desabamento, pressão para que a prefeitura removesse todas as ocupações existentes. Entretanto, naquele momento, o limite de ação da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) na intervenção de ocupações de prédios levantou outro debate sobre o sentido do poder de polícia administrativo, neste aspecto para promover remoções em massa, inclusive das ocupações consolidadas, instaladas em prédios particulares.

Movimentos e governo municipal, cientes do caos que geraria a remoção em massa – havendo naquele momento cerca de 70 ocupações na região central, abrigando pouco mais de 3.500 famílias ou 10.562 pessoas (SÃO PAULO, 2018) – reagiram de forma diferente. Na pressão e apoio de lideranças, assessorias técnicas, universidades, a PMSP criou um grupo de trabalho que pactou a realização de visitas técnicas para indicação e mitigação de riscos encontráveis nas ocupações, ação que envolveu agentes públicos de diversos setores (Secretarias Municipais de Segurança Urbana, Habitação, Urbanismo e



Licenciamento, Prefeituras Regionais, Assistência e Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Cidadania, Infraestrutura Urbana e Obras), assessorias técnicas, pesquisadores, lideranças e moradores.<sup>1</sup>

Nesta ação conjunta, os movimentos organizados revelaram aspectos que superaram o domínio político e teórico da problemática habitacional, dada a experiência das ocupações, insurgentes e cada vez mais comuns na paisagem das cidades brasileiras.

A gestão popular dos espaços habitados organizados foi aberta à visitação e diversas experiências foram relatadas como positivas. De fato, ao abrir suas portas, as ocupações revelaram organizações populares aptas a apresentar soluções coletivas e de baixo custo, e também exigir direitos, aspectos da luta urbana pelo direito à cidade que veremos nos tópicos seguintes.

## 2. O relatório e suas conclusões

O relatório Situação das Ocupações na Cidade de São Paulo,<sup>2</sup> resumo das visitas técnicas realizadas entre 7 de maio a 14 de junho de 2018, apontou estratégias para a requalificação da segurança e das condições de vida de famílias residentes nas ocupações. Como pano de fundo, o relatório reconheceu o padrão de crescimento da cidade, profundamente marcado por processos de espoliações urbanas e segregação, que limitam o acesso à moradia digna.

O relatório mobilizou informações preliminares sobre os imóveis vagos no centro. Informou que 860 imóveis localizados nos âmbitos das prefeituras regionais da Sé e Mooca, vagos ou subutilizados, foram notificados no âmbito do parcelamento e edificação compulsórios (Peuc). Também citou a pressão em torno de prédios vagos, e dos riscos da vacância, considerou e atuação da defesa civil e os incêndios históricos ocorridos na cidade nas últimas décadas, como o Edifício Joelma, em 1974.

No período de elaboração do relatório foram visitadas 51 ocupações. Ao final dos trabalhos de campo (visitas técnicas), três edificações ocupadas foram interditadas, provocando a remoção de centenas de pessoas. Entre as ocupações remanescentes, 11 casos apresentavam, à época, propostas de intervenção pelo poder público, 10 estariam sob ameaça de reintegração de posse e 27 sob avaliação do grupo de trabalho e mitigações de risco, conforme o quadro a seguir.

---

<sup>1</sup> “Antes de iniciar as visitas, foram pactuados pelo menos três pontos entre poder público e os técnicos da sociedade civil: o foco do trabalho seria a melhoria das condições de segurança (e não o risco); usaríamos a expressão visitas técnicas (e não vistoria); continuaríamos denominando essas situações de Ocupação (e não Invasão)” (COMARU, 2018).

<sup>2</sup> O conteúdo completo desse relatório poderá ser obtido através do portal de acesso à informação da PMSP.

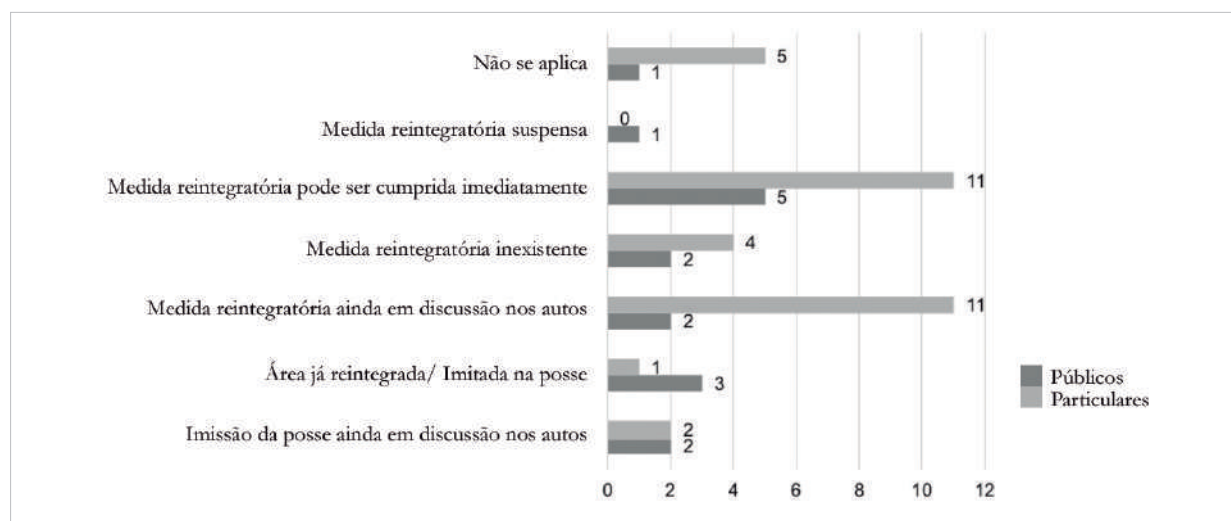
**Quadro 1:** Imóveis por situação processual, interdição prevista e interdições definidas

Destino	Abs.	%
Intervenção prevista (HIS ou Equipamento Público)	11	21,6
Processo suspenso, em andamento ou inexistente – sem definição de intervenção	27	52,9
Reintegração de posse (sem intervenção prevista)	10	19,6
Interdição e desocupação	3	5

Fonte: PMSP, jul. 2018.

No tocante aos conflitos no âmbito do Poder Judiciário, dos 51 imóveis visitados verificou-se que 44 imóveis são objetos de ações judiciais, como exposto, 11 casos com previsão de reintegração de posse imediata:

**Gráfico 1:** Status do processo



Fonte: Pesquisa de Ocupações. PMSP, jul. 2018 – Elaborado por Diagonal.

Por outro lado, é expressivo o número de ocupações consolidadas há mais de 5 anos (37% de ocupações consolidadas e organizadas), as quais se deveriam considerar a aplicação imediata de instrumentos jurídicos para requalificação dos imóveis e segurança de moradores, como a mediação judicial, com vistas à aplicação do art. 1.228, § 4º, do Código Civil,<sup>3</sup> combinado a outros instrumentos de acesso

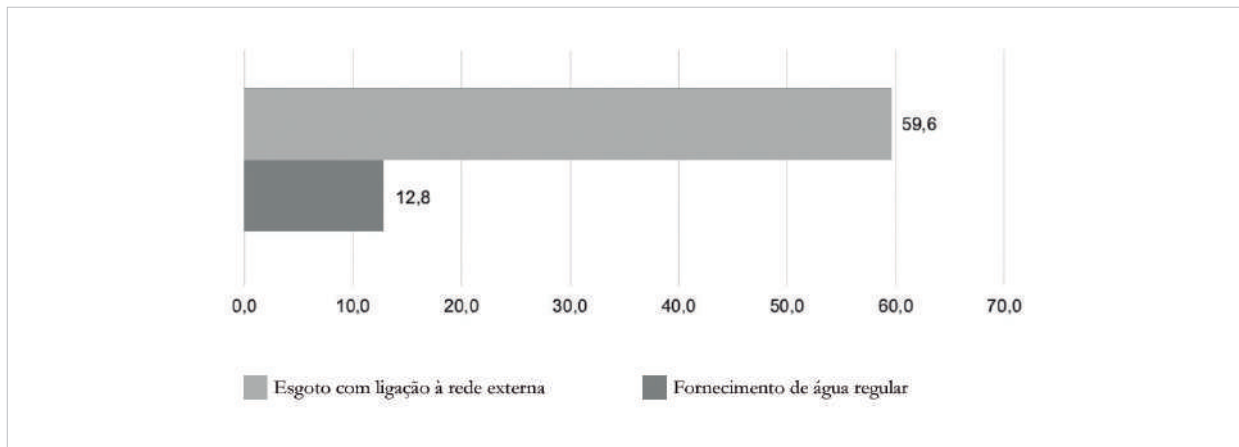
<sup>3</sup> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. [...] § 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em

à posse. Constatou-se que moradores promovem a própria moradia e manutenção dos espaços comuns, aspectos de relevante interesse social, como determina o Código Civil, na aplicação do instrumento.

Quanto aos elementos estruturais e de segurança, embora o relatório constate o bom aspecto das edificações, no sentido de não apresentarem riscos de ruína, foram verificadas outras patologias mitigáveis como fissuras, infiltrações e desagregação de materiais.

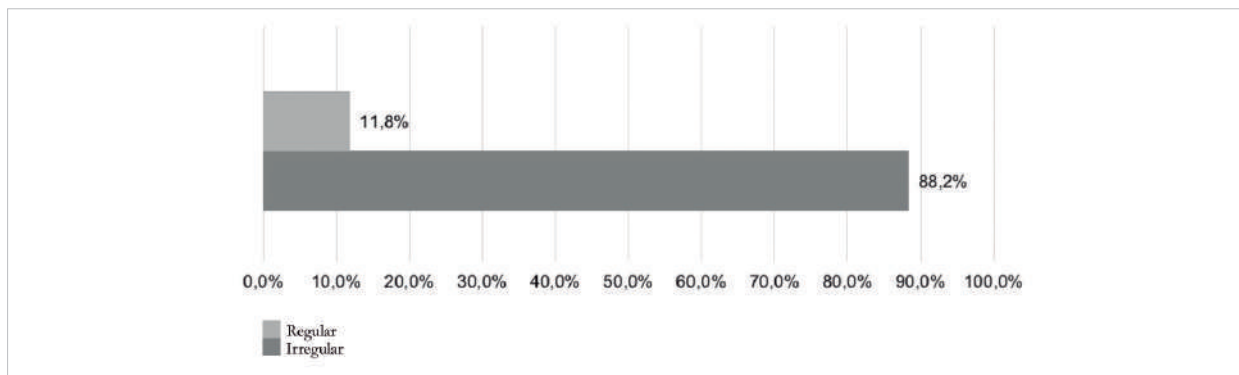
Os aspectos mais críticos das ocupações, na efetividade do direito à moradia e a cidade, outrossim, estão atrelados ao fornecimento de serviços de água, esgoto e energia elétrica, elementos que comprometem a segurança pessoal, alimentar e de saúde das famílias moradoras. Conforme os gráficos seguintes:

**Gráfico 2:** Condições regulares de saneamento básico



Fonte: Pesquisa de Ocupações. PMSP, jul. 2018.

**Gráfico 3:** Fornecimento de energia elétrica



Fonte: Pesquisa de Ocupações. PMSP, jul. 2018.

caso de perigo público iminente. § 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. (BRASIL, 2002).

É importante destacar que o regular fornecimento de serviços essenciais, ao lado da segurança da posse, é um dos principais itens reivindicados pelos movimentos de moradia, sobretudo junto ao Ministério Público, com o qual se reivindica mediação junto às concessionárias e agências reguladoras.

Outros pontos críticos, porém mitigáveis, estão concentrados na existência predominante de uso de gás de cozinha (GLP) nos espaços divididos e em cozinhas improvisadas, além disso, fiações danificadas, sobretudo em chuveiros e tomadas irregulares, guarda de materiais de construção e acúmulo de materiais.

Os movimentos organizados têm buscado prevenir estes riscos em seus regimentos internos, impondo normas que objetivam criar condições favoráveis ao controle de incêndios, e outras medidas concretas, como desobstruir caminhos, instalar extintores de incêndio, alarmes e treinar brigadas de incêndio voluntárias em ocupações.<sup>4</sup>

Em suas considerações finais, o relatório aponta a articulação com movimentos de moradia como uma solução, ou seja, ao contrário de problema, movimentos organizados são facilitadores de ações de requalificação e segurança, agregando esses fatores a outros importantes componentes, como as mediações com proprietários, com concessionárias de energia elétrica, fomento a programas de combate a incêndios, assessoria e capacitação técnica para formação de comissões de manutenção e segurança.

### 3. Uma parte da solução: as ocupações organizadas

Criar comunidades nos espaços ocupados por moradia, no centro de São Paulo, é uma prática cotidiana de movimentos organizados. Essa experiência cooperativa acontece em constante “estado de luta”, em razão da flutuante e precária condição da moradia, e se diferencia entre os diversos atores em luta por direitos na cidade, compondo novos pluralismos urbanos, diversos das formas tradicionais de organização partidária, associativa ou sindical.

Nesse sentido, a premissa na defesa das ocupações organizadas é o exercício da função social da posse, caracterizado pela habitação e conservação dos espaços comuns. Função social, neste aspecto, vinculada ao direito à moradia se encontra na forma difusa de paisagem ocupada, orientada pela noção de paisagem como conhecimento, ou “[...]resultado de uma abordagem humanística, na qual se valoriza a experiência das pessoas e assim sua relação afetiva com o meio” (ANGILELI, 2015, p. 21). A abordagem humanística, socioeconômica, da função social ocorre na medida em que, nas ocupações, pessoas e famílias se insurgem por necessidades naturais e básicas, porta de entrada para outros direitos, como saúde, educação e segurança.

---

<sup>4</sup> O incêndio ocorrido no dia 21 de novembro no Edifício Prestes Maia foi controlado pela agilidade da brigada de incêndio, treinada pela Bombeira Civil Ana Flores. Segundo Comarú, “Quando o incêndio teve início no sexto andar por volta das 22h, João que conhecia muito bem o prédio e as técnicas mobilizou-se rapidamente. Utilizou os extintores para tentar vencer as primeiras chamas. Lançou mão dos hidrantes que haviam sido testados e tentou combater as chamas. Percebendo que não teria condições de superar o processo àquela altura, mudou a estratégia. Acionou os alarmes e instou todos os moradores a descer e evacuar o prédio. Desceu ao térreo e desligou a chave geral de energia de todo o prédio para evitar novos focos de incêndio a partir do sistema elétrico e imediatamente ligou 193 para chamar os Bombeiros, que chegaram um pouco depois e conseguiram controlar as chamas.” (COMARU, 2018).

Dessa forma, as

ocupações [...] são fruto de processos individuais e coletivos, mediados pelos saberes populares e realizados com pouco recursos financeiros. Se em grande parte apresentam condições satisfatórias de habitabilidade, tais condições não podem ser tratadas de forma padronizada ou genérica, por serem distintas em cada ocupação. (NASCIMENTO; LIBÂNIO, 2016, p. 12).

Portanto, comunidades vivendo nas ocupações, assessorias técnicas, pesquisas e gestão popular são os elos dessa abordagem, que é plural. No tocante à segurança dos espaços habitados, antes do acidente de 1º de maio de 2018, já se discutia, nas ocupações, a pertinência da lei da assessoria técnica, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social (BRASIL, 2008). Uma diretriz dessa lei é justamente a orientação técnica que objetiva evitar a ocupação de risco, nesse sentido, movimentos têm buscado melhorar todos os espaços habitáveis a partir dessas parcerias.

A articulação com assessorias técnicas multidisciplinares e a pesquisa, elementos de aprendizado e de prática em direitos, é um dos efeitos positivos da gestão popular de movimentos organizados, pois coordenar um subsistema social tão complexo implica atuar politicamente em muitas instâncias da vida e da convivência comunitária, administrar choques culturais, conflitos diversos e situações de exclusão sem contrapartidas estatais concretas, que melhorem a situação de crise da moradia.

Além da articulação externa, movimentos tradicionais do centro de São Paulo, como o MSTC (Movimento Sem Teto do Centro) e MMCR (movimento Sem Teto Centro e Região) organizam, a partir de seus regimentos, instâncias de organização das suas ocupações, denominados coletivo de andar ou coletivos de rua. Os coletivos são órgãos internos, promotores e articuladores de informações voltadas à boa convivência coletiva. A proposta é que os grupos revezem integrantes, tenham um mediador ou uma família mediadora escolhidos pelo grupo para organizar pautas e diálogos entre os moradores, utilizando os regimentos internos para resolver problemas comuns. Esses movimentos também promovem assembleias gerais com todos seus associados, ao menos uma vez ao mês, para reunir e deliberar sobre assuntos de interesse da política habitacional, da vida e da segurança nas ocupações em geral. Os resultados são visíveis no nível de comprometimento das famílias e luta por moradia e vivência em ocupações.

#### 4. Direito à cidade é plural

Os movimentos organizados no centro de São Paulo, seus apoios e o poder público, ao reagirem contra o risco de remoções em massa de ocupações, promoveram uma experiência inovadora, voltada à análise e mitigação de riscos. A partir dessa experiência, em constante disputa, ocupações organizadas reivindicam direitos e revelam alternativas viáveis de organização comunitária e cooperativa.

O engajamento de movimentos organizados por um novo sentido de função social da posse é notável. Esses movimentos estão, cooperativamente, provendo melhoria de vida e da paisagem urbana no centro de São Paulo. Acredita-se, em vista desse engajamento, que cabe ao poder público,

e especialmente ao sistema de justiça, conhecer as contribuições multidisciplinares de movimentos, assessores técnicos, setores comprometidos da sociedade civil e da universidade, para criar condições concretas de segurança do direito à moradia, a partir da posse consolidada e experienciada, promovendo o imediato acesso a direitos básicos de abastecimento, e, especialmente, criando condições positivas de enfrentamento do problema da especulação imobiliária dada marcada pela presença de centenas de prédios vazios.

Nesse sentido, a experiência de São Paulo demonstra que há um campo multidisciplinar de pesquisa, que pode favorecer debates, apresentar boas práticas e criar condições alternativas, válidas perante o Direito, para promover a vida nas cidades com segurança e paz.

## Referências

ANGILELI, Cecília Maria de Moraes Machado. *Paisagens reveladas no cotidiano da periferia*. São Paulo: Giostri Editora Ltda., 2014.

BRASIL. *Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008*. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm). Acesso em: 5 nov. 2018.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. (Código Civil). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 5 nov. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm). Acesso em: 5 nov. 2018.

COMARÚ, Francisco. *Brigada de incêndio do Prestes Maia e organização das famílias evitam tragédia*. 2018. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/brigada-de-incendio-do-prestes-maia-e-organizacao-das-familias-evita-tragedia/>. Acesso em: 22 nov. 2018.

NASCIMENTO, Denise Morado; LIBÂNIO, Clarice. *Ocupações urbanas na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Favela é isso aí, 2016.

ROLNIK, Raquel; GONZALES, Talita; COMARÚ, Francisco. *Ocupações estão em condições melhores do que prefeitura imaginava*. 2018. Disponível em: <https://raquelrolnik.blogosfera.uol.com.br/2018/08/02/ocupacoes-estao-em-condicoes-de-seguranca-muito-melhores-do-que-prefeitura/>. Acesso em: 5 nov. 2018.

SÃO PAULO. Secretaria de Governo Municipal. Institui no âmbito da Secretaria do Governo Municipal Grupo Executivo. 16 mai. 2018. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-prefeito-pref-353-de-16-de-maio-de-2018>. Acesso em: 5 nov. 2018.

SÃO PAULO. *Situação das Ocupações na Cidade de São Paulo*. PMSP/Diagonal, 2018.

ZAVASCKI, Teori Albino. *A Tutela da Posse na Constituição e no Novo Código Civil*. Direito e Democracia (on-line), v. 5, n. 1, 7-28, 1. sem. 2004. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2470>. Acesso em: 5 nov. 2018.