

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 35

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

João A. Bazzoli
Nayara Gallieta Borges

Se o Direito não nascer da rua, se a legalidade não nascer da informalidade e na periferia, [...] e assim, sem uma perspectiva [...] instaurada pelas lutas por reconhecimento e inclusão, ao ganhar os fóruns oficiais, não ganhar o centro do sistema político, e não se traduzir em decisões participadas, como falar-se em legitimidade democrática?
(SOUSA JUNIOR, 2008).

1. Introdução

Por compreender a importância da participação popular na revisão do Plano Diretor de Palmas – TO, este artigo objetiva analisar o desenvolvimento do processo desde o seu procedimento de instalação (Decreto nº 1.089, de 6 de agosto 2015) até a final aprovação e promulgação da lei (Lei complementar de nº 400, de 2 de abril e 2018). Assim, destaca-se dois pontos fundamentais na abordagem deste tema. O primeiro trata dos mecanismos de luta social que buscaram incorporar a vontade popular a este processo de revisão. O segundo, da maneira como o sistema de justiça, especificamente o Poder Judiciário, conduziu e reagiu às maneiras de dizer o direito. Foi possível constatar, com o estudo, que o Poder Judiciário no estado do Tocantins ainda se encontra muito distante das demandas populares e insensível à vontade da sociedade, como fruto de sua própria história e evolução.

2. O histórico da revisão do Plano Diretor do município de Palmas – TO: percepções sociais

A concepção de participação popular no processo de revisão dos Planos Diretores das cidades é recente no Brasil e tem como base fundante a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 –, e as resoluções emitidas pelo Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES), vinculado ao Ministério das Cidades.

Nesse sentido, o Plano Diretor é um importante instrumento de planejamento, um projeto social e político para a sociedade de determinado município. Para Palmas – TO, a revisão do Plano Diretor deveria ser de fundamental importância social, pois a cidade passou por um processo de ocupação desordenado, induzido pela retenção de terras urbanas especulativas. Neste viés, a obstinação do poder público em praticar e fomentar a especulação imobiliária terminou por impulsionar a segregação social, atualmente revelada pelos vazios urbanos centrais que negam a função social da propriedade e da cidade (SOUSA, 2015).

Entretanto, sem a observância deste contexto, o Executivo municipal instalou o processo de revisão do plano diretor em agosto de 2015 e, em setembro, publicou a chamada para realização de três audiências públicas, programadas para outubro. Complementando o flagrante equívoco, anunciou a remessa concluída do processo para a Câmara de Vereadores, em novembro, com expectativas de obter a aprovação do plano diretor, até início de dezembro. Denota-se a clara intenção de tramitar o processo de revisão de maneira discreta, restrita e fechada a poucos participantes, fator que reduziria o acesso da população à proposta formulada e apresentada pela prefeitura na ocasião da instalação da revisão.

A partir de então, entidades de atuação ligadas ao urbanismo e ao direito à cidade, movimentos sociais e grupos de pesquisa e extensão de universidades se mobilizaram para que as diretrizes legais fossem cumpridas pela prefeitura. Destacam-se, nesse momento, duas movimentações importantes com o intuito de estancar o avanço desmedido e deslocado de eixos regulamentadores. A primeira constituiu uma denúncia pública do coletivo Palmas Participa,¹ no qual afirmou que tais procedimentos estariam se “caracterizando claramente [por] existir um produto pronto a ser apenas legitimado pela população” (BAZZOLI, 2017, p. 2). A segunda movimentação foi a recomendação nº 1/2015, expedida pelo Ministério Público estadual, que solicitou a suspensão imediata das audiências públicas marcadas e requereu providências no sentido dos procedimentos de revisão se assentarem nos eixos regulamentadores federais,² especialmente no campo de tratativa da participação da população (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS, 2015).

¹ O Palmas Participa foi cadastrado na Universidade Federal do Tocantins – UFT – como Projeto de Extensão com a finalidade de contribuir efetivamente para a construção de um projeto de democracia participativa a partir das realizações de rodas de conversa, reuniões, colóquios, seminários, oficinas e mesas redondas estruturadas por uma agenda de resultados com a finalidade de instrumentalizar e qualificar as discussões propostas sobre Palmas, não abrindo mão da participação ampla da sociedade. Composta por entidades, instituições e seguimentos da sociedade interessados pela cidade, se constituiu em relevante movimento de resistência contra as imposições do mercado imobiliário. Para mais informações, consulte o site: <http://palmasparticipa.blogspot.com.br/p/blog-page.html>.

² O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 e estabelece, além de uma ideia democrática de gestão das cidades, que a política urbana deve ser executada “em prol da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio

A partir dessas movimentações iniciais, houve avanços e recuos. Entretanto, o processo de revisão, em razão de protelações resultantes de confrontos administrativos e pedidos judiciais, seguiu a passos menores, mas caminhou o suficiente para encerrar-se em abril de 2018. Ocorre que a legislação aprovada se mostrou, mesmo diante de forte intervenção da sociedade, sem qualquer avanço em relação às pretensões populares, tanto aquelas de cunho participativo, quanto as de interesse social.

Durante o trâmite do processo de revisão (2015 a 2018), ocorreram várias intervenções do Ministério Público estadual e foram expedidas recomendações pontuando questões que estavam em desacordo com a legislação vigente, sendo a maior parte ligada à efetiva participação social.³ Entretanto, os esforços empreendidos pela sociedade civil organizada e Ministério Público estadual, no sentido de apontar para o Executivo municipal as incorreções e de propor adequação ao processo de revisão à Lei Federal e às resoluções do CONCIDADES e do Estatuto das Cidades, foram ignoradas.

Diante disso, o Ministério Público estadual ajuizou uma Ação Civil Pública (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS, 2017), na qual requereu em pedido liminar a suspensão das audiências públicas até o restabelecimento da devida divulgação e a participação popular no processo revisional. Quanto ao mérito, requereu que a participação popular fosse assegurada nos termos da legislação vigente, a nulidade das atividades realizadas relacionadas ao processo de revisão (até o mês de setembro de 2017) e a oitiva devidamente informada da população para elaboração do texto final, entre outros pedidos.

Interessante frisar que o próprio Ministério Público requereu o ingresso como *amicus curiae* no processo para quatro instituições, sendo que apenas uma foi deferida: o Conselho de Arquitetura e Urbanismo. Este fato limitou significativamente o poder de sujeitos coletivos de direito em intervir na ação, via ação política, com vistas a buscar a transformação social, a ampliação da cidadania e a possibilidade de enunciar o direito.⁴

Como resultado da Ação Civil Pública impetrada, foi negado o pedido liminar pelo Poder Judiciário, que se fundou na compreensão, a despeito das provas apresentadas, de que “reuniões públicas acontecem, e que são formadas comissões para acompanhamento dos projetos” (TRIBUNAL DE

ambiental”, no artigo 1º, parágrafo único, dessa lei. É importante salientar que os mesmos artigos da Constituição disciplinaram sobre: o direito às cidades sustentáveis, traduzido na lei federal como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte coletivo urbano, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (BRASIL, 1988).

³ As recomendações foram, em apertada síntese, as seguintes: a) criação inicial de um Núcleo Gestor composto na integralidade por representantes do poder público municipal; b) reformulação do Núcleo Gestor sem a observação da paridade necessária de representações da sociedade civil organizada e movimentos populares; c) embora tenha sido criada uma “Comissão Especial” para desempenhar atribuições correlatas ao Núcleo Gestor, houve denúncia de que haviam ilegalidades na condução dos trabalhos; d) substituições de membros da Comissão Especial, de novembro de 2015 a abril de 2017, sem apresentação de justificativas; e) insuficiência de divulgação dos trabalhos do processo de revisão do Plano Diretor, denunciado pela Câmara de Vereadores e pela Mídia Local (documentos nos autos do processo); f) ausência de mobilização de vários setores da sociedade e baixo nível de participação popular, percebida no pequeno número de pessoas que compareciam às audiências públicas; g) ausência de referência na proposta de revisão do Plano Diretor da integração de políticas públicas do município (como, por exemplo, Plano de Mobilidade Urbana, Plano de Arborização, Plano de Saneamento Básico, Plano de Defesa Civil, entre outros).

⁴ Alerta-se para que sujeitos participantes e atuantes possam levar suas experiências e vivências na perspectiva de enunciarem direitos, contudo, nem todos os sujeitos conseguem se fazer representados e reconhecidos nas esferas institucionais. Por isso, precisamos “romper com o modelo liberal e dogmático que reconhece o Estado como principal fonte do Direito”. É no cotidiano de suas práticas que se busca ampliar as experiências democráticas e emancipatórias do direito e, sobretudo, das instituições (PRATES, 2015, p. 136).

JUSTIÇA DO TOCANTINS, 2017). Portanto, com este entendimento, o Poder Judiciário validou as reuniões questionadas pelo autor. Houve o entendimento de que os dados apresentados pela prefeitura seriam suficientes para o cumprimento dos requisitos da Lei Federal (Estatuto da Cidade), contestado veementemente pelo autor (Ministério Público Estadual), sustentado pelos (duvidosos) aspectos quantitativos e qualitativos dessas reuniões.

Finalizando a prestação jurisdicional, foi prolatada a sentença, no dia 28 de junho de 2018, mesmo considerando o relatório minucioso que acompanhou a decisão. Detalhando os principais argumentos das partes, o autor afirma nos autos que “faltou interesse de agir do autor”.⁵ A assertiva contraria o entendimento de que seria necessário discutir as possíveis ilicitudes da revisão nessa Ação Civil Pública. Porém, a tese não prospera, pois, com uma visão equivocada, o Poder Judiciário entendeu que, ao se tornar Lei Complementar, não caberia a discussão das questões apresentadas sobre a revisão na Ação Civil Pública.⁶

Frise-se que, embora se refira à falta do interesse de agir, a conclusão se funda na inadequação do instrumento utilizado para questionar o processo de revisão do Plano Diretor. Ainda que “interesse de agir” seja restrito à letra da lei, o Poder Judiciário não pôde compreender, na aplicação do princípio da instrumentalidade do processo, o binômio necessidade da jurisdição e o instrumento adequado (à época da propositura da ação, certamente) e o acesso à justiça, principalmente para os sujeitos coletivos interessados, aos quais a Lei concede legitimidade restrita para propositura de ações de interesse coletivo.

Dessa maneira, constatou-se haver uma atuação tecnicista do sistema judiciário na discussão da revisão do Plano Diretor, ao mitigar princípios constitucionais valiosos à vista da população da cidade. Nesse caso, o Judiciário minimizou a importância das entidades ligadas ao caso pelo *amicus curiae* que não foram ouvidas: isso mostra um Judiciário distante dos reais problemas da cidade, mas que deveria estar voltado para o interesse coletivo.

3. O sistema de justiça face ao processo de revisão do plano diretor

O advento da Constituição Federal de 1988 marca a transição de um regime político autoritário para um projeto democrático no país por meio da previsão extensa e inovadora de novos direitos e reconhecimento de novos sujeitos de direito, o que é uma conquista civilizatória de profundo impacto para a sociedade brasileira.

Neste viés, o sistema de justiça brasileiro tem expectativa de maior efetivação de direitos, através da relevância de forças sociais inseridas no marco da Assembleia Nacional Constituinte que permanecem e assumem a condição histórica de disputar e de participar da deliberação sobre direitos. Assim, a

⁵ Discussões que podem ser realizadas em outro momento oportuno, mas apenas para pontuar, por amor ao debate, a importância da observância do princípio da instrumentalidade das formas, devem ser aproveitados todos os atos processuais que, mesmo não obedecendo à forma prescrita em lei, preserva os atos que foram praticados sem prejuízo para a defesa.

⁶ Até o mês de novembro de 2018, o processo encontra-se em grau de apelação, sem decisão, apenas distribuída para a 1ª Turma da 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (desde 11 de outubro de 2018) (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS, 2018).

Constituição Federal de 1988 cumpre a sua função jurídica e política de cidadania⁷ ao definir critérios de quem pode ser cidadão, viabilizar o projeto moderno da governabilidade (CASTRO-GOMEZ, 2005) e depositar nas instituições do Estado a expectativa da realização efetiva dos direitos.

Entretanto, a garantia constitucional dos direitos básicos por meio de sua positivação na Carta Constitucional não é suficiente. Será preciso empreender esforços para sua efetivação e realização. Assim, observa-se o fenômeno de expansão política da justiça, ou uma expressão política da atividade judicial, como já observava Roberto Lyra Filho (1986) desde o marco do desenho institucional do Estado Moderno. Nesse contexto, Antônio Escrivão Filho e José Geraldo de Sousa Junior (2016) verificaram que

a abertura política e a constitucionalização dos direitos sociais, econômicos e culturais viriam desafiar o judiciário brasileiro a se pronunciar sobre o fundamento do Estado contemporâneo e a relação entre as decisões judiciais e o seu impacto político na sociedade. (p. 56).

Mesmo com esse desenho político institucional, o nosso sistema de justiça ainda se comporta de maneira tímida com relação à afirmação de direitos fundamentais, pelo motivo de que, até a Constituição Federal vigente, o Poder Judiciário não se pronunciava sobre tais assuntos, levando a uma aparente noção de neutralidade da Justiça.⁸ Parte deste cenário se deve ao fato de que vivemos um longo período de regime político autoritário e as experiências de democracia e democratização das instituições ainda seguem como um desafio de resistência aos países latino-americanos e seus movimentos sociais, que continuam a enfrentar as consequências da colonialidade (QUIJANO, 1992).

Este panorama se revela face à realidade específica da política urbana, quando apreciada em casos concretos nos tribunais. No Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por exemplo, sua jurisprudência, de 2011 a 2015, indica uma recepção muito tímida do Estatuto da Cidade e uma maior fundamentação das decisões se baseia no Código Civil. São decisões que referendam planos diretores realizados sem audiências públicas, por exemplo, entre outras questões que revelam baixa efetividade do Estatuto da Cidade nas trincheiras do Poder Judiciário (ALFONSIN *et al.*, 2016).

No julgamento da Ação Civil Pública nº 0031912-56.2017.827.2729, sobre o processo da revisão do Plano Diretor do município de Palmas – TO, verifica-se problemática semelhante. Como observado antes, o processo de revisão do Plano Diretor e sua judicialização demonstraram a incapacidade da justiça em responder às demandas sociais, crescentes e cada vez mais complexas. Uma série de disputas

⁷ A concepção tradicional de cidadania liberal de Thomas Humpfrey Marshall (2007) enuncia que a cidadania se realizaria em três dimensões gradativas e cumulativas: civil, política e social. É justamente esta concepção liberal dos direitos que precisa ser superada, uma vez que as cidadanias política, civil e social não se desenvolveram conjuntamente ou ao mesmo tempo na história – o Brasil é o grande exemplo que a leitura eurocêntrica de cidadania aqui não se encaixa. A Constituição de 1988 evidencia isso incluindo, pela primeira vez, novas categorias de direitos e reconhecendo, também pela primeira vez, status de sujeitos de direitos para alguns grupos da sociedade. Entretanto, é esta visão liberal de cidadania que o Sistema de Justiça ainda busca realizar.

⁸ A aparente ideia de neutralidade da Justiça, como observam Antônio Escrivão Filho e José Geraldo de Sousa Junior, “se coloca a serviço da reprodução das tradições de uma cultura institucional acostuada e orientada à manutenção das coisas como estão”. Já a neutralização política da justiça pode ser compreendida enquanto movimento dialético, apoiada na “construção histórica da justiça” (2016, p. 159).

não são levadas em consideração na solução de conflitos, evidenciando um Poder Judiciário limitado à cultura jurídica dominante, formalista, apegada à racionalidade e à tecnicidade, pouco aberta para as necessárias transformações sociais rumo à conquista, afirmação e efetivação de direitos.

4. Considerações finais

As transformações políticas e sociais resultantes da redemocratização brasileira e o advento da Constituição Federal de 1988 conferem ao Poder Judiciário uma função política que permite a atuação voltada para o ativismo preocupado com a efetivação de direitos. De igual forma, confere um papel legitimador dos poderes e interesses do Estado, confirmando, por vezes, sua governabilidade. Revela-se, então, uma necessidade de abertura do Poder Judiciário a formas legítimas e razoáveis de pressão e democratização. Nesse sentido, faz-se necessário o papel dos sujeitos coletivos que possam discutir um Judiciário mais consciente do seu papel público, político e social, ao fim social da lei, à promoção do bem comum e à efetivação de direitos e à enunciação de novos direitos.

Referências

- ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. Rio de Janeiro: *Revista Direito e Práxis*, v. 7, n. 14, 2016, p. 421- 453.
- BAZZOLI, J.A.; DE OLIVEIRA, M. C. A.; SOUSA, T. O. (org.). *O papel da extensão universitária como indutora da participação social*. Palmas participa. Palmas, TO: EDUFT, 2017.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade*. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.
- CASTRO-GOMEZ, Santiago. Ciências Sociais, violência epistêmica e o problema da “invenção do outro”. *In: LANDER, Edgardo. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Colección SurSur*. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 87-95. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D1204.dir/9_CastroGomez.pdf. Acesso em: 1 nov. 2018.
- ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Para um debate teórico-político e conceitual sobre os direitos humanos*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2016.
- LYRA FILHO, Roberto. Desordem e processo: um posfácio explicativo. *In: LYRA, Doreodó Araújo. Desordem e processo: estudos em homenagem a Roberto Lyra Filho*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1986.
- MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. *In: MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, T. Ciudadanía y Clases Sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. *Recomendação nº 01, de 06 de outubro de 2015 / MP 23ª PJ*. Palmas: Ministério Público Estadual, 2015.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*: LANDER, Edgardo (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas*. Colección SurSur. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 107-130. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf. Acesso em: 1 nov. 2018.

PRATES, Carlos Inácio [et al.]. A fortuna crítica de O Direito Achado na Rua: história e desenvolvimento. *In*: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (coord.). *O Direito Achado na Rua: concepção e prática*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2015. p. 136.

SOUSA, Regina Moreira. A expansão urbana do Plano Diretor de Palmas: uma análise jurídica acerca da disputa do espaço urbano em Palmas/TO. Palmas: *Revista Vertentes do Direito*, ano 1, n. 3, 2015. p. 40-66.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. O direito se encontra na lei ou na rua? *In*: *Revista Sindjus*, ano XVI, n. 51, set. 2008.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS. 1ª Vara da Fazenda e Registros Públicos de Palmas. *Ação Civil Pública nº0031912-56.2017.827.2729*. Juiz: Manuel Farias de Reis Neto, 2017. Julgada em: 03 mai. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS. *Apelação Cível nº 0023234-57.2018.827.0000*. Colegiado: 1ª Turma da 2ª Câmara Cível, 2018. Distribuída em: 11 out. 2018.

