

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 IV

O Direito Urbanístico aplicado para a
promoção da política urbana

Capítulo 39

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

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

O capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, com apenas dois artigos, tem uma impressionante tessitura histórica. Como sabem 100% dos pesquisadores na área do Direito Urbanístico, além de ser um divisor de águas na história do planejamento do Brasil, marcando o fim de uma era de planejamento tecnocrático, a forma democrática como foi construído é das mais notáveis da história da constituinte. O Fórum Brasileiro pela Reforma Urbana que se constituiu naquele período era composto por representantes de sindicatos, ONGs, associações profissionais, comunitárias e acadêmicas, além de militantes de diversos outros movimentos por moradia digna, transporte de qualidade, universalização do saneamento, participação popular na gestão urbana, entre outros. O grande mérito desse sujeito coletivo, no entanto, foi ir muito além da construção de um sombrio diagnóstico sobre as cidades brasileiras e seus problemas, sendo capaz de propor, na hora certa exigida pela história, um programa de reforma urbana para o país, apresentando ao Congresso Constituinte uma “emenda popular pela reforma urbana” que, em 22 artigos, propunha a introdução de diretrizes e diversos instrumentos inovadores na política urbana brasileira.

A história é de domínio público e a correlação de forças na Assembleia Constituinte não permitiu a aprovação de uma boa parte das propostas oriundas dos movimentos sociais e apresentadas via “emendas populares”. No caso da emenda da reforma urbana, após o embate com o “centrão”,¹ restaram apenas os artigos 182 e 183, que deram corpo ao capítulo *Da política urbana* na Constituição

¹ “Centrão” foi a alcunha dada nos meios políticos e na imprensa nacional à aliança de partidos de centro-direita que impediu que as propostas mais progressistas fossem aprovadas durante a Assembleia Nacional Constituinte.

Federal. Em que pese a aparente derrota, o fato é esses dois artigos foram importantíssimos para a história que se seguiria nos municípios brasileiros, bem como para inaugurar uma nova fase para o planejamento urbano brasileiro (ALFONSIN, 2012).

O artigo 182 da Constituição Federal, além de delegar a execução da política de desenvolvimento urbano aos entes municipais, mencionou, pela primeira vez na história do país, as “funções sociais da cidade” como o objetivo da política urbana. Embora o princípio da *função social da propriedade* tenha previsão constitucional desde a Carta de 1934 (FERNANDES; ALFONSIN, 2010), a inclusão da expressão *funções sociais da cidade*, além de ter demandado um esforço doutrinário de definição de sentido e alcance, representou um salto de escala. Abandonou-se, assim, um marco jurídico que sustentava uma política executada “lote a lote” para outro que demandava uma política que assumisse o urbanismo como uma função pública, de acordo com a qual a própria cidade passa a ser reconhecida como um bem comum.

Na enxuta regulação do artigo 182, os planos diretores, tidos como tradicionais instrumentos de ordenação físico-territorial dos municípios brasileiros, alteraram significativamente o seu papel. Isso porque se estabeleceu que a função social da propriedade urbana é cumprida quando a mesma atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas pelo plano diretor. Embora a disposição, a princípio, possa parecer inócua, ressignifica a relevantíssima competência de planejamento urbano dos municípios, ao tornar obrigatória a vinculação da edição das regras de zoneamento, uso, parcelamento e ocupação de cada porção do território urbano ao atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Para além de erigir o Plano Diretor como principal instrumento da política urbana, esses dois artigos trouxeram instrumentos que punem tanto a retenção especulativa de imóveis urbanos ociosos quanto o descaso de proprietários que permitem que um imóvel seja ocupado para fins de moradia sem que se oponham à posse por mais de cinco anos. O artigo 183 tratou de reconhecer, também, a função social da posse ao reconhecer o direito à usucapião urbana especial para fins de moradia.

O Estatuto da Cidade, que quarou 11 anos na tramitação pelo Congresso Nacional, consagrou um modelo de política urbana avançado para os parâmetros da América Latina, tornando o Brasil o primeiro país do mundo a positivar o direito à cidade, para orgulho de todos e todas que participaram do processo de construção desse potente marco legal de regulação da produção da cidade.

Essa trajetória de constantes avanços para a ordem jurídico-urbanística brasileira foi ainda enriquecida com a Lei nº 11.977/2009, que trouxe novas diretrizes e instrumentos, assim como um procedimento básico a ser adotado para fins de regularização fundiária no país, superando impasses gerados pelas lacunas dos dispositivos sobre o tema no Estatuto da Cidade.

A política urbana que nós amávamos tanto, todavia, sofreu um revés bastante significativo no pacote de reformas proposto pelo presidente Temer após o impeachment da presidenta Dilma em 2016. A Medida Provisória nº 759/2016, já convertida na Lei nº 13.465/2017, embora trate de quatro regimes legais sobre terras brasileiras, atingiu sem alarde a medula do capítulo que trata da política urbana da Constituição Federal, além de revogar boa parte da legislação vigente e aplicável ao planejamento urbano, marcando uma ruptura com o modelo de regulação que vinha se consolidando no Brasil.

Com efeito, o paradigma jurídico-urbanístico inaugurado pela Constituição de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade não obedecia aos modelos hegemônicos de regulação em matéria habitacional. No plano internacional, respondendo a transformações mais amplas operadas sobre

os padrões de acumulação capitalista, a terra e a moradia passavam por um vertiginoso processo de financeirização, interligando mercados a partir de um modelo de regulação voltado à promoção do crédito para aquisição de casa própria. Tal modelo de regulação habitacional, ao mesmo tempo em que multiplicou as modalidades de créditos disponíveis para o setor, fomentou o que Raquel Rolnik (2015, p. 13) chamou de “transmutação da habitação em ativo financeiro”.

Esse processo de financeirização, ademais, operou uma mudança nos discursos sobre a habitação, que passaram a ser cada vez mais abordados a partir da lógica e do vocabulário do mercado. Nesse sentido, mais do que uma política pública que incide sobre um direito fundamental, a provisão habitacional passou a ser tratada a partir de conceitos e referenciais, como eficiência, déficit, demanda, rentabilidade – típicos do jargão econômico neoclássico.

Esses processos de liberalização e desregulamentação dos mercados imobiliários, como se pode imaginar, constituíram um pano de fundo bastante hostil à construção da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. Enquanto a crescente financeirização da terra e da moradia transmutava a habitação em ativo financeiro, para seguirmos com as palavras de Rolnik, o Brasil insistia em alçar a moradia ao centro do feixe de direitos e deveres ligados à ordem urbana, com expressa previsão nas disposições constitucionais já mencionadas.

Não foi por outra razão que, a nível latino-americano, o Brasil constituiu um exemplo verdadeiramente arquetípico. Exemplo que convivia, por contraste, com aquele representado pelo Peru dos anos 1990, sob o governo de Alberto Fujimori. A experiência peruana está inteiramente inspirada nas formulações de Hernando de Soto, economista peruano que exerceu grande influência sobre as políticas habitacionais a partir de seu segundo livro, *O Mistério do Capital* (DE SOTO, 2001). Nessa obra, De Soto argumenta, em linhas gerais, que, com o processo de financeirização do capital e a consequente transformação da propriedade em ativo financeiro, as habitações informais representariam antes de tudo um “capital morto” (DE SOTO, 2001, p. 45), um recurso do qual os países periféricos estariam abrindo mão em prejuízo de suas economias nacionais.

Nesse sentido, De Soto defende que a regularização dos títulos de propriedade poderia constituir uma alavanca – se não uma condição – para a expansão do mercado interno e o consequente desenvolvimento desses países. Segundo o argumento, uma vez formalizados, tais títulos adquiririam liquidez e passariam a ser transacionáveis no mercado formal, ao qual a população de baixa renda poderia ser finalmente incorporada, tendo acesso a crédito formal, planos de financiamento e possibilidades de investimento.

Como se percebe, as formulações elaboradas por De Soto baseiam-se em um enquadramento essencialmente econômico do problema da habitação. Suas formulações, assim, deram azo a programas de regularização fundiária baseados em titulação massiva de habitantes informais, muito especialmente no Peru, transformados repentinamente em proprietários de bens fundiários e imobiliários. Com o acúmulo de experiências baseadas nesse modelo, as concepções de De Soto puderam ser submetidas a uma série de críticas respaldadas em avaliações de resultados, muitas delas demonstrando que o foco restrito à escrituração limitou a amplitude e os benefícios desse tipo de intervenção pública, deixando de atingir, ademais, a maioria dos resultados socioeconômicos projetados.²

² Para um apanhado sumário das críticas desenvolvidas às formulações de De Soto e aos programas de regularização fundiária que as tomaram por referência, conferir Fernandes (2011).

O paradigma brasileiro contrastava claramente com esse modelo internacionalmente hegemônico, aqui sintetizado pela obra de De Soto. No Brasil, a partir do já referido capítulo da política urbana presente na Constituição Federal, o instituto da propriedade foi conformado juridicamente em harmonia com o feixe de direitos e deveres ligados à ordem urbana, especialmente o direito à cidade e à moradia adequada. Como se demonstrará nas linhas seguintes, a Lei nº 13.465/17 subverteu esse paradigma de regulação que se consolidava no país, atingindo-o em algumas de suas linhas medulares, com implicações imediatas na forma de se compreender e executar a política urbana e habitacional.

Como forma de demonstração do que até aqui se tem afirmado, cabe destacar quatro das alterações paradigmáticas trazidas pelo novo diploma. Primeiro, a modificação do conceito normativo do processo de regularização fundiária. Segundo, a usurpação de competências municipais, operada em especial a partir do deslocamento do plano direitos como instrumento básico da política urbana. Terceiro, a criação de novos instrumentos, em particular a legitimação fundiária, que rompe com os mais de trinta anos de história até aqui referido, e mesmo com centenários institutos do direito civil. Quarto, finalmente, o rompimento do princípio constitucional da isonomia, por meio da criação de uma situação de verdadeira ação afirmativa reversa.

A primeira chave, portanto, é a mudança no conceito de regularização fundiária empregado pela Lei nº 13.465/2017. Com efeito, dispõe seu artigo 9º que a “Regularização Fundiária Urbana (Reurb) [...] abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais *destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes*” (grifo nosso). Ainda que mencionadas, sem maiores detalhamentos, a adoção de *medidas jurídicas urbanísticas, ambientais e sociais*, a finalidade da regularização passa a ser a concessão de títulos de propriedades a seus ocupantes.

A mudança fica ainda mais evidente quando se compara ao conceito normativo expresso, por exemplo, no artigo 46 da Lei nº 11.977/2009, *in verbis*:

Art. 46. A *regularização fundiária* consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, *de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.* (Grifos nossos).

Não há, pois, na nova norma, a exigência de que a regularização fundiária urbana seja articulada com políticas setoriais como as de habitação, meio ambiente, saneamento básico e mobilidade urbana. Aliás, sequer é mencionada a vinculação ao direito à moradia, permitindo o artigo 23, inciso I, a regularização de “imóvel urbano com finalidade não residencial”. Desse modo, saem de cena o direito à moradia e o direito à cidade, a função social da propriedade e a preocupação com o meio ambiente equilibrado, passando para a centralidade da política o direito de propriedade e a função econômica da propriedade.

A segunda chave é o rompimento do sistema constitucional de competências em decorrência da usurpação de competências municipais, com ofensa, pelo menos, aos artigos 24, inciso I, e 30, incisos I e VIII. Os mencionados preceitos dispõem, respectivamente, (1) da competência concorrente para legislar sobre Direito Urbanístico, (2) que assuntos de interesse local são de competência municipal e,

finalmente, (3) que cabe aos municípios promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, *mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*. Nesse sentido, é paradigmático o deslocamento do plano diretor como *instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana* (artigo 182, § 1º, da Constituição Federal).

É bem verdade que o Supremo Tribunal Federal já havia dado sua dose de contribuição para este deslocamento. Com efeito, no ano de 2015, o Pleno do Tribunal julgou o Recurso Extraordinário 607.940, cuja relatoria foi do Ministro Teori Zavascki. O objeto da ação era uma lei complementar do Distrito Federal que dispõe sobre *projetos urbanísticos com diretrizes especiais para unidades autônomas*, uma forma eufemística de denominar os conhecidos condomínios fechados. Em sua decisão, o tribunal assentou que “nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor” e aprovou a seguinte tese com repercussão geral:

Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.

Ocorre que, para aprovação e modificação dos planos diretores, o Estatuto da Cidade determina que, em seu processo de elaboração, serão promovidas audiências públicas com a participação da população, será dada publicidade aos documentos e às informações produzidos e qualquer interessado poderá acessar esses documentos e essas informações (artigo 40, § 4º). Nenhum desses requisitos serão exigidos nos casos de outras normas sobre Direito Urbanístico, ainda que elas disponham sobre o uso e a ocupação do espaço urbano.

Além disso, viola a competência dos municípios para dispor de assuntos de interesse local o conceito de *núcleo urbano* trazido pela Lei nº 13.465/2017. Com efeito, considera o artigo 11, inciso I, que núcleo urbano é o “assentamento humano, com uso e características urbanas, [...] ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural”. Como a Reurb se aplica aos *núcleos urbanos informais* (artigo 9º), verifica-se que a lei, arbitrariamente, desconsidera que a definição de perímetro urbano compete aos municípios estabelecer em seus planos diretores. Para fins de comparação, o artigo 47 da Lei nº 11.977/09 considerava (pois foi revogado) área urbana a “parcela do território, contínua ou não, *incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica*” (grifo nosso).

A terceira chave de demonstração, certamente a que congrega o maior número de inconstitucionalidades, trata-se de um novo instrumento, ou, nos termos da lei, *mecanismo* (artigo 11, inciso VII), misto de usucapião, desapropriação e doação, violando um sem número de normas constitucionais e infraconstitucionais pelo caminho.

Com efeito, dispõe o artigo 23 da Lei nº 13.465/2017 que a legitimação fundiária é “[1] forma real de aquisição do direito de propriedade conferido [2] por ato do poder público [3] àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana”. O único requisito formal é que o núcleo urbano informal consolidado seja existente em

22 de dezembro de 2016, em uma tentativa de desestimular novas ocupações.³ Entretanto, não há qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação prévia.⁴

Ao ser modo originário de aquisição de propriedade pública, a legitimação fundiária contraria o artigo 183, § 3º, da Constituição Federal, que expressamente proíbe a usucapião de imóveis públicos. Trata-se de um primeiro *drible* linguístico. Um segundo *drible* é que a legitimação fundiária seja conferida por *ato* do poder público. Nesse sentido, assemelha-se também à doação, sem que, contudo, sejam exigíveis, por exemplo, a autorização legislativa (controle externo, exercido pelo Poder Legislativo) de que trata o artigo 17, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. Por fim, tem-se a possibilidade de aplicação do instrumento a áreas privadas. Aqui, como a legitimação é conferida por *ato* do poder público, tem-se uma mal disfarçada forma de desapropriação, cujos requisitos também são previstos na Constituição Federal (art. 5º, inc. XIV). Neste caso, o poder público transfere a propriedade privada ao ocupante sem o pagamento de qualquer tipo de indenização (muito menos *prévia, justa e em dinheiro!*) ao proprietário do bem, uma clara burla à regra constitucional que estabelece requisitos para a desapropriação, em respeito à garantia do direito de propriedade constante do inciso XXII do mesmo artigo 5º.

Finalmente, a quarta chave de demonstração é a violação do princípio constitucional da isonomia e como consequência da própria dignidade da pessoa humana. É que o artigo 13, *caput*, indica que o Reurb compreende duas modalidades:

- I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e
- II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

A referida distinção é de especial relevância quando se verifica que o artigo 23, § 1º, estabelece requisitos para aplicação da legitimação fundiária apenas no caso da Reurb-S. Não há nenhuma novidade nos requisitos previstos e, em geral, pode-se afirmar que estejam de acordo com o histórico de normas que tratam de regularização fundiária de interesse social (por exemplo, a Medida Provisória nº 2.220/2001). Contudo, fere a isonomia a ausência de requisitos para a aplicação do *mecanismo* no caso da Reurb-E. Assim, ao passo que ocupantes de baixa renda devem se adequar a um conjunto de

³ Marcos temporais têm sido utilizados na legislação que trata de regularização fundiária para desincentivar novas ocupações, em especial de áreas públicas. Contudo, não se pode ignorar que a legislação brasileira é pródiga em exemplos de “atualização” de requisitos temporais, espécie de “anistia urbanística”, como bem demonstram as diversas versões do Refis... E, como se verá adiante, a legitimação fundiária não é aplicável somente a núcleos urbanos constituídos por moradores de baixa renda.

⁴ De acordo com a Procuradoria-Geral da República, na inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771, a “fixação desse marco temporal para fins de aquisição de propriedade, desassociado de qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação da área ou vinculação de seu uso a moradia, acaba por premiar ocupações clandestinas e ilícitas por parte de ocupantes ilegais de terras e falsificadores de títulos (os chamados “grileiros”) e desmatadores, além de incentivar novas invasões dessa natureza. Se a Constituição exige tais pressupostos para os institutos do usucapião especial urbano e rural (artigos 183 e 191), que cuidam da aquisição apenas de áreas particulares, não parece compatível com o regime constitucional que a “legitimação fundiária”, a envolver aquisição de áreas públicas, possa dispensá-los”.

requisitos legais, os ocupantes que *não se qualifiquem na hipótese de que trata o inciso I do artigo*, isto é, não de baixa renda, podem ser beneficiários sem que seja exigível qualquer requisito formal, além daquele temporal já referido.⁵ Tal inversão de tratamento não se justifica nem de uma perspectiva de igualdade formal, nem de igualdade material, opondo obstáculos discriminatórios à regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda ao mesmo tempo que oferece facilidades para a regularização de ocupações por outras faixas de renda.

As inconstitucionalidades da Lei nº 13.465/2017, aqui sumariamente apontadas, foram amplamente constatadas logo após a promulgação da nova lei, como bem demonstram as ADINs que tramitam no Supremo Tribunal Federal, fruto de representações apresentadas à Procuradoria Geral da República e da mobilização da sociedade civil.⁶ O presente artigo, mais que destacar alguns dos exemplos gritantes dessas inconstitucionalidades, procura alertar para a imensidão da derrota sofrida pelo Direito Urbanístico e pelo direito à cidade com a entrada em vigor dessa lei. A política urbana que nós amávamos foi profundamente agredida, desfigurada em meio à grave conjuntura inaugurada pelo golpe que depôs a presidenta Dilma Rousseff. Nesse contexto, é preciso resiliência e vigilância a fim de resgatar os compromissos constitucionais com a democracia brasileira, que tem na reforma urbana um de seus fundamentos.

Referências

ALFONSIN, B. M. Direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira: emergência, internacionalização e efetividade em uma perspectiva multicultural. In: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. (org.). *Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas, uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*.

BRASIL. *Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*.

BRASIL. *Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009*.

BRASIL. *Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017*.

DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FERNANDES, Edésio. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

⁵ Sendo que a Reurb-E, logo, a legitimação fundiária, pode ser aplicada em áreas de preservação permanente não identificadas como áreas de risco, conforme artigo 82, a beneficiar potencialmente grileiros e desmatadores.

⁶ Foram interpostas no Supremo Tribunal Federal três ADINs contra a Lei nº 13.465/2017: nos 5771, 5787 e 5883, cujos requerentes são, respectivamente, a Procuradoria Geral da República, o Partido dos Trabalhadores e o Instituto dos Arquitetos do Brasil.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betania. A construção do Direito Urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betania (orgs.). *Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

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

STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.771*. Requerente: Procuradoria Geral da República. Relator: Ministro Luiz Fux. JusBrasil. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>.

STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.787*. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro Luiz Fux. JusBrasil. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5787&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>.

STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.883*. Requerente: Diretoria Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Relator: Ministro Luiz Fux. JusBrasil. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>.