

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 41

Direito Urbanístico e propriedade em um bairro autoconstruído de Salvador

Raúl Márquez Porras

1. Introdução

Em relação à teoria sobre o pluralismo jurídico presente na periferia das cidades latino-americanas, há tempos alguns investigadores mostraram como moradores e moradoras de ocupações urbanas desenvolvem complexas regulações para organizar sua convivência (KARST, 1971; SANTOS, 1977). Essas regulações ordenam o acesso e o aproveitamento dos imóveis, assim como as relações entre vizinhos em um sentido amplo, e se inspiram, parcialmente, nas legislações estatais, com uma interpretação, contudo, particular, e uma adaptação dos instrumentos oficiais à própria realidade. Algumas obras, por exemplo, o clássico de Karst (1971) ou Santos (1977), ou a mais recente de Van Gelder (2010), apresentam ordenamentos ligados a uma instituição central e amparada pelo Estado: a associação de moradores (ou seu equivalente), e parecem duvidar do *status* de *direito* – em termos de consenso, regularidade e previsibilidade – que possuem outros tipos de normatividades desenvolvidas à margem das instituições estatais.¹

Em contrapartida, bairros como Palmeiral mostram que existe um ordenamento claro a respeito das propriedades individuais e do espaço coletivo, apesar de não contar com uma autoridade forte e amparada pelo Estado em muitos momentos de sua história. Palmeiral é um bairro de autoconstrução na periferia de Salvador, com pouco mais de trinta anos de existência.² Em 2010, contava com

¹ As formas de *direito* em Passárgada – nome fictício de uma histórica *favela* do Rio – que se davam à margem da associação de moradores Santos as chamava, significativamente, de “rough justice” (SANTOS, 1977, p. 97).

² Preferimos a designação *bairro de autoconstrução* por ser de uso menos comum que outros termos, como invasão. Este guarda um sentido pejorativo, nasce quando as ocupações mais ou menos ilegais começam a tornar-se incômodas e a ser uma realidade problemática para as elites de Salvador (MATTEDI, 1979; GORDILHO, 2000). Por outro lado, nosso termo é mais adequado à realidade, dado que os moradores e moradoras de Palmeiral são autoconstrutores de suas casas e do bairro em sentido estrito: o terreno da fazenda em que se assenta teve que ser acondicionado antes de se construir qualquer coisa e, por outro lado, os residentes nem sempre acessaram seu lote mediante ocupação direta (*invasão*).

aproximadamente 12 mil residentes (SOUZA, 2010), em sua maioria trabalhadores de baixa renda do setor da construção e da venda ambulante, que chegaram na ocupação coletiva (no fim da década de 1980) para buscar uma casa própria. Houve, contudo, quem tenha chegado através da compra em algum dos *loteamentos* irregulares que se deram a partir de 1950, quando a antiga fazenda em que se assenta Palmeiral foi sendo repartida e famílias foram realojadas pela prefeitura ou alguma organização assistencial. O bairro foi progressivo, mas rapidamente reconhecido pelas autoridades estatais: as empresas de serviços entraram meses depois da ocupação coletiva, e, apesar de contar até hoje com um déficit muito importante de infraestruturas (ausência quase total de saneamento, asfaltamento apenas de algumas ruas etc.), foi oficializado, em 2004, como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e regularizado parcialmente – a prefeitura de Salvador distribuiu 1.500 títulos na modalidade de *concessão de uso especial para fins de moradia*.

De maneira sintomática – e como em outros bairros regularizados de Salvador (LIMA, 2005) – a grande maioria de títulos foram inscritos no cartório, passo necessário para sua completa legalização. A razão principal para não o fazer: por considerá-lo desnecessário (além de injusto, por supor o pagamento de uma taxa), e por já se sentirem seguros em sua posse, isso graças a um sistema normativo que regula os direitos de propriedade, a convivência e a gestão do espaço.

Nas páginas que seguem descreve-se sucintamente esse direito, focando em sua natureza, concretamente na compatibilidade de grande parte de seus princípios e normas com as do direito oficial. Como todo sistema de direito, o de Palmeiral é dinâmico, sofreu mudanças e passou por distintas configurações; em algumas – no início da ocupação – contou com uma autoridade colegiada forte; em outras – as mais contemporâneas, por exemplo –, com lideranças mais individuais, uma autoridade dispersa e pequenas redes como núcleo da sociabilidade (redes que giram ao redor de uma *liderança* e funcionam como espaços de reciprocidades e lealdade “clientelar”). Outrossim, determinar a natureza de um ordenamento como o de Palmeiral é uma questão complexa, já que, além da influência inegável do direito oficial, há também criatividade por parte dos moradores e moradoras, elementos que são mais ou menos originais. Entre outros, a estrutura de *status* e a reputação que classifica os vizinhos(as), peça básica que descreveremos a seguir.³

2. O ordenamento de Palmeiral

Com efeito, o ordenamento de Palmeiral repousa sobre um sistema de adjudicação de posições ou *status*, posições que possuem caráter e efeitos jurídicos: ter uma posição ou outra implica gozar ou não de determinados poderes, prerrogativas, capacidades. Por exemplo, poder arriscar-se a ceder temporariamente a moradia (*emprestá-la*) e recuperá-la sem problemas depois; ou, em um sentido mais geral,

³ O artigo recolhe parte do trabalho de campo etnográfico desenvolvido pelo autor em Palmeiral entre outubro de 2005 e dezembro de 2006 e entre agosto e setembro de 2012. Posteriormente se manteve contato à distância com os principais informantes. Cabe apontar que o referido trabalho começou como uma pesquisa sobre o processo de regularização, durante a qual veio à luz – mostrando-se um objeto de análise mais relevante – o sistema de ordenação do bairro que aqui tratamos. Assim, a importância concedida ao direito construído pelos próprios moradores parte de uma constatação empírica.

poder interceder em certas disputas e intervir sobre o espaço público. A posição é determinada por um exame moral da pessoa, sendo a distinção mais geral a que se efetua entre o *bom* e o *mal vizinho*. O *bom vizinho* é aquele que ganha a vida trabalhando – não importa em qual tipo de ocupação – e que respeita o código geral de conduta que determina o respeito aos demais (que cumprimenta sempre os conhecidos, por exemplo), prestar certos favores e colaborações (como dar insumos básicos, ajudar em tarefas coletivas), e não causar problemas (desordem, dano a bens alheios etc.). Ao contrário, o *mal vizinho* é aquele que não se sabe muito bem como ganha a vida, não colabora nas tarefas coletivas, é briguento e desrespeita os demais. Soma-se à esta avaliação geral a valoração do tempo de residência – que divide os moradores entre *antigos* e *novos* – e a forma de entrada no bairro – resulta como mais prestigiosa a compra ou a cessão, ainda que irregulares, que a ocupação direta.

Mas além das distinções de *status*, o direito de propriedade no bairro se fundamenta em três princípios que se aplicam igualmente a todos os moradores (princípios, na realidade, interconectados): a necessidade, o tempo e o trabalho. Palmeiral, a partir do fato de que praticamente nasce como ocupação coletiva, se configura como um espaço de *excepcionalidade*, um assentamento legítimo para famílias que não possuem outra forma de acessar a moradia; famílias que foram expulsas do mercado formal, que moravam de aluguel ou “de favor” e não podiam sustentar mais tal situação. É para elas que se pensa o bairro, é nesses casos que se justifica ocupar ou aceitar uma compra (cessão etc.) mais ou menos ilegal. Para legitimar-se como residente, cabe mostrar que se necessita (moradia), pois Palmeiral se configura como espaço *para necessitados*. Associado a isso, a necessidade se prova trabalhando o espaço que se ocupa, arrumando o lote – o que é um trabalho material e não só estético –, construindo sua própria moradia e residindo nela permanentemente. O tempo é um fator de ratificação, que corrobora e acrescenta legitimidade ao direito de reter um terreno.

Ao perguntar aos moradores sobre esse direito, sobre sua autoconsideração como donos e sua percepção de segurança na posse, recebe-se respostas parecidas a esta – em que se sublinha o esforço e o fato de ter *criado essa propriedade*:

Você se sentia dono do terreno? Me sentia. “Por quê?” Devido ao trabalho que eu tive no terreno, o investimento que eu tive no terreno, o modo que eu cuidava do terreno, aí eu me sentia dono. Muita luta mesmo. “E se sentia dono do terreno, só da casa...?” De tudo, de todo o espaço. Porque fui eu mesmo que construí e eu mesmo que... “Mas como provava assim que era o dono, sem ter documento nenhum?” Pela estadia de dez anos no terreno, pela estadia. Muito tempo... “E no começo, como é que provava?” No começo ficava assim meio inseguro, né. Oh, o tempo ia passando, passando, ia fazendo uma melhora aqui, uma melhora ali, e aí pronto. Ia ficando mais confiante (Manoel, morador *antigo*).

Ideias parecidas transmitem fórmulas como *conquistar*, *dar forma* ou *fazer cidade*, frequentemente utilizadas:

A gente chegou aqui na lama mesmo, no barro mesmo, pra capinar. Mas, Ave Maria! Todos os dias eu capinava isso aqui e os matos cresciam, capinava e os matos cresciam [...]. Eu não penso sair daqui, porque desde quando eu vi isso aqui sem nada... Porque a gente conquistou, é isso, a gente conquistou um pedaço de terra, que a gente não tinha! [...].

Eu não tenho vontade de sair daqui. Eu falo que eu conquistei, com tanto trabalho, eu suei tanto! Essas mãos de calos! Uma hora dessa [às 22h.] ainda estava aqui, oh, carregando barro pra entulhar isso aqui! (Marcos, morador *antigo*).

Em relatos que são às vezes metafóricos, poéticos, que remetem ao *cuidado*, à *resistência*:

No início foi luta pra conquistar. Você plantou o alicerce, você fez o seu acomodar, e agora você tem que desfrutá-lo mesmo. Quando você planta uma árvore, você tem que vim tomando conta dela até que ela forme os galhos, grossos e resistentes. Então, depois a gente vai fazer o quê, quando a árvore tá grande? Disfrutar os frutos. A mesma coisa é aqui: a gente agora só estamos colhendo os frutos daquilo que a gente plantou aqui. E vendo esse pomar grandão aqui, oh, de árvores que foram plantadas aqui, as famílias, cada árvore dessas aqui representa uma família, os galhos são as pessoas, são os frutos, são os filhos, são os netos... Isso aqui é uma representação, isso aqui era um objetivo nosso mesmo, ver isso aí, a gente plantar e ver o fruto dar. Fruto chamado vitória. Que cada casa aqui dessas é uma vitória. Cada casa aqui dessas é uma vitória. Cada família dessas que resistiu, que a gente vê aqui (Marcos, morador *antigo*).

O conceito de *aproveitar* sintetiza igualmente a legitimação em torno do trabalho e da necessidade. O terreno está para ser aproveitado, para que renda alguma utilidade, por exemplo, em termos de sustentar uma casa e dar abrigo a uma família. Se justifica, nesse sentido, a perda da propriedade pelo antigo *fazendeiro*:

A gente invadiu porque tava a terra aí baldia... Como tinha muita população e tava esse terreno aqui vazio, praticamente sem nada; as partes de cá ainda tinha que olhar plantas, mas as partes de lá mesmo, da invasão... Quanto pedaço, tanta terra aí sem serventia nenhuma! (Míriam, filha de trabalhadores da fazenda).

O que resulta significativo é que toda esta constelação de ideias em torno da *posse* e da apropriação legítimas encontra sua correspondência na legislação. Com efeito, historicamente as leis brasileiras vincularam posse e propriedade justas com trabalho e aproveitamento (ou equivalentes).⁴ É um dos sentidos contidos na noção de *função social da propriedade*, por exemplo, presente na legislação desde 1964 com o chamado Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504). A partir de 1967, essa noção apareceu também nas Constituições Federais; na vigente não é uma exceção, seu capítulo de política urbana contém, por exemplo: “A política de desenvolvimento urbano [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182);

⁴ Evidentemente, falamos dos textos legais e da teoria, não de sua materialização ou cumprimento. No Brasil, existe concentração de terras e latifúndios improdutivos, apenas para assinalar um exemplo da falha na aplicação da doutrina. Pode-se dizer, como aponto nos seguintes tópicos, que, em bairros como Palmeiral, o grau de respeito e exigibilidade dos princípios que legitimam a apropriação tem sido elevado, ao menos em certas épocas (excepcionais são os casos de moradores que conservam sua propriedade sem ocupá-la nem cuidá-la efetivamente).

específica, no parágrafo 4º, as sanções que o poder público pode impor ao “proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado”.

Para exemplificar como as leis oficiais legitimam a propriedade imóvel a partir do trabalho, do aproveitamento, poderiam ser citados: o Código Civil, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.247/2001), as leis sobre parcelamento do solo urbano ou, inclusive, a Lei Orgânica do Município de Salvador e seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Não é nosso objetivo nos estendermos neste ponto.⁵

É relevante, igualmente, que a normativa desenvolvida pelos moradores e moradoras para ordenar os espaços comuns – o equivalente a um direito urbanístico – guarde numerosas similitudes com a oficial. Sendo mais ou menos eficaz de acordo o momento (dependendo da existência ou não de uma autoridade colegiada, entre outras coisas), o certo é que, desde o início do assentamento, haviam normas afetando os interesses dos distintos proprietários, o equivalente aos *direitos de vizinhança* e às *servidões* dos códigos estatais. Os primeiros ocupantes se encarregaram, por exemplo, de desenhar o traçado das ruas e colocar-lhes nomes.⁶ Posteriormente, os moradores e moradoras de cada área se encarregaram do acondicionamento e da manutenção mínimos de cada rua (limpeza, construção de passarelas e outros elementos de trânsito), devido à persistente inação da administração. Essas ações em prol do interesse coletivo têm prevalência, de modo geral, sobre o poder e a imunidade dos proprietários particulares, é fácil que se imponha sua realização, se é necessário – poderiam apresentar-se exemplos de como se obriga a desobstruir uma via, a dispor adequadamente os rejeitos ou canalizar as águas pluviais sem que causem dano.

Existem, como dissemos, toda uma série de *direitos de vizinhança* – direitos que controlam o uso abusivo das propriedades – e de *servidões* – direitos sobre propriedade alheia em virtude de alguma necessidade objetiva, que encontram correspondência mais ou menos direta na legislação (GOMES, 2012, p. 203-224). Um princípio geral é o de usar o espaço próprio sem prejudicar os demais moradores(as), aspecto chave na hora de determinar quem é um bom vizinho e quem não é. Concretamente, se, por exemplo, durante as obras em uma casa – projetos que se alongam no tempo – há dano por acidente na propriedade ao lado, o prejuízo é reparado ou compensado de imediato (embora não existe o direito de intervir preventivamente, antes da ocorrência do dano, como se permite no direito estatal).

Outros *direitos de vizinhança* se aplicam estritamente em Palmeiral, como, por exemplo, o que determina que pode apropriar-se do que caia fortuitamente em seu lote; a ação que permite forçar o morador adjacente a marcar os limites entre terrenos quando estes não estão claros ou geram discussão; a regra que impõe certa distância mínima de separação com a moradia do vizinho na hora de construir; e, como já comentado, a cessão forçada de espaço próprio caso seja necessária uma

⁵ Valeria a pena comentar também a promulgação de leis *especiais*, destinadas à população *carente* ou, dito de outra forma, a excepcionalidade jurídica justificada pela existência de certas necessidades inexoráveis, de longa tradição no Brasil – consulte-se, por exemplo, a obra de Bonduki (1998).

⁶ Nomes que, diga-se de passagem, a prefeitura alterou em anos posteriores, provocando certo caos na nomenclatura – há ruas até com três nomes distintos – e indignação entre os moradores antigos, que consideram que o nome que eles colocaram é o “verdadeiro”.

passagem coletiva. Toda essa normativa, limites concretos ao direito de propriedade irrestrito, poderia ser ilustrada com casos empíricos.⁷

3. Considerações finais

Que os moradores de Palmeiral desenvolvam um ordenamento para regular sua convivência, a apropriação dos terrenos e a gestão do espaço compartilhado não deveria parecer estranho – ao fim e ao cabo, todo grupo obrigado a interagir regularmente necessita organizar-se de alguma maneira. Entretanto, pouco estudaram-se as normatividades de bairros como este, onde não se espera encontrar um sistema de direito como tal. Tampouco é estranho, em nossa opinião, que o ordenamento do bairro se assemelhe ao oficial ou possa imitá-lo (embora a *direção* da cópia, a origem das normas, é uma questão complexa): os moradores e as moradoras recorrem ao que conhecem, possuem um conhecimento de leis que emana de seu contato cotidiano com a administração e bebem da cultura jurídica circundante. O interessante é que isso nega a condição de *marginalidade* (entendida como separação e diferença radicais), que em alguns casos se atribui à população de bairros como Palmeiral.

Contudo, e como já apontado, os moradores e as moradoras também elaboram elementos originais, criam direito: tomemos como exemplo todas as categorias e classificações de *status* que utilizam, ou a fundamentação da ocupação com base na necessidade. De fato, tornam efetivos princípios que na legislação permanecem programáticos: a vinculação da posse ao trabalho ou o cumprimento da função social da propriedade, por exemplo. Nesse sentido, o que é paradoxal não é que o que começa sendo ilegal – o assentamento, as propriedades – seja depois legalizado pelo Estado (VAN GELDER, 2013);⁸ o que surpreende é que possa ser tachado de ilegal o que se fundamenta nos mesmos princípios contidos na própria legislação.

Neste breve texto, o intuito foi apresentar parte desses princípios que regem o direito de propriedade e a ordenação do assentamento como um todo. Além disso, convidar a olhar com mais detalhe o pluralismo jurídico que se desenvolve em bairros como Palmeiral. Sua descrição deveria servir para colocar em questão algumas dicotomias habituais (formal/informal, ilegal/legal, entre outras), e para considerar seus moradores e suas moradoras como verdadeiros criadores de direito e de cidade.

⁷ Cito apenas um tipo de caso que se repetiu no início da ocupação: o do *fechamento de rua* por parte de algum vizinho desconsiderado. Na rua de Mara, onde os poucos ocupantes tinham demarcado seus lotes respeitando o traçado retilíneo da rua, um novo vizinho marcou o seu fechando um dos extremos da via. Rapidamente Mara e os demais foram falar com ele. Ao não querer atender às razões que davam, o grupo de vizinhos foi e cortou a cerca que demarcava o terreno. O proprietário inoportuno não opôs resistência; um amigo o fez ver que seu proceder era absurdo, ia contra o decidido pela maioria e, nas palavras de Mara, o fez “cair no consenso”. Para ler outros casos e ampliar a análise do direito em Palmeiral, consultar Márquez (2013).

⁸ A legalização de propriedades com origem ilícita é um fenômeno histórico no Brasil e do qual se aproveitaram, entre outros, os grandes proprietários rurais: veja-se o fenômeno da *grilagem* ou falsificação de títulos de propriedade (CARVALHO, 1991; HOLSTON, 1991). Nas cidades, fala-se de um padrão inverso de desenvolvimento urbano, em que primeiro se ocupa o terreno, depois se constrói, e finalmente se dota de serviços e se legaliza (FERNANDES, 1995; MACEDO, 2008).

Referências

- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.
- CARVALHO, Eduardo. *O negócio da terra*. A questão fundiária e a Justiça. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1991.
- FERNANDES, Edésio. *Law and Urban change in Brazil*. Aldershot: Avebury, 1995.
- GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.
- GORDILHO, Angela. *Limites do Habitar*. Segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Salvador: EDUFBA, 2000.
- HOLSTON, James. *The Misrule of Law: Land and Usurpation in Brazil*. *Comparative Studies in Society and History*, 1991, 33(4): 695-725.
- KARST, Kenneth. *Rights in Land and Housing in an Informal Legal System: The Barrios of Caracas*. *American Journal of Comparative Law*, 1971, 19: 550-574.
- LIMA, Adriana. *A (in)segurança da posse: regularização fundiária em Salvador e os instrumentos do Estatuto da Cidade*. M.A.Th. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2005.
- MACEDO, Joseli. *Urban land policy and new land tenure paradigms: Legitimacy vs. legality in Brazilian cities*. *Land Use Policy*, 2008, 25: 259-270.
- MÁRQUEZ, Raúl. *Construir la propiedad*. Las formas y usos del derecho en una ocupación de Salvador de Bahía. Santiago de Compostela: Andavira, 2013.
- MATTEDI, Raquel. *As invasões em Salvador: uma alternativa habitacional*, M.A.Th. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1979.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *The law of the oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada*. *Law & Society Review*, 1977, 12(1): 5-126.
- SOUZA, Luiz Antônio. *Plano de Bairro Nova Constituinte*. Salvador: EDUneb, 2010.
- VAN GELDER, Jean-Louis. *Tales of Deviance and Control: On Space, Rules, and Law in Squatter Settlements*. *Law & Society Review*, 2010, 44(2): 239-268.
- VAN GELDER, Jean-Louis. *Paradoxes of Urban Housing Informality in the Developing World*. *Law & Society Review*, 2013, 47(3): 493-522.