

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 42

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

Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas
Mariana Quezado Costa Lima

Este capítulo busca discutir os desafios de implementação do projeto emancipador contido no marco legal brasileiro do direito à cidade nas periferias urbanas. Apesar de garantias constitucionais, o espaço periférico brasileiro permanece sendo produzido sob a lógica do clientelismo, no qual os serviços urbanos são apresentados como um favor pelos representantes políticos para uma população, vista ainda predominantemente como moradores ilegais, e, portanto, destituída de direitos. Os estudiosos do assunto têm revelado os efeitos perversos das regulações urbanísticas/ambientais e/ou fundiárias em perpetuar a condição de subcidadania dos grupos vulneráveis (MARTINS, 2004; ROLNIK, 1999). Na medida em que seus assentamentos não apresentam anuência com a normativa vigente, os moradores se veem em condição de refém do Estado, o que produz consequências perversas para sua qualidade de vida. Conforme discutem Rocco e Ballegooijen (2015, p. 5):

[...] o fato de que as pessoas estão ocupando ilegalmente uma terra para a qual elas não têm direitos legais faz com que elas se tornem reféns do Estado, ao invés de cidadãos legítimos, assim eles têm que se apoiar na boa vontade de políticos para continuar a morar nos espaços urbanos que eles conquistaram. Em resumo, eles são efetivamente desempedrados politicamente apesar de sua luta infindável.¹

¹ Tradução dos autores. Texto original em inglês: “[...] because people are illegally occupying land they have no legal rights to, they are hostages of the state, rather than rightful citizens, and must rely on the goodwill of politicians to continue to inhabit the places they have fought for. In short, they are effectively politically disempowered despite their endless struggles.”

Por meio do presente capítulo, dialoga-se com esta literatura sobre a ausência de direitos urbanísticos nas periferias brasileiras, ressaltando os efeitos de um grave contexto de desinformação urbanística. Em pleno século XXI, a despeito dos avanços recentes no desenvolvimento de tecnologia para manipulação da informação geográfica, pouco se sabe sobre os problemas de organização espacial do território periférico brasileiro e sobre os efeitos sociais das normativas vigentes. Esse desconhecimento, em si, revelou-se um fator importante para a perpetuação do processo de urbanização excludente, fator esse muito pouco reconhecido pela literatura especializada. Assim, desenvolvemos o argumento de que o desconhecimento sobre as dinâmicas territoriais das periferias metropolitanas alimenta um processo de invisibilidade política que permite a perpetuação de um modelo desigual de produção do espaço.

Este argumento central apoia-se em evidências construídas durante atividade de assessoria técnica a lideranças comunitárias de uma periferia urbana representativa da realidade das cidades brasileiras: o território do Grande Bom Jardim, situado no limite sudoeste de Fortaleza. A realização da atividade de pesquisa e extensão universitária, iniciada em 2013 e ainda em andamento, buscou apoiar a luta dos moradores pela implementação da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) do Bom Jardim que se iniciou durante as primeiras audiências públicas de elaboração do Plano Diretor Participativo em 2009. A atividade revelou a enorme dimensão do desconhecimento da sociedade brasileira sobre como a periferia metropolitana é de fato produzida, aspecto que denominaremos de “desinformação urbanística” (FREITAS *et al.*, 2013).

O trabalho estrutura-se em duas sessões principais. Na primeira sessão, abordaremos o projeto emancipatório do direito à cidade contido no marco legal brasileiro, especialmente no que se refere aos processos de regularização fundiária que visam o reconhecimento de direitos de moradores de assentamentos informais precários. A segunda sessão apresenta as atividades realizadas para a apreensão do estudo de caso: discute inicialmente a dimensão técnica do fenômeno da informalidade, mediante mensuração do grau de distanciamento da normativa vigente com a cidade existente, realizada por meio de análises espaciais de dados georreferenciados, e depois apresenta os resultados do diálogo com os moradores e os desafios encontrados no contexto local para a efetivação da cidadania urbana.

2. O marco legal do direito à cidade no Brasil: a gestão democrática da cidade

No processo de desenvolvimento e implementação do marco legal do direito à cidade na escala nacional, a institucionalização das reivindicações pelo direito à cidade se inicia com a aprovação da Emenda Popular nº 63, que dá origem ao capítulo de política urbana da Constituição de 1988. Após um período de experimentação de novos instrumentos de inclusão urbana por administrações municipais progressistas, institucionaliza-se, na esfera federal, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Tal lei é considerada o principal marco jurídico de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, assim como da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, a qual institui formalmente o direito à moradia (FERNANDES, 2006).

Embora esteja sofrendo um evidente processo de deslegitimação política, o Estatuto da Cidade ainda está vigente, e possui como elemento central um projeto político emancipador que se apoia na participação comunitária, na democratização do acesso à terra urbanizada e no direito à regularização de assentamentos de origem informal. Ao contrário do discurso dominante de ausência de planejamento, o Estatuto da Cidade admite o planejamento urbano tecnocrático como um fator explicativo para a perpetuação do problema da precariedade habitacional. Esta compreensão está registrada em diversos guias e cartilhas de implementação da política urbana elaborada pelo próprio governo federal (e.g. ANCONA, 2010).

O Estatuto da Cidade avançou no reconhecimento do papel excludente das práticas oficiais de planejamento urbano tecnocrático, conferindo legitimidade aos assentamentos informais urbanos de baixa renda. Entre os avanços do Direito Urbanístico pós-constitucional, podemos destacar, conforme Magalhães (2013, p. 80), “uma política para favelas baseada no trinômio inseparável composto pela urbanização, pela regularização fundiária [...] e pela regularização urbanística”. O Estatuto é, portanto, o marco jurídico que justifica a criação de uma política nacional de urbanização de assentamentos precários, baseada no princípio constitucional da função social da propriedade (FERNANDES, 2006). Esta teve seu ápice durante a existência do Ministério das Cidades com a criação de um Sistema Nacional de Habitação (que incentivou os municípios a elaborarem os planos municipais de habitação) e a criação do componente de Urbanização de Assentamentos Precários do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-UAP).

Entretanto, o fato de que a Constituição Federal relega aos municípios total autonomia na definição das condições de cumprimento da função social da propriedade fez com que os avanços da política de integração dos assentamentos precários não produzissem os resultados esperados. Note que isso ocorre na origem da criação do sistema de efetivação do direito à cidade, e tem sido agravado pelo atual contexto de desmonte desse sistema, que tem seu ápice com o fechamento do Ministério das Cidades em 2019.

Na prática, as três dimensões do processo de urbanização de favelas (urbanística, jurídica e normativa) discutidas por Magalhães (2013) não costumam caminhar juntas. São frequentes casos em que a política para os assentamentos precários resume-se ao “papel da casa”, mantendo a área do assentamento sem qualquer infraestrutura e consolidando precariedades de toda ordem. Em outros casos, o poder público dispensa a titulação dos lotes em projetos de melhoramentos urbanísticos e dotação de infraestrutura. Além disso, a despeito da adoção das ZEIS pelos planos diretores municipais, muito pouco se tem avançado no terreno da redefinição das normas de uso e ocupação para esses assentamentos. Quando a regularização urbanística é colocada em pauta, o padrão adotado tem sido consolidar o existente *as built*, que parece ser a solução mais cômoda, mas que institucionaliza padrões baixos de habitabilidade, além de tornar inviável a realização de qualquer controle urbano posterior (DENALDI, 2003; NAKAMURA, 2014).

A prática de consolidar e legalizar o assentamento existente sem um levantamento preciso de suas características espaciais/urbanísticas (tamanho de lote, altura dos edifícios, largura das vias) inviabiliza o projeto da gestão democrática da urbanização, bem como a construção de autonomia política de seus moradores. Isto porque ela não altera as relações de poder existentes no território e perpetua uma condição de ausência e desresponsabilização do Estado sobre a urbanização das periferias urbanas. O caso da ZEIS Bom Jardim irá enriquecer a reflexão, com fatos concretos que ilustram os processos mencionados.

3. A ZEIS Bom Jardim

O território demarcado como ZEIS Bom Jardim é caracterizado pela irregularidade urbanística e fundiária ainda mais acentuada do que na cidade de Fortaleza como um todo. O processo de desenvolvimento urbano nessa região ocorreu por meio de loteamentos irregulares nos espaços mais adequados e ocupações clandestinas em áreas menos favoráveis à urbanização, como as margens de rios e suas planícies de inundação (FREITAS, 2017). Além disso, o território possui um dos piores índices de atendimento de redes de esgoto domiciliar e drenagem da cidade. Tudo isso em uma região cujos índices socioeconômicos, como renda e alfabetização, estão abaixo da média da cidade e com taxas de crescimento populacional superiores aos bairros dotados de infraestrutura e serviços urbanos (IBGE, 2010).

3.1 A dimensão técnica – o conflito entre a norma legal vigente e a cidade real

Ao longo do exercício de analisar os padrões de uso e ocupação do solo vigentes, verifica-se que, nos locais onde haviam loteamentos aprovados, os lotes existentes diferem dos lotes oficiais. Verifica-se ainda que parte dos assentamentos existentes nunca foi oficialmente loteada, ou seja, não recebeu esforços do Estado para reservar espaço para o sistema viário e outros espaços públicos. Nestes casos, as vias foram demarcadas pelos próprios construtores das casas à medida que a ocupação estava ocorrendo, com mais ou menos regularidade, de acordo com a existência ou não de controle pelos líderes de suas respectivas ocupações. Percebe-se, ainda, que o poder público só possui informação urbanística sobre a porção que continha loteamentos aprovados, e que, devido à ausência de controle do poder público, os espaços destinados a praças e áreas verdes/institucionais haviam sido ocupados pela população, o que explica a enorme carência de espaços coletivos diagnosticada.

Ademais, a porção do território constituída de glebas não loteadas e informalmente ocupadas pelos moradores possui grandes limitações ambientais, sendo bastante suscetíveis a enchentes. Entretanto, o Plano Diretor não classificou esta porção como área de proteção/preservação ambiental, o que reforça a hipótese da anuência tácita do poder público a um processo de urbanização precária e descontrolada. Tanto a divergência do loteamento aprovado com a cidade existente como a ausência de registro de loteamento geram problemas também na escala da unidade habitacional. Por exemplo, são bem mais comuns a incidência de lotes de tamanho reduzido e altas taxas de ocupação nesta região da cidade do que nas outras áreas urbanas com maior grau de anuência às regras urbanas.

Apesar dos resultados encontrados serem bastantes relevantes para ilustrar a ausência da atuação estatal na produção do espaço da periferia urbana, o método de análise espacial implementado mostrou-se insuficiente para informar um processo de construção de mecanismos efetivadores do direito à cidade para a população. Isso porque permanecia incompleta a nossa compreensão dos fatores que levaram os atores locais a construir os assentamentos naquela determinada conformação. Além disso, a informação produzida permanecia nos muros da universidade, e o intuito era exatamente romper as barreiras do mundo acadêmico, disponibilizando para a sociedade os resultados. Se é objetivo

da política de regularização transformar os moradores em agentes de qualificação do seu território, fazia-se necessário ir a campo e discutir os dados coletados com a população. Como será mostrado a seguir, a aproximação com a comunidade permitiu que o extenso processo de construção dos dados urbanísticos se tornasse um elemento central no processo de empoderamento político dos moradores.

3.2 A dimensão comunitária – construção da informação como elemento de emancipação política

Para diversos autores (e.g. MAGALHÃES, 2013; NISIDA, 2017), as favelas não são desordenadas, existe uma ordem subjacente àquele processo de produção do espaço. Assim, com o objetivo de entender a ordem social da urbanização, iniciamos um diálogo com os atores locais através da construção de um documento que ficou conhecido como Plano Popular da ZEIS do Bom Jardim.

A construção desse plano foi iniciada em novembro de 2016, com reuniões de mobilização comunitária. Entre março e maio de 2017, foram realizadas Oficinas de Diagnóstico, nos quatro maiores assentamentos da ZEIS, com moradores mobilizados pelos respectivos líderes comunitários. Foram coletadas, ainda, informações por meio de questionários e levantamentos de casas, realizados entre março e junho de 2017. Embora a quantidade de questionários não possua relevância estatística, a sua realização contribuiu para uma análise qualitativa das comunidades, complementar às análises quantitativas do diagnóstico técnico. Posteriormente, passamos a acompanhar os moradores no diálogo com o poder público no sentido de implementar as ZEIS e a discutir com eles quais seriam os investimentos prioritários para qualificação de seu território. Entre junho e setembro de 2018, apoiamos o processo de eleição dos conselhos gestores da ZEIS.

A realização das oficinas e a prática de assessoria técnica aprofundaram o conhecimento dos autores sobre as dinâmicas espaciais locais. Comparando o processo de construção desta área informal com aquele da porção formalmente loteada, foi possível perceber aqui uma maior preocupação com a coletividade, seja através da destinação de espaços para equipamentos comunitários, ou através da prevenção de ocupação de uma área destinada a um campo de futebol. Além disso, há um esforço nos assentamentos informais menos consolidados de manter uma boa largura para as vias que estavam sendo abertas, embora apenas o tempo irá demonstrar se a organização comunitária existente será capaz de impedir avanços das casas na direção das ruas. Outra singularidade do processo de constituição dos assentamentos informais refere-se a uma indefinição inicial dos limites do espaço privativo de cada família. Como a terra inicialmente ocupada não possui valor de mercado no momento da ocupação, era comum as famílias cederem pedaços de terrenos para outras recém-chegadas. Entretanto, havia também alguns casos de retenção especulativa de “terrenos baldios” nessas áreas informalmente urbanizadas. Destaca-se também que, diante das fragilidades ambientais do território, a população foi, aos poucos, aterrando os terrenos, causando um problema sanitário ainda hoje não solucionado.

Para além da ampliação do nosso conhecimento sobre a realidade vivida, o diálogo com a comunidade avançou no sentido de instrumentalizar alguns atores locais, e a maneira como estes se apropriaram das informações trazidas. Estes demonstraram bastante interesse sobre a origem de seus problemas

cotidianos, como a relação entre os alagamentos e a topografia da região, uma discussão facilitada pela produção de uma maquete física do relevo da área. Interessaram-se ainda pelos mecanismos institucionais de enfrentamentos destas questões, como a distância que a lei determina entre a casa e a margem do rio, por exemplo, e se instigaram a participar em audiências públicas sobre questões urbanas na Câmara Legislativa e no Ministério Público. Além disso, abordamos a responsabilidade de cada secretaria municipal que atua na questão (urbanismo e meio ambiente, habitação) e discutimos sobre intervenções previstas nos planos urbanos que não atendiam às suas demandas. Este foi o caso, por exemplo, da proposta de remoção integral da comunidade “Ocupação da Paz” prevista no Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS), e da proposta de uma via arterial atravessando a comunidade do Pantanal, prevista na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017). Por outro lado, algumas propostas do poder público para a região se revelaram dignas de sua reivindicação para serem implementadas, como a regulamentação da ZEIS e a elaboração de um Plano Integrado de Regularização Fundiária para a área, conforme previsto pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Municipal nº 62/2009). Nestes momentos de diálogo e aprendizado mútuo, fomos capazes de enxergar uma semente do projeto emancipador do direito à cidade contido no marco legal federal: aquele contexto de diálogo e aprendizado mútuo entre o saber técnico e o saber comunitário.

4. Considerações finais

O projeto emancipador de cidade contido na Constituição Federal de 1988 e detalhado no Estatuto da Cidade tem como elemento fundamental a gestão democrática do processo de urbanização. Entretanto, não há democracia sem informação. No contexto de desinformação urbanística sobre a periferia urbana brasileira, nem o Estado consegue atuar sobre o território, nem os moradores conseguem lutar pelos seus direitos. Faz-se necessário contribuir para que os diferentes atores urbanos conheçam as dinâmicas de construção e reconstrução da cidade, e os mecanismos legais de influenciá-las. Para alterar a lógica de produção e reprodução das desigualdades urbanas, é necessário alterar as assimetrias existentes de conhecimento entre as diversas porções da cidade. Somente assim, será possível sonhar com a participação: o acesso à informação por todos os atores é condição para o processo democrático.

A partir da experiência de produção e disseminação de informações sobre uma periferia urbana brasileira, recomenda-se um processo dialético: se, por um lado, deve-se politizar a dimensão técnica e o saber científico sobre a cidade, por outro lado, é importante também informar tecnicamente a dimensão política do processo de urbanização. A falta de informações sobre as periferias urbanas informais não é necessariamente um resultado da omissão ou da incapacidade administrativa do poder público, mas pode-se dizer muito mais um êxito. Isso porque a transmissão de informações sobre os espaços periféricos põe em foco as desigualdades e os privilégios, empodera a população e a mune de argumentos para um controle social embasado. Ainda que os desafios políticos pareçam intransponíveis e precisem estar em pauta, faz-se necessário complementarmente produzir informações precisas e de qualidade sobre as disputas territoriais urbanas. Os entraves técnicos da regularização de assentamentos informais podem, em grande medida, ser superados com o advento dos novos meios (TIC). Sua aplicação revela, em particular,

a necessidade de conhecimento da situação existente e da visualização dos conflitos e disputas territoriais. Essas questões técnicas precisam ser discutidas e problematizadas, não apenas para informar um possível contexto político favorável, mas também para construí-lo.

Referências

- ANCONA, A. L. *Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários*. Brasília: MCidades/SNH, 2010.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000*. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal, 2000.
- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Brasília: Congresso Nacional, 2001.
- BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Brasília: Congresso Nacional, 2017.
- FREITAS, C. F. S., GOMES V. G.; BORGES, M. Planejamento urbano com uso de sistema de informação geográfica: o caso de Feira de Santana, BA. *Universitas: Arquitetura e Comunicação Social*, v. 10, p. 35-45, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5102/uc.v10i1.1947>. Acesso em: 29 abril 2019.
- FREITAS, C. F. S. Planejamento pelo direito à cidade e as práticas insurgentes na periferia de Fortaleza. *In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 2017, São Paulo. *Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 2017.
- FERNANDES, E. A Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil. *In: Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais*. Fernandes, E. & Alfonsin, B. (orgs.). Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico*. Rio de Janeiro, 2010.
- MAGALHÃES, A. F. *O direito das favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- NAKAMURA, M. S. *O controle urbano nas favelas urbanizadas: o caso da região do ABC*. 2014. 263 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014.
- NISIDA, V. *Desafios da regulação urbanística no território das favelas*. 2017. 241 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- MARTINS, M.L.R. Globalização, Informalidade e Regulação nas cidades latinoamericanas. *Anais do Seminário Colombo Brasileiro Legalidad Ilegalidad em la produccion de la ciudad*. Medelin, 2004.
- ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). *In: SOUZA, Maria Adélia A; LINS, Sonia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da Costa. (org.). Metrópole e Globalização- Conhecendo a cidade de São Paulo*. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.
- ROCCO, R., & BALLEGOIJEN, J. v. (eds.). *The Routledge Handbook on Informal Urbanization*. London, New York: Routledge, 2018.