

Volume 9

# O Direito Achado na Rua

---

*Introdução crítica ao Direito Urbanístico*



**Universidade de Brasília**

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

EDITORA



**UnB**

**Diretora** : Germana Henriques Pereira

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

Volume 9

# O Direito Achado na Rua

---

## *Introdução crítica ao Direito Urbanístico*

### **Organizadoras e organizadores**

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

EDITORA



**UnB**

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

© 2019 Editora Universidade de Brasília

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

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

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

---

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

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

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

---

Impresso no Brasil

# Sumário

## PARTE I

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

**Apresentação** ————— 16

**Nota ao prefácio** ————— 22

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

*Roberto Lyra Filho*

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

*Boaventura de Sousa Santos*

**CAPÍTULO 1** ————— 66

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

*José Geraldo de Sousa Junior e Alexandre Bernardino Costa*

**CAPÍTULO 2** ————— 78

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

*Eduardo Xavier Lemos*

**CAPÍTULO 3** ————— 82

Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista

*Marcelo Cafrune e Lucas P. Konzen*

**CAPÍTULO 4** ————— 86

O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras

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

**CAPÍTULO 5** ————— 93

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

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

**CAPÍTULO 6** ————— 100

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

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

*Maria José Andrade de Souza*

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

## PARTE II

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

#### **CAPÍTULO 14** 162

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

*Henrique Botelho Frota*

#### **CAPÍTULO 15** 171

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

*Lígia Maria Silva Melo de Casimiro*

#### **CAPÍTULO 16** 178

O direito à cidade sob a lente dos intérpretes do Direito

*Daniel Gaio*

#### **CAPÍTULO 17** 186

Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade

*Rafael Soares Gonçalves*

## PARTE III

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

#### **CAPÍTULO 18** 194

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

*Claudio Oliveira de Carvalho e Gilson Santiago Macedo Júnior*

#### **CAPÍTULO 19** 202

Além do protesto: Movimento Pau de Arara reivindica a cidade

*Lauro Gurgel de Brito*

#### **CAPÍTULO 20** 208

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

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

#### **CAPÍTULO 21** 214

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

*Álison Rafael de Sousa Lopes*

#### **CAPÍTULO 22** 223

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

*Vanessa Pugliese*

## **CAPÍTULO 23** 232

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

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

## **CAPÍTULO 24** 240

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

*Leonardo Fiusa Wanderley*

## **CAPÍTULO 25** 248

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

*Enzo Bello e Gladstone Leonel Júnior*

## **CAPÍTULO 26** 255

Direito à moradia achado na rua e o poder judiciário

*Rafael de Acypreste e Alexandre Bernardino Costa*

## **CAPÍTULO 27** 265

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

*Maiara Auck*

## **CAPÍTULO 28** 271

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

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

*Barbara Franciele Oliveira Gualberto e Luísa Bergara de Souza*

## **CAPÍTULO 29** 278

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

*Rene José Keller e Suellen Bezerra Alves Keller*



**CAPÍTULO 30** 287

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

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

**CAPÍTULO 31** 294

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

*Tadeu Luciano Siqueira Andrade*

**CAPÍTULO 32** 304

Movimento Sociocultural Noitesuja e a luta pelo direito à cidade

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

*Maura Sabrina Alves do Carmo*

**CAPÍTULO 33** 310

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

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

*Thaianna de Souza Valverde*

**CAPÍTULO 34** 316

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

*Priscila Paz Godoy*

**CAPÍTULO 35** 325

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

*João A. Bazzoli e Nayara Gallieta Borges*

**CAPÍTULO 36** 332

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

*Francisco das Chagas Santos do Nascimento*

**CAPÍTULO 37** 340

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

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

## PARTE IV

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

#### **CAPÍTULO 38** **348**

Resistências urbanas e assessoria técnica, a arquitetura possível e necessária

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

#### **CAPÍTULO 39** **358**

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

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

#### **CAPÍTULO 40** **366**

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

*Mariana Levy Piza Fontes*

#### **CAPÍTULO 41** **375**

Direito Urbanístico e propriedade em um bairro autoconstruído de Salvador

*Raúl Márquez Porras*

#### **CAPÍTULO 42** **382**

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

*Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas e Mariana Quezado Costa Lima*

#### **CAPÍTULO 43** **389**

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

*Patricia de Menezes Cardoso*

#### **CAPÍTULO 44** **399**

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

*Edson Ricardo Saleme e Renata Soares Bonavides*

#### **CAPÍTULO 45** **406**

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

*Nair Heloisa Bicalho de Sousa*

**CAPÍTULO 46** \_\_\_\_\_ 417

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

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

**CAPÍTULO 47** \_\_\_\_\_ 424

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

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

**CAPÍTULO 48** \_\_\_\_\_ 432

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

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

**CAPÍTULO 49** \_\_\_\_\_ 442

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

*Paulo Somlanyi Romeiro*

**CAPÍTULO 50** \_\_\_\_\_ 449

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

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

*Fórum Nacional de Reforma Urbana*

**PARTE V**

RETRATOS DA PRODUÇÃO  
SOCIAL DO DIREITO  
URBANÍSTICO

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

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



# Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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



## PARTE IV

O Direito Urbanístico aplicado para a  
promoção da política urbana

## Capítulo 44

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

---

Edson Ricardo Saleme  
Renata Soares Bonavides

---

## 1. Introdução

Devido à falta de política habitacional adequada no país, atualmente existem inúmeros edifícios abandonados na região central das grandes cidades brasileiras. Esse número recrudescerá sem utilização efetiva pelos donos ou inquilinos. Diante da necessidade de moradia da população mais carente, esta passou a ocupar esses edifícios, de forma organizada e coordenada por grupos de “sem teto”. Estima-se que haja atualmente mais de 80 imóveis nessa situação somente no centro da cidade de São Paulo, por exemplo. A luta por um espaço adequado para morar estabeleceu essa conexão em um contexto em que o abandono tornou-se contrário à função social da propriedade e a necessidade por locais de moradia viabilizaram locais em que as pessoas possam viver de alguma forma.

Este capítulo tem como objetivo discutir aspectos relacionados à necessidade de moradia, ao desatendimento do princípio da função social da propriedade que norteia a Constituição brasileira e a falta de políticas públicas habitacionais que acompanham o país em sua trajetória histórica. Os prédios sem ocupação passaram a ser o local de residência desse grupo de excluídos, que agora lograram espaço central para viver e assim ocupar prédios centrais.

Os imóveis ocupados por Camadas menos abastadas da população têm sido preocupação atual de algumas autoridades engajadas nos problemas sociais. Em particular em prédios mais antigos situados nas grandes capitais, a preocupação está no uso adequado e nos problemas que podem gerar o descuido na ocupação, tal como ocorreu no Edifício Wilton Paes de Almeida, no centro de São Paulo, que era de propriedade da União, já tinha sido sede da Polícia Federal e estava cedido à Prefeitura do Município de São Paulo. Mesmo com ocupações por mais de dezoito anos seguidos, as autoridades



jamais se preocuparam com a incolumidade de seus moradores e com a regularização daquele local a fim de viabilizar moradia digna para as pessoas que ali buscavam viver.

A pesquisa analisará como poderiam ser viabilizadas ocupações sociais de forma apropriada e também como essas pessoas poderiam ter dignidade de vida diante da existência de edifícios desocupados e sem nenhuma função social, sobretudo nos centros das grandes capitais. O Edifício no Largo do Paissandu, local de ocupação de grande número de famílias, já teria sido avaliado por técnicos da defesa civil que, em princípio julgaram não haver risco suficiente para interdição. Contudo, após diversas informações de que os moradores não jogavam lixo apenas no vão do elevador, mas também em corredores e passagens, a situação trouxe grande preocupação. Ainda houve a informação de que o prédio teria sido objeto de extração de ferro das paredes por parte de moradores, o que ainda o sujeitaria a riscos de desabamento.

Aqui se entabulam algumas questões que, ao final, podem ou não ser confirmadas, como as seguintes: como se poderia estabelecer um programa para viabilizar a moradia de pessoas de baixa renda em edifícios desocupados? Existem normas jurídicas capazes de viabilizar a titularidade de ocupações precárias?

Este trabalho empregará o método hipotético-dedutivo e se empregará como metodologia a consulta bibliográfica por meio de livros, artigos científicos, revistas, documentos eletrônicos e reportagens com o objetivo de responder as questões propostas.

## 2. Busca por moradia digna

O direito à moradia é atualmente consagrado pela Constituição Federal vigente e pelo Código Civil. Não se confunde com o de propriedade. Nesse sentido, o atual Código Civil consagrou a função social da propriedade, reiterando o que a Constituição Federal estabelece em diversos de seus artigos. Na verdade, a importância desse valor social tem proteção jurisdicional ampla.

É importante o pontuado por Marta D. Grostein (2001), no sentido que as metrópoles brasileiras se destacam por possuírem um espaço *dual*. De um lado está a *cidade formal*, que concentra investimentos públicos relevantes e melhorias infraestruturais cidadinas. De outro lado, há seu contraponto absoluto: a *cidade informal*, que se revela isenta de benefícios urbanos e cresce exponencialmente na ilegalidade. Na verdade, a imensa malha que se cria exacerba as diferenças socioambientais aviltantes. O que se destacam são precariedade e ilegalidade que criam espaços urbanos sem as necessárias instalações que gerariam vida digna aos moradores.

Na realidade, segue a autora, o avanço da urbanização e a velocidade que ocorreu não é um problema em si, se não fosse a maneira como ocorreu. Na verdade, existem variáveis que devem ser aplicadas para a sustentabilidade de um aglomerado urbano em sua componente físico-urbanista, as quais se seguem: forma de ocupação do território, disponibilidade de insumos para seu funcionamento (água, eletricidade), descarga de resíduos, mobilidade da população que ocupa o local, oferta e atendimento da população por moradia, incluindo equipamentos sociais e serviços.

No que concerne à planificação, Marcos Antonio Osellov (1983) bem identifica que o planejamento, considerando-o como um processo racional de tomada de decisões, seja na concepção de um empreendimento ou nos meios para atingi-lo, possui dois aspectos complementares. Um consiste

em definir obras que devem ser executadas ou ainda os meios que se permitam atingir os objetivos propostos. O outro, fundamental, que se materialize a cidade pretendida ou desejável. Nesse sentido, o plano traz, mesmo que implicitamente, uma concepção do que seria a cidade ideal com a possível solução de seus problemas urbanos e as soluções propostas.

O planejamento, como bem remarca Carlos Ari Sundfeld (2014), é um princípio que exige a edição de planos urbanísticos (plano diretor e disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo) que podem ser obrigatórios ou não. Eles se consubstanciam no pressuposto da ação urbanística, por parte do poder público ou dos particulares.

No Brasil, conforme acertadamente remarca José Afonso da Silva (2012, p. 97), todo plano urbanístico deve ser aprovado por lei. Esta não se particulariza como sendo um simples ato de aprovação de proposições técnicas e administrativas. Trata-se de um articulado que estabelece diretrizes normativas do plano e dá eficácia jurídica às regras concretas que ele contém. Nesse sentido, o plano passa a integrar o conteúdo da lei formando verdadeira unidade legislativa.

Nesse sentido, o poder público das diversas esferas federativas devem desenvolver planos específicos de ação relacionados à consagração e à materialização desse direito fundamental, sobretudo destinados a pessoas de baixa renda. Devem, ainda, observar com atenção outros princípios que permeiam a ordem jurídica, tais como os princípios da dignidade da pessoa humana, isonomia e da não discriminação, de maneira que todos possam se beneficiar desse direito consagrado pelo sistema normativo brasileiro e também proporcionar a todos a segurança na posse, como é o caso da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e Concessão de Direito Real de Uso e outros institutos que possam ser atribuídos à função social da propriedade pública.

O município possui papel destacado nesse processo de planejamento, pois este ente federativo é o principal gestor, como remarcam Honda *et al.* (2014), devendo regular a atuação do mercado imobiliário e o processo de ocupação do território em consonância com a política de desenvolvimento urbano e com as diretrizes que vão ao encontro dos propósitos da função social da cidade, além da preocupação com a qualidade de vida e conservação dos aspectos ambientais locais, conforme o Estatuto da Cidade em seu artigo 2º, apoiado na primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), ocorrida em Vancouver em 1976.

Diante desse cenário, o município efetivamente deve executar o planejamento urbano, nos termos do que estabelece a Constituição Federal, nos incisos VIII e IX de seu art. 30, para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo. Também deve viabilizar a proteção do patrimônio histórico-cultural. Os artigos 182 e 183, que foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade, indicam que a política de desenvolvimento urbano deve ser efetivada pelo município para que se atinja o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e, dessa forma, se garanta o bem-estar de todos os habitantes.

Ainda, sob o escólio de José Afonso da Silva (2012, p. 99), os municípios sempre tiveram competência para elaborar planos urbanísticos e implementá-los. O que ocorre, entretanto, é que poucos estabeleceram um processo contínuo de planejamento. Além disso, outros fatores contribuíram para que esse processo não fosse efetivado a contento, sobretudo por falta de elementos técnicos de recursos humanos e financeiros.

Este é um elemento que realmente os municípios, sobretudo os menores, carecem de recursos humanos e financeiros. Na hipótese habitacional, em particular, o art. 9º da Lei nº 13.465, de 2017, estabelece que a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) deve ser promovida pelos poderes públicos, que devem formular e desenvolver no espaço urbano as políticas de suas competências, de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

Isso remete à municipalidade a tarefa de maior envergadura que é a de investigar qual o tipo ocorrência e melhor meio de se promover a regularização fundiária. A norma anteriormente vigente, Lei nº 11.977, de 2009, possuía mecanismos mais práticos e não atribuíam à municipalidade determinadas obrigações que a atual Lei nº 13.465/2017 propõe.

Nesse sentido, o poder público municipal ficou com o encargo de atender às necessidades de planejamento, de forma a viabilizar planos de curto, médio e longo prazo, com observância às diversas leis vigentes. Isso porque deve observar o conteúdo do art. 41 do Estatuto da Cidade, que estabelece a obrigatoriedade de plano diretor para as hipóteses descritas em seus respectivos incisos. Considerando que também deve atender o que prescreve a Lei nº 13.146, de 2015, que trata de rotas acessíveis, sem também olvidar da necessidade de se compatibilizar o plano diretor ao plano de mobilidade urbana, nos termos da Lei nº 12.587, de 2012, modificado pela Lei nº 13.406, de 2016.

### 3. A propriedade pública e a função social da cidade

Atualmente, é clara a concepção de que a dominante teoria da natureza humana revela que a propriedade é inerente à natureza humana. Na verdade seria uma dádiva divina aos homens, a fim de prover às suas necessidades. Certamente isso, de alguma forma, é considerado fundamental para sua existência e liberdade. Por este motivo é importante em um primeiro momento sublinhar que a propriedade não deriva do Estado e de suas normas, mas antecede-lhes, como direito natural (GONÇALVES, 2009, p. 227).

O princípio da função social da propriedade presente em diversos diplomas normativos brasileiros revela-se como uma tendência existente nas Constituições brasileiras, desde a CF de 1934, em que o bem propriamente dito não seria subserviente a uma única necessidade, conforme afirmativa contida em seu art. 113, 17, no qual se consignava que o direito de propriedade não poderia ser exercido “contra o interesse social ou coletivo na forma que a lei determinar”. Desde então, o proprietário deveria manter-se atento ao atendimento de determinados parâmetros para que sua propriedade, além de servir ao proprietário, não fosse de encontro ao interesse coletivo. É fundamental, portanto, que se cumpra um interesse coletivo para a realização do bem comum, que deve estar evidenciado em lei. Nesse sentido, a socialização da propriedade se exterioriza pelo fato de um bem não servir unicamente a um interessado, o proprietário, mas atingir o interesse geral, a coletividade.

Nesse quadro, o emprego dos célebres princípios consagrados no Código Civil anterior e o da cartularidade do registro, na fórmula previamente existente no direito das coisas, fariam com que as pessoas desprovidas de locais para viver se perpetuassem nessa condição para sempre. É certo que as

normas anteriormente vigentes não possuíam conteúdo capaz de prover a regularização fundiária tal como se necessita atualmente. Ao contrário do que se poderia supor, diante da inércia estatal percebida em muitos anos de história, sobretudo em face das Camadas mais necessitadas da população, a crise de moradia agravou-se a ponto de desencadear a crise habitacional hoje existente.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 e a Medida Provisória nº 2220/2001 são diplomas recentes. Inauguraram a possibilidade de regularização fundiária por diversos modos e viabilizou a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (Cuem) para os que ocupam áreas públicas com moradia e comércio. No Código Civil atual, é possível identificar também a preocupação com a população de baixa renda nos termos do § 4º do art. 1228, entre outros dispositivos.

Na Lei nº 13.465, de 2017, existem diversas possibilidades de regularização fundiária e atualmente se pode obter a titulação de imóvel público ou privado de formas variadas que estão inclusas na Lei. A política urbana de regularização fundiária neste País, como salientaram Alfonsin e Fernandes (2003) contribui para o agravamento da informalidade, em vez de impedi-la, pois transforma o uso do solo urbano e o direito à moradia digna da população de baixa renda em mercadorias.

Considerando que, atualmente, é frequente a ocupação de imóveis em propriedades privadas ou públicas, que são objeto de reiteradas invasões, é certo que existem instrumentos capazes de estabelecer regras informais para ocupação dessas propriedades ou até mesmo viabilizar certas “regras” como atualmente são impostas em diversos edifícios nas principais metrópoles brasileiras.

## 4. Oportunidade de ocupação de imóveis

Não há cálculos oficiais, mas o órgão governamental do Município de São Paulo (2018) reconhece que as ocupações se intensificaram na região central. Estima-se, atualmente, que 70 a 80 prédios na parte central da cidade estejam ocupados. Aproximadamente dez deles são públicos, segundo o secretário atual.

Essa região tem sofrido um processo de evasão permanente de imóveis e a ocupação para fins comerciais, que seria a vocação inerente a eles, não tem sido lograda. Esse processo pode ser atribuído a diversos motivos, principalmente a opção por áreas com melhor infraestrutura, de forma a obter maior clientela (estacionamentos, áreas de alimentação, segurança). Atualmente, o local central das grandes capitais não oferece comodidades que as empresas buscam, talvez seja este o motivo do desinteresse.

Por outro lado, a desocupação de imóveis dos grandes centros atendeu à determinada demanda da população que necessitava de local para sua moradia. Nesse sentido, houve a conjunção de fatores que culminou na ocupação residencial de baixa renda em edifícios comerciais.

Diante dessa situação, a municipalidade, em observância ao princípio da função social da propriedade e de maneira a evitar imóveis ociosos, poderia valer-se do Peuc (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios) e também do IPTU Progressivo, para buscar forçar sua utilização. Essas regras, após a devida inserção no plano diretor, viabilizariam a correção de utilização de imóveis que não estejam cumprindo sua *função social*.

Outro mecanismo empregado para acolher pessoas sem teto é a locação social. Este programa é centrado para famílias que possuam renda de um a três salários mínimos. As regras existentes

estabelecem que os moradores devem destinar 10% de sua renda mensal ao pagamento do aluguel. O condomínio fica por conta do ocupante.

Outras possibilidades, além da locação social, estão: a recuperação de edifícios ociosos na área central da cidade e ações de regularização fundiária, com a reurbanização de favelas, por exemplo.

## 5. Considerações finais

Existem, atualmente, algumas possibilidades para que os imóveis objeto de ocupação sejam efetivamente regularizados. A primeira fórmula, que tem sido empregada no Município de São Paulo, refere-se, por exemplo, a UAMP (União de Associações de Moradia Popular), entidade organizadora da ocupação. Há movimentos sem teto responsáveis pela administração do imóvel com a organização de atividades no edifício com cobrança de percentuais mínimos, distribuição de atribuições aos moradores, regras de comportamento, entre outros, viabilizando a segurança coletiva da edificação.

As espécies legais que podem ser encontradas na legislação poderiam ser aplicadas. É evidente que, antes, deve ser feito um estudo prévio das condições urbanísticas da ocupação, pois o Programa de Regularização prevê o impedimento de outorga de títulos definitivos em situações que necessitam intervenção futura para beneficiamento da condição de habitação da área como um todo. Entre os institutos de regularização fundiária existentes em áreas públicas, há a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (Cuem) e a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Para imóveis com fins não residenciais, pode-se citar a autorização de uso para fins comerciais, fins institucionais e fins de serviços. Em imóveis privados, os institutos mais empregados são a demarcação urbanística, o usucapião urbano, consórcios urbanos e outras fórmulas contempladas no Estatuto da Cidade e na Lei nº 13.465, de 2017.

O imóvel deve ser devidamente investigado para que se tenha a percepção da possibilidade de seu uso adequado antes desse procedimento para sua regularização fundiária. Essa investigação inclui o tipo de ingresso no imóvel e se este possui elementos necessários para uso individual ou compartilhado (banheiro, cozinha etc.). A partir desse levantamento, é possível fazer o cadastramento das pessoas que ocupam a fim de se estabelecer um levantamento socioeconômico.

Com base na Lei nº 13.465, de 2017, tem-se um novo entendimento do que é regularização fundiária urbana. A lei indica que sua finalidade precípua é a titulação do imóvel, sem que, com isso, se associe medidas relacionadas à urbanificação da área (infraestrutura adequada), sobretudo em respeito às normas ambientais e urbanísticas. Além disso, a lei dispensa a necessidade de que os núcleos urbanos se situem em áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), sem condicionar a regularização fundiária ao zoneamento. Isso é considerado um retrocesso em termos normativos, pois a demarcação por ZEIS traz benefícios para toda a sociedade e também para os ocupantes.

É com essa perspectiva que o direito à moradia justa tem mais amplitude que o próprio direito à propriedade, já que atualmente as normas urbanísticas reconhecem a existência de outros direitos individuais e coletivos, que permitem ser tomados como títulos de propriedade e garantem que as pessoas tenham um lugar seguro para viver em paz e condignamente. A segurança na posse e na habitação desses edifícios, em grande parte das vezes, tem sido observada de forma muito satisfatória,

não obstante a falta de institutos jurídicos capazes de apoiar a iniciativa. Os grupos organizadores de moradia nos prédios desocupados centrais de São Paulo, por exemplo, têm estabelecido regras muito pertinentes capazes de propiciar moradia harmoniosa de inúmeras famílias em condições condignas. Portanto, diante da ausência de políticas públicas adequadas e de iniciativas provenientes do poder público capazes de atender à necessidade de moradia de grupos de baixa renda, a atuação de organizações populares em prol das ocupações é reconhecida como uma conquista popular e uma forma de viabilizar a moradia dessas famílias desamparadas.

## Referências

AFONSO DA SILVA, José. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 96.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*. Vol. V, 4. ed. Saraiva, São Paulo, 2009.

GROSTEIN, Marta Dora. *Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”*. São Paulo perspectiva. Vol. 15. Nº 1. São Paulo Jan./Mar.2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0102-88392001000100003&script=sci\\_arttex](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0102-88392001000100003&script=sci_arttex). Acesso em: 15 jul. 2018.

HONDA, Sibila Corral de Arêa Leão; VIEIRA, Marcela do Carmo Vieira; ALBANO, Mayara Pissutti; RUIZ MARIA, Yeda. *Planejamento ambiental e ocupação do solo urbano em Presidente Prudente (SP)*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n1/2175-3369-urbe-7-1-0062.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2018.

OSELLO, Marco Antonio. *Planejamento urbano em São Paulo: introdução ao estudos dos planos e realização*. São Paulo: EAESP/FGV, 1983.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; MARTINS, Sérgio (orgs.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 45-73.

WHITAKER, João Sette. *As leis da invasão*. Disponível em: <http://arte.folha.uol.com.br/poder/2016/05/07/invasao/>.