

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 49

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

Paulo Somlanyi Romeiro

1. Introdução

Essa breve reflexão tem como objetivo descrever a relação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com O Direito Achado na Rua e, ao mesmo tempo, questionar alguns dos alicerces da teoria do Direito Urbanístico.

Argumenta-se que as ZEIS se inserem em um contexto de crise epistemológica da ciência moderna relacionada a sua incapacidade de cumprir as promessas da modernidade de dar respostas para as necessidades humanas e definir a regulação social,¹ nesse caso, a do território. O que, a nosso ver, representa uma ruptura com uma suposta teoria do Direito Urbanístico que o relaciona com a evolução de uma pretensa ciência do urbanismo, ou de normas que derivam de uma técnica, como entendem alguns sobre a relação do Direito Urbanístico com o urbanismo, como uma razão de Estado.

As ZEIS, nesse sentido, representam o reconhecimento pelo Estado, de que as normas de uso e ocupação do solo da comunidade devem ser respeitadas e a regulação do território definida. As ZEIS surgem como um instrumento de resistência contra os despejos e, de alguma forma, representam um Direito Achado na Rua.

Não só sua origem e efeitos são distintos do zoneamento funcional tradicional, como sua implementação, por meio de um conselho gestor com participação da comunidade, se relaciona com o processo de procedimentalização do direito que procura, de alguma forma, dar resposta para a crise epistemológica da ciência moderna, incapaz de dar respostas que determinem a regulação social do

¹ Boaventura de Sousa Santos (2009) narra o processo de simbiose entre o direito moderno e a ciência moderna que teriam colocado fim à tensão entre regulação e emancipação característica do início do debate jurídico na modernidade.

território. As ZEIS, de certa forma, determinam ao Estado a necessidade reconhecer o pluralismo jurídico no que diz respeito às formas de uso e ocupação do solo, ao determinar que não só podem existir outras formas de apropriação do espaço, assim como as regras devem ser definidas pela própria comunidade² em um processo participativo.

2. Direito urbanístico: um sentido único para as relações sociais e a segregação socioterritorial

Embora compreendamos o Direito Urbanístico como um mecanismo de segurança que contribui para a sociedade de normalização,³ na medida em que, de forma velada, por meio de uma proposta única de apropriação do solo, aponta para um sentido único nas relações sociais.⁴ Em geral, sua história é contada como uma evolução humanista – da preocupação dos *homens públicos* com os problemas urbanos, quando as normas urbanas se limitavam a regulamentos edilícios, normas de alinhamento, leis de desapropriação, entre outros –, que teria culminado com o avanço da ciência do *urbanismo* e o surgimento da *disciplina do urbanismo* e, com isso, do Direito Urbanístico propriamente dito,⁵ no Brasil, entre as décadas de 1930 e 1930.

Além de apontar para um sentido único nas relações sociais, a legislação urbana e, em especial, o zoneamento, têm sido utilizados como uma forma de segregação na medida que discrimina os grupos sociais que se apropriam do espaço urbano de forma distinta do padrão definido pela lei. Souza e Rodrigues (2004), no mesmo sentido, afirmam que o “planejamento regulatório clássico é conservador e serve às elites e ao sistema capitalista ao tentar garantir as condições de manutenção do *status quo* econômico-social e espacial (da reprodução do capital imobiliário à manutenção do padrão de segregação)”. Os estudos jurídicos também ignoravam por completo a informalidade que marca o processo de crescimento urbano brasileiro.⁶

² As ZEIS, a nosso ver, determinam o, ou é o próprio, reconhecimento pelo Estado do direito produzido pela comunidade. Em *A crítica da razão indolente*, Boaventura de Sousa Santos trata dos espaços de produção do poder e do direito reconhecendo o pluralismo jurídico. Na concepção apresentada pelo autor o autor subdivide os estes espaços em espaço doméstico; espaço da produção; espaço do mercado; espaço da comunidade; espaço da cidadania e; espaço mundial (SANTOS, 2007, p. 273).

³ Michel Foucault (2005), em *Em Defesa da Sociedade*, mostra como as ciências humanas não só não evoluíram pela racionalidade das ciências exatas, como tem origem nas disciplinas e no controle e contribuem para constituição de uma sociedade de normalização ao se ligarem ao discurso jurídico. (FOUCAULT, 2005).

⁴ Na feliz expressão de Rosângela Lubardelli Cavallazzi (2004), que inspira nosso trabalho: “Direito e Urbanismo são estudos que implicam na ordenação de espaços, ou seja, de relações sociais, pois a uniformização do espaço físico nada mais é do que a pretensão velada de dar um sentido único para as relações sociais.

A abordagem interdisciplinar que articula Direito com Urbanismo exige uma consequente visão pluralista, abdicando muitas vezes, audaciosamente, da própria referência monista do ordenamento jurídico. Essa opção teórico-metodológica não exclui a consideração da forma como o elo fundamental (dogmático) entre os dois campos do conhecimento” (CAVALLAZZI; d’OLIVEIRA, 2004, p. 151-182, p. 151).

⁵ Por exemplo, José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico Brasileiro*, e Toshio Mukai sobre sua descrição da evolução da legislação urbana no Brasil desde o século XVII. (TOSHIO, 1988, p. 13-34).

⁶ Em artigo publicado antes da promulgação do Estatuto da Cidade, portanto, antes da consolidação de um direito subjetivo à regularização fundiária, Edésio Fernandes mostra como os estudos jurídicos simplesmente ignoravam a informalidade: “De modo geral, os livros de

3. Efeitos distintos do zoneamento funcional tradicional

As ZEIS têm uma história na luta popular, não foi um instrumento que surgiu para manutenção dos privilégios da classe dominante, mas como forma de resistência dos moradores de assentamentos informais ameaçados de despejo no início da década de 1980 em Recife e outras cidades, quando foi criado o Programa de Regularização Fundiária em ZEIS, o PREZEIS.⁷ Desde sua origem, tem como elemento central a participação da população na definição dos rumos do programa e da implementação do instrumento.

Entre as mudanças na utilização do zoneamento, está a passagem de um zoneamento funcional tradicional que predefinía parâmetros rígidos para a produção do espaço urbano, considerando as funções definidas pela Carta de Atenas, para a possibilidade de um zoneamento, na forma de uma ZEIS, que determina que as regras para a produção do espaço urbano não mais são, necessariamente, predefinidas pela legislação para virar realidade, mas há casos em que as formas reais de produção do espaço urbano pela comunidade é que devem definir as regras aplicáveis a determinada zona.

O zoneamento, a partir das ZEIS, não se restringe a definir limitações administrativas para determinadas áreas como fazia o zoneamento funcional tradicional, mas define o conteúdo da função social da propriedade, o qual obriga o Poder Público a implementar políticas públicas na medida em que territorializa o direito subjetivo à regularização fundiária, e permite o estabelecimento de um regime jurídico especial que parte dos dados da vida real para definição de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo e edificações, o que permite a materialização de um novo tratamento dos assentamentos informais, antes simplesmente considerados ilegais ou irregulares.

O zoneamento deixa de ser utilizado para reserva de terras para as classes dominantes por meio da definição de padrões elitistas e passa a ser utilizado para reserva de terras para população de baixa renda e regularização fundiária.

A utilização das ZEIS como um zoneamento especial tem significado de mudança na forma de utilização deste instrumento como instrumento de planejamento urbano, de forma que passa a reconhecer a informalidade urbana como parte da cidade, bem como estabelece uma forma de utilização do zoneamento com objetivo inverso da segregação urbana.

Tal compreensão é facilmente reconhecida nas palavras de Alfonsin (2001) quando, ao tratar das ZEIS, afirma que:

O movimento da reforma urbana utilizou esse instrumento bastante tradicional de planejamento (zoneamento) em sua estratégia de consolidação do direito à moradia das populações ocupantes de áreas que, pelo zoneamento de usos, estavam destinadas a outro fim que não o de moradia.

Direito Administrativo e os poucos livros de Direito Urbanístico existentes não mencionam o fato de que o crescimento urbano no Brasil tem sido em grande medida ilegal. Contudo o fenômeno da ilegalidade urbana não pode ser mais ignorado, especialmente quando se sabe que a maioria da população urbana – entre 40% e 70% – vive ilegalmente nas grandes cidades brasileiras em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços etc., sendo que em média 20% da população vive em favelas” (FERNANDES, 2001, p. 26).

⁷ Sobre a história do PREZEIS ver: MIRANDA (2003).

Isso que representa uma forma de resistência.⁸

As ZEIS, por excelência, são um zoneamento especial que possuem como função incluir os assentamentos informais no planejamento da cidade, de forma a vincular a atuação do Estado em sua urbanização e regularização, o que rompe com a lógica do zoneamento tradicional de estabelecimento de índices reguladores, introduzindo, inclusive, uma mudança na forma de utilização do instrumento do zoneamento.

4. Conselho gestor das ZEIS: definição das regras pelo processo de participação popular e não pela pretensa ciência do urbanismo

A participação da população beneficiada no processo de elaboração do projeto de regularização fundiária, por meio da instituição de instâncias de participação com representantes da comunidade beneficiada e do poder público, é uma prática que remonta aos primeiros processos de regularização fundiária, por meio de instituição das ZEIS, no início da década de 1980 no Brasil.⁹ O processo de implementação das ZEIS, a nosso ver, se insere no contexto de procedimentalização do Direito, pois as regras passam a ser definidas em um processo com a participação da própria comunidade e não previamente por técnicos urbanistas.

O PREZEIS, instituído em Recife/PE (por lei desde 1987), já contava com uma instância de participação em cada ZEIS em seu sistema de gestão, eram as chamadas

Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL) – responsáveis pela formulação, coordenação, implementação e fiscalização dos planos de urbanização e regularização fundiária em cada ZEIS, cujos representantes populares são eleitos diretamente pela comunidade e exercem um mandato de dois anos. (MIRANDA, 2003).

As COMULs do Recife, hoje regulamentadas pelo Decreto Municipal nº 17.596/1997, são formadas por representantes da empresa municipal de urbanização e do órgão municipal responsável pela execução da política de regularização fundiária, representando o poder público, um representante da entidade

⁸ Nas palavras de Alfonsin (2001), as ZEIS teriam surgido como uma tática do movimento pela reforma urbana: “[...] historicamente o zoneamento foi utilizado, sim, em muitos casos, para legitimar um *apartheid* urbano ou até mesmo para impedir a localização (ou permanência) de famílias de baixa renda em determinados locais. A tática, então, do movimento pela reforma urbana no Brasil, foi se apropriar do instrumento do zoneamento criando a figura da Zona Especial de Interesse Social para combater a segregação que o próprio instrumento gerava”. (Ibidem, p. 220).

⁹ Para Fernandes (2007): “A lei que criou o Pró-Favela de Belo Horizonte, de 1983, foi pioneira no contexto brasileiro ao propor um programa urbanístico e social de regularização das favelas. Foi responsável por introduzir uma fórmula original: a combinação entre a identificação e demarcação de favelas como áreas residenciais para fins de moradia social – inicialmente denominadas ‘setores especiais’ – no contexto do zoneamento municipal; a definição de normas urbanísticas específicas de uso, parcelamento e ocupação do solo em tais áreas; e a criação de mecanismos políticos-institucionais de gestão participativa dos programas de regularização. Essa fórmula tornou-se um paradigma seguido por diversas outras cidades, como Recife, Salvador e Porto Alegre, nas quais também foram/estão sendo criadas ‘zonas/áreas especiais de interesse social’ com padrões urbanísticos próprios e submetidas a um processo participativo de gestão institucional” (FERNANDES, 2007, p. 40).

civil que preste assessoria a comunidade escolhida, e dois representantes da ZEIS, que, necessariamente, devem residir na comunidade e serem eleitos pelos próprios moradores das ZEIS em processo eleitoral conduzido por comissão eleitoral também com representação do poder público e da comunidade.

As atribuições da COMUL do Recife estão definidas na Lei Municipal nº 16.113/1995, das quais destacam-se: divulgação do PREZEIS na área; definição das prioridades da área a partir das discussões com a população; coordenação e fiscalização da elaboração e da execução dos planos de urbanização e regularização fundiária; dirimir os conflitos referentes à urbanização e à regularização fundiária em consonância com os planos de regularização urbanístico-fundiária específico; viabilização da participação da população nas diversas etapas dos processos de urbanização e regularização fundiária.

A partir da experiência das COMULs do Recife, é possível notar que os conselhos gestores das ZEIS têm um papel central na condução do processo de regularização fundiária, em especial, na elaboração do projeto de regularização fundiária o qual deve ser coordenado e até, em alguns casos, aprovado por eles.

Já neste século, outra experiência de implementação de um conselho gestor é a do município de São Paulo, que se deu primeiramente por meio do Decreto Municipal nº 44.667/2004, do município de São Paulo, que regulamentou as ZEIS do Plano Diretor do município elaborado em 2002. Esse decreto explicita a forma de funcionamento e o papel de um conselho gestor no sentido do seu papel central de garantir a participação popular na definição do plano de urbanização das ZEIS, e, portanto, nas formas de apropriação do solo urbano.

Tal decreto definia que o conselho gestor deve ser composto por representantes do poder público, moradores e proprietários de imóveis localizados na ZEIS, observada a paridade entre o número de representantes do poder público e da sociedade civil. Entre as atribuições do conselho gestor no município de São Paulo estava a aprovação das diretrizes para o plano de urbanização e do próprio plano de urbanização.

Além da aprovação das diretrizes para o plano e do próprio plano de urbanização, o conselho gestor, segundo o mencionado decreto, tinha o papel de elaborar e aprovar seu Regimento Interno e a proposta de participação da população, bem como de organizações não governamentais atuantes na área, no Plano de Urbanização. O conselho gestor devia, ainda, garantir a informação e participação da população envolvida nas suas discussões e deliberações.

O conselho gestor deve ser uma instância de participação e acompanhamento do processo de elaboração e implementação do projeto de regularização fundiária composto por representantes do poder público e da comunidade beneficiada pelo processo de intervenção, a ser elaborado e implementado para cada ZEIS, com atribuição de aprovar as diretrizes para elaboração do projeto e o próprio projeto de regularização fundiária, além de definir as formas de participação comunitária nesse processo, com a responsabilidade de manter a população informada e envolvida em suas discussões e deliberações.

A demarcação de áreas como ZEIS representa o reconhecimento das normas de uso e ocupação do solo da comunidade e a definição da regulação do território pela comunidade, em processo participativo, se insere em um processo de procedimentalização do Direito o qual considera a crise epistemológica da ciência moderna e sua incapacidade de dar respostas para a regulação social. Nesse caso, as regras não devem ser predefinidas e representar um padrão ideal, mas partir da própria realidade comunitária.

Não é a técnica, mas o processo político que definirá a regulação social, contexto em que as formas de apropriação do espaço pela comunidade devem prevalecer e não um ideal imposto por técnicos a partir de uma pretensa ciência do urbanismo.

5. Considerações finais

A aplicação das ZEIS, pela natureza do instrumento, especialmente em áreas ocupadas, deve levar em conta o pluralismo jurídico no que diz respeito às formas de uso e ocupação do solo. Trata-se de uma resposta ao sentido único na apropriação do espaço e nas relações sociais, apregoado pelo Direito Urbanístico, e assim deve ser compreendida. As ZEIS, instrumentos de resistência, devem ser aplicadas de forma que o Estado de fato reconheça outras formas de apropriação do espaço distintas das predeterminadas por lei e rompa com a lógica do zoneamento funcional tradicional que procura estabelecer padrões que resultam em segregação socioterritorial.

As ZEIS, a nosso ver, podem também ser compreendidas como uma resposta à crise epistemológica da ciência moderna, incapaz de orientar a regulação social e a uma crença de que isso pode ser substituído pelo processo democrático, no contexto da procedimentalização do Direito. Para Sousa Santos (2007) esta procedimentalização teria como papel devolver ao Direito sua autonomia frente ao Estado, o que ele nunca teria possuído.¹⁰

Referências

- ALFONSIN, Betânia. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. *In*: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; d'OLIVEIRA, Sônia A. Cocq. Práticas sociais instituintes e sua tradução jurídica urbanística. *In*: FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (org.). *Direito em Revista*. Rio de Janeiro: Letra Capital: OAB/RJ: UNIGRANRIO, 2004. p. 151-182.
- FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. *In*: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. *In*: ROLNIK, Raquel (org.). *Regularização Fundiária Sustentável: conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- FOUCAULT, Michel. *Em Defesa da Sociedade*. Curso no Collège de France, 1975-1976. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

¹⁰ Nas palavras do autor: “o Direito moderno, enquanto conceito muito mais amplo do que o Direito estatal moderno, está indistintamente em crise, não devido à sobre-utilização (comparada com quê?) que o Estado fez do Direito moderno, mas devido à redução histórica de sua autonomia e da sua eficácia à autonomia e eficácia do Estado. Procura-se, pois, atribuir à processualização ou à reflexividade a tarefa de Sísifo de devolver ao Direito estatal o que ele nunca possuiu.”

MIRANDA, Livia. O PREZEIS do Recife, uma política habitacional de interesse social. *Proposta, Revista Trimestral de Debate da FASE*, v. 30, n. 95, dez./fev. 2003.

MUKAI, Toshio. *Direito e Legislação Urbanística no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo: UNESP, 2004.

A CIDADE DAS PESSOAS: EM DEFESA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA POSSE URBANA

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus: 2000.

