



O direito à cidade como agenda de pesquisa

Coletânea de doze anos de investigação científica do Grupo de pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP

Betânia de Moraes Alfonsin
(Organizadora)



DIALÉTICA
EDITORA

O direito à cidade como agenda de pesquisa

Coletânea de doze anos de investigação científica do Grupo de pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP

CONSELHO EDITORIAL



Alexandre G. M. F. de Moraes Bahia
André Luís Vieira Elói
Antonino Manuel de Almeida Pereira
Antônio Miguel Simões Caceiro
Bruno Camilloto Arantes
Bruno de Almeida Oliveira
Bruno Valverde Chahaira
Catarina Raposo Dias Carneiro
Christiane Costa Assis
Cíntia Borges Ferreira Leal
Eduardo Siqueira Costa Neto
Elias Rocha Gonçalves
Evandro Marcelo dos Santos
Everaldo dos Santos Mendes
Fabiani Gai Frantz
Flávia Siqueira Cambraia
Frederico Menezes Breyner
Frederico Perini Muniz
Giuliano Carlo Rainatto
Helena Maria Ferreira
Izabel Rigo Portocarrero
Jamil Alexandre Ayach Anache
Jean George Farias do Nascimento
Jorge Douglas Price
José Carlos Trinca Zanetti
Jose Luiz Quadros de Magalhaes
Josiel de Alencar Guedes
Juvencio Borges Silva
Konradin Metze
Laura Dutra de Abreu
Leonardo Avelar Guimarães
Lidiane Mauricio dos Reis

Ligia Barroso Fabri
Lívia Malacarne Pinheiro Rosalem
Luciana Molina Queiroz
Luiz Carlos de Souza Auricchio
Marcelo Campos Galuppo
Marcos André Moura Dias
Marcos Antonio Tedeschi
Marcos Pereira dos Santos
Marcos Vinício Chein Feres
Maria Walkiria de Faro C Guedes Cabral
Marilene Gomes Durães
Mateus de Moura Ferreira
Milena de Cássia Rocha
Mortimer N. S. Sellers
Nígela Rodrigues Carvalho
Paula Ferreira Franco
Pilar Coutinho
Rafael Alem Mello Ferreira
Rafael Vieira Figueiredo Sapucaia
Rayane Araújo
Regilson Maciel Borges
Régis Willyan da Silva Andrade
Renata Furtado de Barros
Renildo Rossi Junior
Rita de Cássia Padula Alves Vieira
Robson Jorge de Araújo
Rogério Luiz Nery da Silva
Romeu Paulo Martins Silva
Ronaldo de Oliveira Batista
Vanessa Pelerigo
Vitor Amaral Medrado
Wagner de Jesus Pinto



O direito à cidade como agenda de pesquisa

Coletânea de doze anos de investigação científica do Grupo de pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP


DIALÉTICA
EDITORA

Betânia de Moraes Alfonsin
(Organizadora)

Copyright © 2021 by Editora Dialética Ltda.

Copyright © 2021 by Betânia de Moraes Alfonsin (Coordenadora e organizadora).

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta edição pode ser utilizada ou reproduzida – em qualquer meio ou forma, seja mecânico ou eletrônico, fotocópia, gravação etc. – nem apropriada ou estocada em sistema de banco de dados, sem a expressa autorização da editora.

Editoração: Alice Sabino
Revisão: Responsabilidade do autor

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D598c O direito à cidade como agenda de pesquisa : coletânea de doze anos de investigação científica do Grupo de pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP / coordenação e organização Betânia de Moraes Alfonsin. – São Paulo : Editora Dialética, 2021.
308 p.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-65-252-1359-0

1. Direito à Cidade. 2. Investigação Científica. 3. Direito Urbanístico.
I. Alfonsin, Betânia de Moraes. II. Título.

CDD 340:720

CDU 34:71

Ficha catalográfica elaborada por Mariana Brandão Silva CRB-1/3150



DIALÉTICA
EDITORA

f /editoradialetica
@editoradialetica
www.editoradialetica.com

APRESENTAÇÃO DAS AUTORAS E DOS AUTORES

Alexandre Saltz - Promotor de Justiça no Estado do Rio Grande do Sul - MPRS. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Professor no curso Preparatório a carreira do Ministério Público da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul - FMP.

Aline Rocha – Pesquisadora do grupo de pesquisa da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

Antônio Carlos Peruffo Azzolin - Pesquisador do grupo de pesquisa da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

Betânia de Moraes Alfonsin - Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1990), Mestra em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2000) e Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUR) da UFRJ (2008). Professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS, instituição na qual coordena Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico e Direito à cidade. Atua como Coordenadora e professora de Educação à Distância no Curso Fundamentos Jurídicos das Políticas de Solo, vinculado ao Programa para America Latina y el Caribe do Lincoln Institute of Land Policy (EUA). Diretora Geral do IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico nos biênios 2018/2019 e 2020/2021. Tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Administrativo e Direito Urbanístico, atuando principalmente nos seguintes temas: Política Urbana, Planejamento Urbano, Política Habitacional, Regularização Fundiária, Direito à Cidade e Direito humano à moradia adequada.

Bruno Siufi - Pós-graduando em Lei Geral de Proteção de Dados pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Pós-graduado em

Compliance pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e em Direito Internacional Público e Privado e Direito da Integração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP/RS). Possui curso de aperfeiçoamento em Direito Internacional Privado pela The Hague Academy of International Law. Empregado público no Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) atuando como Analista da Coordenadoria de Contencioso Trabalhista e como Instrutor da Universidade Corporativa. Membro da Comissão Própria de Avaliação (CPA) da FMP/RS como representante da sociedade civil.

Daniel Fernandez - Pesquisador do grupo de pesquisa da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

Débora Carina Lopes - Possui Mestrado (2014) em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PRO-PUR-UFRGS) e Graduação em Arquitetura e Urbanismo (2010) pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - (UNESP). Atua principalmente nos seguintes temas: Arquitetura Social, Regularização Fundiária, Núcleos Urbanos Informais e Planejamento e Gestão Urbanos. Trabalhou na Secretaria da Cidadania e Assistência Social da Prefeitura de Gramado - RS onde atuou no setor da Habitação como coordenadora administrativa, durante este período participou da elaboração do Projeto de Lei - que foi aprovado - e trouxe a ATHIS (Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social) como protagonista da Política Habitacional e de Regularização Fundiária no município. Também foi presidente do Conselho Municipal de Habitação neste período. Trabalhou também no departamento de aprovação de projetos na Prefeitura Municipal de Canela(RS) e foi membro do Conselho Municipal de Assistência Social, onde atuou com o tema regularização fundiária. Em 2015 lecionou a disciplina optativa de Planejamento Urbano e Regional para curso de Mestrado. Desde 2018 trabalha no escritório ArqTeto - Arquitetura Social.

Fabiano Young - possui graduação em Direito pelo Fundação Escola Superior do Ministério Público (2012) . Advogado da Young & Young Advogados. Possui experiência em Direito Privado.

Fernanda Madalosso Guimarães - Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (atual). Bacharela em Direito (2018) e Pós-graduanda em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP/RS (2019). Pós-graduanda em Direito Internacional Público, Privado e Direito da Integração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2019). Consultora em Direito Internacional dos Direitos Humanos na IHL Clinic UFRGS (atual). Desenvolve pesquisa nas áreas de Direito Internacional Público, Direito Internacional dos Direitos Humanos, com ênfase nos Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos.

Fernanda Peixoto Goldenfum - Pesquisadora do grupo de pesquisa da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

Flávia Segat - Mestranda em Antropologia Social e Cultural pela Universidade Federal de Pelotas/RS (UFPEL). Especialista em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS), em 2020. Graduada em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS), no ano de 2017, recebendo distinção da Láurea Acadêmica, bolsa acadêmica de 100% para o Curso Preparatório da FMP/RS e Prêmio Presidente Justino Vasconcellos pela Escola Superior da Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS), em razão do excelente desempenho acadêmico durante a graduação. Atualmente, é servidora na Justiça do Trabalho de Porto Alegre/RS.

Gerson Tadeu Astolfi Vivian Filho - Mestre em Filosofia pela na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2017/2019). Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2011/2015). Advogado.

Giani Camargo Cazanova - Pesquisadora do grupo de pesquisa da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

Guilherme Faccenda - Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2012), especialização em direito notarial e registral pela Faculdade Meridional IMED (2013), especialização em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (2015) e Mestrado pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (2017). Tem experiência na área de Direito Civil,

Direito Imobiliário, Direito Notarial, Direito Registral e Direito Urbano. Foi Tabelião de Notas e Registrador Civil de Pessoas Naturais no Estado do Paraná. Atualmente Tabelião de Notas e Oficial Registrador Civil de Pessoas Naturais no Estado do Rio Grande do Sul e Doutorando na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC/RS).

Helena Corrêa Boll - Pesquisadora do grupo de pesquisa da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

Ivone Fátima Mariussi – Mestre em Direito pela FMP. Pesquisadora do grupo de pesquisa da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

Jacqueline Custódio - Possui graduação em Bacharelado em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (2012), em Artes Plásticas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1999) e graduação em Medicina pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1985). Atuando principalmente nos seguintes temas: gestão urbano-ambiental, espaço público, patrimônio cultural e público. Atualmente cursando mestrado no Programa de Pós-Graduação em Museologia e Patrimônio.

Joana Prates Garcia Scorza - Pesquisadora do grupo de pesquisa da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

Livia Ribeiro - Pesquisadora do grupo de pesquisa da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

Marco Antônio Rocha - Pesquisadora do grupo de pesquisa da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

Maria Juliana Meneghetti Peres - Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1985). Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Arquitetura e Urbanismo. Possui graduação em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (2015)

Mariana Vivian - Pesquisadora do grupo de pesquisa da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

Paulo Eduardo Berni - Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2019 - início). Mestre em Direito pelo Curso de Pós-Graduação em Di-

reito da Universidade Federal de Santa Catarina (2010). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2007). Trabalhei como assessor na Procuradoria-Geral do Município de Canoas e como Coordenador da Assessoria Jurídica na Secretaria da Cultura do Estado do Rio Grande do Sul. Fui professor na Faculdade de Direito do Centro Universitário Ritter dos Reis, das Faculdades Porto-Alegrenses (FAPA) e da Faculdade de Direito da Universidade La Salle - Canoas/RS. Minhas áreas de interesse são direitos humanos, direito constitucional, constitucionalismo, direito administrativo e direito urbanístico. Contato: pauloberni@gmail.com.

Pedro Acosta Oliveira - Bacharel em Direito pela FMP; Mestrando em Ciência Política na UFRGS.

Pedro Prazeres Fraga Pereira - Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD-UFRGS). Possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP-RS). Professor Convidado no Curso de Especialização em Direito Processual Civil da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP-RS). Foi editor-executivo da Revista da Faculdade de Direito - UFRGS (2016-2017). Tem experiência nas áreas de historiografia jurídica e direito público, com ênfase nos seguintes temas: história constitucional; teoria e método em história do direito, direito constitucional; direito urbanístico; jurisdição constitucional e democracia.

Renata Muller - Pesquisadora do grupo de pesquisa da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

Vitória Alvarez Montanari - Pós-graduanda em Direito Urbanístico, Ambiental e Agrário pela Universidade de Santa Cruz do Sul e em Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bacharel em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS). Tem interesse na(s) área(s) de pesquisa envolvendo Direito Constitucional, Direito Urbanístico e Administrativo, Políticas Públicas e os Direitos Fundamentais e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Viviane Guimarães - Pesquisadora do grupo de pesquisa da Fundação Escola Superior do Ministério Público.

AGRADECIMENTOS

ESTA JORNADA DE doze anos de pesquisa e produção de conhecimento só foi possível graças ao engajamento de várias gerações de pesquisadores e pesquisadoras, tanto da graduação quanto de especializações e do Mestrado em Direito da FMP, que me acompanharam nessa jornada de doze anos. É, portanto, com profundo reconhecimento e sincera gratidão que registro aqui meus agradecimentos aos esforços e à dedicação das seguintes pessoas: **Alexandre Saltz, Aline Rocha, Antonio Carlos Peruffo Azzolin Bruno Siufi, Daniel Fernandez, Débora Carina Lopes, Fabiano Young, Fernanda Madalosso Guimarães, Fernanda Peixoto Goldenfum, Flávia Segat, Gerson Tadeu Astolfi Vivian Filho, Gianni Camargo Cazanova, Guilherme Faccenda, Helena Corrêa Boll, Ivone Fátima Mariussi, Jacqueline Custódio, Joana Prates Garcia Scorza, Lívia Ribeiro, Luisa Almeida Amin, Marco Antônio Rocha, Maria Juliana Meneghetti Peres, Mariana Vivian, Paulo Eduardo Berni, Pedro Acosta Oliveira, Pedro Prazeres Fraga Pereira, Renata Muller, Stéfanie Berthold, Vicente de Azevedo Bastian Cortese, Viviane Guimarães, Vitória Alvarez Montanari.**

Agradeço à Fundação Escola Superior do Ministério Público, na figura do coordenador do PPGD, Dr. **Anizio Gavião Filho**, pelo apoio sempre demonstrado ao Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP.

Agradeço à equipe da secretaria do PPGD, nas pessoas de **Camilla Lopes** e **Nathália Silva** pela presença permanente no acompanhamento de nossas atividades de pesquisa.

Agradeço à qualificada parceria intelectual e o olhar crítico de **Pedro Prazeres Fraga Pereira** e **Paulo Eduardo Berni**, pesquisadores seniores que têm me apoiado na coordenação do trabalho cotidiano do Grupo de Pesquisa.

Por fim, agradeço à mestranda **Juliana Raffaella de Souza Gallicchio**, pesquisadora, monitora do grupo e orientanda, pela disponibilidade, carinho e competência de sempre no trabalho de formatação dos arquivos que compõem esta publicação.

Betânia de Moraes Alfonsin
Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico e direito
à cidade da FMP

APRESENTAÇÃO

OLHANDO RETROSPECTIVAMENTE, é impressionante como o tempo passou rapidamente. No já distante ano de 2009 convidei, através de edital, alunos e alunas da graduação em Direito da FMP para participarem de uma primeira edição do **Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP**. Já naquela primeira chamada obtive o engajamento de seis pesquisadores/as e iniciamos um estudo de caso sobre a privatização de áreas públicas na zona sul de Porto Alegre, a partir de uma denúncia trazida por Jaqueline Custódio, uma de nossas primeiras pesquisadoras. A investigação revelou inúmeras irregularidades na alienação de passagens de pedestres na Vila Assunção e o grupo organizou um dossiê para levar ao Ministério Público a notícia e a preocupação com a forma com que se estava fazendo a gestão dos bens de uso comum do povo em Porto Alegre. Aquele estudo e a representação que dele se originou redundou na abertura de um inquérito civil e o grupo de pesquisa em Direito Urbanístico começava, então, a sua trajetória de produção de conhecimento comprometido com o direito à cidade.

De lá para cá muitas investigações relevantes foram realizadas e é, portanto, com grande alegria que apresento a obra “**O direito à cidade como agenda de pesquisa: Coletânea de doze anos de investigação científica do Grupo de pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP**”. Já são doze anos de produção científica ininterrupta, tendo sempre o direito à cidade como fio condutor das investigações realizadas pelo grupo. Trabalhando em uma perspectiva interdisciplinar, o grupo adota no marco teórico de suas pesquisas uma literatura que, para além do Direito Urbanístico, incorpora contribuições da Ciência Política, da História e do Planejamento Urbano.

Aqui selecionamos os artigos científicos mais significativos da produção do grupo de pesquisa ao longo desses doze anos. Desse primeiro estudo de caso realizado em 2009 e 2010, estamos publicando nessa coletânea o artigo *Desconstituição da esfera pública, abandono e privatização do espaço público em Porto Alegre: tendências hegemônicas e resistências contra hegemônicas*.

Nos anos de 2012, 2013 e 2014, o grupo investigou os impactos sociais, ambientais, jurídicos e urbanísticos da realização da Copa de 2014 em Porto Alegre. Essa investigação resultou em 6 artigos científicos a respeito do tema, publicados em anais de congressos e como capítulos de livros. Além disso, em um projeto de extensão e formação de lideranças comunitárias chamado *Copa legal é copa que respeita os direitos humanos*. Desse ciclo de três anos de investigações estamos republicando dois artigos significativos: *A copa de 2014 e a política preconizada pelo Estatuto da Cidade: um estudo dos impactos sociais e ambientais de Porto Alegre* e, ainda, *Impactos Urbanísticos e econômicos da copa de 2014 em Porto Alegre à luz do Estatuto da Cidade*. Em função desse trabalho sobre os impactos da Copa em Porto Alegre, o grupo de pesquisa foi convidado a ingressar no Observatório das Metrôpoles, um INCT com 282 pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento, de todo o Brasil.

No ano de 2015 o grupo se dedicou a entender o lugar das enigmáticas manifestações de 2013 no processo de construção do direito à cidade no Brasil e o estudo resultou na publicação do artigo *As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade*, a primeira publicação do grupo em um periódico com *qualis* A1.

Em 2016 realizamos uma investigação no âmbito de um projeto latino-americano de pesquisa do IRGLUS - *International Research Group on Law and Urban Space*, que investigou o olhar do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul para a Ordem Jurídico-urbanística instaurada pelo Estatuto da Cidade, vis-à-vis o *modelo proprietário*, procurando analisar a jurisprudência do TJRS a fim de verificar a recepção do direito à cidade nos julgados da Corte. Desta investigação selecionamos o artigo *A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário* para integrar a Coletânea.

No ano de 2017 o Mestrado em Direito da FMP já estava em funcionamento e pesquisadores/as mestrandos/as já se uniam ao grupo, agregando muita qualidade à produção científica gestada na FMP. Neste ano, atentos ao cenário internacional, o grupo avaliou a Nova Agenda Urbana aprovada pelas Nações Unidas na Conferência HABITAT III, realizada em Quito em 2016. O objetivo de tal investigação era verificar em que medida essa Declaração incorporou os componentes do direito à cidade tal como construídos historicamente pelos movimentos sociais e países que o positivaram, tais como Brasil, Equador e México. Deste estu-

do resultou o artigo *Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III* que republicamos aqui.

Após o impeachment da presidenta Dilma em 2016, o Grupo de Pesquisa iniciou um ciclo de pesquisas sobre o período histórico que estamos vivenciando no país, a fim de compreender os impactos jurídicos das mudanças políticas que se iniciaram ali e continuaram durante o governo Bolsonaro, sobre a Política Urbana brasileira. Esse ciclo foi muito fértil e as pesquisas resultaram em uma trilogia investigativa realizada já em parceria com o Observatório das Metrôpoles.

O primeiro estudo dessa trilogia, realizado em 2018, investigou a mudança do marco legal da terra representada pela promulgação da lei 13.465/17, que alterou quatro regimes de fundiários consolidados no Brasil (Terras da Amazônia, terras da União, regularização fundiária rural e regularização fundiária urbana) e que teve profunda repercussão sobre a Política Urbana. O grupo focou nas mudanças relacionadas à regularização fundiária urbana, com o abandono de um paradigma de regularização fundiária plena para a assunção de um paradigma de mera titulação, distanciando essa política pública de uma política garantidora do direito à cidade e o giro para um modelo garantidor do direito de propriedade tão somente, alinhando o Brasil a um movimento de financeirização da terra e da moradia que analistas internacionais já observavam em outros países. Concluímos que ocorrer uma **descaracterização** da Política Urbana tal como preconizada pela Constituição Federal e Estatuto da Cidade e desta pesquisa resultou o texto *Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil*.

O segundo estudo dessa trilogia, realizado em 2019, investigou a **desdemocratização** da Política Urbana Brasileira, tendo Charles Tilly como referencial teórico e buscando identificar indicadores dessa desdemocratização. A extinção do Ministério das Cidades, a interrupção do processo de realização das Conferências das Cidades, a extinção do Conselho das Cidades e decretos extinguindo outros conselhos de políticas setoriais são indicadores muito evidentes desse processo de desdemocratização e a pesquisa foi relatada no artigo científico *Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso*.

Constatado esse movimento em pinça sobre a Política Urbana, por um lado “descaracterização” e no outro braço “Desdemocratização”, a

agenda de pesquisa colocada para o grupo em 2020, completaria a trilogia pautando a questão dos processos locais de **resistência** ao desmonte da Política Urbana, à desdemocratização e aos ataques ao direito à cidade, especialmente no caso de Porto Alegre. A emergência da crise sanitária, no entanto, nos fez rapidamente reposicionar essa agenda e ampliar o foco da investigação para procurar entender como essas comunidades estavam lidando com essa conjuntura política, econômica e jurídica, ao mesmo tempo em que enfrentavam a pandemia. Deste estudo muitos artigos foram escritos e selecionamos para a Coletânea o artigo mais significativo da pesquisa: *Ninguém solta à mão de ninguém: a ampliação do repertório de práticas organizativas de comunidades de baixa renda de Porto Alegre na resistência aos ataques ao direito à cidade e à COVID-19*.

Em 2021 o grupo passou a estudar uma pauta que se impõe: um balanço dos 20 anos de promulgação e implementação do Estatuto da Cidade, a lei federal de Desenvolvimento Urbano, pesquisa esta composta por quatro grupos de trabalho, a fim de melhor analisar a complexidade da avaliação de tal marco legal. Esta pesquisa ainda se encontra em andamento e deve ser completada em fins de 2021.

O amplo leque de temas que já foram explorados pelo grupo em torno da agenda do direito à cidade demonstra a riqueza dessa pauta e a capacidade de produção de conhecimento dos pesquisadores e pesquisadoras da FMP. É um orgulho muito grande ter liderado essa trajetória vitoriosa e sinto confiança de que seguiremos produzindo sobre o direito à cidade por muito tempo ainda, já que o fenômeno urbano segue sendo uma chave importante para a compreensão da sociedade brasileira. É igualmente gratificante perceber o impacto dessa produção científica, que pode ser medido por métricas como citações e convites para apresentação dessas pesquisas no Brasil e em outros países.

Espera-se que a reunião desses textos na presente Coletânea permita ao grande público um acesso facilitado à produção científica do Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP. Dejo a todos e todas uma boa leitura!

Betânia de Moraes Alfonsin

Professora, pesquisadora e coordenadora do Grupo de Pesquisa em
Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP.

Novembro de 2021

SUMÁRIO

**1. DESCONSTITUIÇÃO DA ESFERA PÚBLICA,
ABANDONO E PRIVATIZAÇÃO DO ESPAÇO
PÚBLICO EM PORTO ALEGRE: TENDÊNCIAS
HEGEMÔNICAS E RESISTÊNCIAS
CONTRA-HEGEMÔNICAS** **23**

Betânia de Moraes Alfonsin, Antonio Carlos Peruffo Azzolin,
Jacqueline Custódio, Joana Prates Garcia Scorza,
Maria Juliana Meneghetti Peres, Viviane Guimarães de Oliveira

**2. A COPA DE 2014 E A POLÍTICA URBANA
PRECONIZADA PELO ESTATUTO DA CIDADE:
UM ESTUDO DOS IMPACTOS SOCIAIS E
AMBIENTAIS EM PORTO ALEGRE** **49**

Betânia de Moraes Alfonsin, Fabiano Young,
Jacqueline Custódio, Joana Prates Garcia Scorza,
Maria Juliana Meneghetti Peres

**3. IMPACTOS URBANÍSTICOS E ECONÔMICOS
DA COPA DE 2014 EM PORTO ALEGRE À LUZ
DO ESTATUTO DA CIDADE** **71**

Betânia de Moraes Alfonsin, Fabiano Young,
Jacqueline Custódio, Joana Prates Garcia Scorza,
Maria Juliana Meneghetti Peres

**4. AS MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013, O
PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS DE
CIDADANIA NO BRASIL E O DIREITO À CIDADE 99**

Betânia de Moraes Alfonsin Aline Rocha, Bruno Siufi,
Fernanda Peixoto Goldenfum, Giani Camargo Cazanova,
Livia Ribeiro, Mariana Vivian, Viviane Guimarães

**5. A ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA NAS
TRINCHEIRAS DO PODER JUDICIÁRIO /
THE LEGAL-URBAN ORDER
IN THE JUDICIAL TRENCHES 127**

Betânia de Moraes Alfonsin, Aline Alves Rocha,
Fernanda Peixoto Goldenfum, Luisa Almeida Amin,
Pedro Prazeres Fraga Pereira, Stéfanie Berthold,
Vicente de Azevedo Bastian Cortese

**6. DAS RUAS DE PARIS A QUITO:
O DIREITO À CIDADE NA NOVA
AGENDA URBANA - HABITAT III 163**

Betânia de Moraes Alfonsin, Alexandre Saltz,
Daniel Fernandez, Gerson Tadeu Astolfi Vivan Filho,
Guilherme Faccenda, Renata Muller

**7. DA FUNÇÃO SOCIAL À FUNÇÃO ECONÔMICA
DA TERRA: IMPACTOS DA LEI Nº 13.465/17
SOBRE AS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA E O DIREITO À CIDADE NO BRASIL 207**

Betânia de Moraes Alfonsin, Pedro Prazeres Fraga Pereira,
Débora Carina Lopes, Marco Antônio Rocha, Helena Corrêa Boll

**8. ESCARACTERIZAÇÃO DA
POLÍTICA URBANA NO BRASIL:
DESDEMOCRATIZAÇÃO E RETROCESSO** **237**

Betânia de M. Alfonsin, Débora Carina Lopes,
Fernanda Madalosso Guimarães, Ivone Fátima Mariussi,
Paulo Eduardo Berni, Pedro Prazeres Fraga Pereira

**9. NINGUÉM SOLTA A MÃO DE NINGUÉM: A
AMPLIAÇÃO DO REPERTÓRIO DE PRÁTICAS
ORGANIZATIVAS DE COMUNIDADES DE
BAIXA RENDA DE PORTO ALEGRE NA
RESISTÊNCIA AOS ATAQUES AO DIREITO
À CIDADE E À COVID-19** **271**

Betania de Moraes Alfonsin, Pedro Prazeres Fraga Pereira,
Flávia Segat , Paulo Eduardo Berni, Debora Carina Lopes,
Pedro Acosta Oliveira, Vitória Alvarez Montanari,
Fernanda Madalosso Guimarães



1

DESCONSTITUIÇÃO DA ESFERA PÚBLICA, ABANDONO E PRIVATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO EM PORTO ALEGRE: TENDÊNCIAS HEGEMÔNICAS E RESISTÊNCIAS CONTRA-HEGEMÔNICAS ¹

¹ Este artigo foi originalmente publicado em: ALFONSIN, B. M.; AZZOLIN, A.C.P.; CUSTÓDIO, Jacqueline ; SCORZA, Joana ; OLIVEIRA, V. G. ; PERES, M. J. Meneghetti. Desconstituição da esfera pública e privatização do espaço público em Porto Alegre: tendências hegemônicas e resistências contra-hegemônicas. Revista da Faculdade de Direito da FMP, v. 5, p. 149-166, 2010.

INTRODUÇÃO

A CIDADE DE PORTO ALEGRE tornou-se internacionalmente conhecida por ter construído um sistema de gestão democrática do orçamento público chamado de Orçamento Participativo, que foi proposto pelos conselhos populares e associações de moradores do município ao longo da década de 80² e assumido pela Frente Popular, uma coalizão de partidos de esquerda que governou Porto Alegre por 16 anos. O Orçamento Participativo foi premiado pelas Nações Unidas como uma das 20 *Best practices* de gestão urbana implantadas pelos governos locais, e foi responsável pela atração do Fórum Social Mundial para a cidade, com o lema “Um outro mundo é possível”. O município implantou um sistema de gestão democrática muito mais complexo e rico, que envolvia, além do Orçamento Participativo, uma rede de Conselhos Municipais democraticamente eleitos e responsáveis pelo debate das políticas setoriais desenvolvidas no município.

Na área de planejamento urbano, o município de Porto Alegre inovou com o Planejamento Participativo, incorporando a participação da população nos processos de tomada de decisão sobre projetos, programas e políticas urbanas a serem implantadas localmente.

O episódio que vamos narrar demonstra que esse sistema democrático e internacionalmente reconhecido entrou em franco refluxo³ no município de Porto Alegre, indicando grave retrocesso no processo de democratização da gestão das políticas públicas; conseqüentemente, a cidade assiste impotente a uma progressiva adesão do atual governo municipal a um modelo de gestão da política urbana que esvazia o espaço público, converte-o em mercadoria e despreza o protagonismo da cidadania na tomada de decisão sobre a função social e ambiental des-

2 A propósito da autoria da proposta de orçamento participativo ver MENEGAT, Elizete. Coragem de mudar: fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995, 174f. Dissertação de Mestrado. (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) IPPUR, UFRJ, 1995.

3 A propósito de uma avaliação sobre o sistema de democratização da gestão de Porto Alegre, ver BAIERLE, Sérgio. Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo. Porto Alegre: Cidade, 2009. Cadernos da Cidade, nº 15 V.12 (Nov. 2009);

ses espaços. Nesse processo, a correlação de é forças muito desigual: enquanto a cidadania e entidades da sociedade civil organizada procuram articular um movimento de afirmação da democracia e de resistência às tendências privatizantes do espaço público, é o próprio governo municipal que comanda iniciativas que instauram o desdém pela coisa pública, pela memória e historicidade dos territórios e pela voz dos cidadãos que vivenciam esses espaços cotidianamente.

O estudo de caso que serviu de base para as reflexões aqui apresentadas foi desenvolvido pelo Grupo de Estudos e Extensão em Direito Urbanístico da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, uma experiência pedagógica que procura tornar o conhecido tripé “ensino-pesquisa-extensão” um alicerce real para a reflexão crítica que funda qualquer aprendizagem. É um texto de autoria múltipla e plural, resultante de um esforço de registro da ação realizada pelo grupo no ano de 2009, a partir de uma investigação com forte base empírica que utilizou fontes documentais e estudo de campo aliados à pesquisa bibliográfica para desvendar as conexões existentes entre o estudo de caso analisado e tendências internacionais na área do planejamento e da gestão urbana. A perspectiva analítica adotada foi a da interdisciplinaridade, compondo saberes do Direito Urbanístico e Ambiental, do Urbanismo e da Sociologia Urbana para interpretar o caso.

No estudo realizado pelo Grupo, constatou-se que a cidade de Porto Alegre tem sido palco de casos de vendas de espaços públicos efetuadas a particulares. A partir de irregularidades constatadas na alienação de uma passagem para pedestres na Vila Assunção, bairro da zona sul de Porto Alegre, percebemos que a venda analisada se inseria em um contexto mais amplo e se articulava a outros acontecimentos, como pressões do mercado imobiliário para a comercialização e verticalização das construções na orla do Rio Guaíba, fato que vêm chamando a atenção de diversos setores da sociedade e não tem recebido a merecida reflexão sobre o alcance desse movimento. O estudo de caso sobre a venda de passagens para pedestres no município de Porto Alegre remeteu o grupo à construção de eixos analíticos do problema, o que permitiu a extração de lições e críticas, na medida em que fatos similares são observados em outros lugares e contextos históricos, revelando uma triste sincronicidade entre os retrocessos constatados na gestão da política urbana de Porto Alegre e tendências internacionais de esvaziamento da esfera pública.

Além de uma retrospectiva histórica, é abordada a imperatividade política e jurídica da democratização da gestão pública, salientando a importância da proteção ao patrimônio cultural, bem como se oferece uma reflexão sobre o espaço público e as dificuldades em garantir efetividade ao emergente direito à cidade vis a vis às tendências internacionais de privatização das cidades.

HISTÓRICO

A Vila Assunção é um bairro de classe média da cidade de Porto Alegre, situado às margens do Lago Guaíba e idealizado no modelo conceitual de cidade-jardim, cujo projeto original de urbanização previa que 31% da área seria ocupada por jardins, praças e áreas escolares (HUYER et al, 2007), o que torna esta uma área de especial interesse cultural.

No início de 2009 houve a venda de algumas das passagens de pedestres, bastante peculiares à paisagem do bairro (foto nº 1), que faziam a ligação entre ruas de quadras extensas, como se pode ver na planta do loteamento (figura 1).

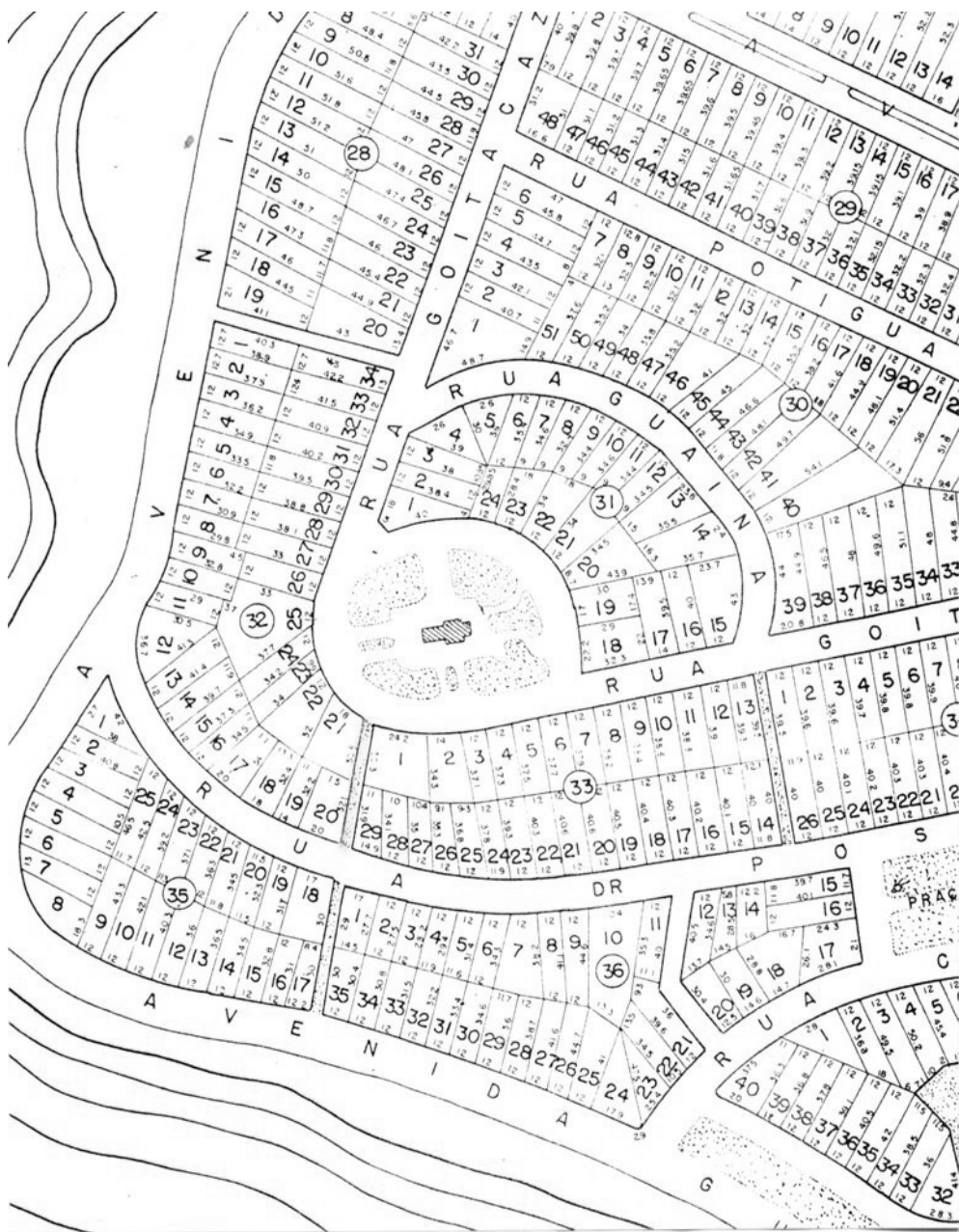


Figura nº 1 – Planta do loteamento da Vila Assunção, com traçado urbanístico de Cidade Jardim. A passagem de pedestre em estudo encontra-se destacada em amarelo.



Foto 1 – Escadaria de passagem de pedestres típica da Vila Assunção, zona sul de Porto Alegre. Foto tirada antes da alienação.

Tendo em vista a função social e o valor cultural e paisagístico do bem alienado, o Grupo de Estudos e Extensão em Direito Urbanístico da FMP decidiu realizar um estudo de caso do processo de alienação deste bem público.

Primeiramente, foi solicitado o processo administrativo que documentou a alienação da referida passagem pela municipalidade, para a avaliação do caso concreto à luz da legislação federal e municipal. No intuito de obter esclarecimentos sobre o assunto, foram ouvidos experts nas áreas de urbanismo e patrimônio e na gestão de bens públicos. De posse dessas informações, as irregularidades encontradas foram divididas em três áreas para possibilitar a análise.

As irregularidades encontradas em relação ao aspecto jurídico começam pela dificuldade de acesso aos autos do processo administrativo, afrontando o princípio da publicidade, com violação do preceito constitucional que assegura o direito de receber informações dos órgãos públicos⁴. A consulta ao processo foi dificultada injustificadamente, culminando na entrega de uma cópia dos autos com quatro páginas faltantes.

4 Constituição Federal, artigo 5º, inciso XXXIII.

Também se constatou irregularidades no processo de desafetação⁵ pelo qual passou a venda das passagens, pois a lei municipal que rege este procedimento sinaliza que, como requisito, as áreas sujeitas à desafetação sejam apenas aquelas que tenham se tornado *inaproveitáveis*, o que de não corresponde à situação fática, já que as passagens de pedestre em questão tinham função social enquanto vias de ligação entre ruas, sendo que uma delas levava a um ponto de acesso ao transporte público da região, como se pode ver na foto 2, abaixo.



Foto 2 – Escadaria da passagem de pedestres que conduz a parada de ônibus, antes da alienação.

Em relação à alienação do bem, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre subordina a venda de bens públicos imóveis à existência de interesse público devidamente justificado e estabelece que esta venda seja precedida de avaliação, dependendo de autorização legislativa específica para cada bem alienado e concordância pública. Porém, a autorização foi realizada de forma genérica, incluindo numerosas passagens. Essa escala

5 Pela desafetação o bem público perde sua característica de inalienabilidade e torna-se um bem disponível, ou seja, passível de alienação.

coletiva de autorização legislativa obscurece a repercussão social e política do ato administrativo e dificulta a participação e o controle pela sociedade. No caso em tela, a consulta à comunidade foi marcada por fraude à gestão democrática, refletida na ausência de documentos e procedimentos que comprovem a convocação e a participação da comunidade no processo da venda do público. Assim, em que pese a reunião ser relatada no processo administrativo, não consta dos autos a ata de reunião com lista de assinaturas dos participantes da consulta à comunidade, que, aliás, é referida como realizada em bairro diverso daquele onde se localizam as passagens de pedestres. Também não se encontra anexa nenhuma amostra de material utilizado na divulgação da mesma. Conforme despacho apostado nos autos, houve uma anuência tácita da comunidade, referendando a venda das passagens, por ocasião da suposta reunião. Ressalte-se que, nesse episódio específico, ninguém na comunidade lembra de ter sido convocado para reunião e debate público sobre a venda das passagens de pedestres.

Quanto à gestão democrática da cidade, o caso foi um acinte à história política do município e às leis municipais, federais e à Constituição Federal. O país adota um modelo de gestão da política urbana no qual a participação popular é componente indispensável para a tomada de decisões. O princípio da gestão democrática é diretriz da Política Urbana Nacional, prevista no Estatuto da Cidade. A participação popular legítima e estabelece o controle social sobre as ações municipais. No presente estudo de caso constatou-se um descompasso da atual gestão municipal em relação a normas que estabelecem a obrigatoriedade de uma administração democrática, e um alinhamento com a lógica da “cidade-mercadoria”, que reflete interesses privados e imediatistas, rompendo com as possibilidades da efetivação do direito difuso à cidade.

A gestão do atual governo municipal atuou administrativamente de forma fragmentada, de maneira que o órgão municipal responsável pela identificação e proteção do patrimônio histórico, paisagístico e cultural da cidade não foi consultado, e o valor ponderado nesta venda reduziu-se ao financeiro. Essa fragmentação administrativa, triste legado do estancamento de saberes próprios da modernidade, é um problema clássico na administração pública brasileira, mas no caso da gestão urbano-ambiental adquire contornos catastróficos, pois quando o estado falha na tutela do patrimônio ambiental e cultural acabam sendo sacrificados

bens integrantes do patrimônio cultural de uma localidade de forma muitas vezes irreversível.

A terceira classe de irregularidades reveladas no estudo de caso refere-se às questões ambientais e culturais. O Patrimônio cultural tem como sujeito de interesses toda a sociedade, e abrange bens de naturezas diversas, sendo todos merecedores de tutela. A conservação e manutenção de tais bens compete ao Estado, com a colaboração da comunidade, segundo a Constituição Federal. A partir desta participação ativa da cidadania e consequente controle social é possível promover e proteger o patrimônio cultural de um território, no aspecto tanto da preservação de sua configuração material, quanto de seu significado simbólico, que transcende aspectos tangíveis e mensuração em valores pecuniários.

As passagens de pedestres alienadas na Vila Assunção possuem um desenho particular e desempenham importante função social e paisagística, no que tange ao traçado definidor do bairro como cidade-jardim, característica que o tornou uma área de especial interesse cultural, assim definida pelo decreto municipal 14.530/04⁶. Elas fazem parte de uma ambiência urbana significativa da cidade, e constituem fator de identidade. Além do prejuízo à paisagem urbana, a venda remete à discussão da memória coletiva da comunidade e da qualidade de vida do cidadão. Prova da desconcertação administrativa e do desdém por esta dimensão simbólica daquele território, é a não solicitação de parecer das secretarias competentes quanto aos impactos ambientais, culturais e históricos que esta alienação poderia causar. O fato é lamentável e revelador da concepção de política urbana do atual governo, que em nome de alegados problemas de segurança, resume-se à ações de venda do patrimônio público, e não apresenta proposta de soluções que tendam à revitalização, conservação, ampliação e combinação de novos usos capazes de conduzir à recuperação dessas passagens de pedestres. A foto 3 mostra outro ângulo da passagem de pedestres em estudo, e a foto 4 mostra a passagem após a alienação.

6 O Decreto municipal 14.530/04 “Dispõe sobre as Áreas Especiais de Interesse Cultural previstas no art. 92 do PDDUA, explicita parâmetros para aprovação de projetos nas respectivas áreas, bem como dá outras providências”.



Foto 3 – Passagem de pedestres objeto do estudo de caso, vista de outro ângulo, antes da alienação do bem público. Observe-se a precarização da conservação do bem (ausência de capina e de iluminação pública) em período imediatamente anterior ao bem ser alienado e fechado ao uso público.



Foto 4 – Antiga escadaria e passagem de pedestres já alienada, fechada ao uso público, privatizada e transformada em canteiro de obras pelo novo proprietário.

Uma vez identificadas todas estas irregularidades e ilegalidades, como forma de tornar o conhecimento produzido um instrumento efetivo de intervenção, o grupo de estudos em Direito Urbanístico que assina este artigo elaborou um dossiê para levar à ciência do Ministério Público. A intenção foi de esclarecer o caso e colaborar para que este importante órgão de controle da Administração Pública pudesse exercer suas funções institucionais. A expectativa do grupo era a análise do caso e, se constatada a irregularidade da alienação, tal procedimento pudesse ser revertido, bem como evitar que outros bens públicos fossem alienados sem os cuidados que a legislação federal e municipal vigente preconizam. Até março de 2010 foi obtida a instauração de um inquérito civil, cuja primeira providência, que consideramos já uma vitória, foi a suspensão de todas as alienações das passagens de pedestres em Porto Alegre até o completo esclarecimento dos fatos.

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Em um estado democrático de direito, o princípio democrático não se reduz à participação da população, por maioria, na escolha dos seus representantes no parlamento, mas também inclui a Democracia Direta, através da participação popular nos processos de tomada de decisão de rumos da gestão urbana. Ana Luísa Soares de Carvalho (2006, pág. 78) lembra que a democracia participativa está presente na participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões para a estruturação dos processos, ou seja, os cidadãos se reúnem para discutir, e apresentar suas divergências, identificadas na diversidade de leituras cidadãs e para exercer o direito legítimo à fiscalização das implementações de decisões administrativas do governo.

Nas últimas décadas, o Brasil teve um crescimento econômico significativo acompanhado de um inchaço da população presente nas áreas urbanas⁷, aumentando a produção irregular de cidade, a violência e a pobreza, e acarretando riscos e danos ao meio ambiente. Em consequência, a gestão democrática das cidades tornou-se um imperativo para

7 O Brasil tem hoje uma das taxas de urbanização mais altas do mundo, já que 83% da população vive em áreas urbanas.

o Estado dar conta das exigências do novo período. Ana Luísa Soares de Carvalho (2006, pág. 83-84) ao escrever sobre esse tema, afirma que a realidade das grandes cidades brasileiras exige uma nova relação com o poder instituído. É necessário priorizar as decisões oriundas da participação popular. As prioridades devem enfatizar gastos sociais e de infraestrutura nas periferias, em oposição às grandes obras centrais e viárias.

Considerando a tradição autoritária e clientelista da política brasileira, o marco legal do país avançou muito nas garantias de participação popular; todavia, as práticas políticas muitas vezes tardam a efetivar a nova ordem jurídico-urbanística. Esse olhar privatizante sobre a coisa pública se estende, muitas vezes aos processos de gestão do patrimônio público, havendo inúmeros casos de convivência governamental com a apropriação privada de bens públicos e outras situações ainda mais escandalosas nas quais foram os próprios governos que comandaram a privatização de empresas públicas e bens públicos, como na situação focada neste estudo. A propósito, Andréa Teichmann Vizzotto se refere à privatização do espaço público da seguinte forma:

“A ineficiência do Estado no âmbito socioeconômico e assistencial não pode servir de justificativa para a inércia e tolerância dos entes municipais, por exemplo, na questão relativa à ocupação do espaço público. Isso por que tal conduta, que parece preponderar nos dias de hoje, equivaleria à renúncia ao bem público, dito de uso comum do povo. Ou seja, a escusa de buscar solucionar problemas de ordem social e econômica, de parte significativa da comunidade, acaba por prejudicar e limitar o uso da cidade enquanto tal”. (VIZZOTTO, 2006, pág. 175)

No Brasil, o Estatuto da Cidade disciplina a gestão democrática da cidade e prevê a adoção de instrumentos para a democratização da gestão da política urbana, tais como órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; **debates, audiências e consultas públicas; conferências** sobre assuntos de interesse urbano; **iniciativa popular** de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; **gestão orçamentária participativa**.

Comentando estes dispositivos, Liana Portilho Mattos (2002, pág. 309) lembra que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade estão de acordo com os princípios constitucionais da participação popular, da

publicidade; e da difusão da informação. Estes instrumentos também têm por finalidade legitimar as ações do poder público e evidenciar posições que os cidadãos possam ter sobre os diversos assuntos de interesse geral, fornecendo subsídios para as decisões do poder público.

Os instrumentos que promovem a participação popular na gestão tornam o cidadão mais próximo e atuante nas políticas públicas, permitindo que vislumbre os resultados das decisões tomadas em conjunto, e favorecendo a conscientização democrática.

No estudo de caso verificou-se que a população não foi ouvida; não houve cumprimento da lei municipal e tampouco foram observados os instrumentos de democratização da gestão previstos no Estatuto da Cidade. Com isso, o princípio democrático e da publicidade foram excluídos do processo, já que a população somente tomou conhecimento da alienação das passagens depois do processo finalizado. Assistiu-se a derrota da ordem democrática e a vitória do autoritarismo político como método de fazer política.

DO PATRIMÔNIO CULTURAL

O primeiro reconhecimento importante do patrimônio histórico no Brasil ocorreu em 1933, com a elevação da Cidade de Ouro Preto à condição de Monumento Nacional. Na lição de Ana Marchesan (2007, p.39), o bem cultural é apto a satisfazer uma necessidade de cunho cultural e que se caracteriza por seu valor próprio, independentemente de qualquer valor pecuniário, abarcando sobretudo o valor emanado de sua composição, de suas características e de seu significado.

Cada bem cultural é portador de sua identidade e da memória coletiva. Neste estudo de caso, o bem público alienado pela municipalidade possuía valor cultural que transcendia sua materialidade. É testemunho de uma época e integrante do Patrimônio histórico, paisagístico e ambiental da cidade de Porto Alegre, merecendo a tutela das leis que protegem o patrimônio cultural.

Compete à gestão pública identificar o valor cultural do bem, propiciando alternativas de uso e preservação efetivas e a custos acessíveis, garantindo sua permanência para desfrute das presentes e futuras gera-

ções; nessa identificação, cabe adotar uma visão analítica da totalidade do tecido urbano e do patrimônio cultural aí presente, vislumbrando cada bem de interesse cultural em sua especificidade e buscando distinguir formas adequadas para sua conservação. É preciso amoldar o significado de Patrimônio à idéia de origem, oferecendo o sentido de herança cultural, capaz de instaurar práticas coletivas que envolvam a participação da cidadania como um todo, abrangendo profissionais e usuários, já que, como o poder público, a sociedade tem o dever de zelar pela preservação do patrimônio cultural.

No estudo de caso aqui relatado não houve prévia avaliação do impacto social, cultural ou ambiental do bem alienado. O bem situa-se na Orla do Lago Guaíba, é um bem ambiental por excelência e ponto Turístico de Porto Alegre, que brevemente será palco de revitalização por conta dos jogos da Copa de 2014 que se aproximam. Considerando a medida tomada, é de se perguntar que alternativas poderiam ter sido pensadas para revitalizar e potencializar o uso do espaço. Igor Guatelli (2005, p.76) relata uma situação similar, ocorrida no viaduto do Café em São Paulo, na qual se apostou na *reciclagem* de uso. Naquele caso, sob o Viaduto abandonado, foi criada uma biblioteca equipada com computadores e academia de ginástica para crianças em situação de vulnerabilidade social. Ao contrário de estratégias de negação e privatização do espaço, houve a potencialização do Espaço-Suporte, com acolhimento social e o estímulo à ocupação produtiva através da remodelagem do espaço. Foi proposta a desconstrução da utilidade de origem, a ressignificação social e a reapropriação do bem pela coletividade, a partir de sua nova função social.

No caso que estudamos, que usos alternativos poderiam ser propostos para a promoção da revitalização do espaço? Como a gestão Pública contribuiu para incluir esse debate na agenda? O destino do espaço foi radicalmente outro e nenhuma alternativa de revitalização foi proposta para o resgate do bem para a coletividade.

Preservar e revitalizar são ações que se complementam; pensar as passagens de pedestres como espaço suporte poderia ter sido alternativa para garantir o direito à cidade. Por negligência da Gestão Pública e por desarticulação política e administrativa das secretarias municipais, um exemplar importante do Patrimônio Cultural de Porto Alegre foi riscado da lista de bens culturais do município.

DA CIDADE COMO MERCADORIA AO DIREITO À CIDADE

O estudo de caso também denota a crise da ordem regulamentar e cívica urbana, que traz como uma de suas consequências a balcanização ou feudalização da cidade (DUAHU, 2001). O uso da cidade como mercadoria fortalece estratégias empregadas por sujeitos hegemônicos que visam dominar o espaço para seus interesses particulares (LEFEBVRE, 2000, apud KONZEN, 2001) e excluir grupos sociais não-hegemônicos do direito à cidade. Contra essas forças hegemônicas, um caminho de resistência consiste na busca por alternativas contra-hegemônicas, que podem envolver a promoção das economias comunitárias, auto-sustentáveis; a reterritorialização e a redescoberta do sentido do lugar e da comunidade, o que implica a redescoberta ou a invenção de atividades produtivas de proximidade (SANTOS, 2005).

A comercialização da cidade traz outras implicações: o geógrafo David Harvey afirmou, em uma conferência realizada em 2009 durante o Fórum Social Mundial (Belém do Pará), que a crise internacional não era apenas uma crise financeira gerada no mercado de hipotecas norte-americano: era uma crise urbana. Harvey explicou que desde 1970 há menos investimento em novos meios de produção e mais investimentos em imóveis, e que esse processo interdita a efetivação do direito à cidade principalmente para os mais pobres, em função de processos de gentrificação urbana. Afirmou que, a partir da década de 70, a adoção do neoliberalismo como política macro-econômica provocou depressões salariais que aprofundaram a interdição do direito à cidade (NAKANO, 2010).

Essa dinâmica de investimentos de capital e a conformação da economia da dívida revelaram a crescente mercantilização da cidade, que resultou na crise global atual, e recaiu de forma mais intensa sobre grupos sociais menos favorecidos. Apesar disso, a ajuda realizada por diversos governos foi direcionada antes para salvar os agentes do capital do que para garantir os direitos sociais prejudicados pelos efeitos da crise (NAKANO, 2010).

O uso da cidade como mercadoria impede a efetivação do direito à cidade, pois exclui sumariamente da discussão sobre o uso dos espaços públicos diversos atores da cidade. A democracia persiste em sentido po-

lítico, mas ausenta-se em sua dimensão social, o que impede sua longevidade (AZEVEDO, 2000). Nesse contexto, o espaço público surge como um elemento-chave para compreender o futuro da política democrática na sociedade moderna. A democracia não se esgota nas instituições formalizadas: o espaço público deve conectar-se com a dimensão jurídica da ordem social e com a vida quotidiana (MASKIVKER, 2005).

Konzen (2010) sustenta que há três paradigmas que podem servir de ponto de partida na discussão sobre as relações do direito e a esfera pública: (i) o paradigma dogmático, que atualmente vigora no direito e evidencia o direito urbanístico como um paradigma parcial, apresentando o espaço público como bem de uso comum do povo; (ii) o paradigma sócio-espacial, presente na sociologia urbana, que evidencia o espaço público urbano como sendo constituído de forma a excluir grupos sociais não-hegemônicos (desrespeito ao direito à cidade); e (iii) o paradigma sociojurídico, que pretende resgatar a teoria do pluralismo jurídico⁸, que engloba outros discursos além dos direitos positivados para apresentar um referencial teórico-jurídico que, associado ao paradigma sócio-espacial, desenvolve um referencial teórico propício à construção de arranjos que tendam a assegurar a efetivação do direito à cidade.

O conceito de direito à cidade surgiu nos anos 60 através da contribuição do sociólogo francês Henri Lefebvre, e desde meados de 1970 tem se desenvolvido na América Latina, onde está sendo concretizado em termos jurídicos e políticos. (FERNANDES, 2007, apud KONZEN, 2010). O direito à cidade foi incorporado em 2001 no Estatuto das Cidades do Brasil, que prevê o “direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. A experiência brasileira de reconhecimento institucional do direito à cidade contribuiu para que o tema fosse introduzido nos Fóruns Internacionais Urbanos, na pauta dos processos globais que versam sobre assentamentos humanos (SAULE Jr., 2005). O Fórum Urbano Mundial, ocorrido em março de 2010 no Rio de Janeiro, considera que o direito à cidade “vem caminhando numa rota ascendente como paradigma para

8 A discussão acadêmica sobre o pluralismo jurídico no Brasil teve início com uma pesquisa sócio-jurídica realizada por Boaventura de Sousa Santos a respeito da favela (KONZEN, 2001).

o estabelecimento e cumprimento de compromissos que devem ser assumidos pela sociedade civil e pelos governos”. No curso desse Fórum foi elaborada uma Declaração do Direito à Cidade, entendido como “paradigma para existência de cidades democráticas, justas, sustentáveis e humanas”. Infelizmente, a Declaração não contempla explicitamente o espaço público e isso é lamentável, porque os espaços públicos são a essência do direito à cidade (FRIEDMANN apud KONZEN, 2010), e se qualificam como públicos por promoverem certos valores de uso: o encontro, a centralidade, a reunião e a convergência de diferenças (BAUMAN e FRIEDMANN apud KONZEN, 2010).

O Brasil vive um momento de tensão entre essas duas tendências opostas: por um lado, conquista leis nacionais como o Estatuto da Cidade que incorpora a democratização da gestão municipal como diretriz da política urbana e introduz o direito difuso à cidade sustentável no ordenamento jurídico; por outro, observa-se uma adesão dos governos municipais ao modelo de cidade mercadoria, na esteira de tendências internacionalmente propagadas como capazes de inserir as cidades no circuito das cidades globais. Em Porto Alegre, o protagonismo do cidadão na gestão democrática da cidade foi substituído pelo modelo de governança local, e como consequência, vive-se a uma situação comum nas cidades que aderem a esse padrão de planejamento urbano voltado para a promoção da cidade enquanto mercadoria, nas quais frequentemente os rumos dados ao espaço escapam do controle dos cidadãos que o utilizam. A agenda de prioridades é imposta sem que a cidadania seja consultada, e como lembra Stiglits (2007), “a despolitização do processo de tomada de decisões abre caminho a decisões que não são representativas de interesses sociais mais alargados” No caso de Porto Alegre, as atuais prioridades são preparar a cidade para a copa de 2014, embelezando a paisagem urbana, liberando espaços nobres para o mercado imobiliário e tratando de dar uma solução (nem sempre adequada) para os espaços reputados como perigosos.

No caso estudado há um mix de irregularidades cometidas em nome desta macro-agenda. Considerando as formalidades jurídicas exigíveis para que o bem de uso comum do povo possa ser alienado, a situação se mostra caricatural. Há duas agravantes: leis federais e municipais exigem a gestão democrática do bem, e o mesmo caracterizava-se por

ser bem de interesse cultural, histórico e paisagístico. A tentativa de suprir a falta da democratização da gestão com o despacho de um servidor dizendo que a consulta à população teria sido realizada demonstra que, na terra que viu nascer o Orçamento Participativo, pratica-se agora um simulacro de Democracia, com conseqüências nefastas para o exercício da cidadania, para a preservação do meio ambiente natural e cultural, e para a qualidade de vida da população porto-alegrense. Nunca os temas *cidade e cidadania*, que Edésio Fernandes (2006, p.33) demonstra serem profundamente articulados, estiveram tão distantes um do outro.

Infelizmente, o paradoxo regulação democrática / gestão não democrática é comum na América Latina. Emílio Duhau, que estuda o caso do México, comenta:

“[...] esta é uma situação na qual a ignorância e a ausência de respeito e aplicação das normas, nesse caso às normas que chamei de “ordem jurídico-urbanística”, determinam que todos os habitantes da cidade resultem igualmente perdedores. (DUHAU, 2001, p. 59, tradução nossa)

Cenecorta (1997) aponta essa perda de capacidade do Estado para definir com seus cidadãos os problemas planificação e administração do espaço urbano como sendo um problema de governabilidade, e o divide em duas vertentes: (i) a insegurança pública, onde regras impostas por grupos sociais chegam a suplantar o regime de direito institucionalizado (no estudo de caso, chegaram a ser elaboradas leis que beneficiavam determinados grupos sociais), e (ii) o problema da falta de coordenação institucional entre organismos e níveis de governo que atuam no mesmo espaço (que ficou demonstrado na desconcertação dos órgãos públicos quanto à análise da valoração cultural, histórica e patrimonial dos bens em questão).

A discussão sobre falta de governabilidade sugere que o problema é de tal dimensão que não pode ser interpretado de maneira reduzida, como uma crise de sobrecarga ou crise fiscal do Estado, ou uma crise dos aparelhos políticos: deve ser entendida como uma crise global de transformação da ordem do sistema social. Luhmann afirma que a crise no Estado contemporâneo não é devida a um déficit de representação, mas a um déficit de reflexividade, ou seja, em um contexto onde complexidade representa o conjunto das possibilidades de ação do indivíduo e contin-

gência representa o âmbito das possibilidades de ação permitidas ao indivíduo, o sistema político reduz a complexidade do sistema social, para garantir sua própria estabilidade, através da restrição ou contingência acerca dos temas formadores da opinião pública, controlando a informação lançada ao sistema social. Assim, o sistema político reduz o indivíduo a variável da sua lógica interna e legitima-se a si mesmo. Não se trata de refletir a complexidade social, e sim de a reduzir, o que provoca uma crise de reflexividade (LUHMANN apud GOZZI, 2004 e PASQUINO, 2004). Por falta de reflexividade e transparência em suas ações, o Estado exclui do debate sobre a privatização do espaço público um conjunto de atores não homogênicos da cidade, que poderiam vir a ter um papel decisivo no debate acerca do destino desses bens.

No estudo de caso, a sensação de derrota da cidadania ficou evidente, e se soma a outras situações vivenciadas recentemente pela cidade nas quais o discurso da *cidade mercadoria* venceu o discurso do *direito à cidade*. Em outra escala, inserida neste mesmo contexto, pode-se citar o episódio da venda de outra área pública na orla do Guaíba, conhecida como Pontal do Estaleiro, no qual, após a alienação do terreno por um preço vil⁹ foi aprovada uma mudança no regime urbanístico aplicável àquela região, a fim de permitir a construção de imóveis comerciais na área em questão. A mudança da normativa urbanística agregou valorização ao terreno, sem que tenham sido exigidas do empreendedor contrapartidas em função da geração de mais valias urbanas. Logo após, os empreendedores propuseram a construção de torres residenciais que somariam mais de 1000 apartamentos em uma área de interesse ambiental, já que situada às margens do Rio Guaíba.

No caso do Pontal do Estaleiro, a prefeitura obrigou-se a acolher a proposta de realização de uma consulta popular acerca da segunda alteração do regime urbanístico da área¹⁰. A mudança proposta teria forte impacto ambiental, impacto de vizinhança, impacto na infra-estrutura urbana e resultaria em uma valorização imobiliária ainda maior. Houve

9 Para comprar o terreno por preço abaixo do valor de mercado na região, os adquirentes do imóvel aproveitaram-se da situação falimentar da empresa “Estaleiro Só” e de um leilão em uma execução fiscal sem interessados em função da área ter regime urbanístico restritivo à edificação.

10 A pergunta respondida pelos eleitores foi: “Além da atividade comercial – já autorizada – também devem ser permitidas edificações residenciais, na área da Orla do Guaíba, onde se localiza o antigo Estaleiro Só?”

forte mobilização das entidades da sociedade civil¹¹, mas a consulta popular realizou-se em agosto de 2009 com precaríssima divulgação junto aos cidadãos, e apenas 22 mil eleitores compareceram às urnas. O resultado da votação, todavia, foi simbolicamente importante: aproximadamente 80% do total desses eleitores rejeitaram a proposta de construir prédios residenciais na Orla do Guaíba. Esta foi uma vitória parcial, já que a sociedade não conseguiu impedir a alienação da área pública e nem garantir a manutenção do espaço como área de interesse cultural e ambiental. A população pôde apenas impedir que novas construções (uso residencial) fossem aprovadas no local. A privatização da área e a possibilidade de edificações para uso comercial da área, todavia, já eram um fato consumado.

Visando o fortalecimento da democracia, a inclusão de grupos não hegemônicos e a defesa do espaço público, urge pensar em medidas contra-hegemônicas, como a inclusão de novas competências àquelas hoje desempenhadas pelo conselho de desenvolvimento urbano ambiental, de forma a empoderá-lo para examinar, ao lado do poder público e da comunidade local, as propostas de alienações de bens públicos no município de Porto Alegre. Da mesma forma, é preciso buscar maior rigor na concessão de mudanças no regime urbanístico após a venda de terrenos públicos a particulares, especialmente quando tais mudanças acarretarem incrementos no potencial construtivo, o que os valoriza sobremaneira, significando um negócio rentável e lucrativo. Outra alternativa seria a potencialização do espaço-suporte (GUATELLI, 2005), com a revitalização, a retomada da função social e o enriquecimento da utilidade dos espaços públicos, pensados como espaços de exercício da democracia e como ícones do direito à cidade.

11 Um vídeo organizado pelo Movimento em defesa da Orla do Guaíba sintetizou os argumentos da campanha na consulta popular sobre o destino da área do Pontal do Estaleiro e encontra-se disponível no site youtube: <http://www.youtube.com/watch?v=6ES79OfSKsw&feature=related>.

CONCLUSÕES

Desconstruir a paisagem através da alienação de uma passagem de pedestres é interferir na memória de uma cidade. Esse é um gesto que não deixa cicatrizes apenas físicas, nas alterações produzidas na paisagem urbana, mas um efeito simbólico de descaso com os valores intangíveis presentes no espaço público (SCHLEE, 2009, p. 232). Nesse estudo, observou-se uma perversa conexão entre, de um lado, o desmonte progressivo da esfera pública e de seus espaços políticos de participação popular nos processos de tomada de decisão e, de outro lado, uma alteração da paisagem urbana, com crescente alienação de espaços públicos, em um assustador movimento de mercantilização da cidade.

A cidade que implementou um debate democrático sobre o Orçamento Público e que sediou o Fórum Social Mundial estaria assistindo ao ocaso desse modelo de gestão democrática, à desconstituição da esfera pública e à privatização do espaço público que historicamente lhe caracterizam? Em tempos em que a cidade prepara-se para receber a copa do mundo de 2014, entendemos como inequívoca a intenção governamental de diminuir o protagonismo cidadão a fim de implementar uma gestão urbana com menor controle popular, maior liberdade para as iniciativas do capital imobiliário e maior poder de disposição sobre os bens públicos. Em que pese o fato de nossa análise chegar a essa conclusão, a resistência da sociedade civil ainda é notável em Porto Alegre, haja vista a vitória simbólica da cidadania quando enfrentou o capital imobiliário na consulta popular sobre o Pontal do Estaleiro, e também a suspensão das vendas de passagens em Porto Alegre, obtida no curso de um inquérito civil movido pelo Ministério Público do Meio Ambiente a partir das denúncias de irregularidades analisadas pelo Grupo de estudos em Direito Urbanístico que assina o presente artigo. Ao que tudo indica, o futuro da gestão urbano-ambiental de Porto Alegre está em disputa, como de resto, nas cidades do mundo inteiro. A diferença pode estar na reflexão que a cidadania porto-alegrense será capaz de fazer no curso desse processo, bem como nas iniciativas capazes de instaurar contra-tendências, a partir da sociedade civil. Esperamos, com este artigo, estar contribuindo para a resistência crítica da cidadania no município de Porto Alegre e com a cidadania planetária que partilha da crença de que, sim, uma outra cidade é possível.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Direito, Justiça Social e Neoliberalismo**. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Editora revista dos Tribunais, 2000.

BAIERLE, Sérgio. Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo. Porto Alegre: Cidade, 2009. **Cadernos da Cidade**, nº 15 V.12 (Nov. 2009)

CARVALHO, Ana Luísa Soares de. Gestão Democrática no Estatuto da Cidade. Aspectos Jurídicos da experiência em Porto Alegre. Dos instrumentos de gestão democrática urbana. In PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Temas de Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

DUHAU, Emilio. Las metrópolis latinoamericanas en siglo XXI: de la modernidad inconclusa a la crisis Del espacio público. In: **Cadernos Ippur**. Rio de Janeiro Vol.15, n.1 (jan./jul.2001), p. 41-68.

FÓRUM URBANO MUNDIAL. **Declaração pelo Direito à Cidade como Paradigma para a Existência de Cidades Democráticas, Justas, Sustentáveis e Humanas**. Disponível em http://polis.org.br/noticias_interna.asp?codigo=971. Acesso em 28 de março de 2010.

GOZZI, Gustavo. Estado contemporâneo. In: **Dicionário de política**. 5ª. ed. Orgs: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Brasília : Editora Universidade de Brasília : São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

GUATELLI, I. . **Contaminações Constitutivas do espaço urbano**: cultura urbana por intermedio da intertextualidade e do entre. Pós.Revista do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU/USP, v. 15, p. 62-78, 2009.

HUYER, André *et al.* **Vila Assunção**. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Monografia de conclusão de curso. (Especialização em Patrimônio Cultural em Centros Urbanos). FAU. UFRGS, 2007.

KONZEN, Lucas S. **Espaços públicos urbanos e pluralismo jurídico**: dos bens de uso comum do povo ao direito à cidade. 2010. 160f. Dissertação (Mestrado

em Direito) – Curso de Pós-Graduação de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do Patrimônio Cultural sob o enfoque do direito Ambiental**. Cidade: editora, 2007.

MASKIVKER, Nora Rabotnikof. El espacio publico: variaciones en torno a un concepto. In: **Espaco & debates: revista de estudos regionais e urbanos** Vol. 25, n.46 (jan./jul. 2005), p. 45-54., Nora Rabotnikof. El espacio publico: variaciones en torno a un concepto. In: **Espaco & debates: revista de estudos regionais e urbanos**. Vol. 25, n.46 (jan./jul. 2005), p. 45-54.

MATTOS, Liana Portilho. **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002

MENEGAT, Elizete. **Coragem de mudar: fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995, 174f. Dissertação de Mestrado. (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) IPPUR, UFRJ, 1995.

NAKANO, Kazuo. **A luta pelo direito à cidade é uma luta contra o capitalismo**: Conferência de David Harvey na Tenda da Reforma Urbana. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/Imprensa/regularizacao-fundiaria/noticias-2009/fevereiro/a-luta-pelo-direito-a-cidade-e-uma-luta-contra-o-capitalismo>. Acesso em 28 de março de 2010.

PASQUINO, Gustavo. Governabilidade. In: **Dicionário de política**. 5ª. ed. Orgs: Norberto Bobbio, Nicola Meteucci e Gianfranco Pasquino. Brasília : Editora Universidade de Brasília : São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

ROLNIK, Raquel. **Fórum Urbano Mundial ocupará a zona portuária do Rio de Janeiro na próxima semana**. Disponível em <http://raquelrolnik.wordpress.com/>. Acesso em 28 de março de 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização, in **Globalização: fatalidade ou utopia?** 3ª. ed. Org: Boaventura de Sousa Santos. Porto: Edições Afrontamento, 2005.

SAULE Jr., Nelson. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. Disponível em http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=28. Acesso em 28 de março de 2010.

SCHLEE, M. B. ; SOUZA, M. J. ; REGO, A. Q. ; RHEINGANTZ, P. A. ; DIAS, M. A. ; TANGARI, V. R. . Sistema de espaços livres nas cidades brasileiras - um debate conceitual. **Paisagem e Ambiente**, v. 26, p. 225-247, 2009.

STIGLITZ, Joseph E. **Tornar eficaz a globalização**. Porto: ASA Editores, S.A., 2007.

VIZZOTTO, Andréa Teichmann. A privatização do espaço público. in PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Temas de Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.



2

A COPA DE 2014 E A POLÍTICA URBANA PRECONIZADA PELO ESTATUTO DA CIDADE: UM ESTUDO DOS IMPACTOS SOCIAIS E AMBIENTAIS EM PORTO ALEGRE¹

¹ Este artigo foi publicado originalmente em: ALFONSIN, B. M.; YOUNG, F.; SCORZA, Joana ; CUSTÓDIO, Jacqueline ; PERES, M.J.Meneghetti . A Copa de 2014 e a política urbana preconizada pelo Estatuto da Cidade: um estudo dos impactos sociais e ambientais em Porto Alegre. In: Congresso Comemorativo aos dez anos do Estatuto da Cidade, 2011, Porto Alegre. Congresso Comemorativo aos dez anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: ESDM, 2011. v. 1. p. 109-125.

INTRODUÇÃO

NO ANO DE 2001, o Brasil aprovava, após longo debate, o Estatuto da Cidade. A lei federal que completa 10 anos em outubro de 2011 regulamenta o capítulo da Política Urbana e estabelece uma série de diretrizes orientadoras da política urbana a ser implementada pelas cidades brasileiras. Inovador, o Estatuto da Cidade colocou o princípio da função social da propriedade e o direito coletivo à cidade como espinha dorsal da política urbana. Às vésperas da primeira década de vigência, quando o Estatuto da Cidade começa a dar seus frutos e ver seus instrumentos implementados no país, o Brasil “conquista” dois megaeventos esportivos.

Há, todavia, uma agenda paralela ao “efeito-vitrine” dos megaeventos, frequentemente negligenciada pelas análises mais superficiais. O fato é que nas cidades que sediam estes acontecimentos esportivos são observados significativos **impactos urbanísticos, ambientais, sociais, e econômicos** e, na maior parte dos países em que se realizam, **os megaeventos implicam também em significativos impactos jurídicos**. Nos próximos cinco anos, o Brasil sediará dois eventos esportivos de enorme repercussão. A Copa do Mundo de futebol acontece em 2014 e terá doze capitais de estados como cidades-sede: Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Além da Copa do Mundo, o Brasil sediará ainda os Jogos Olímpicos de 2016, na cidade do Rio de Janeiro.

O presente artigo resulta de um estudo de caso realizado pelo Grupo de Pesquisa e Extensão em Direito Urbanístico da FMP na cidade de Porto Alegre. O Grupo estudou durante um ano todas as obras que serão realizadas no município e procurou identificar os impactos ocasionados pelas mesmas. Aqui apresentaremos a segunda etapa do trabalho realizado pelo grupo: sob uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico, examinamos o processo de preparação da Copa do mundo de 2014 em Porto Alegre *vis-à-vis* as diretrizes da política urbana preconizadas pelo Estatuto da Cidade. Neste artigo, optamos por analisar apenas os impactos ambientais e sociais da realização da Copa em nossa cidade.

1. IMPACTOS AMBIENTAIS E SOCIAIS DA COPA DO MUNDO NO BRASIL.

A agenda ufanista da Copa do Mundo, tal como apresentada pelos governos e pela imprensa, muitas vezes hipertrofia as vantagens do megaevento e invisibiliza os impactos negativos que os eventos podem legar ao país. No estudo teórico realizado pelo grupo sobre o tema, foi identificada uma série de impactos relegados pelos governos na preparação do evento, como uma pauta secundária. Considerar a importância dos impactos ambientais e sociais, no entanto, deve integrar o processo de planejamento de um megaevento esportivo e, por óbvio, por tratar-se de um evento organizado por uma instituição privada, compete ao poder público pautar o tema e procurar minimizar os impactos em atenção ao interesse da coletividade.

1.1. IMPACTOS AMBIENTAIS

Os impactos ambientais da realização da Copa do mundo são inegáveis. A demolição de antigos estádios gera resíduos, há um considerável aumento do consumo de energia e de água, áreas de interesse ambiental são urbanizadas, as obras determinam o corte de árvores nas cidades, aumenta a poluição do ar e, sobretudo, os deslocamentos realizados por atletas e turistas incrementam significativamente a emissão de gases que aumentam o efeito estufa responsável pelo aquecimento global².

2 Estima-se que a “pegada de carbono” (medida de quanto um evento lança de dióxido de carbono na atmosfera) da Copa do Mundo realizada na África do Sul tenha sido de 896.661 toneladas de carbono, acrescida de aproximadamente mais 1.850.000 toneladas geradas pelo transporte aéreo necessário para o evento. Pelas estimativas internacionais, essa “pegada de carbono” foi oito vezes maior que a da Copa da Alemanha, em 2006. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2010, p. 18)

1.2. IMPACTOS SOCIAIS

Sem dúvida alguma, os impactos sociais de um mega-evento esportivo são os que mais impressionam. Por um lado, é inegável que o evento gera empregos diretos e indiretos. Por outro, denúncias recentes dão conta de que muitas vezes as condições de saúde e segurança dos trabalhadores envolvidos com as obras da Copa do mundo são bastante precárias³.

As questões mais preocupantes relacionam-se com violações do direito humano à moradia digna. Como muitas obras precisam ser realizadas, despejos em massa têm ocorrido em todo o Brasil, gerando grande perplexidade com a ausência de transparência nos processos de tomada de decisão sobre os destinos da população despejada, bem como com a freqüente negligência com que a realocização das famílias é tratada, que contrasta com a prioridade dada a obras de ampliação de aeroportos e abertura / ampliação de avenidas. A matéria tem sido objeto de preocupação inclusive da Relatoria das Nações Unidas para o direito humano à moradia, como veremos.

Neste ponto, os impactos sociais fundem-se com os impactos jurídicos do evento, pois se percebe o risco de geração de traumas sociais com despejos violentos e desrespeito aos direitos humanos, o que vem acontecendo em todo o Brasil e pode comprometer a imagem do país ao longo do processo.

2. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE PREPARAÇÃO DA COPA DO MUNDO EM PORTO ALEGRE À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE

A título de estudo de caso, apresentamos aqui uma análise realizada no município de Porto Alegre sobre a preparação da Copa de 2014 vis-

3 Recentemente as obras da Arena do Grêmio, em Porto Alegre, foram paralisadas após uma auditoria realizada pelo Ministério do Trabalho, após denúncias dos trabalhadores acerca das condições de trabalho no local. Ver notícia a respeito em <http://www.clicrbs.com.br/esportes/sc/noticias/default,3226616,Obras-da-Arena-do-Gremio-sao-embargadas-pelo-Ministerio-do-Trabalho.html> Acesso em 25Ago.2011

-à-vis as diretrizes do Estatuto da Cidade. As diretrizes da política urbana foram estabelecidas no artigo 2º da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) e as mesmas são importantes como forma de avaliar a aplicação dos instrumentos da política urbana, já que a Constituição Federal estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal “conforme (de acordo) com as diretrizes gerais fixadas em lei”⁴. As diretrizes têm como objetivo o equilíbrio e não o crescimento urbano. Este deverá respeitar os limites da sustentabilidade, tanto em termos de padrões de produção e consumo, quanto em expansão urbana (DALLARI, 2003, p. 52 e 55). A inobservância das diretrizes, na esfera pública ou privada, acarreta a inconstitucionalidade do ato praticado.

O Estatuto da Cidade traz um inovador programa de Reforma Urbana nas diretrizes do artigo 2º, mas aqui serão analisadas apenas as diretrizes aplicáveis ao estudo de caso, no contexto das implicações sociais e ambientais.

2.1. DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS.

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Concretizada a participação da cidade de Porto Alegre na Copa do Mundo - 2014 nos questionamos o quanto a cidade está preparada para a realização deste evento, bem como quanto terá que ser investido para que se tenha um evento de acordo com as exigências da FIFA.

Entendemos que os investimentos para a Copa do Mundo trarão prosperidade e melhorias à cidade, mas a preocupação principal do período é o motivo que leva a estes investimentos. A agenda parece invertida e as prioridades focadas tão somente na realização dos jogos de futebol e não no atendimento das necessidades da população e na melhoria na qualidade de vida dos cidadãos em temas como saúde, transporte públi-

4 Art. 182, caput, CRFB/88

co adequado e eficaz, segurança, conservação de ruas, avenidas e praças, entre outros direitos garantidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º I, garante a toda população o direito a uma cidade sustentável, e que esta possa ser desfrutada pelas presentes e futuras gerações. Quando nos reportamos às futuras gerações não podemos nos desviar da preservação do meio ambiente, direito constitucionalmente garantido em seu artigo 225.

O conceito de cidade sustentável está vinculado aos princípios da dignidade da pessoa humana e ao princípio da solidariedade, em conformidade ao que diz Liana Portilho Mattos: “A norma que estabelece o direito às cidades sustentáveis tem seu fundamento nos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade preconizados pela Constituição da República (artigos 1º, III, e 3º I).” (MATTOS, 2002, Pág. 87)

Entendemos como observância ao princípio da dignidade da pessoa humana uma cidade que proporciona aos seus cidadãos condições mínimas de sobrevivência e bem-estar, como saúde, segurança, transporte, lazer, moradia, ambiente saudável etc. O sentido de solidariedade está no fato de que o ambiente urbano deve ser desenvolvido sem degradação e, sim, com a preservação do meio natural ao qual está inserido, para que as gerações que virão não sejam prejudicadas. No mesmo sentido as cidades devem possuir um bom processo de governança urbana para que não se deteriorem e as futuras gerações possam também usufruir da cidade.

Assim, busca-se o equilíbrio entre o desenvolvimento e a preservação, é o que ressalta Dallari: “Ao assentar suas diretrizes gerais, o Estatuto expressa a convicção de que, nas cidades, o equilíbrio é possível – e, por isso necessário.” (DALLARI, 2002, p. 54)

Por todo o exposto percebemos que a prioridade de uma cidade deve ser o bem estar dos presentes e futuros cidadãos, independente dos futuros eventos que possam nela ocorrer. Ter uma vida com dignidade em que os serviços básicos sejam oferecidos de forma adequada é o mínimo que podemos esperar do Estado, tema que neste período parece constituir-se em uma agenda secundária.

2.2. GESTÃO DEMOCRÁTICA

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

De acordo com a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, “o princípio da gestão democrática da cidade é condição para o controle da Administração Pública, da gestão das políticas públicas, da destinação e utilização dos recursos públicos para a reversão do quadro de desigualdade social”⁵.

Subordinado a esse princípio, ao estabelecer essa diretriz, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01) evidencia uma característica essencial ao próprio Estado Democrático de Direito, que é a garantia da participação do cidadão na tomada de decisões que envolvem a sociedade. Conforme pondera Liana Portilho Mattos, “esta diretriz encontra-se em consonância direta com o princípio constitucional da soberania popular”, pois a vontade do povo se manifesta através de seus representantes ou de forma direta⁶, por meio de instrumentos disponíveis. (MATTOS, 2002, Pág. 88)

Um planejamento urbanístico democrático, que nos municípios encontra sua aplicação mais precisa, deve sempre levar em conta as necessidades e aspirações populares, que só se tornam perceptíveis à medida que se criam espaços de participação, onde o cidadão é também protagonista do planejamento e execução de seu espaço urbano. É a concretização da gestão democrática, conceituada por Letícia Marques Osório “como a forma de planejar, tomar decisões, legislar e governar as cidades com a participação e controle social, de forma a dar legitimidade e sustentabilidade à nova ordem jurídico-urbanística de natureza social”. (OSÓRIO, 2002, Pág. 69)

5 Disponível em <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/133-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade.html>. Acesso em 28/07/11.

6 Conforme art. 1º, § único, da Constituição Federal de 1988

A gestão democrática é estruturadora do direito fundamental à cidade (DALLARI, 2002, p.338), e o Estatuto da Cidade fornece os instrumentos de política urbana que possibilitam sua efetivação, tendo caráter eminentemente transformador da realidade social. Apenas através da combinação de uma íntegra representação parlamentar com a ativa participação dos diversos segmentos da sociedade torna-se possível a gestão da cidade que promova uma ordem urbana socialmente justa e incluyente (MATTOS, 2002, Pág. 70), onde estejam presentes a preservação do meio ambiente e a proteção do patrimônio histórico e cultural.

A possibilidade de intervenção no planejamento das políticas urbanas e de controle popular das ações da administração pública de que trata esta diretriz tem inteira aplicação na preparação das cidades para a Copa de 2014. No caso específico de Porto Alegre, a prefeitura criou a SECOPA (Secretaria Extraordinária para a Copa do Mundo 2014), com o objetivo de gerenciar, em parceria com as demais secretarias municipais, a preparação de Porto Alegre para a Copa do Mundo de 2014. Para integrar a sociedade civil na preparação para o Mundial, a SECOPA criou o Comitê Organizador Sede - Porto Alegre 2014, que trabalha com sete eixos temáticos abrangendo as áreas como Mobilidade Urbana, Turismo e Rede Hoteleira, Meio Ambiente e Sustentabilidade, entre outros⁷.

Em paralelo, estão ocorrendo encontros preparatórios para o V Congresso da Cidade, previsto para novembro de 2011, que tem como mote também a Copa⁸, discutindo desafios e soluções para Porto Alegre. A idéia é traçar diretivas, considerando a cidade que se quer a partir de 2014, aproveitando o aporte financeiro que o evento mundial trará, e planejando o desenvolvimento urbano até 2022, quando Porto Alegre completará 250 anos.

Analisando sob o prisma da participação popular, a designação de um país para sediar um megaevento mundial é feita através de proposta levada por representantes dos Estados, indicando a vontade da população por meio de participação representativa. O mesmo ocorre quanto à escolha das cidades-sedes. A partir do estágio de planejamento e execução,

7 Disponível em http://www.secopapoa.com.br/default.php?p_secao=5, Acesso em 27/07/2011.

8 Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=139251&5O+CONGRESSO+DA+CIDADE:+PLANEJANDO+A+PORTO+ALEGRE+DO+FUTURO. Acesso em 28/07/2011.

a participação popular pode, e deve, ser feita de forma direta, no sentido de legitimar as modificações propostas e controlar atos administrativos, buscando preservar valores fundamentais como dignidade, solidariedade, igualdade e identidade cultural.

Em Porto Alegre, o comitê gestor do V Congresso da Cidade, formado por representantes de diversas entidades públicas, privadas e não-governamentais, lançou uma convocatória no intuito de integrar um maior número de porto-alegrenses aos trabalhos. A partir dessa convocatória, iniciaram-se as reuniões nos 82 bairros de Porto Alegre, que se entenderão para as regiões de planejamento e do Orçamento Participativo.

Contudo, o convite do comitê gestor foi direcionado a alguns segmentos e pessoas, consideradas importantes para as discussões, não tendo havido uma divulgação ampla à sociedade porto-alegrense. Mesmo no material de apoio e de divulgação, a metodologia que está sendo utilizada e a própria linguagem não são claras e acabam por dificultar à população o entendimento dos eixos temáticos e das propostas de participação.

Como metodologia, foi usada a denominada Bússola de Desenvolvimento Local, que identifica indicadores de desenvolvimento nos quatro eixos temáticos: econômico, da cidadania, humano e urbano. Tais indicadores vêm sendo apontados por intermédio de mediadores da prefeitura nas reuniões feitas nos bairros, assinalando os níveis de desenvolvimento atual e definindo metas e ações para o futuro.

O que se nota na prática, entretanto, é que as questões específicas pertinentes à Copa do Mundo não têm aparecido nas discussões que estão sendo realizadas, ficando o próprio tema da preparação da cidade para o mega-evento esportivo invisibilizado durante os debates, que se dispersam em torno de outros temas. A questão problemática desta agenda oculta, é o encobrimento de problemas tais como a remoção de moradores, pouca transparência de contratos firmados pela prefeitura com empreiteiras e ainda a hipervalorização imobiliária gerada pela bolha especulativa da Copa do mundo.

No caso de Porto Alegre, verificamos que a remoção de moradores é uma das questões cruciais, pois afeta o exercício do direito fundamental à moradia, e preocupa a forma como os processos estão se dando em comunidades próximas às obras da Av. Tronco, por exemplo. Um dos problemas que precisam ser discutidos é o direito daquelas comunidades continuarem na região, posto que o direito à moradia não é, segundo

Raquel Rolnik, apenas “o direito a uma casa, quatro paredes e um teto, mas uma moradia com acesso à escola, posto de saúde, fontes de renda, emprego. A localização é um elemento absolutamente essencial”⁹.

A gestão democrática, diretriz da política urbana, no que concerne às intervenções necessárias para a Copa, mostra-se descaracterizada, uma vez que a efetiva participação popular não tem caráter decisório em nenhuma das etapas. Em contrapartida, existem movimentos de resistência, representados pelos Comitês Populares da Copa, canais através dos quais a população pode se expressar e dar a sua opinião sobre o megaevento.

Para que a Copa do Mundo 2014 gere real desenvolvimento, trazendo qualidade de vida para a população e preservando a identidade cultural da cidade, o projeto preparatório para o evento deve resultar, necessariamente, de um processo democratizado, que garanta à população, de forma concreta, o direito à informação, à transparência e à participação da comunidade no processo de tomada de decisões.

2.3. INTERESSE DA POPULAÇÃO COMO NORTE

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

Esta diretriz traz consigo a obrigação de o Poder Público, ao realizar investimentos relacionados com o processo de crescimento e desenvolvimento da cidade, ofertar os equipamentos urbanos de forma equilibrada à população, de forma a atender, adequadamente, os seus interesses e necessidades, observando as peculiaridades dos mais diversos grupos populacionais urbanos.

Sabe-se que para que uma cidade seja sede de uma Copa do mundo há uma série de exigências feitas pela FIFA - associação responsável pela sua realização – cujo cumprimento demanda em vultosos investimentos do Poder Público. Destaca-se que a FIFA, após análise técnica

9 Entrevista de Raquel Rolnik disponível em <http://www.viomundo.com.br/entrevistas/raquel-rolnik-removidos-pelos-megaeventos-sao-os-ultimos-a-saber.html>. Acesso em 29/07/11.

das deficiências da cidade para a realização do evento, outorga à cidade, inclusive, um *caderno de encargos* a serem obrigatoriamente cumpridos, podendo até mesmo ocorrer a exclusão da cidade na grade de programação do evento caso a mesma não se prepare conforme sugerido.

Ora, apesar de a FIFA apresentar um discurso de defesa dos interesses da população e de demonstrar grande preocupação com o legado que a realização desse megaevento esportivo deve deixar para as cidades-sede, é visível que os investimentos necessários causam certo desequilíbrio na localidade. Em Porto Alegre, estão previstas diversas obras públicas relacionadas com a Copa do Mundo que trarão benefícios apenas para uma pequena parcela da população, com altos gastos com equipamentos urbanos que, embora necessários, não são imprescindíveis.

Assim, a diretriz aqui analisada deixa de ser respeitada se considerarmos que estes recursos poderiam ser mobilizados para necessidades e interesses mais prementes da população, tais como saúde, educação etc. O que se vê, entretanto, é que os investimentos são focados nas obras que garantam a realização da Copa do Mundo em Porto Alegre, restando os demais interesses públicos em segundo plano. Não há, portanto, o desejado equilíbrio de oferta de equipamentos urbanos e comunitários indicado na diretriz aqui analisada, como já vimos.

Por outro lado, é preciso considerar que é justamente a realização da Copa do Mundo que permite a mobilização destes recursos. Em consequência do forte apelo que o evento possui, a captação destes valores torna-se mais facilitada, seja por uma questão política – eis que as intenções políticas de todos os envolvidos vão no mesmo sentido –, seja por uma questão econômica – em razão da maior possibilidade de obtenção de crédito facilitado e da grande expectativa de retorno imediato com a Copa –, seja, ainda, por uma questão social, já que a população brasileira e portoalegrense é amplamente favorável ao evento, vendo com bons olhos, de maneira geral, as obras relacionadas à Copa. Assim, não houvesse a previsão deste megaevento na cidade, talvez esses recursos não fossem aplicados em lugar algum, nem nas obras agendadas em razão da Copa do Mundo, nem no atendimento das necessidades e interesses mais urgentes da população. Conclui-se, portanto, que, embora a diretriz aqui analisada não venha sendo seguida literalmente na preparação de Porto Alegre para a Copa do Mundo de 2014, na prática, a diretriz é frequentemente negligenciada.

2.4. PRODUÇÃO E CONSUMO SUSTENTÁVEIS

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

Mais uma vez o Estatuto da Cidade remete aos cuidados que a cidade deve ter com o meio ambiente. Uma cidade deve pensar em desenvolvimento e crescimento, mas sempre de acordo com os limites da sustentabilidade ambiental.

Os cidadãos necessitam de um mínimo para sobreviver com qualidade de vida em um meio urbano adequado, o saneamento básico e a coleta de lixo adequada contribuem para isso.

Para Granziera, *“A questão da sustentabilidade, assim, coloca-se sobre o tripé da economia, sociedade e meio ambiente, que devam estar equilibrados. E cabe ao Poder Público [...] compatibilizar o desenvolvimento econômico, com a proteção do ambiente [...]”*.(GRAZIERA. 2007. Pág. 181).

De igual maneira a Copa do Mundo nos traz uma reflexão com relação aos padrões de produção e consumo da população, pois por se tratar de um mega evento, estes padrões só tendem a aumentar em larga escala. Devem ser analisados os impactos que as obras terão também com as matérias primas utilizadas e com os resíduos gerados.

Os questionamentos que emergem são: a cidade de Porto Alegre está preparada para realização de um evento deste porte? Todos os cuidados com relação ao meio ambiente foram tomados para a realização das obras? E com relação à recepção dos turistas, a cidade está ecologicamente preparada para recebê-los? E após o evento, que cuidados com meio ambiente estão sendo planejados?

Se faz necessário a realização de políticas públicas que assegurem a realização da Copa do Mundo sem degradar o ambiente em que vivemos, devendo observar-se estrito controle das devidas licenças para a realização das obras, em nosso entendimento com o mesmo rigor tradicionalmente aplicado em Porto Alegre.

2.5. TUTELA DOS BENS AMBIENTAIS E CULTURAIS

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

A proteção do patrimônio coletivo, ainda que se constitua um dever anterior ao Estatuto da Cidade, pois positivado em nossa Constituição Federal, teve, na referida Lei, a determinação de competências, orientações e limitações no que tange estes valores (DALLARI, 2002, p. 54). É a ferramenta que o legislador utilizou para elencar os fatores que devem ser considerados quando se estabelecem políticas públicas, buscando o equilíbrio no desenvolvimento urbano e uma cidade sustentável.

É, portanto, uma diretriz que se vincula de forma direta com a sustentabilidade, bem como reflete um ponto de intersecção entre o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental (MATTOS, 2001, p.95).

Quando se trata de preparar uma cidade para receber um megaevento, o planejamento urbano acaba passando por um processo de flexibilização das regras postas, com a justificativa dos prazos prementes e da mudança de prioridades para se adequar às demandas. O problema surge, no entanto, quando alguns pressupostos básicos, tais como os elencados na diretriz ora em análise, são afrontados na busca da transformação urbanística. De acordo com os projetos apresentados pela prefeitura de Porto Alegre, verifica-se que está havendo negligência, por exemplo, no que diz respeito à proteção e a preservação do meio ambiente natural e construído.

A duplicação da Avenida Edvaldo Pereira Paiva, a Beira-Rio, via utilizada para acesso ao estádio do Sport Club Internacional, é um projeto que “rasga” o Parque Marinha do Brasil, afastando ainda mais a população do elemento distintivo da cidade, que é o Lago Guaíba. O mesmo acontece com o projeto de revitalização do Cais do Porto, que, embora não seja uma obra prioritária para o desenvolvimento das atividades desportivas, é considerado um “novo cartão postal”, impulsor de turismo no período da Copa do Mundo. Neste projeto, existe a previsão de duas torres comerciais de 100m de altura a serem construídas sobre as águas do nosso lago, dificultando ainda mais a fruição do local pela população em geral. São dois casos em que fica evidente o descompromisso em har-

monizar os espaços urbanos, contrariando, inclusive, a idéia de interação entre urbanismo e turismo, pois os planos e programas turísticos devem assegurar a preservação, restauração, recuperação ou valorização do patrimônio cultural ou natural existente, sem descuidar dos aspectos sociais envolvidos (SILVA, 2008, p.393):

Sob a perspectiva de preservação histórica, a proposta de revitalizar as áreas próximas à rodoviária e de mobilidade urbana referente à Avenida Voluntários da Pátria apresentou, desde o início, problemas. O projeto prevê a duplicação da avenida, que abriga edificações do início do século passado, com obras, inclusive, do arquiteto alemão Theo Wiederspahn, colocando em risco o patrimônio histórico de Porto Alegre.

Assim, uma nova versão do projeto foi apresentada e aprovada por unanimidade pelo Conselho Municipal do Patrimônio Histórico Cultural (Compahc): serão preservadas exclusivamente as fachadas históricas, opção que possibilita a manutenção da maior parte do desenho inicial do traçado viário¹⁰. Conforme disciplina a diretriz XII e ensina Jose Afonso da Silva, embora a remodelação de áreas ou bairros envelhecidos e deteriorados, como é o caso em questão, seja indispensável, também o é a preservação da memória da cidade, mediante a proteção do ambiente urbano (SILVA, 2008, p. 336). Resta saber até que ponto a simples manutenção das fachadas corresponde à proteção, preservação e recuperação deste patrimônio.

Mais uma vez, fica claro que a agenda de prioridades da Copa segue as determinações preponderantemente econômicas e de mercado, ocasionando um desequilíbrio que coloca em segundo plano o meio ambiente natural e construído, bem como o patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico de Porto Alegre.

2.6. DEBATE SOBRE IMPACTOS AMBIENTAIS

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efei-

10 Site da Secretaria Extraordinária da Copa 2014 – Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em : http://www.secopapoa.com.br/default.php?reg=20&p_secao=9. Acesso em 16.08.2011.

tos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

A diretriz XIII trata da aplicação direta da gestão democrática, reafirmando a importância da participação popular dentro do Estatuto da Cidade. Tal norma busca enfatizar a necessidade da participação da sociedade no que diz respeito a empreendimentos ou atividades que sejam potencialmente danosos ao meio urbano, considerado como mais abrangente que o meio ambiente natural (MATTOS, 2002, p.95).

Para que essa diretriz seja implementada, o próprio Estatuto fornece, de forma exemplificativa, instrumentos a serem utilizados em seu Capítulo IV. Entre os citados, encontram-se debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Também, esta norma tem estreita relação com o Estudo de Impacto de Vizinhança, regulado pelo Estatuto da Cidade, nos artigos 36 a 38, que vincula o direito individual de propriedade à sua compatibilidade com a situação geral da cidade (DALLARI, 2002, p.55). É um instrumento que permite que se tomem medidas preventivas a fim de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano, garantindo condições mínimas de ocupação nos espaços habitáveis (DALLARI, 2002, p.306).

De forma mais específica, a diretriz XIII configura uma determinação para que a comunidade envolvida seja chamada a opinar sobre as obras que acarretem um grande impacto sócio-ambiental. É o caso das obras previstas para a preparação de Porto Alegre como uma das sedes da Copa, que sabidamente farão uma brutal intervenção na cidade e na vida dos portoalegrenses. O V Congresso da Cidade foi a ferramenta que a prefeitura encontrou para cumprir esta determinação. Ainda que alguns dos agentes públicos não tenham a total compreensão do papel da participação popular neste projeto, é fato que existe uma abertura à população, mesmo que não seja a ideal. A proposta da administração pública é integrar esforços dos três setores da sociedade – público, iniciativa privada e sociedade civil organizada – para promover o planejamento da cidade de forma descentralizada e participativa.

Para efetivar a participação dos cidadãos, condição imprescindível para legitimar as decisões do poder executivo, foi utilizada a rede já

constituída a partir do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, ligado à Secretaria Municipal de Planejamento. A partir desta rede, foram identificadas lideranças dentro da comunidade, que em conjunto com representantes das regiões de planejamento e do orçamento participativo, constituem comitês de articulação e mobilização, garantindo a audiência à população.

Em que pese a existência deste espaço de participação, constata-se, em alguns casos, que a consulta à população tem se mostrado insuficiente. Um exemplo é o que acontece na obra de alargamento da Avenida Tronco, que deverá desalojar cerca de 1.800 famílias¹¹. Comunidades que serão diretamente atingidas não estão sendo informadas com antecedência dos projetos de remoção, criando-se a impossibilidade de debate ou a apresentação de alternativas.

Além disso, a supervalorização de algumas áreas é um fator que impede a adequada aplicação desta diretriz. Eventos como o da Copa favorecem os investimentos imobiliários e, muitas vezes, constituem-se um meio de realizar transformações urbanísticas que, em condições normais, deveriam ser submetidas a determinados procedimentos formais e/ou legais, ou, ainda, não seriam aceitas por grande parte da população. Assim, instala-se um verdadeiro *estado de exceção*¹², onde planos diretores são alterados e a sociedade civil não é chamada a participar.

Tem sido através da intervenção dos Comitês Populares da Copa que a diretriz XIII acaba sendo efetivamente aplicada. A partir destes movimentos de resistência, a população vem organizando-se e começa a ser ouvida, tal como ocorreu em Porto Alegre. No dia 25 de março de 2011, houve uma audiência pública solicitada pelo referido Comitê, que discutiu os impactos das obras que serão realizadas. Nesta audiência, convocada pelo Ministério Público Federal, foram convidadas as comunidades atingidas pelas obras, o Ministério Público Estadual, a Prefeitura Municipal, o Governo do Estado e as secretarias municipais e estaduais envolvidas com a Copa, num exemplo emblemático do papel que pode

11 Conforme estimativa da ONG Cidade em seu órgão de divulgação De Olho Na Cidade, ano 14, n.30, abr 2011. p.1

12 Expressão utilizada por Raquel Rolnik em entrevista sobre os megaeventos ao site Caros Amigos. Em http://carosamigos.terra.com.br/index/index.php?option=com_content&view=article&id=1342:entrevista-rael-rolnik&catid=127:noticias&Itemid=59. Acesso em 29/07/11.

ser cumprido pela população no controle da Administração Pública no que diz respeito à observância das diretrizes do Estatuto da Cidade.

2.7. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Conforme as palavras da Liana Portilho Mattos: “(...) o Estatuto da Cidade estabeleceu a regularização fundiária como diretriz geral a orientar a concretização da tutela estatal do direito social de moradia”. (MATTOS, 2002, p.96). Com isto verificamos que o Estado tem o dever de promover a regularização fundiária para assegurar a segurança da posse e o direito social de moradia, garantido no artigo 6º da Constituição Federal.

A regularização fundiária busca regularizar áreas ocupadas por pessoas menos favorecidas e com isso melhorar suas condições de vida, não se tratando de uma faculdade do gestor público, mas de uma diretriz da política urbana.

O direito à moradia está relacionado ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, e, neste sentido vale a pena ressaltar os componentes do direito à moradia, elencados pelo comentário geral n. 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, conforme explanado por Nelson Saule Júnior (2006, Págs. 218, 219): Segurança jurídica da posse, disponibilidade dos serviços, materiais, benefícios e infra-estruturas, gastos suportáveis, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

Ainda, conforme Nelson Saule Júnior (2006, Pág. 219), é pertinente ressaltar o Comentário n.7, pois normatiza a proteção do direito à moradia quando considera que ocorre violação aos direitos humanos a prática de despejos forçados. No mesmo sentido, outra provisão do mesmo comentário: “todo individuo tem direito à adequada compensação por qualquer dano, tanto material quanto moral, pelo qual foi afetado”.

Por todo o exposto, se faz necessário uma reflexão para a situação de muitas famílias que estão sendo deslocadas para a realização de obras que visam a preparação de Porto Alegre para a realização da Copa do Mundo. Um dos casos mais visíveis é a situação da Vila Tronco, integrante do complexo de vilas da Grande Cruzeiro.

Neste caso o ideal seria a prefeitura compatibilizar a abertura da Avenida Tronco com a regularização fundiária da área, já que se trata de um direito das famílias que ali vivem há décadas. Não sendo possível, a discussão é sobre como as famílias serão realocadas, em que condições, para onde irão, se serão indenizadas com um valor digno, se seus direitos serão respeitados. É de suma importância que esta transição seja feita com o máximo de clareza e com a participação das famílias atingidas pela obra ao longo de todo o processo, inclusive como uma exigência da gestão democrática da política urbana, conforme o que foi já analisado na diretriz II. Na prática este processo está deixando a desejar, havendo necessidade de acompanhamento do desenrolar do processo para que o legado da Copa, neste caso, não seja uma história de violação de direitos.

A Relatora das Nações Unidas para o direito humano à moradia adequada, Raquel Rolnik, em visita a Porto Alegre e referindo-se a este caso, disse que “Porto Alegre ainda tem a chance de criar modelos de modernização da cidade que sirvam de exemplo para o Brasil”. Espera-se, neste caso, que a Relatora das Nações Unidas tenha razão e que Porto Alegre respeite as diretrizes da política urbana que preveem regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por famílias de baixada renda. Se não for assim, deve ser proporcionada a mudança para um local adequado e próximo, a fim de garantir a segurança jurídica da posse das famílias atingidas pela obra viária.

CONCLUSÕES

Os impactos econômicos, urbanísticos, ambientais, sociais e jurídicos gerados pela preparação do Brasil para receber a Copa do Mundo são muito significativos e não podem ser negligenciados. Especialmente os impactos que fragilizam a ordem jurídica brasileira devem ser avaliados com muito cuidado. Em nosso entendimento, o processo de

preparação das cidades brasileiras para sediar os megaeventos esportivos que se avizinham deve garantir que as parcerias público / privadas efetivadas a para a realização dos eventos reconheçam conquistas jurídicas e políticas recentes.

Embora a mídia contribua para manter a idéia de que o país inteiro anseie pela Copa e mostre uma euforia da população a respeito do assunto, o preço a ser pago, incluindo o social, é muito alto. Entendemos como conquistas jurídicas inegociáveis, por exemplo, a gestão democrática das cidades; a transparência e controle social dos gastos públicos; o respeito aos direitos humanos, em especial à moradia digna; o respeito ao direito difuso ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, a responsabilidade sócio-ambiental de todos os atores envolvidos, tanto no setor público quanto privado e finalmente (mas não menos importante), a supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

A reflexão sobre o caso de Porto Alegre demonstra que, neste ponto do percurso, as diretrizes estabelecidas para a política urbana pelo Estatuto da Cidade estão sendo, em boa medida, desprezadas, como se a Copa do Mundo fosse um evento à parte a justificar atos que não encontram respaldo na legislação. Em nosso entendimento, a Copa do Mundo deve contribuir para a construção do direito à cidade sustentável no Brasil, sobretudo agora que o Estatuto da Cidade completa uma década.

REFERÊNCIAS

AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (Coords). **Direito Urbanístico e Ambiental: Estudos em Homenagem ao Professor Toshio Mukai**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2008.

DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (coord.) *et all.* **Estatuto da Cidade**. (Comentários à Lei Federal 10.257/01). 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006

GRAZIERA, Maria Luiza Machado. Meio Ambiente Urbano e Sustentabilidade. Revista de Direito Ambiental. Eladio LeceY e Silvia Cappelli (coord.). 2007. Nº 48

MATTOS, Liana P. Capítulo I, Diretrizes Gerais, inMATTOS, Liana P. (Org.) **Estatuto da Cidade comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. . Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MATTOS, Liana Portilho (Org.) Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Comentários ao Estatuto da Cidade. 2ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005

OSÓRIO, Letícia Marques, Diretrizes Gerais, in MATTOS, Liana P. (Org.) **Estatuto da Cidade comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

SECOPA - Secretaria Extraordinária para a Copa do Mundo 2014. Disponível em http://www.secopapoa.com.br/default.php?p_secao=5. Acesso em 03/08/2011

SILVA, Jose Antonio Tietzmann e. As Perspectivas das Cidades Sustentáveis: Entre a Teoria e a Prática. Revista de Direito Ambiental. Antonio Herman V. Benjamin e Edis Milaré (coord.). 2006. Nº 43.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanesca Buzelato. Direito Urbanístico. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.



3

IMPACTOS URBANÍSTICOS E ECONÔMICOS DA COPA DE 2014 EM PORTO ALEGRE À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE¹

¹ Este artigo foi originalmente publicado em: ALFONSIN, B. M.; CUSTÓDIO, Jacqueline; SCORZA, Joana; PERES, M.J.Meneghetti; YOUNG, F. Impactos Urbanísticos e econômicos da copa de 2014 em Porto Alegre à luz do Estatuto da Cidade. In: Congresso Comemorativo aos dez anos do Estatuto da Cidade, 2011, Porto Alegre. Congresso comemorativo aos dez anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: ESDM, 2011. v. 1. p. 127-146.

INTRODUÇÃO

OS MEGAEVENTOS ESPORTIVOS são competições internacionais que, por seu porte, introduzem transformações estruturais nas cidades em que se realizam e atraem a atenção de bilhões de pessoas em uma escala planetária. Em uma sociedade globalizada, estes megaeventos são disputados por países e cidades como uma oportunidade para alavancar a economia local, promover reestruturações urbanas, bem como dar visibilidade aos atrativos das cidades-sede.

Há, todavia, uma agenda paralela ao “efeito-vitrine” dos megaeventos, freqüentemente negligenciada pelas análises mais superficiais. O fato é que nas cidades que sediam megaeventos esportivos são observados significativos impactos urbanísticos e econômicos e, na maior parte dos países em que se realizam, os megaeventos implicam também em expressivos impactos jurídicos. Nos próximos cinco anos, o Brasil sediará dois megaeventos esportivos de enorme repercussão. A Copa do Mundo de futebol acontece em 2014 e terá doze capitais de estados como cidades-sede: Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Além da Copa do Mundo, o Brasil sediará ainda os Jogos Olímpicos de 2016, na cidade do Rio de Janeiro.

O presente artigo resulta de um estudo de caso realizado pelo Grupo de Pesquisa e Extensão em Direito Urbanístico da FMP na cidade de Porto Alegre. O Grupo estudou durante um ano todas as obras que serão realizadas no município e procurou identificar os impactos urbanísticos e econômicos das mesmas. Aqui apresentaremos a segunda etapa do trabalho realizado pelo grupo: sob uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico, examinamos o processo de preparação da Copa do mundo de 2014 em Porto Alegre vis-à-vis as diretrizes da política urbana preconizadas pelo Estatuto da Cidade.

1. IMPACTOS URBANÍSTICOS, ECONÔMICOS E JURÍDICOS DA COPA DO MUNDO NO BRASIL.

A agenda ufanista da Copa do Mundo, tal como apresentada pelos governos e pela imprensa, muitas vezes hipertrofia as vantagens do megaevento e invisibiliza os impactos negativos que os eventos podem legar ao país. No estudo teórico realizado pelo grupo sobre o tema, foram identificados uma série de impactos relegados pelos governos na preparação do evento, como uma pauta secundária. Considerar a importância dos impactos urbanísticos, econômicos e jurídicos, no entanto, deve integrar o processo de planejamento de um megaevento esportivo e, por óbvio, por tratar-se de um evento organizado por uma instituição privada, compete ao poder público pautar o tema e procurar minimizar os impactos em atenção ao interesse da coletividade.

1.1. IMPACTOS URBANÍSTICOS

Como impactos urbanísticos importantes, é possível apontar que os megaeventos esportivos provocam um aumento de pólos geradores de tráfego, não apenas com a construção, reforma e ampliação de estádios, arenas e outros equipamentos para sediar o evento, mas também com a expansão do parque hoteleiro das cidades-sede e com a construção de equipamentos para alojamento de atletas. Na maior parte dos casos, observa-se ainda a construção, abertura e ampliação de vias para suportar o tráfego gerado pelo evento e melhorar a mobilidade urbana. Em função do grande fluxo de passageiros, a FIFA exige a melhoria da infra-estrutura e o aumento da capacidade de aeroportos e metrô. Muitas vezes, o megaevento demanda obras urbanísticas que, pelo Plano Diretor, não seriam as mais urgentes para a cidade, invertendo as prioridades estabelecidas pelo processo de planejamento urbano. Observa-se também com preocupação a sobrecarga da infra-estrutura de drenagem pluvial, de esgotos, de fornecimento de água e de energia. Para garantir a acessibilidade universal, uma série de adaptações são necessárias, mas em alguns casos, os

padrões de acessibilidade estabelecidos pela FIFA são padrões inferiores às Normas Técnicas Brasileiras de acessibilidade.

Um megaevento esportivo implica a necessidade de melhoramentos em iluminação pública, pavimentação de calçadas deterioradas e a substituição de mobiliário urbano sucateado e depredado. Todas essas obras e intervenções, muitas vezes acarretam alterações na paisagem urbana. Essas alterações podem ser positivas ou, ao contrário, representarem grave violação do “direito à paisagem”.

Finalmente, registre-se a impressionante valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos nos períodos que antecedem os megaeventos esportivos. Em função da Copa do mundo, o Brasil está vivendo uma bolha especulativa que encarece o preço dos terrenos nas cidades como um todo.

1.2. IMPACTOS ECONÔMICOS

Os megaeventos esportivos produzem impactos profundos na economia dos locais onde se realiza. A Fundação Getúlio Vargas, em parceria com a Ernst & Young, desenvolveu um modelo de Insumo-Produto Estendido, baseado na Matriz Insumo-Produto (MIP) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O modelo ‘representa a economia brasileira por meio de 55 atividades econômicas, 110 categorias de produtos e 10 perfis de renda/consumo da população, e permite estimar os impactos totais (diretos, indiretos e induzidos) das atividades relacionadas à Copa sobre a produção nacional, emprego, renda, consumo e arrecadação tributária’. O modelo projeta que os investimentos em atividades relativas à Copa poderão ser quintuplicados, e disponibiliza números impressionantes:

“Além dos gastos de R\$ 22,46 bilhões no Brasil relacionados à Copa para garantir a infraestrutura, e a organização, a competição deverá injetar, adicionalmente, R\$ 112,79 bilhões na economia brasileira, com a produção em cadeia de efeitos indiretos e induzidos. No total, o País movimentará R\$ 142,39 bilhões adicionais no período 2010-2014, gerando 3,63 milhões de empregos-ano e R\$ 63,48 bilhões de renda para a população, o que vai impactar, inevitavelmente,

te, o mercado de consumo interno. Essa produção também deverá ocasionar uma arrecadação tributária adicional de R\$ 18,13 bilhões aos cofres de municípios, estados e federação. O impacto direto da Copa do Mundo no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro é estimado em R\$ 64,5 bilhões para o período 2010-2014 – valor que corresponde a 2,17% do valor estimado do PIB para 2010, de R\$ 2,9 trilhões. (...) Os setores mais beneficiados pela Copa do Mundo serão os de construção civil, alimentos e bebidas, serviços prestados às empresas, serviços de utilidade pública (eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana) e serviços de informação. Em conjunto, todas essas áreas deverão ter sua produção aumentada em R\$ 50,18 bilhões (ERNST & YOUNG e FGV, 2011).”

De acordo com este estudo, as cidades sede devem receber investimentos de R\$ 14,54 bilhões, o que vai impactar os PIBs municipais em R\$ 7,18 bilhões, conforme demonstra a tabela abaixo (ERNST & YOUNG e FGV, 2011).

| Cidade (estádio) | R\$ 1.000.000,00 | | |
|-----------------------------|--------------------|--------------------|--------------------------------|
| | Impacto PIB direto | PIB municipal 2010 | Impacto direto % Pib municipal |
| Fortaleza (Castelão) | 430,00 | 32.490,30 | 1,40% |
| Natal (Cidade das Dunas) | 758,60 | 10.650,70 | 7,11% |
| Recife (Cidade Copa) | 378,70 | 27.504,10 | 1,40% |
| Salvador (Fonte Nova) | 625,70 | 35.481,40 | 1,80% |
| Manaus (Vivaldão) | 664,50 | 45.672,60 | 1,50% |
| Cuiabá (Verdão) | 597,30 | 10.489,10 | 5,70% |
| Brasília (Estádio Nacional) | 606,90 | 132.601,90 | 0,50% |
| Belo Horizonte (Mineirão) | 717,40 | 50.724,60 | 1,40% |
| Rio de Janeiro (Maracanã) | 987,40 | 185.270,80 | 0,50% |
| São Paulo (Morumbi) | 723,30 | 424.826,00 | 0,20% |
| Curitiba (Arena da Baixada) | 343,20 | 50.169,30 | 0,70% |
| Porto Alegre (Beira Rio) | 339,30 | 44.385,00 | 0,80% |

Tabela 1 – Copa 2014: impacto econômico nas cidades-sede

A discussão em torno dos impactos econômicos traz à tona a sustentabilidade das cidades e a repercussão do legado da Copa. No estudo

em questão, ‘assegurar o desempenho para o desenvolvimento sustentável nesse tipo de competição global significa contribuir para a redução de custos sociais e ambientais, de ineficiências e desperdícios, além de colaborar para maior integração com a sociedade e com o desenvolvimento contínuo das pessoas, das comunidades e dos relacionamentos entre a sociedade e o meio ambiente’. O estudo segue critérios adotados pela United Nations Environment Programme (Unep), que leva em conta as dimensões econômicas, sociais e ambientais, integradas para vencer os desafios em seis áreas prioritárias: mudanças climáticas, desastres e conflitos, manejo de ecossistema, governança do meio ambiente, substâncias perigosas e eficiência do uso de recursos naturais. Quanto ao aproveitamento do legado, é ressaltada a capacidade de cada país de gerenciá-lo (ERNST & YOUNG e FGV, 2011).

1.3. IMPACTOS JURÍDICOS

Uma das questões que mais chama atenção no processo de preparação de um megaevento esportivo são os impactos jurídicos gerados no país e nas cidades-sede. No Brasil, já foram anunciadas alterações formais no Estatuto do Torcedor (lei 12.299/10) para permitir a venda de bebidas alcoólicas nos estádios²; foi alterado o regime de licitações brasileiro, com a adoção de um “Regime Diferenciado de Contratações” para a Copa das Confederações, a Copa de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 (lei 12.462/11). Além disto, tem-se observado um processo de inobservância de várias outras leis importantes como é o caso do Estatuto da Cidade (lei 10.257/11) e as diretrizes estabelecidas para a Política urbana no Brasil e, nas cidades-sede, uma relativização do Plano Diretor.

2 Note-se que a cerveja Budweiser é uma das patrocinadoras da Copa de 2014.

2. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE PREPARAÇÃO DA COPA DO MUNDO EM PORTO ALEGRE À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE

A título de estudo de caso, apresentamos aqui uma análise realizada no município de Porto Alegre sobre a preparação da Copa de 2014 em face às diretrizes do Estatuto da Cidade. As diretrizes da política urbana foram estabelecidas no artigo 2º da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) e as mesmas são importantes como instrumento de avaliação da aplicação dos instrumentos da política urbana, já que a Constituição Federal estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal conforme (de acordo) com as diretrizes gerais fixadas em lei. As diretrizes têm como objetivo o equilíbrio e não o crescimento urbano. Este deverá respeitar os limites da sustentabilidade, tanto em termos de padrões de produção e consumo, quanto em expansão urbana (DALLARI, 2003, p. 52 e 55). A inobservância das diretrizes, na esfera pública ou privada, acarreta a inconstitucionalidade do ato praticado.

O Estatuto da Cidade traz um inovador programa de Reforma Urbana nas diretrizes do artigo 2º, mas aqui serão analisadas apenas as diretrizes aplicáveis ao estudo de caso.

2.1. COOPERAÇÃO

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

Essa diretriz complementa a diretriz anterior, que trata da gestão democrática, onde a iniciativa privada e os demais setores da sociedade atuam na cooperação através da participação da população e de associações representativas de diversos segmentos da sociedade, para atender ao interesse social geral. Observe-se que a esfera pública não se restringe à esfera estatal, *e a esfera privada soma-se a esta* (MATTOS, 2002, pág. 89). Neste contexto, o chamamento à cooperação é feito à esfera pública, que

engloba a estatal e a privada, o que consolida a democracia participativa. O Estatuto introduz a obrigatoriedade da participação popular na definição da política urbana (FRANCISCO, 2001, pag. 39).

Em relação à cooperação entre os governos, nenhuma política pública deve existir isoladamente, devendo coordenar-se com a política geral do Estado e com as demais políticas setoriais. Nesta linha, um dos aspectos da política urbana é a coordenação externa, que é a maneira pela qual deve compatibilizar-se com as demais políticas. Para tanto, através de um sistema de racionalidade decisória, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que as normas e decisões em matéria urbanística têm sua validade condicionada à obediência a normas de maior abrangência tanto no sentido territorial, onde a política espacial da cidade deve ser compatibilizada com a política nacional de ordenação do território, quanto no sentido temático, onde a política espacial da cidade deve adequar-se a uma política genérica de desenvolvimento. Para isso, a Constituição instituiu alguns instrumentos básicos de estruturação e de execução (DALLARI, 2003, pag. 50).

Os instrumentos de estruturação compreendem os planos que definem os objetivos da política urbana e têm como instrumento maior o planejamento (tratado na próxima diretriz), que articula competências federais, estaduais e municipais. O planejamento em geral é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, mas os planos municipais são determinantes para o setor privado. Os instrumentos de execução são formados por institutos como a imposição de parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo, a desapropriação para fins de reforma urbana, o usucapião especial de imóvel urbano, a concessão de uso, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, arts. 174, § 1º; 21, IX e XX; 25, § 3º; 182, § 2º, § 4º, I, II e III e 183, § 1º (DALLARI, 2003, pag. 50).

Essa diretriz integra a oferta de serviços públicos e de equipamentos urbanos na elaboração da política urbana, afastando a tão comum compartimentalização e segmentação dessas questões no planejamento municipal, que ocasionou tantos males às cidades (FRANCISCO, 2001, pag. 44).

Essa diretriz encontra na preparação de Porto Alegre para a Copa uma estrutura governamental criada *ad hoc*, onde entidades governamentais e civis operam para a realização do evento. O Comitê Organizador Sede - Porto Alegre 2014, organizado pela SECOPA, promove a

participação da sociedade através de suas entidades representativas. As sete câmaras temáticas têm como propósito o diálogo com as câmaras nacionais e o Comitê Organizador Local, no Rio de Janeiro. A SECOPA será dissolvida após a ocorrência dos jogos (SECOPA, 2011).

A principal dúvida em relação a essa diretriz diz respeito a qual interesse social será atendido com a urbanização pretendida para a hospedagem da Copa, ou seja, quem sai lucrando com os jogos. Em geral, o brasileiro, amante do futebol, tem uma pré-concepção positiva a respeito da ocorrência dos jogos, tendendo a uma permissividade quanto a qualquer fato que os envolva. Já as pessoas atingidas por despejos certamente terão um posicionamento diferente, assim como as pessoas que têm a informação de como esse processo de urbanização está se dando, a quais interesses serve e quem realmente lucra com ele.

As exigências das federações esportivas para que os países possam sediar megaeventos esportivos têm gerado lucros exorbitantes para a FIFA (Fédération Internationale de Football Association), o COI (Comitê Olímpico Internacional) e os patrocinadores. Os grandes eventos esportivos têm sido financiados com o dinheiro público para proporcionar lucro privado, pois os patrocinadores recebem os benefícios e os governos assumem os riscos, gastando fortunas inacreditáveis em um cenário de risco e/ou pobreza para construir uma megaestrutura para hospedar os jogos, que normalmente é subutilizada ou abandonada depois. As informações sobre a organização da Copa não são transparentes, e os órgãos organizadores possuem mecanismos que os eximem completamente de qualquer responsabilidade, que acaba por recair sobre os governos (GAFFNEY, 2011a; FIFA, 2011). Fatores típicos do neoliberalismo, como a valorização do cidadão pela sua capacidade de pagar por segurança, educação e transporte, e a privatização do espaço público, estão presentes nesses eventos (GAFFNEY, 2011b).

Apesar de o cenário urbano porto-alegrense apresentar situações onde a carência reclama ações que beiram o filantropismo e onde *qualquer* benefício decorrente da Copa é, evidentemente, bem vindo, não se pode ignorar que a implantação da infra-estrutura para hospedar a Copa pode provocar distorções graves (que podem ser provocadas em função, por exemplo, dos despejos que sejam efetuados violando o Direito à Moradia) no atendimento do interesse social. Em seu favor, urge lançar um olhar atento aos acontecimentos e atuar onde for possível.

2.2. DIREITO AO PLANEJAMENTO

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

Historicamente, o poder público brasileiro reservou a área da periferia da cidade aos loteamentos e conjuntos habitacionais populares construídos pelo Estado, com um custo social elevado devido à falta de infra-estrutura e à carência de serviços. Isso resultou em um padrão descontínuo, rarefeito e antieconômico de ocupação do solo, de natureza predatória ao meio-ambiente (OSÓRIO, 2002, pág. 73). Esse *modus operandi*, ainda presente na política urbana brasileira, tem fortes repercussões no mercado imobiliário, que é moldado por esta tendência. Em decorrência, observam-se zonas com loteamentos populares que surgem rapidamente e formam cinturões de miséria segregados em torno das concentrações urbanas, ou a rápida deterioração de zonas onde o poder público consolidou loteamentos irregulares recentes.

O enfrentamento deste problema faz surgir algumas indagações de caráter prático, sob o ponto de vista do urbanista público: ao implantar um loteamento popular, onde localizar as pessoas de menos renda? Como fazer para que o mercado imobiliário ceda espaços infra-estruturados aos loteamentos populares? Como já vimos, compreende-se função social da cidade como a garantia de um feixe de direitos como moradia, educação, circulação, saúde, cultura, lazer, etc. Como o espaço da cidade é objeto de parcelamento público e privado, a política urbana deve viabilizar a função social da cidade como um todo e para as partes que a compõem. Isso é feito através da ordenação do uso do solo, sem a qual o crescimento da cidade torna-se desordenado e distorcido (DALLARI, 2003, pág. 54) e ameaça a sustentabilidade da cidade, o que normalmente a transforma em um lugar perigoso e insalubre para a geração presente e para as futuras, e um poderoso agente de degradação do meio-ambiente, obrigando que haja, por parte da esfera pública, muito mais ações de correção do que de prevenção.

Neste contexto, a política urbana apresenta-se indispensável para implantar a ordem urbanística que vai permitir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. A ordem urbanística tem como primeiro sentido o de *ordenamento*, como um conjunto orgânico de normas de ordem pública que vinculam a atuação individual na cidade. O segundo sentido é de busca de um *estado de equilíbrio*, ou *sustentabilidade*, cuja preservação envolve e obriga a todos (DALLARI, 2003, pág. 55).

O planejamento é um princípio instrumental que permite ao poder público desenvolver sua ação urbanística, através do planejamento geral do Estado no planejamento do desenvolvimento, o que engloba planos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social, no planejamento ambiental através do zoneamento ambiental e no planejamento orçamentário do Estado através do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, conforme dispõe a Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) em seu art. 4º, I, II, III, 'c', 'd', 'e', 'g' e 'h'. O instrumento da ação urbanística de particulares são os planos urbanísticos, consubstanciados no plano diretor e na disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo, de acordo com a Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) art. 4º, III, 'a' e 'b'. Os planos urbanísticos legitimam a ação urbanística do Estado (DALLARI, 2003, pág. 56).

Em relação à Copa de 2014, o planejamento tem ficado refém deste grande evento, ao invés de usá-lo para mudar a cidade (GAFFNEY, 2011a). A cidade que abriga um megaevento deve estar equipada com infra-estrutura de transportes, hoteleira, etc. (GAFFNEY, 2011b).

Raquel Rolnik, urbanista brasileira que é relatora especial para o direito à moradia adequada junto ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, afirma que na construção dessa infra-estrutura, comumente ocorre o despejo de famílias situadas em loteamentos informais, porque é mais barato pagar a um posseiro do que a um proprietário. Acontece que o direito de moradia não é um direito de posse, é um direito humano. A autora relata que recebeu denúncias a respeito de despejos, provindas inclusive de Defensorias Públicas e Ministérios Públicos. As violações podem ser divididas em dois grandes grupos: primeiro, em relação à falta de transparência, direito à informação e à participação. A falta de transparência faz com que a maioria das comunidades desconheça os projetos antes de serem removidas, não há fóruns de discussão dos projetos,

informações sobre os pagamentos (cheques-despejo), que normalmente são ínfimos, nem apresentação de alternativas à remoção. Direitos que compõem o direito à moradia, como o direito à informação, à transparência e à participação da comunidade atingida, têm sido sistematicamente violados. O segundo grupo de violações diz respeito às alternativas às desapropriações: segundo o Direito de Moradia, ou deve-se esgotar as possibilidades que visem evitar a remoção, ou minimizar o número de remoções. Não sendo possível, o desapropriado deve ter alternativas para que possa escolher, ao invés de ser imposta uma solução. Porque vai ocorrer um megaevento, não quer dizer que deva haver a suspensão de direitos humanos, ambientais, etc., dando surgimento a uma espécie de Estado de exceção ou de emergência em função de guerra ou desastre. O que tem acontecido se aproxima cada vez mais desse estado de exceção, como vimos (ROLNIK, 2011). Em Porto Alegre, historicamente, o planejamento da cidade formal tem um processo de constituição lento e burocratizado, incompreensível ao leigo e muito trabalhoso ao especialista³. Em função dos jogos, inúmeros projetos urbanísticos e imobiliários surgiram, e, sob a justificativa de embelezar a cidade para a Copa, propunham mudanças das regras urbanísticas tradicionalmente utilizadas na cidade, como, por exemplo, a implantação de prédios de 33 andares na orla do Rio Guaíba, até hoje utilizada somente para o lazer dos moradores da cidade.

Oficialmente, houve aparentemente um direcionamento no sentido de aproveitar as verbas que serão destinadas à COPA de 2014 para 'realizar desenvolvimento e transformações de que a cidade tanto necessita' (SECOA, 2011). Em Porto Alegre, há previsão de desapropriação em 6 das 10 obras que serão realizadas, e previsão de reassentamento em 2 delas: na Avenida Tronco (Vila Tronco), e na Avenida Severo Dullius (Vilas Dique e Nazaré). As obras da Avenida Tronco são consideradas as de maior relevância no conjunto de obras a serem concluídas até 2014. Será construída em uma área de grande vulnerabilidade social, o Complexo de vilas da Grande Cruzeiro. Neste ponto, poder-se-ia considerar que o cumprimento dessa diretriz no caso da Vila Tronco seria através de uma ação para corrigir uma *distorção de crescimento urbano*, mas existe uma preocupação com a maneira como as desapropriações estão sendo

3 A aprovação de loteamentos é antecedida pela aprovação de vários estudos e projetos. Para aprofundar, consultar os Manuais em <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/CTAAPS/default.htm>.

conduzidas, pois os valores oferecidos aos posseiros são ínfimos. A área é próxima ao Centro de Porto Alegre e bem estruturada em relação à mobilidade urbana. Segundo as negociações recentes, seus posseiros não vão receber o suficiente na desapropriação - o que constitui um desrespeito ao seu Direito de Moradia - para poderem se situar em um local com semelhantes facilidades. Em razão disso, outra observação a ser feita sobre essa diretriz é que a *distribuição espacial* a ser feita dessa população a ser praticamente expulsa das casas situadas na Vila Tronco tende a se restringir a lugares longínquos e não tão bem servidos de infra-estrutura urbana, o que vai ser mais um desrespeito ao Direito de Moradia dessa parcela da população.

Por fim, em relação ao *planejamento das atividades econômicas*, resta comentar sobre as isenções fiscais que foram concedidas em termos de ISSQN e de ICMS, os dois impostos sobre a produção que mais arrecadam no Brasil. A receita de ISSQN e a receita de ICMS que vai deixar de ser arrecadada vai somar milhões de reais. Inicialmente, fica a dúvida se esse dinheiro não seria melhor empregado para incrementar as atividades econômicas do município e também 'realizar o desenvolvimento e transformações de que a cidade tanto necessita' preconizados pela SE-COPA. Outra dúvida é em relação ao porquê de se conceder a benesse da isenção, pois a decisão do local da realização da Copa já havia acontecido muito antes de ser concedida a isenção e dificilmente alguém deixaria de entrar em alguma licitação de obras da Copa em função da cobrança desses impostos.

2.3. CONTROLE PREVENTIVO DO USO DO SOLO

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: Antônio

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;*
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;*
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;*

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

O inciso VI do art. 2º do Estatuto da Cidade contém efeitos perversos da urbanização que a ordenação do uso e ocupação do solo a cargo do município deve evitar, preconizando, segundo José Afonso da Silva, ‘uma estrutura mais orgânica para as cidades, mediante a aplicação de instrumentos legais de controle do uso e da ocupação do solo - com o quê se procura uma desejável e adequada densidade populacional e das edificações nos aglomerados urbanos’ (SILVA, 2008, pag. 239).

O item ‘a’ determina que o imóvel urbano não seja utilizado inadequadamente, ou seja, que não haja um uso em desacordo com o que estipula o plano de zoneamento de uso contido no plano diretor da cidade, pois as diversas áreas da cidade estão dedicadas ao exercício de funções urbanas elementares e específicas (muitas vezes incompatíveis entre si, como uma zona de interesse turístico junto a um depósito de lixo, ou uma casa noturna junto a um hospital, etc.), com o objetivo de proteger o bem-estar da população. O zoneamento de uso destina-se a colocar as diversas atividades em um local adequado, inclusive as atividades incômodas (SILVA, 2008, pag. 242). Nesta linha, o inciso ‘b’ do mesmo artigo refere-se ao impedimento da proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes. O zoneamento de uso consiste em uma manifestação concreta do planejamento urbanístico, abrangendo um conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, conformando-os aos princípios da função social. Essa natureza do zoneamento decorre não tanto do poder de polícia, mas da faculdade que se reconhece ao poder público de intervir, por ação direta, na ordem econômica e social, na propriedade e no direito de construir, condicionando-os à sua função social, porque restritos ao interesse público⁴. Os diversos tipos de uso (residencial, comercial, industrial, etc.) e suas combinações causam a intensidade de uso, o que determina a densidade de população (SILVA, 2008, pag. 245). Esta, por sua vez, estabelece a infra-estrutura necessária para que as atividades possam se operacionalizar e desenvolver.

4 Jurisprudência: TJSP, re. Des. Durval Pacheco de Matos, RDA 65/161; rel. Des. Alves Braga, RT 490490/66 e RT 270/169; TASP, rel. Juiz Acácio Rebouças, RT 281/642; rel. Juiz J. Cavalcanti Silva, RT 272/598; STF, 1ª T., rel. Min. Luiz Gallotti, RT 348/586.

Se a infra-estrutura já está consolidada, a letra 'c' da diretriz VI preconiza que não seja efetuado o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana, pois o uso além da capacidade pode ocasionar uma sobrecarga dessa infra-estrutura, ocasionando problemas aos futuros usuários.

A letra 'd' trata sobre vedação da instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente. Está diretamente relacionada à letra 'c', pois indica que a instalação de uma atividade de grande porte deve ser acompanhada de um *upgrade* da infra-estrutura, de forma a atender adequadamente os futuros usuários. O desatendimento da diretriz contida nesta norma acarretaria problemas como no caso da construção de um *shopping center* no Cais do Porto ou na rodoviária de Porto Alegre sem previsão de melhorias na infra-estrutura. A localização atual da rodoviária de Porto Alegre causa transtornos, pois está em um dos nós viários mais importantes que dão acesso à cidade, e o fluxo de ônibus municipais corta o fluxo dos que querem sair da cidade. Esta problemática seria facilmente resolvida se fosse realocada para quaisquer dos diversos e enormes terrenos adjacentes onde se localizam pavilhões de depósitos, muitos abandonados e à mercê da ocupação informal, o que também viria de encontro com a letra 'f' da diretriz VI, pois evitaria a deterioração das áreas urbanizadas na medida em que estaria dando um novo e importante uso para uma área estagnada da cidade. Na linha dessas diretrizes, as ocupações informais já estabelecidas nesses locais centrais poderiam ser realocadas em alguns dos diversos edifícios abandonados que se localizam no Centro de Porto Alegre, ganhando essas pessoas em qualidade de vida e, conseqüentemente, em oportunidades.

A retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização é focada pela letra 'e' e diz respeito à observação da função social da propriedade, dispondo de instrumentos de concretização como o IPTU progressivo, não sendo mais uma norma de ordem programática. Como exemplo para essa diretriz, poder-se-ia citar os mesmos galpões abandonados que estão sem utilidade alguma senão, dentre outras causas, a especulação imobiliária.

Por fim, a letra 'g' determina que a ordenação e controle do uso do solo evitem a poluição e a degradação ambiental, em respeito à sustentabilidade da cidade quanto ao meio-ambiente, preservando-a para as

gerações presentes e futuras. Entendemos que todos estes aspectos poderiam ser melhor trabalhados no processo de preparação da Copa, pois se não são contemplados na execução das obras, acabarão produzindo exatamente os efeitos que se pretende evitar.

2.4. PRODUÇÃO E CONSUMO SUSTENTÁVEIS

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

Mais uma vez o Estatuto da Cidade remete aos cuidados que a cidade deve ter com o meio ambiente. Uma cidade deve pensar em desenvolvimento e crescimento, mas sempre de acordo com os limites da sustentabilidade ambiental.

Os cidadãos necessitam de um mínimo para sobreviver com qualidade de vida em um meio urbano adequado, o saneamento básico e a coleta de lixo adequada contribuem para isso.

Para Granziera, “*A questão da sustentabilidade, assim, coloca-se sobre o tripé da economia, sociedade e meio ambiente, que devam estar equilibrados. E cabe ao Poder Público [...] compatibilizar o desenvolvimento econômico, com a proteção do ambiente (...)*”. (GRAZIERA. 2007. Pág. 181)

De igual maneira a Copa do Mundo nos traz uma reflexão com relação aos padrões de produção e consumo da população, pois por se tratar de um megaevento, estes padrões só tendem a aumentar em larga escala. Devem ser analisados os impactos que as obras terão também com as matérias primas utilizadas e com os resíduos gerados.

Os questionamentos que emergem são: a cidade de Porto Alegre está preparada para realização de um evento deste porte? Todos os cuidados com relação ao meio ambiente foram tomados para a realização das obras? E com relação à recepção dos turistas, a cidade está ecologicamente preparada para recebê-los? E após o evento, que cuidados com meio ambiente estão sendo planejados?

Faz-se necessário a realização de políticas públicas que assegurem a realização da Copa do Mundo sem degradar o ambiente em que

vivemos, devendo observar-se estrito controle das devidas licenças para a realização das obras, em nosso entendimento com o mesmo rigor tradicionalmente aplicado em Porto Alegre.

2.5. POLÍTICA ECONÔMICA E INTERESSE COLETIVO

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

O inciso X do art. 2º do Estatuto da Cidade apresenta uma diretriz geral de política urbana que visa uma justa distribuição de benefícios e prejuízos causados pelo processo de urbanização, de forma que os diversos instrumentos que o Poder Público dispõe para gerir o desenvolvimento urbano devem ser utilizados de maneira a atender equanimente toda a população. A Administração Pública tem, portanto, que destinar a maior parte de seus instrumentos para as áreas mais necessitadas na cidade, não sendo justo que dirija, por exemplo, uma parcela maior do seu orçamento para regiões já bem dotadas de infra-estrutura. Assim, deve, fundamentalmente, respeitar a primazia do interesse público sobre o interesse de uma parcela pequena da população.

Partindo para o foco do nosso estudo, vê-se que esta diretriz não vem sendo satisfatoriamente atendida na preparação de Porto Alegre para a Copa do Mundo de 2014. É nítido que, em razão deste megaevento, as atenções do Poder Público estão voltadas para as obras necessárias para a sua realização, sendo os instrumentos utilizados em privilégio da Copa, sem importar a real necessidade e aproveitamento da população. A nosso ver, contrariando a diretriz em análise, o elemento norteador para a aplicação dos instrumentos urbanos em Porto Alegre, neste momento histórico, é, especificamente, a Copa do Mundo, e não o interesse da coletividade.

Ressalta-se, porém, que a Copa do Mundo permite um aproveitamento de recursos que, sem este megaevento, possivelmente não estariam disponíveis para o município, eis que garante condições políticas e sociais que possibilitam a captação de valores para tais inves-

timentos. A Copa é, portanto, um importante catalisador de recursos e viabilizador de obras já previstas e, em boa medida, benéficas para o município, ainda que sem a realização do megaevento dificilmente tais obras pudessem ser reputadas como prioritárias para o bem-estar geral da população porto alegreense.

2.6. RECUPERAÇÃO DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

As diretrizes IX e XI serão analisadas em conjunto.

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

O desenvolvimento sustentável, como princípio norteador, impõe que o processo de urbanização tenha a função de elevar a qualidade de vida de todos que vivem na cidade, rompendo a presente lógica de exclusão e de segregação social (SAULE JÚNIOR, apud MATTOS, 2002). A distribuição justa dos encargos e dos benefícios do processo de urbanização representa o reconhecimento do princípio da diferença (igualdade distributiva de Rawls) na apropriação do espaço urbano. Essa distribuição pode ser substanciada no financiamento de novos espaços e equipamentos públicos e coletivos, a serem implantados especialmente em áreas com carência estrutural, como resultado da aplicação de instrumentos de captação da valorização decorrente dos investimentos públicos (OSÓRIO, 2000, pág. 74).

O Estatuto da Cidade e o plano diretor de diversas cidades estabelecem mecanismos que permitem devolver à coletividade, através do Poder Público, a valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos efetuados na infra-estrutura urbana, como por exemplo, a Contribuição de Melhoria, o Solo Criado, as Operações Consorciadas (OSÓRIO, 2000, pág. 73). A Contribuição de Melhoria é um tributo, regida pelo Direito Tributário. Tem como finalidade fiscal a arrecadação de receita aos cofres públicos, e uma de suas finalidades extra-fiscais é a recuperação do investimento do poder público que tenha resultado em valorização de imóveis.

Qualquer imposto sobre a propriedade em geral e, particularmente, sobre o valor da terra, é uma forma de captura de *plusvalias*. Qualquer ferramenta de planificação que tenha como finalidade a redistribuição dos aumentos de valor do solo se aplica à idéia de captura de *plusvalias* (SMOLKA e AMBORSKY, 2000; ARRIAGADA e SIMIONE, 2000, FURTADO, 2000). A Recuperação de *Plusvalias* diz respeito ao processo pelo qual o incremento do valor da terra é total ou parcialmente recuperado pelo setor público, através de tributos ou melhorias locais para o benefício da comunidade. Normalmente esse incremento decorre de ações do setor público (pela concessão de autorização para o desenvolvimento de usos do solo e densidades específicas ou por obras de infra-estrutura urbana) ou por força do mercado imobiliário, e raramente é provocado pelos proprietários dos terrenos, diretamente. A insuficiência crônica na oferta de terra servida, a urbanização da pobreza e o hiato entre a base fiscal e as necessidades sociais tendem a tornar muito alto o efeito da provisão de serviços de infra-estrutura urbana sobre a valorização da terra (SMOLKA e AMBORSKY, 2000). Comparando as alternativas de cobrança de *plusvalias* que são centradas em obras com as que se restringem a alterações normativas do uso do solo, há indicações de que apontam para uma maior viabilidade do segundo tipo, pois podem desenhar-se *ad-hoc* e existe o consenso sobre a necessidade de que os instrumentos de planificação urbana devam internalizar externalidades⁵. Justifica-se a cobrança de *plusvalias* para obras públicas somente em zonas que possuem capacidade de efetuar o pagamento (FURTADO, 1997; CÁCERES e SABATINI⁶ apud ARRIAGADA e SIMIONE, 2002).

5 Uma externalidade se produz sempre que uma pessoa ou empresa realiza uma atividade que afeta o bem-estar de outros que não participam dessa atividade, sem pagar nem receber compensação por essa afetação. As externalidades podem ser positivas ou negativas, de acordo com o seu efeito. As externalidades positivas levam os mercados a produzir quantidades (no ponto de equilíbrio entre oferta e demanda de serviços) inferiores às socialmente desejáveis e vice-versa. Internalizar uma externalidade significa alterar os incentivos individuais de maneira que os agentes econômicos levem em conta os efeitos externos de suas ações. Por exemplo, o governo pode internalizar uma externalidade positiva através de subsídios, para aumentar a quantidade de equilíbrio até a quantidade socialmente desejável (FATÁS, 2003).

6 Cáceres, Gonzalo & Francisco Sabatini (1998) Chile neoliberal sin instrumentos de recuperación de plusvalías: viejas y nuevas experiencias en Santiago. Documentos serie azul No 23, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Os preceitos legais em nível nacional que autorizam uma contribuição ou taxa de valorização a ser usada para permitir ao setor público a captura do incremento do valor da terra associado ao investimento público, estão presentes em quase todos os países latino-americanos (SMOLKA e AMBORSKI, 2000). No Brasil, essa captura de valor é parcialmente efetuada através da contribuição de melhoria, que foi introduzida na Constituição Federal em 1934. De acordo com a legislação brasileira, esse tributo tem como **limite total o custo da obra e como limite individual a mais-valia imobiliária decorrente da obra**. Em função disso, a contribuição de melhoria somente pode ser instituída no Brasil para cobrir o custo da obra que valorizou os imóveis e não para captar a mais-valia imobiliária, a qual pode ultrapassar a despesa incorrida na implantação da obra (CALMON, 2003). Portanto, a Contribuição de Melhoria é um tributo destinado a assegurar ao erário público apenas *parte* da valorização alcançada pela propriedade em decorrência da obra pública, independente de ato do proprietário.

Em 2001, dos 4885 municípios brasileiros, aproximadamente 23% que apresentaram seus dados financeiros à Secretaria do Tesouro Nacional tiveram receitas parcas provenientes de contribuições de melhoria (BRASIL, 2002). Em 2009, esse percentual caiu para 21%, para um cálculo efetuado entre os 5.439 municípios que apresentaram seus dados à Secretaria do Tesouro Nacional, e a receita arrecadada com esse tributo foi de 0,4% do total da receita tributária municipal arrecadada no período (STN, 2011). É um tributo subutilizado, com possibilidades de crescimento de arrecadação. Em Porto Alegre, a Contribuição de Melhoria ainda não foi instituída. O pouco uso desse tributo deve-se à dificuldade da individuação dos valores-limites do cálculo de apropriação da valorização provocada pela obra. Outra dificuldade é o temor da antipatia pública que têm os políticos municipais de instituírem mais um tributo ao já muito onerado bolso do contribuinte, que é seu eleitor.

A valorização do preço da terra decorrente dos investimentos públicos transforma-se em elemento de segregação e gentrificação, pois cria um padrão urbanístico que o detentor de menos renda não tem mais a capacidade de acompanhar (OSÓRIO, 2000 pág. 73). No caso brasileiro, o anúncio da realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas geraram um forte incremento de preços no mercado de solo urbano, em um processo perverso para o conjunto da população. Esse processo imobiliário e de

valorização do solo urbano, de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade, poderia ser visto como uma possível fonte de recursos importantes para o enfrentamento dos problemas sociais decorrentes do próprio megaevento. Se a valorização imobiliária fosse recuperada, ainda que parcialmente, em benefício da coletividade, seria possível propor o direcionamento de recursos para o desenvolvimento urbano de zonas pobres atingidas pelos impactos da Copa e medidas como esta, infelizmente, não estão sendo tomadas.

O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis, de competência municipal e instituído em Porto Alegre, é o único que faz a recuperação da valorização imobiliária decorrente de qualquer obra de urbanismo em Porto Alegre, pois quando os imóveis são vendidos, o imposto tem como base de cálculo o valor de mercado, ou seja, o valor da venda do bem, que inclui a valorização imobiliária decorrente de obras públicas. O Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana, por sua vez, só adquire algum caráter de recuperação de *plusvalias* quando é feita a renovação da Planta de Valores. Mesmo assim, por diversos motivos, a Planta de Valores não apresenta 100% do valor de mercado, e nem é recomendável que seja assim. Em estudo efetuado em franjas urbanas, que são locais de novos loteamentos em lugares limítrofes com a zona rural, o preço dos terrenos chega a alcançar 300% após a implantação da infra-estrutura urbana, seja por agentes públicos ou privados (PERES, 2011).

Outros instrumentos de recuperação de *plusvalias* que poderiam ser utilizados neste momento de preparação da cidade para a Copa são as operações consorciadas (inciso VI do art. 33 do Estatuto da Cidade) e a outorga onerosa de uso (art. 29 do Estatuto da Cidade), mas também não se verificou movimento neste sentido nem no Gigante da Beira Rio, nem na Arena do Grêmio, o que representa a perda de uma oportunidade da cidade atender plenamente às diretrizes da política urbana que autorizam a recuperação de mais valias urbanas pelo poder público.

CONCLUSÕES

Os impactos urbanísticos, econômicos e jurídicos gerados pela preparação do Brasil para receber a Copa do Mundo são impactos muito

significativos e não podem ser negligenciados. Especialmente os impactos que fragilizam a ordem jurídica brasileira devem ser avaliados com muito cuidado. Em nosso entendimento, o processo de preparação das cidades brasileiras para sediar os megaeventos esportivos que se avizinham deve garantir que as parcerias público/privadas efetivadas a para a realização dos eventos respeitem conquistas jurídicas e políticas recentes.

As exigências da FIFA, aliadas à ineficiente gestão da administração pública, aos não raros casos de corrupção e à busca pelo lucro exorbitante das empresas privadas que se envolvem na preparação do megaevento esportivo acabam por “naturalizar” no imaginário coletivo uma série de regras excepcionais que deveriam ser percebidas como ilegítimas, por tudo aquilo que flexibilizam em relação às regras gerais válidas para as situações cotidianas e para o conjunto da população. Entendemos como conquistas jurídicas inegociáveis, por exemplo, a gestão democrática das cidades; a transparência e controle social dos gastos públicos e, finalmente (mas não menos importante), a supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

A reflexão sobre o caso de Porto Alegre demonstra que, neste ponto do percurso, as diretrizes estabelecidas para a política urbana pelo Estatuto da Cidade estão sendo, em boa medida, ignoradas, como se a Copa do Mundo fosse um evento à parte a justificar atos que não encontram respaldo na legislação. Se o poder público não for capaz de garantir o respeito às diretrizes da política urbana preconizadas pela Constituição Federal, a sociedade civil tem legitimidade para denunciar as irregularidades e cobrar o respeito à nova ordem jurídico-urbanística brasileira, especialmente agora que o Estatuto da Cidade comemora 10 anos de vigência.

REFERÊNCIAS

ARRIAGADA, Camilo; SIMIONE, Daniela. Acceso al Suelo, Impuestos Locales y Financiamiento del Desarrollo Urbano: el Caso de Santiago de Chile. **Lincoln Institute Research Report**. Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/708_simioni%20web%20paper%202.doc. Acesso em: 05 jul. 2003.

CALMON, Sacha N. C. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 6 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (coord.) *et all.* **Estatuto da Cidade**. (Comentários à Lei Federal 10.257/01). 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006

FIFA - Fédération Internationale de Football Association. **Regulations Brazil 2014**. Disponível em: <http://pt.fifa.com/worldcup/organisation/documents/index.html>. Acesso em: 23 jul. 2011.

FRANCISCO, Caramuru A. **Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; ERNST & YOUNG. **Brasil Sustentável: impactos socioeconômicos da Copa 2014**. ERNST & YOUNG, 2010. Disponível em http://www.sebrae.com.br/setor/textil-e-confeccoes/o-setor/mercado/Brazil_Sustentavel_Copa_do_Mundo_2014.pdf Acesso em 25 ago. 11.

FURTADO, Fernanda. **Instrumentos para la Recuperación de Plusvalías en América Latina**: Debilidad en la Implementación, Ambigüedad en la Interpretación. Lincoln Institute Research Report. Cabrige, MA, USA: Lincoln Institute of Land Policy: 1997.

FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim. Repensando las políticas de captura de plusvalías para América Latina. **Land Lines**. Cabrige, MA, USA: Lincoln Institute of Land Policy: maio 2000.

GAFFNEY a, Cristhopher. **Copa do mundo e olimpíada: investimento público, lucro privado.** Entrevistado por Fernando Vives. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/copa-do-mundo-e-olimpiada-investimento-publico-lucro-privado>. Acesso em: 04 ago. 2011.

GAFFNEY b, Cristhopher. **Copa do mundo e olimpíada: benefício para poucos.** Entrevistado por Fernando Vives. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/beneficio-para-poucos>. Acesso em: 04 ago. 2011.

MATTOS, Liana P. Capítulo I, Diretrizes Gerais, in MATTOS, Liana P. (Org.) **Estatuto da Cidade comentado.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. . Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MATTOS, Liana Portilho (Org.) Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Comentários ao Estatuto da Cidade. 2ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005

OSÓRIO, Leticia Marques, Diretrizes Gerais, in MATTOS, Liana P. (Org.) **Estatuto da Cidade comentado.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. O ESTADO DE SÃO PAULO. **Senado aprova regime diferenciado para licitações da Copa.**

PERES, Maria J. M. **Valorização imobiliária resultante de investimentos públicos em infra-estrutura urbana: um estudo na cidade de Porto Alegre.** Porto Alegre, 2004. Dissertação de mestrado em Engenharia. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Escola de Engenharia da UFRGS, ênfase em Gerência de serviços. Disponível em <http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/publicacoes/MariaJulianaMeneghettiPeres.pdf>. Acesso em 03/08/2011.

PEGORARO, Denise B., OLIVEIRA, Cléia B. H. e OBERRATHER, Andréa. **Uma proposta inovadora: operação urbana consorciada Lomba do Pinheiro – Porto Alegre.** Disponível em http://www.ibdu.org.br/imagens/UMA_PROP.PDF. Acesso em 03/08/2011.

REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL. N 43

SECOPA - Secretaria Extraordinária para a Copa do Mundo 2014. Disponível em http://www.secopaoa.com.br/default.php?p_secao=5. Acesso em 03/08/2011.

SMOLKA, Martim O., AMBORSKI, David. Captura de Mais-Valias para o Desenvolvimento Urbano: uma comparação inter-americana. I SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA, Porto Alegre. **Anais**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre e Lincoln Institute of Land Policy, 2000.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Estados e Municípios**. Disponível em http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp. Acesso em 03/08/2011.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanesca Buzelato. Direito Urbanístico. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.



4

AS MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013, O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS DE CIDADANIA NO BRASIL E O DIREITO À CIDADE.¹

The 2013 protests, the citizenship rights construction process in Brazil and the right to the city.

¹ Este artigo foi publicado originalmente em: ALFONSIN, B. M.; GOLDENFUM, F. P.; ROCHA, A.; SIUFI, B.; CAZANOVA, G. C.; RIBEIRO, L.; VIVIAN, M.; GUIMARAES, V. AS MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013, O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS DE CIDADANIA NO BRASIL E O DIREITO À CIDADE. <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200/11634>, v. 7, p. p.71-90-90, 2015.

RESUMO

O ARTIGO APRESENTA OS resultados da análise empreendida pelo Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico da Faculdade de Direito da FMP sobre as manifestações de rua ocorridas no Brasil em junho de 2013. O objeto de pesquisa foi estudado a partir do tripé analítico composto pelos eixos (i) manifestações de 2013, (II) processo histórico de construção dos direitos de cidadania no Brasil e (iii) direito à cidade. Procurando articular os elos entre conjuntura e estrutura, o estudo de caráter interdisciplinar conclui que as manifestações de 2013 não foram um episódio isolado na história do país, mas, pelo contrário, ocupam um lugar significativo no processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e, além disso, deixam significativo legado político, cultural e simbólico. Tais acontecimentos imbricam-se com a emergência do direito à cidade, compreendido como direito coletivo dos habitantes de territórios urbanos, como pauta de reivindicação de distintos movimentos sociais urbanos, atores sociais e sujeitos coletivos engajados na democratização dos bens materiais e simbólicos produzidos e vivenciados nas cidades.

Palavras-chave: Direito à Cidade. Cidadania. Manifestações. Funções sociais da cidade. Direitos fundamentais.

ABSTRACT

THE ARTICLE PRESENTS the results of the analysis undertaken by the Urban Law Research Group of FMP of the Law School about the street demonstrations that took place in Brazil in June 2013. The research subject was studied from the analytical tripod composed by the following axis: (i) 2013 riots, (II) historical process of citizenship rights construction in Brazil and (iii) the right to the city. Trying to articulate the links between conjuncture and structure, the interdisciplinary study concludes that the riots of 2013 were not an isolated episode in the history of the country, but in fact, occupies a significant place in the construction of citizenship rights in Brazil and also leaves significant political, cultural

and symbolic legacy. Such events are intertwined with the emergence of the right to the city, understood as a collective right of the inhabitants of urban areas, as distinct agenda of urban social movements claim, social actors and collective subjects engaged in the democratization of material and symbolic goods produced and experienced in cities. Such events are intertwined with the emergence of the right to the city, understood as a collective right of the inhabitants of urban areas, as a claim agenda of distinct urban social movements, social actors and collective subjects engaged in the democratization of material and symbolic goods produced and experienced in cities.

Keywords: Right to the city, citizenship, riots, social function of the city, fundamental rights.

1. INTRODUÇÃO

O ano de 2013 entrará para a História do Brasil como o ano das “Manifestações de Junho”. A narrativa daqueles eventos, bem como a interpretação sobre os fatos ocorridos naquele período, no entanto, não será unívoca. De fato, o significado das mobilizações de massa promovidas em várias cidades brasileiras em junho e julho de 2013, ainda está em disputa. O presente artigo procura produzir uma análise daqueles acontecimentos históricos à luz de uma hipótese de pesquisa: as manifestações de junho de 2013 marcaram a emergência do direito à cidade na esfera pública brasileira, exigindo sua efetividade como direito coletivo dos habitantes das cidades, conquistado no bojo do processo histórico de construção dos direitos de cidadania no Brasil.

Tal hipótese de pesquisa, formulada em dezembro de 2013 a fim de orientar uma investigação científica realizada ao longo de 2014, entretanto, tornou-se cada vez menos evidente e mais problematizada, conforme avançavam os acontecimentos de 2014, muito particularmente a realização da Copa do Mundo FIFA e as eleições presidenciais do mesmo ano. O advento de tais fatos lançou novas luzes sobre os eventos de junho, introduzindo no debate a respeito do tema distintas perspectivas analí-

ticas, algumas claramente manipulatórias dos acontecimentos e outras contendo maior poder explicativo do fenômeno.

Passemos, então, à análise dos fatos e das conclusões alcançadas em uma pesquisa de caráter interdisciplinar que envolveu autores da Sociologia, do Urbanismo, da Antropologia, da Geografia e do Direito Urbanístico. A perspectiva interdisciplinar da análise foi fundamental para permitir uma compreensão mais ampla dos fenômenos analisados e o marco teórico da investigação, apresentado ao longo do artigo, foi selecionado a partir das necessidades epistemológicas da pesquisa.

2. AS MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013

Em uma análise retrospectiva, sete características interligadas merecem ser destacadas como importantes para a compreensão dos eventos de junho de 2013 no Brasil: (i) a articulação em rede e marcada pela horizontalidade; (ii) a ausência de lideranças porta-vozes únicos do movimento; (iii) o dado de que a reivindicação “gatilho” das manifestações - o valor da tarifa de ônibus - está intrinsecamente vinculada ao direito à cidade; (iv) a progressiva diversificação de pautas; (v) a surpreendente adesão de diferentes setores sociais aos eventos convocados pelas redes sociais; (vi) o caráter nacional, considerando que manifestações foram observadas em mais de 200 cidades brasileiras; (vii) a força simbólica dos eventos de rua, capaz de arrancar respostas dos poderes públicos em diferentes esferas de governo. Cabem aqui alguns comentários a respeito desses traços descritivos do fenômeno.

Não há como negar que as manifestações de junho de 2013 foram um marco no que diz respeito à forma tradicional de convocação de protestos, passeatas e atos públicos no Brasil. Os antigos panfletos de papel distribuídos de mão em mão foram substituídos definitivamente pela convocação de eventos em redes sociais, o que, apesar de ser natural para o período em que vivemos, não deixa de portar, no caso, certa ironia. Neste milênio, contesta-se o poder por dentro de ferramentas importantes para a manutenção do próprio poder. O facebook - motor das mobilizações contra o poder econômico das empresas que monopolizam o transporte público nas cidades brasileiras e transformam o direito de ir

e vir em mercadoria - é, sabidamente, bastante utilizado como plataforma de publicidade das maiores empresas que concentram o poder econômico do mundo globalizado sob a égide do capitalismo. Castells² chama o fenômeno de *contrapoder* e o atribui ao fato de que as sociedades, por serem conflitivas e contraditórias, permitem a emergência de nichos de utilização das redes, por exemplo, para a construção e o fortalecimento de movimentos de contracultura e, poderíamos dizer, de movimentos *contra hegemônicos*, para utilizar a linguagem de Boaventura de Souza Santos³.

Alguns dos atores que lideraram as manifestações fizeram questão de marcar a direção coletiva de sua atuação, recusando a indicação de representantes únicos ou de “dirigentes” no sentido político tradicional. Esse é o caso do Bloco de Lutas, em Porto Alegre, e do movimento Passe Livre, em São Paulo. Tal concepção de mobilização e luta acaba desaguardando em uma forte crítica ao sistema político de representação no Brasil e cartazes como *não me representa* passam a estar fortemente presentes nas mobilizações, em um claro sinal de desaponto com os membros especialmente do Poder Legislativo.

Em relação ao conteúdo das manifestações, pode-se afirmar com segurança que os eventos de 2013 começaram com uma pauta centrada na questão do direito ao transporte público. Porto Alegre foi uma das primeiras a participar da onda coletiva que tomou conta de mais de 200 cidades brasileiras. De acordo com Alfonsin⁴:

A onda de manifestações eclodiu em função do aumento da passagem de ônibus intraurbano daquela cidade, em vinte centavos [a passagem aumentou de R\$2,85 para R\$3,05]. Pode parecer pouco, mas a mobilização popular contra o aumento foi imediata. Além das manifestações de rua convocadas primeiramente pelo Bloco de Lutas pelo Transporte Público, o TJRS reconheceu que o aumento era abusivo e manteve a liminar concedida pelo Juiz Hilbert Maximiliano Obara, da 5ª Vara da Fazenda Pública, em Ação Popular, fazendo a tarifa retornar ao patamar anterior.

2 CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**. Rio de Janeiro: Zahar. 2013.

3 SANTOS, Boaventura de Sousa. **Dilemas do nosso tempo: globalização, multiculturalismo e conhecimento. Entrevista com Boaventura de Sousa Santos**. in *Curriculo sem fronteiras*. V.3. n.2.pp. 5-23, Jul-Dez.2003.

4 ALFONSIN, Betânia. *As vozes da cidade nas manifestações de 2013 e a emergência do direito à cidade*. (no prelo).

Note-se que a agenda da redução da tarifa traz em seu bojo a questão do direito que os cidadãos e cidadãs têm à liberdade de circulação pela cidade, ao direito de ir e vir bem como a desfrutar do espaço público como bem coletivo. Quando a passagem de ônibus é muito cara, é o próprio direito à cidade que se torna uma mercadoria. Conforme veremos, o direito à cidade inclui o direito ao transporte e à mobilidade, dentre outros tantos direitos a serem exercidos livremente nos territórios e foi esse conjunto de direitos que foi defendido pelos manifestantes.

Naquele momento histórico de 2013, apoiada pela articulação via rede, a mobilização de rua em Porto Alegre se massificava dia após dia. *Não é só pelos vinte centavos*, dizia um dos cartazes, em meio a centenas deles espalhados pelas ruas na busca da revogação do aumento da passagem do transporte público. Começaram a multiplicar-se as pautas e eventos públicos para muito além do controle dos governos e dos atores políticos tradicionais, para perplexidade da mídia hegemônica e do senso comum.

A partir da eclosão política da indignação com o aumento da passagem de um sistema de transporte público caro e ineficiente, emergiram dezenas de reivindicações ligadas à qualidade dos serviços públicos analisados em uma perspectiva mais ampla. Educação, saúde e ética na política entraram na agenda em uma conjuntura que colocava as obras preparatórias para a Copa de 2014 no centro do noticiário televisivo. O contraste entre os gastos públicos com os megaeventos⁵ e a precariedade dos serviços públicos, garantidores de direitos fundamentais inscritos na Constituição Federal, foi evidenciado pelos manifestantes de todo o país, em uma crítica social poderosa traduzida em um movimento de massas inédito no Brasil. Pouco a pouco houve uma diversificação surpreendente das pautas, reveladora tanto da existência de inúmeras insatisfações sociais reprimidas quanto dos riscos de um “movimento” sem direção política clara. De fato, setores ligados à direita mais conservadora não tardaram a se fazer presentes nas manifestações, tornando o cenário perigoso em termos políticos, já que o rechaço a partidos políticos, pauta manifestamente fascista, passou a frequentar cartazes com a mesma naturalidade que as reivindicações originais pela redução do preço da passagem.

5 Entre 2013 e 2016 o Brasil é palco de três megaeventos esportivos: a Copa das Confederações FIFA, entre 15 e 30 de junho de 2013; a Copa do Mundo FIFA de 2014, entre 12 de junho e 13 de julho de 2014 e, finalmente, os Jogos Olímpicos de 2016, que ocorrerão na cidade do Rio de Janeiro entre 05 e 21 de agosto de 2016

Se as palavras de ordem se multiplicavam, óbvia e proporcionalmente incrementava-se a diversidade do público presente, bem como o número de pessoas que aderiam a cada convocação para as passeatas e atos públicos. A resposta estatal não tardou e contou com episódios de extrema violência por parte das polícias locais ao reprimir o avanço das massas. Eventos mais violentos ocorridos em São Paulo, inicialmente, foram amplamente divulgados e explorados pela mídia sensacionalista tentando deslegitimar a iniciativa popular, rotulando todos os movimentos como adeptos do vandalismo do patrimônio público e privado, liderados por táticas Black Blocs⁶ reduzindo assim a composição política, social e ideológica dos atores e práticas do período.

O fenômeno da diversificação descontrolada das pautas que originavam os protestos⁷ fez com que os próprios sujeitos coletivos que deram início aos atos públicos recuassem, demonstrando seu estranhamento com o rumo das manifestações. No entanto, a força simbólica que as mesmas tiveram é inequívoca e pode ser, de certa forma, medida pelas respostas dadas pelo poder público.

Além de Porto Alegre, mais de 100 cidades brasileiras se viram forçadas a reduzir a tarifa do transporte público⁸. No Congresso Nacional, projetos de lei que claramente implicavam em retrocesso social, como o da “Cura Gay”, foram rechaçados rapidamente durante os protestos de junho. Estando em ano pré-eleitoral e às vésperas da realização de um megaevento esportivo, a primeira resposta oficial estatal veio em forma de

6 A ideologia Black Bloc, adepta da estratégia anarquista, baseia-se no questionamento da “ordem vigente”, sendo contra o capitalismo e a globalização. Os grupos costumam participar de manifestações de rua com táticas que afrontam a propriedade privada, como forma de expressar seu repúdio ao *status quo* capitalista

7 André Singer catalogou alguns dos slogans escritos nos cartazes caseiros produzidos pelos manifestantes: “Copa do Mundo eu abro mão, quero dinheiro pra saúde e educação”, “Queremos hospitais padrão Fifa”, “O gigante acordou”, “Ia ixcrever augu legal, maix fautô edukssão”, “Não é mole, não. Tem dinheiro pra estádio e cadê a educação”, “Era um país muito engraçado, não tinha escola, só tinha estádio”, “Todos contra a corrupção”, “Fora Dilma! Fora Cabral! pt = Pilantragem e traição”, “Fora Alckmin”, “Zé Dirceu, pode esperar, tua hora vai chegar”. Ver SINGER, André. Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas. In Novos estudos - CEBRAP n.º.97 São Paulo Nov. 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002013000300003&script=sci_arttext&tlng=p Acesso em 15/01/2015.

8 Ver, a propósito: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/07/veja-em-quais-cidades-houve-reducao-da-tarifa-do-transporte-em-2013.html> Acesso em 15/01/2015.

discurso enfático da Presidente da República, ao lançar um pacto nacional com cinco pontos principais de ação (responsabilidade fiscal, reforma política, saúde, educação e transporte) a ser desenvolvido conjuntamente com os 27 Estados da Federação.

Em resposta à demanda inicial das manifestações, maior qualidade do transporte público, o governo prometeu investimentos com foco também na melhoria da mobilidade urbana em montante que poderia chegar a R\$ 50 bilhões de reais. Porém, após a Copa do Mundo foi divulgado pelo Portal da Transparência que pouco mais de R\$ 8 bilhões foram investidos⁹. No âmbito da educação foi aprovado o Plano Nacional de Educação que contém 20 metas a serem alcançadas até 2024 conjuntamente por parte da União, dos Estados e dos Municípios, para melhorar a educação infantil, de jovens e adultos e qualificar os docentes. Em relação à saúde, também uma das grandes reivindicações da população, foi criado o programa Mais Médicos para suprir a carência desses profissionais em regiões onde não havia ou onde o número de profissionais era insuficiente para suprir a demanda. Quanto à responsabilidade fiscal, o anúncio da Presidente pautou garantir a estabilidade da economia e o controle da inflação, tendo como estratégia o combate à corrupção e o mau uso dos recursos públicos¹⁰. Finalmente, em relação à reforma política, apenas uma minirreforma eleitoral foi aprovada, sem produção de mudanças de fundo no sistema eleitoral brasileiro.

Ainda que as manifestações de junho de 2013 não tenham tido as características de um “movimento”, certamente podem ser classificadas como um acontecimento histórico de grande relevância na construção dos direitos de cidadania no Brasil, em função de sua magnitude e das reações que provocaram. A emergência do direito à cidade no cenário jurídico-político brasileiro é um saldo importante das “mobilizações de junho” e passamos agora, a analisar o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil a fim de compreender melhor os elos entre o direito coletivo à cidade e as manifestações.

9 Ver, a propósito, <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/empreendimentos/tema.seam?tema=8> Acesso em 16/01/2015.

10 Como se sabe, tal anúncio não foi capaz de impedir escândalos recentes de corrupção em empresas estatais como a Petrobras, mas pode-se apontar como positiva a profundidade das investigações ocorridas no período e a inédita prisão de corruptores ligados à indústria da construção civil, em acontecimento inédito no país.

3. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS DE CIDADANIA NO BRASIL.

Para compreender o contexto das manifestações de rua é preciso resgatar o que significa o exercício da cidadania no Brasil à luz do processo histórico de negação e de reconhecimento de direitos, o qual se reflete no atual contexto urbano em que diferentes classes e grupos sociais experimentam distintas intensidades de cidadania.

Holston¹¹ assinala que no Brasil construiu-se “uma cidadania que administra as diferenças sociais legalizando-as de maneira que legitimam e reproduzem a desigualdade”, pois há regimes de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas, como no início da República em que a educação não era estabelecida como direito e o analfabetismo e o gênero eram utilizados como barreira para uma efetiva cidadania política. O autor define essa formulação de *cidadania diferenciada*, que se funda na distinção e não na equiparação de tipos de cidadãos, incluindo universalmente, entretanto, sendo fortemente desigual na distribuição de direitos. Durante a vigência da Constituição de 1824, por exemplo, legalmente, o analfabeto poderia votar, no entanto, este direito foi negado expressamente pela Constituição de 1891 em seu artigo 70, parágrafo 1º, 2º. No Brasil, temos uma lacuna histórica de participação popular na tomada de decisões, como na Independência e na Proclamação da República, marcos da história nacional.

O Estado estabeleceu-se no Brasil a partir da escravidão e do extermínio indígena, desta forma a prática autoritária é intrínseca à formação nacional. Furtado¹² assevera que a distância entre elite e povo foi o traço marcante do quadro cultural que surgiu como forma de *progresso* no Brasil (grifo do autor). Carvalho¹³ afirma que com a Independência o “país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou um

11 HOLSTON, James. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo, Companhia das Letras, 2013, p.22.

12 FURTADO, Celso. O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1999, p. 64

13 CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2014, p. 50.

Estado comprometido com o poder privado”. Tais elementos de nosso passado devem ser lembrados para um entendimento mais compreensivo das relações e das estruturas de poder que moldam nosso desenvolvimento político, jurídico, social, econômico e institucional e, consequentemente, a construção e a prática da cidadania.

A formação e positivação dos direitos de cidadania dependem das formas de acesso e influência de diversos grupos nas decisões do Legislativo, do Executivo e do Judiciário para sua incorporação e efetividade. Carvalho¹⁴ assinala que o debate político sobre a cidadania entre anarquistas, socialistas e setores próximos ao governo, já no início da República, levou a que as melhorias ocorressem através de alianças com o Estado, caracterizando-se assim uma *estadania*.

A passagem do tempo por si só não é garantia de melhoria das condições de vida e de um aprimoramento da prática cidadã, muito embora tenha ocorrido uma sucessão cronológica de conquista de direitos na história mundial. Primeiramente, com os direitos individuais de liberdades políticas e civis e de participação política (direitos de primeira geração), garantidos em meio às revoluções burguesas do século XVII e XVIII¹⁵. Posteriormente, a positivação dos direitos sociais, culturais e econômicos, no início do século XX. Apesar da inclusão normativa, sua efetividade foi falha no Brasil, que manteve ao longo do seu processo histórico discriminações estruturais e legitimadas na distribuição substantiva dos direitos¹⁶

Atualmente, a cidadania na cidade é um desafio cada vez mais pungente. Isso porque, além de ser a cidade o lugar da vivência da cidadania, tem-se outro fator que é o projeto político econômico de organização e gestão do território que não proporciona acesso igualitário entre os cidadãos aos serviços públicos, devido a alianças escusas entre Estado e Mercado. Conforme Vainer¹⁷ “na cidade, como na sociedade em geral,

14 Idem, p. 66.

15 SARLET, Ingo W. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/revista-dialogo-juridico-01-2001-ingo-sarlet.pdf Acesso em 10/02/2015.

16 HOLSTON, James. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo, Companhia das Letras, 2013, p. 28.

17 VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. In: Cidades Rebeldes. Passe livre e manifestações que tomara o Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 38

a intervenção do Estado é vista como algo nefasto, que inibe o livre jogo das forças do mercado, que pelos cânones do liberalismo econômico asseguraria a alocação ótima dos recursos”.

Milton Santos¹⁸ já atentava para essa dinâmica e seus impactos na configuração urbana: A atividade econômica e herança social distribuem os homens desigualmente no espaço, fazendo com que certas noções consagradas, como a rede urbana ou a de sistema de cidades, não tenham validade para a maioria das pessoas, pois o seu acesso efetivo a bens e serviços distribuídos conforme a hierarquia urbana depende do seu lugar socioeconômico e também do seu lugar geográfico.

A lógica perversa que funciona na cidade é a mesma que sempre ocorreu no cenário rural: a da concentração de terra e da alta valorização monetária da terra urbanizada. Conforme Furtado¹⁹:

As instituições que permitem a concentração em poucas mãos da formidável valorização das terras urbanas respondem pela miserabilidade de grandes massas da população. A pobreza maciça, característica do subdesenvolvimento, com frequência tem origem numa situação de privação do acesso à terra e à moradia

Pobreza e subcidadania, portanto, têm ligação direta com questões ligadas à dificuldade de acesso à moradia adequada e a todos os outros serviços essenciais para a vida urbana, caracterizando a negação do direito à cidade.

A sociedade, no entanto, não assiste passivamente ao ver tamanha desigualdade a ser enfrentada no seu cotidiano, de forma a lesar seus direitos sociais mais básicos como o direito à moradia, à mobilidade urbana, à saúde e ao trabalho. O que se percebe no cenário brasileiro é que após a positivação dos direitos sociais e o avanço no investimento em políticas sociais, notou-se a insuficiência dessas medidas, pois a classe trabalhadora segue sendo discriminada no acesso aos serviços públicos essenciais.

18 SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. São Paulo, Edusp, 2012, p. 11.

19 FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1999, p. 33.

Para Holston²⁰ analisando o caso de São Paulo como ilustrativo do processo de urbanização brasileiro, as classes trabalhadoras, a partir da construção de suas próprias moradias “assumiram as identidades sem precedentes de produtores e consumidores da vida urbana” e assim, “na condição de construtores da cidade, eles passaram a se compreender como portadores de interesses na cidade, como contribuidores fundamentais para sua economia e sua sociedade”²¹ levando à exigência de novos direitos, ao encontro da afirmativa de Harvey²² de que o direito à cidade não é somente direito de acesso ao que já existe, e sim direito ativo de fazer a cidade diferente.

Além dessa compreensão de sujeito de direitos, a condição gerada pelas políticas sociais que levou muitos brasileiros a saírem da linha da miséria nos últimos dez anos²³ também fortalece os sujeitos que passam a demandar mais além do mínimo existencial. É neste sentido o entendimento de Carvalho²⁴ sobre as manifestações de junho de 2013: “mais renda significa também aumento de expectativas e da consciência cidadã, vista esta como percepção mais clara e ampla de direitos”.

Bello²⁵, ao analisar a concepção de cidadania social marxiana conclui que:

Há dois posicionamentos distintos quanto à potencialidade da cidadania social em viabilizar uma *cidadania plena*, ou seja a emancipação humana indicada por Marx. Por um lado, tem-se uma posição cética, que denuncia um efeito anestésico gerado no pensamento de esquerda pela cidadania social e sua lógica de funcionamento no Welfare State. Por outro, tem-se um posicionamento

20 HOLSTON, James. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo, Companhia das Letras, 2013, p. 27.

21 Idem, p. 27.

22 HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: Ermínia Maricato (et al.) Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1ª ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013, p. 33.

23 Ver, a propósito: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/janeiro/brasil-sem-miseria-avanca-na-reducao-da-extrema-pobreza>. Acesso em 12/02/2015.

24 CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2014, p. 11.

25 BELLO, Enzo. A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos. Caxias do Sul, Educs, 2013, p. 88.

que reforça a importância dos direitos sociais (e dos argumentos de Marshall sobre as necessidades básicas) para a teoria socialista e a busca pela ampliação da cidadania democrática.

Advoga o autor pela necessidade de se abandonar a perspectiva *estadocêntrica* e de se apostar na sociedade civil como novo sujeito e espaço da cidadania, defendendo uma cidadania para além do Estado. A crítica de Bello é pertinente e necessária. Entretanto, em um país tão complexo e desigual, que somente na década de 1930 lançou as bases da sua modernização institucional de maneira mais incisiva, a presença do Estado como ator fundamental é especialmente necessária para aqueles que estão à margem da organização e do acesso aos serviços públicos. Em diferentes momentos históricos, foi e ainda é imprescindível que movimentos sociais, academia, organizações não governamentais e sociedade civil como um todo exerçam pressão pra que o Estado crie condições para que a cidadania seja realmente universal.

4. O DIREITO À CIDADE

A própria construção do conceito de direito à cidade advém do questionamento das desigualdades históricas produzidas em âmbito urbano, bem como da reivindicação de setores da sociedade civil ao acesso e à distribuição dos recursos urbanos. Dessa forma, ao buscar meios efetivos de participação no planejamento e na gestão das cidades, os segmentos relacionados à reforma urbana pleiteiam, também, perante o Estado, condições para um exercício concreto da cidadania. Assim, para compreender de forma mais ampla as interfaces entre cidade e cidadania, é fundamental resgatar o próprio conceito de direito à cidade

“Considerar a cidade como a projeção da sociedade no espaço é ao mesmo tempo um ponto de partida indispensável e uma afirmação muito elementar”, opina Manuel Castells²⁶. A partir dessas palavras, verifica-se que a cidade, sendo compreendida como um organismo vivo, passa pela história marcada por fatos históricos, políticos, religiosos, culturais e

26 CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 146.

econômicos que produzem características em seu espaço, transformando o ambiente e definindo sua configuração²⁷

“O direito à cidade é o paradigma para a observância das funções sociais da cidade”, destacou Nelson Saule²⁸. Logo, o direito à cidade está baseado na ideia de que o desenvolvimento das funções da cidade é de interesse de todos os seus habitantes. Para a adequada compreensão desse novo direito humano, é fundamental resgatar sua construção histórica.

O conceito de direito à cidade vem sendo construído mundialmente desde a segunda metade do século XX, sendo que a teoria urbana crítica, desenvolvida, inicialmente, por Henri Lefebvre, na década de 60, é considerada como o principal marco de aprofundamento sobre o tema. Essa difícil tarefa de conceituação tem sido trabalhada por intelectuais das mais diversas áreas de conhecimento, como juristas, sociólogos, geógrafos, antropólogos, economistas arquitetos²⁹. Isso se deve principalmente ao crescente aumento da população urbana nesse cenário e seus efeitos gerados aos habitantes das cidades.

Em geral, o acelerado crescimento urbano na América Latina é explicado pela explosão demográfica e, especialmente, pelo êxodo rural. Esse fator iniciou-se e manteve-se em razão da ausência de políticas consistentes de reforma agrária. Dessa forma, a conjugação entre o veloz processo de urbanização e a inexistência de políticas públicas adequadas tem gerados sucessivos processos de exclusão social, crise habitacional, segregação sócio-espacial, violência urbana e degradação ambiental. Nesse sentido, Letícia Osório afirma:

É também verdade que as cidades são hoje lugar de moradia de grande parte dos pobres do mundo, onde os modelos de desenvolvimento e gestão urbanos, implementados contribuem para o aumento da concentração de renda, propriedade e poder, da informalidade nas relações de trabalho e na posse da terra urbana, para a degradação do meio ambiente e para a

27 MELO, Lígia. *Direito à Moradia no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 27.

28 SAULE JUNIOR, Nelson. *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Fabris, 2007, p. 53

29 Dentre os estudiosos que contribuíram para o tema, destacamos Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, Milton Santos, David Harvey, Betânia Alfonsin, Edésio Fernandes, Nelson Saule Júnior.

privatização do espaço público, gerando exclusão e segregação social e territorial.³⁰

No Brasil, o processo de urbanização não foi diferente, conforme demonstra Raquel Rolnik:

Em um dos movimentos socioterritoriais mais rápidos e intensos de que se tem notícia, a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de 40 anos (1940-1980). Este movimento, impulsionado pela migração de um vasto contingente de pobres, ocorreu com base em um modelo de desenvolvimento urbano que basicamente privou as faixas de menor renda da população de condições básicas de urbanidade ou de inserção efetiva à cidade. Em cada ponto do território que apresentou grande crescimento e dinâmica urbana, as qualidades urbanísticas se acumulam em um setor restrito, local de moradia, negócios e consumo de uma minoria da população moradora.³¹

A acelerada urbanização brasileira contribuiu significativamente com a produção da pobreza, através da exclusão social e da segregação espacial de determinadas camadas da população. A falta de acesso à moradia e aos recursos urbanos, os obstáculos à participação no planejamento e na gestão das cidades, as desigualdades sociais históricas produzidas no âmbito urbano contribuem para a legitimação da necessidade de existência de um direito à cidade exigível e acessível aos cidadãos que compõem o contexto urbano.

Desta forma, dada a importância da apropriação do conceito de direito à cidade, bem como compreendendo as disputas geradas em torno das múltiplas interpretações conferidas a este tema, cabe ressaltar algumas tentativas de conceituação elaboradas em diferentes campos de conhecimento.

Lefebvre, em sua obra-manifesto “O Direito à Cidade” concebe este conceito afirmando ser um direito: “(...) à vida urbana, à centralidade

30 OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 195.

31 ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, p.31-50, nov. 2009, p. 32

renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais³². Nesse sentido, o autor também menciona:

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que “o urbano”, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível.³³

Peter Marcuse, ao interpretar os escritos de Lefebvre, sustenta que, para tal autor, o direito à cidade consiste em uma reivindicação, uma demanda por uma sociedade diferente, pela criação de uma nova urbe. Marcuse³⁴ então aborda o conceito de direito à cidade em Lefebvre como o direito à liberdade de todos à satisfação de seus desejos próprios com todo o apoio necessário para tanto.

Nesse sentido, seguindo os pressupostos da sociologia urbana introduzidos por Lefebvre, David Harvey avança na conceituação do direito à cidade trazendo este como um direito de transformação. Nas palavras do autor:

O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo, e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos, é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados.³⁵

32 LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro Editora, 2008, p. 139.

33 IBIDEM, p. 118.

34 MARCUSE, Peter. Os direitos nas cidades e o direito à cidade? In: HABITAT INTERNATIONAL COALITION (Org.). *Cidades para tod@s: Propostas e experiências pelo direito à cidade*. Santiago: Ana Sugranyes e Charlotte Mathivet, 2010.

35 HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: Ermínia Maricato (et al.) *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

David Harvey igualmente relaciona o direito à cidade a um direito de criação de cidades que satisfaçam as necessidades humanas. Ele afirma que historicamente as cidades têm sido regidas mais pelo capital do que pelas próprias pessoas, e, portanto, afirma que na luta pelo direito à cidade haverá também uma luta contra o capital.³⁶

Para melhor compreensão do tema, além de tais abordagens teóricas, destaca-se igualmente a elaboração da Carta Mundial pelo Direito à Cidade³⁷, documento de grande importância para a compreensão da cidade e de suas funções como um direito do cidadão. Já nas primeiras linhas, a Carta declara que “todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condições migratórias, orientação política, religiosa ou sexual.”

Esse documento entende o direito à cidade como “o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos.” (art. 1º, II). Compreende, portanto, o direito à cidade como interdependente de todos os outros internacionalmente reconhecidos. Logo, está fortemente vinculado aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

A Carta Mundial identifica, ainda, duas acepções para o conceito de cidade. A primeira está relacionada ao aspecto físico pelo qual a cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano. A segunda está vinculada ao espaço político pelo qual a cidade é o conjunto de instituições e de atores que intervêm em sua gestão, tais como autoridades governamentais, legislativas, judiciárias; instâncias de

36 HARVEY, David. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. *Novos Cadernos Naea*, Belém, v. 12, n. 2, p.269-274, dez. 2009, p. 270.

37 A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, elaborada durante os Fóruns Sociais Mundiais, teve por subsídio a Carta Europeia dos Direitos Humanos na Cidade, o Tratado “Por cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis” e a plataforma brasileira do direito à cidade e a reforma urbana. O documento foi reconhecido pelo Brasil em 2005, no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre.

participação social institucionalizadas; movimentos, organizações sociais e a comunidade em geral.³⁸

A Carta apresenta, também, medidas que devem ser adotadas para a implementação e a supervisão do direito à cidade, as quais devem basear-se na máxima utilização dos recursos disponíveis e na implementação de direitos humanos previstos nas legislações nacionais e internacionais³⁹. Dessa forma, a Carta Mundial é um importante documento político que tem por objetivo disseminar o direito à cidade como um novo direito humano, visando modificar a realidade urbana mundial através da construção de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis.⁴⁰

No Brasil, a trajetória de reconhecimento do direito à cidade como direito fundamental está fortemente vinculada às lutas sociais pela reforma urbana. Durante a Assembleia Nacional Constituinte – a qual elaborou a Constituição Federal de 1988 –, o Fórum Nacional de Reforma Urbana apresentou a Emenda Popular de Reforma Urbana, que, em seus 21 (vinte e um) artigos, propunha a autonomia do governo municipal; a função social da propriedade e da cidade, bem como o combate à retenção especulativa do solo; direito social à moradia; gestão democrática das cidades; a justa distribuição dos bens e serviços urbanos. As reivindicações foram parcialmente aprovadas e resultaram nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, reunidos no capítulo Da Política Urbana.⁴¹

O direito à cidade foi uma grande marca política do texto constitucional de 1988, afastando-se da visão tacanha e conservadora da *urbe* como um bem econômico. Embora a Emenda Popular tenha sido reduzida a dois artigos, o capítulo Da Política Urbana criou um marco histórico centrado em ideias de justiça social e cidadania, prevendo o desenvolvi-

38 MELO, Lúgia. Direito à Moradia no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 32.

39 OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 197.

40 SAULE JUNIOR, Nelson. Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Fabris, 2007, p. 39.

41 ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Coletânea de Legislação Urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 17.

mento sustentável e preceituando instrumentos para que a propriedade privada e a pública pudessem atender as necessidades sociais.⁴²

A inclusão do direito à cidade no rol dos direitos fundamentais garantiu legitimidade para exigir iniciativas do Poder Público e resultou na possibilidade de contrapor-se às tentativas do processo contemporâneo de acúmulo privado de capital em detrimento das condições de vida digna da maioria da população⁴³. Neste sentido, “o reconhecimento do direito à cidade como direito humano fundamental é condição expressivamente imperativa, que pressupõe uma atividade constitucional (forma) e outra institucional (agir governamental) efetivas”.⁴⁴ A responsabilidade definida na Constituição e a afirmação do direito à cidade conduziram à consolidação de um novo ramo do direito público: o direito urbanístico. Esse sistema é composto por um conjunto próprio de regras e princípios que reconhecem e juridicizam o direito das pessoas que habitam as cidades – amparando o direito de viver dignamente⁴⁵. Assim, após a promulgação do texto constitucional, foi sancionada a Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que se transformou no eixo para a regulamentação do capítulo Da Política Urbana e na base mestre do ordenamento urbanístico brasileiro.

42 MELO, Lígia. Uma Análise sobre o Capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988. Porto Alegre: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. Nº19. 2008, p.57.

43 Para Sarlet, os direitos fundamentais são aqueles direitos do ser humano que são reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de um determinado Estado, portanto, são direitos que possuem um caráter nacional (SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 35 e 36). Dessa forma, o autor define os direitos fundamentais como sendo todas as posições jurídicas relativas às pessoas, as quais, sob a ótica do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto constitucional e retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como aquelas que, por seu conteúdo e significado, possam ser equiparadas a direitos fundamentais, agregando-se à Constituição material, possuindo ou não assento na Constituição formal, considerando-se, por exemplo, a abertura material do Catálogo (artigo 5º, da Constituição Federal) (SARLET, citado por PRESTES, 2006, p. 56 e 57).

44 BALDO, Iumar Junior. Direito à cidade: uma possibilidade real a partir do acesso à moradia digna e sua função socioambiental. Curitiba: Multideia, 2012, p. 21.

45 MELO, Op. cit. p. 57.

O direito à cidade não é um conceito fechado em si mesmo. Como lembra Vanesca Prestes⁴⁶ o direito à cidade é um direito em construção, que se solidificou com a Constituição de 1988 e com a nova ordem jurídico-urbanística.

Dessa forma, como refere a autora, no Estado Socioambiental Democrático de Direito, o conceito de cidade engloba o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como a expressão da democracia e da cidadania, resultando em cidades cidadãs e democráticas, havendo espaço para a manifestação (e a vivência) das diferenças. Logo, compreende-se que a cidade tem o dever de: ter um compromisso com a prática constitucional, tendo por norte o princípio da dignidade da pessoa humana; preocupar-se, respeitar e ter em sua política pública a observância à sustentabilidade urbano-ambiental, pois a cidade como meio ambiente não é uma política setorial de um órgão público; dar legitimidade jurídica à propriedade, observando a função socioambiental determinada pelo Plano Diretor; ser democrática; oferecer um espaço para o exercício da cidadania e da expressão das diferenças.

Observa-se, portanto, que o conceito de direito à cidade é amplo. Ao mesmo tempo em que está relacionado à satisfação das necessidades básicas de todo o ser humano habitante da urbe, tais como moradia adequada e acesso a serviços e infraestrutura urbana; está, também, conectado à existência de possibilidades de participação efetiva da população na gestão e na construção da cidade. Nesse sentido, o envolvimento e o engajamento dos indivíduos no espaço em que habitam são essenciais para a concretização dos seus direitos de cidadania e, conseqüentemente, para a realização de uma cidade efetivamente democrática.

CONCLUSÕES

A análise das manifestações de junho de 2013, realizada com um distanciamento temporal de um ano e meio, permite compreender melhor o significado daquele momento histórico. Da mesma forma, a inves-

46 PRESTES, Vanesca Buzelato. Dimensão Constitucional do Direito à Cidade e Formas de Densificação no Brasil. Programa de Pós-Graduação em Direito (Dissertação de Mestrado). Porto Alegre: PUCRS, 2008, p. 52 e 53.

tigação realizada permite a apresentação de algumas conclusões que articulam o tripé analítico composto pelos eixos (i) manifestações de 2013, (II) processo histórico de construção dos direitos de cidadania no Brasil e (iii) direito à cidade, com a conjuntura vivida pelo Brasil nesse início de 2015.

1. As manifestações de 2013 não foram um episódio isolado na história do país, mas, pelo contrário, ocupam um lugar significativo no processo de construção dos direitos de cidadania, já que marcam a emergência do direito à cidade, enquanto direito coletivo dos habitantes de territórios urbanos, na agenda de reivindicações dos distintos atores sociais que participaram daquele processo;
2. o direito à cidade, conquistado em 2001 quando da aprovação do Estatuto da Cidade, adquire *densidade histórica* quando os muitos direitos que o compõe são reivindicados nas ruas das cidades, transformadas em arena política e espaço de construção da cidadania plena;
3. o direito à cidade emerge como um feixe de direitos que estabelece forte contraponto à prática capitalista de transformar a cidade e todos os seus bens em mercadoria; 4. os atores e sujeitos coletivos que ocupam as ruas para exigir o direito à cidade, demonstram *conhecer* os seus direitos, o que tem valor político em si mesmo, podendo ser considerado um exercício de cidadania e de democracia participativa;
5. a forma de organização, mobilização e reivindicação surgida durante as manifestações de 2013, marcadas pela horizontalidade, pela articulação em rede e pelo pluralismo político dos manifestantes, deve tornar-se recorrente no próximo período da história brasileira, constituindo-se em uma espécie de “legado pedagógico” das manifestações;
6. enquanto a pauta da mobilidade urbana e do preço da tarifa dos ônibus intraurbanos marcaram a cena de 2013, novas questões relacionadas ao direito à cidade deverão ser reivindicadas no próximo período, estabelecendo uma espécie de continuidade não linear àquelas manifestações de junho.

A conjuntura nacional no início do ano de 2015 aponta para novos desafios para as cidades brasileiras, como o novo aumento das passagens de ônibus intraurbanos em várias capitais e a crise hídrica vivida pela região sudeste. Tais fatos poderão desencadear novos eventos de massa, semelhantes ou ainda mais contundentes que os verificados em 2013. Novamente devem voltar à baila as manifestações que contestam a gestão urbana e as políticas públicas que convertem a própria cidade em

mercadoria. Entendemos como possível um cenário de mobilização social que tem como pano de fundo as mesmas questões abordadas pela população durante os protestos de junho de 2013: o direito à cidade sustentável, o direito a desfrutar dos bens materiais e simbólicos que traduzem a idéia de cidade, o direito à justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, o direito à gestão democrática e à participação nos fóruns em que as decisões relacionadas às políticas urbanas são tomadas. Nesse sentido, o ano de 2015 pode ser um ano chave para a consolidação de uma nova forma de participação popular, de exercício do direito de livre expressão e manifestação, que teve seu início nos eventos de junho de 2013 aqui analisados. Assim, pode-se afirmar que as manifestações de 2013 foram um acontecimento da maior importância tanto para o amadurecimento político de distintos movimentos sociais urbanos, atores sociais e sujeitos coletivos, como para o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil, marcando, em definitivo, a emergência do direito à cidade e de novas formas de protagonismo cidadão na luta por uma cidade para todos e todas.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. As vozes da cidade nas manifestações de 2013 e a emergência do direito à cidade. (no prelo)

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Coletânea de Legislação Urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BALDO, Iumar Junior. Direito à cidade: uma possibilidade real a partir do acesso à moradia digna e sua função socioambiental. Curitiba: Multideia, 2012.

BELLO, Enzo. A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos. Caxias do Sul, EducS, 2013.

_____. Política, cidadania e direitos sociais: um contraponto entre os modelos clássicos e a trajetória da América Latina. 2007. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 09 de novembro de 2014.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2014.

CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. Redes de indignação e esperança. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil in: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte, Del Rey, 2006. FURTADO, Celso. O longo amaneecer: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1999.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: Ermínia Maricato (et al.) Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1ª ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. _____. O direito à cidade. Revista Piauí, São Paulo, ed. 82, jul. 2013. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-82/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-direito-a-cidade>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

_____. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. Novos Cadernos Naea, Belém, v. 12, n. 2, p.269-274, dez. 2009.

HOLSTON, James. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo, Companhia das Letras, 2013.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. 5. ed. São Paulo: Centauro Editora, 2008.

MARCUSE, Peter. Os direitos nas cidades e o direito à cidade? In: HABITAT INTERNATIONAL COALITION (Org.). Cidades para tod@s: Propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago: Ana Sugranyes e Charlotte Mathivet, 2010.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013

MELO, Lígia. Uma Análise sobre o Capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988. Porto Alegre: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. Nº19. 2008.

_____. Direito à Moradia no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Dimensão Constitucional do Direito à Cidade e Formas de Densificação no Brasil. Programa de Pós-Graduação em Direito (Dissertação de Mestrado). Porto Alegre: PUCRS, 2008.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, p.31-50, nov. 2009.

SARLET, Ingo W. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/revista-dialogo-juridico-01-2001-ingo-sarlet.pdf Acesso em 10/02/2015.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Fabris, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Dilemas do nosso tempo: globalização, multiculturalismo e conhecimento. Entrevista com Boaventura de Sousa Santos. in *Curriculo sem fronteiras*. V.3. n.2.pp. 5-23, Jul-Dez.2003.

SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. São Paulo, Edusp, 2012.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas. In *Novos estudos - CEBRAP no.97* São Paulo Nov. 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002013000300003&script=sci_arttext&tlng=p. Acesso em 15/01/2015.

VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. In: *Cidades Rebeldes. Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013.



5

A ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA NAS TRINCHEIRAS DO PODER JUDICIÁRIO¹

The legal-urban order in the judicial trenches

¹ Este artigo foi publicado originalmente em: ALFONSIN, B. M.; ROCHA, A.; AMIN, L. A.; CORTESE, V. A. B.; PEREIRA, P. P.; BERTHOLD, S.; GOLDENFUM, F. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário / The legal-urban order in the judicial trenches. Revista Direito e Práxis, v. 7, p. 421-453, 2016. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22951>

RESUMO

O ARTIGO APRESENTA OS resultados de uma pesquisa realizada junto ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul acerca da receptividade da nova ordem jurídico-urbanística brasileira em demandas julgadas entre 2011 e 2015. Os achados indicam que uma peculiar forma de ativismo judicial é praticada pelo tribunal, já que a efetividade do Estatuto da Cidade mostrou-se maior quando o Poder Público se encontra no polo passivo das ações e menor quando particulares têm o direito de propriedade questionado em juízo. Tal maneira seletiva de aplicar a lei implica em um fortalecimento do “modelo proprietário” em detrimento do paradigma emergente. A investigação revela que o desconhecimento da nova ordem jurídico-urbanística por parte tanto dos litigantes quanto dos magistrados também explica a baixa efetividade do Estatuto da Cidade nas trincheiras do Poder Judiciário.

Palavras-chave: Nova ordem jurídico-urbanística; Estatuto da Cidade; Poder Judiciário.

ABSTRACT

THIS ARTICLE PRESENTS the results of a survey on the receptiveness of the Brazilian new legal-urban order involving the decisions of the Rio Grande do Sul Court of Appeals between 2011 and 2015. The findings indicate that a particular form of judicial activism is practiced by the court since the effectiveness of the City Statute was higher when public authorities are defendants in the lawsuits and lower when individuals have the right of ownership questioned in court. Such selective way to apply the law implies a strengthening of the “proprietary model” to the detriment of the emerging paradigm. The survey suggests that lack of knowledge about the new legal urban order on the part of both litigants and magistrates explains the low effectiveness of the City Statute in the judicial trenches.

Keywords: New legal-urban order; City Statute; Judiciary.

INTRODUÇÃO

A produção de cidades na América Latina, marcada pela convivência de processos legais e ilegais de acesso à terra, embora tenha sido regida pelo Direito Civil ao longo de quase todo o século XX, experimentou uma mudança no padrão de regulação, especialmente na última década do século passado e na primeira década do século XXI.²

No Brasil, a construção de uma nova ordem jurídico-urbanística começa em 1988, com a promulgação da Constituição Federal³, e tem seu marco legal detalhado em 2001, com o Estatuto da Cidade⁴. O caso brasileiro é merecedor de pesquisa. O país conquistou um marco legal avançado, que previu efeitos jurídicos concretos para o desatendimento do princípio da função social da propriedade e introduziu o direito à cidade no ordenamento jurídico pátrio. No entanto, a nova ordem jurídico-urbanística parece conviver, ainda hoje, com a antiga ordem civilista, aqui denominada de “modelo proprietário”, paradigma comprometido com uma concepção de direito de propriedade de caráter absoluto, exclusivo, individual e perpétuo.

O presente artigo procura enfrentar o problema da efetividade dessa nova ordem jurídico-urbanística no Brasil, notadamente no que diz respeito ao âmbito do Poder Judiciário. Tal agenda de pesquisa emerge

2 Exemplos representativos de tal mudança são os casos de Colômbia e Brasil, que vem sendo estudados internacionalmente como experiências emblemáticas da emergência do Direito Urbanístico na América Latina. Para uma excelente retrospectiva do processo de reforma jurídica e de reforma urbana na Colômbia, em que a antiga ordem civilista deu lugar à *Ley de Reforma Urbana de 1988* e à *Ley de Desarrollo Territorial* de 1997, ver MALDONADO COPELLO, Maria Mercedes. El proceso de construcción del sistema jurídico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial. In: FERNANDES, Edesio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 25-58. Para um estudo mais aprofundado do tema, ver ALFONSIN, Betânia. **A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado**. Tese de Doutorado. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

3 BRASIL. **Constituição Federal**, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

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

de duas constatações aparentemente contraditórias: (i) sendo a política urbana de competência municipal (art. 30, VIII e art. 182 da Constituição Federal), os poderes Executivo e Legislativo dos municípios têm tratado de incorporar, ao menos minimamente, as diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade em seus planos diretores e na legislação urbanística decorrente⁵; (ii) apesar da massiva incorporação de novos instrumentos à legislação urbanística municipal, os conflitos territoriais envolvendo posse e propriedade, muitas vezes com ordens judiciais de despejo cumpridas de maneira bastante violenta, são frequentes em todo o país⁶.

Considerando tal paradoxo e o papel preponderante do Poder Judiciário nas situações de despejos forçados, esta pesquisa, realizada ao longo de 2015, tomou por objeto de análise o acervo jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), a fim de verificar em que medida o Estatuto da Cidade foi aplicado em casos concretos, considerando temas-chave do novo paradigma, como o direito à cidade e o direito à moradia. Trabalhou-se com a hipótese de que, apesar dos avanços legislativos representados pelo Estatuto da Cidade, a jurisprudência do tribunal selecionado revelaria a existência de uma disputa de fundo em torno da política urbana, na qual o paradigma civilista teria hegemonia, em desfavor da nova ordem jurídico-urbanística brasileira.

A investigação demonstrou que tal disputa paradigmática efetivamente existe, mas que a forma como o Estatuto da Cidade é aplicado (ou não) pelo TJRS está longe de ser uniforme e depende de vários outros fatores envolvidos nos casos concretos. Em muitos casos analisados identificou-se uma espécie de ativismo judicial bastante singular, adicionando complexidades às conclusões da pesquisa. Embora a análise confirme que há uma transição paradigmática ainda em curso na regulação da política urbana no Brasil, percebe-se que o avanço jurisprudencial é lento, assiste-

5 Para uma avaliação dos novos planos diretores brasileiros e a incorporação das diretrizes da Política Urbana e dos novos instrumentos urbanísticos pelas leis municipais ver: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais Pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

6 Ver análise de um caso notório e de negativa repercussão internacional em KONZEN, Lucas. Conflictos urbanos y activismo judicial en Brasil: el caso Pinheirinho. In AZUELA, Antonio; CANCINO, Miguel Angelo (Orgs.). **Jueces y conflictos urbanos en América Latina**. IRLUS: México, 2014. p. 223-246.

mático e evolui de forma distinta conforme a presença de atores públicos ou privados nos casos concretos.

No decorrer deste trabalho serão discutidos os traços característicos do paradigma civilista, bem como aqueles próprios da nova ordem jurídico-urbanística (seções 1 e 2); a questão do ativismo judicial no contexto do Brasil (seção 3); a metodologia da pesquisa empírica (seção 4); e o conteúdo dos acórdãos selecionados a partir das palavras-chave utilizadas (seções 5 a 9). Ao final, são apresentadas as conclusões da pesquisa.

2. O PARADIGMA CIVILISTA OU “MODELO PROPRIETÁRIO” NO DIREITO BRASILEIRO

No domínio da regulação dos usos da terra, a história brasileira é marcada por certo descompasso entre as grandes inovações legislativas e o conjunto de práticas sociais subjacentes. Tal desarmonia entre textos e contextos, ainda que carregue múltiplas e distintas explicações ao longo dos diferentes capítulos históricos nacionais, persiste até os dias de hoje, tendo no instituto da propriedade um exemplo privilegiado.

Uma dessas grandes inovações deu-se com a promulgação da Constituição Federal, responsável por inaugurar um novo paradigma na forma de se compreender juridicamente os contornos do direito de propriedade e, por consequência, os direitos à cidade e à moradia. Visando destacar o significado dessa mudança paradigmática, cabe dedicar algumas linhas à descrição sumária das genealogias das formas de regulação dos usos da terra no Brasil, anotando seus traços mais marcantes. Ainda que não se trate de incursão histórica de maior fôlego, este olhar para trás contribui para a adequada compreensão dos desafios contemporâneos colocados ao Direito Urbanístico brasileiro.

Com efeito, pode-se dizer que vingou no Brasil, até meados do século XIX, a velha tradição do direito comum europeu, com emanações legislativas quase integralmente provindas do além-mar, ainda que sempre adaptadas e ressignificadas a partir das particularidades locais. No âmbito do direito de propriedade as coisas não foram diferentes. Ainda que cercada de particularidades locais e diferenças decisivas em relação

à realidade europeia medieval⁷, a existência de características pré-modernas na regulação dos usos da terra também se verificou no Brasil. Ao longo da empresa colonial e de parte importante do período imperial, a política de terras no país incorporou um misto de institutos feudais e mercantis carregados de flexibilidade, precariedade e informalidade, cujos contornos iam se adaptando às transformações demográficas e socioeconômicas pelas quais passava o Brasil.

Tal processo de modernização vinha acompanhado de mudanças profundas nos fundamentos da gestão da vida pública, incidindo na forma com que se concebia e praticava o direito. Esse *ethos* permeado pelo racionalismo iluminista característico do ideário liberal-republicano que marcava o novo desenho político do país encontrou desdobramento na conformação do direito de propriedade. A propriedade passa a ser concebida como um direito absoluto, pleno, tendencialmente perpétuo e essencialmente privado, não se sujeitando a limitações externas, conferindo a seu titular uma posição jurídica praticamente imune a limitações ou interferências externas⁸. Tal ideário reconfigura o direito de propriedade, “[...] a tal ponto que um dos principais elementos constitutivos das nascentes entidades políticas burguesas é a mais rígida proteção a eventuais ataques ao ‘sagrado’ e ‘absoluto’ direito de propriedade – e isso tanto da parte do Estado quanto de outros particulares”⁹. É a essa doutrina que se designa por “modelo proprietário”¹⁰.

Se essas concepções de propriedade já ecoavam na produção dos juristas brasileiros do século XIX, o reflexo no direito positivo só se fez sentir com o advento da Lei de Terras¹¹, um marco jurídico de inserção do país no círculo capitalista moderno. O diploma legal transparece ao menos três objetivos: a contenção de ocupações informais de terras devolutas, a formalização das propriedades por meio de titulações e o fomento

7 Para uma excelente síntese sobre o direito de propriedade na ordem jurídica medieval, ver GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

8 HESPANHA, Antonio Manuel. **Direito luso-brasileiro no Antigo Regime**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p. 87-89.

9 FONSECA, Ricardo Marcelo. A Lei de Terras e o advento da propriedade moderna no Brasil. **Anuario Mexicano de Historia del Derecho**, v. 17, 2005. p. 104.

10 Segue-se a alcunha empregada por HESPANHA, Antonio Manuel, Op. cit., p. 92.

11 BRASIL. **Lei de Terras**, Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850.

da mão de obra imigrante nas lavouras. É bem verdade, porém, que a Lei de Terras pouco alterou as relações de dominação há muito estabelecidas, ainda que tenha servido para legitimá-las a partir de novas bases jurídicas. Do ponto de vista jurídico, tais relações, até então marcadas pelos laços de cunho pessoal e à mercê dos desígnios da coroa, passam a assumir ao longo deste processo de modernização formas ditadas pelos proprietários e dependentes do mercado¹². Os ecos desse liberalismo pátrio relativo à propriedade, ainda se fazem sentir com indesejável constância na práxis jurídico-política referente aos conflitos urbanos, constituindo o denominado paradigma civilista, plasmado nas disposições do Código Civil¹³.

3. O PARADIGMA DA NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA BRASILEIRA

A Constituição Federal de 1988 é apontada por muitos estudiosos como o marco fundador do Direito Urbanístico brasileiro, já que pela primeira vez na história constitucional da República se deu visibilidade à questão urbana.¹⁴ O capítulo da Política Urbana foi resultado da Emenda Popular da Reforma Urbana, fruto de um amplo processo de mobilização de diversas entidades e movimentos sociais à época da Assembleia Nacional Constituinte. Mais de 130 mil assinaturas foram coletadas em todo o país visando incluir vinte e três artigos sobre política de desenvolvimento urbano na Constituição. Em função do conteúdo inovador da proposta, a emenda foi mutilada nos debates constituintes hegemonzados pelo bloco de centro-direita conhecido como “Centrão”, restando na Constituição apenas os arts. 182 e 183.¹⁵ O teor progressista do capítulo da Política Urbana, no entanto, foi preservado. Segundo as disposições

12 FONSECA, Ricardo Marcelo, Op. cit., p. 122.

13 BRASIL. **Código Civil**, Lei Federal nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

14 Cf., por exemplo, os textos reunidos em MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

15 Para um resgate do processo de constitucionalização da política urbana no Brasil, ver BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, 2005.

constitucionais, o tratamento do direito de propriedade, quando o mesmo recair sobre um imóvel urbano, fica submetido à disciplina do Plano Diretor do município e deve ser exercido objetivando o pleno cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Além disto, foram incluídos instrumentos capazes de conferir efeitos jurídicos ao princípio da função social da propriedade, como o parcelamento e edificação compulsórios, o Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública dos terrenos não edificados, não utilizados ou subutilizados. Por fim, uma nova modalidade de usucapião foi introduzida no ordenamento jurídico, baseando-se na utilização familiar do terreno para fins de moradia e reduzindo para cinco anos o prazo prescricional para aquisição do domínio. Todavia, muitas das disposições contidas no capítulo da Política Urbana não eram autoaplicáveis e demandavam a aprovação de uma lei federal regulamentando a matéria.

Por isso, a luta do movimento pela reforma urbana continuou após a promulgação da Constituição Federal, visando fazer com que o Congresso Nacional examinasse e aprovasse o projeto de lei do Estatuto da Cidade, o que só veio a ocorrer em 2001. Pela radical mudança promovida no tratamento do direito de propriedade urbana no Brasil e na regulação da política urbana, representando uma verdadeira ruptura paradigmática, o Estatuto da Cidade consolidou uma “nova ordem jurídico-urbanística”, termo cunhado por Edésio Fernandes e amplamente utilizado pelos doutrinadores do Direito Urbanístico.¹⁶

As razões pelas quais o Estatuto da Cidade marca a emergência de uma nova ordem jurídico-urbanística passam pelas características deste diploma legal: a) ruptura com o modelo civilista anterior à Constituição de 1988 e abandono do “modelo proprietário” no qual o direito de propriedade é exercido pelo proprietário com exclusividade e com prevalência da função econômica do bem; b) submissão da propriedade urbana, tanto pública quanto privada, ao princípio da função social da propriedade; c) urbanismo assumido como uma função pública e a cidade percebida como um bem coletivo; d) indicação de instrumentos jurí-

16 FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 31-64.

dicos, tributários e urbanísticos para garantir a efetividade de princípios e diretrizes da política urbana; e) Plano Diretor reconhecido como lei ordenadora da política urbana, a ser elaborado com ampla participação popular e competente para fixar critérios e instrumentos para que os terrenos urbanos atendam a sua função social; f) democratização da gestão da política urbana; g) emergência de diversos direitos difusos e coletivos. Quanto à última característica, destacam-se o direito à cidade sustentável como direito coletivo dos habitantes das cidades, entendido como um feixe de direitos urbanos ligados à infraestrutura e aos serviços, aliado ao direito à preservação do meio ambiente; o direito à regularização fundiária que garanta o direito à moradia digna, através da usucapião urbana coletiva ou individual e/ou da concessão de uso especial para fins de moradia, conforme a ocupação tenha se dado em área privada ou pública, respectivamente; e o direito à justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, com recuperação pela coletividade da valorização imobiliária decorrente dos investimentos do Poder Público.

Considerando que antes da promulgação do Estatuto da Cidade os municípios exerciam a política urbana tendo por marco legal o Código Civil, a lei que fixa a pedra angular do Direito Privado, o giro paradigmático em direção ao Direito Público é notável. A propriedade deixa de ser assunto de interesse da órbita do proprietário para tornar-se um tema de debate coletivo, visando o pleno atendimento das funções sociais da cidade.

Ainda que os comandos tanto dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal quanto do Estatuto da Cidade estejam dirigidos prioritariamente ao Poder Executivo municipal (já que o município é o ente federativo competente para a execução da Política Urbana) e ao Poder Legislativo municipal (já que as Câmaras de Vereadores devem aprovar o Plano Diretor), também o Poder Judiciário deve observá-los. Da nova ordem jurídico-urbanística brasileira também resta claro que, ao analisar questões relacionadas à propriedade urbana (seja ela pública ou privada), deve o julgador atentar para o que estabelece a lei do plano diretor de cada município, que estabelece como a propriedade urbana atenderá a sua função social.

Em períodos de transição paradigmática, como o que atravessa o direito de propriedade urbana no Brasil, com a emergência da nova ordem jurídico urbanística, é bastante comum que movimentos de avanços

institucionais, políticos, sociais e jurisprudenciais caminhem lado a lado com eventuais recuos, reveladores da influência exercida, ainda, pelo antigo paradigma. É justamente a fim de verificar em que momento de tal transição encontra-se o TJRS que se decidiu analisar a sua jurisprudência. Antes de apresentar a metodologia seguida na pesquisa, entretanto, é necessário abordar, ainda que sucintamente, a questão do ativismo judicial no contexto brasileiro.

4. A QUESTÃO DO ATIVISMO JUDICIAL

O ativismo judicial é definido, nas palavras de Luís Roberto Barroso, como “uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes”¹⁷. Em seguida, deixando claro que não pretende listar exaustivamente os casos em que se observa a referida conduta, Barroso afirma que estes incluem:

(i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.¹⁸

No mesmo sentido, Lucas Konzen utiliza definição que muito se aproxima da visão articulada por Barroso, quando se refere ao fenômeno do ativismo como um dos resultados da nova ordem jurídico-urbanística na atuação jurisdicional do Estado brasileiro:

[...] fenômeno do ativismo judicial a respeito dos direitos sociais, sobretudo saúde e educação, o qual se relaciona com o surgimento de novas doutrinas sobre a eficácia jurídica das normas constitu-

17 BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (Syn)thesis, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. p. 25-26.

18 BARROSO, Luís Roberto, Op cit., p. 25-26.

cionais. É dizer, um esforço de criação jurisprudencial de interpretações inovadoras do direito positivo.¹⁹

A referência a tais textos serve para ilustrar o significado atualmente dominante no Brasil (e no mundo do direito continental de maneira geral) acerca do ativismo judicial. A judicialização de matérias que guardavam originariamente natureza exclusivamente política (advinda no Brasil das mudanças impostas pela nova ordem constitucional que seguiu a redemocratização), inserida no novo paradigma dogmático e político do constitucionalismo ocidental de fins do século XX servem para explicar essa compreensão. Com efeito, tal inovação levou à crise da concepção clássica da separação de poderes, na medida em que o Poder Judiciário assumiu o papel de protagonista na concretização dos conteúdos da Constituição e controlador dos limites da liberdade de conformação do Poder Legislativo.²⁰

É natural, portanto, que a atuação desmedida do Judiciário no desempenho de suas novas funções, ofensiva à esfera de atuação dos outros Poderes (ativista, portanto) seja identificada como uma exacerbação de uma atuação que se pretende proativa e progressista, como são as posturas comissivas definidas pelos autores referidos.

O conceito de ativismo judicial que se pretende adotar aqui, no entanto, difere daquele adotado de maneira corrente, tal como pelos autores referidos. Isso porque a hipótese que informa a presente pesquisa pressupõe a existência de instrumentos legais consolidados pelo Estatuto da Cidade, que regulamenta de maneira exaustiva as disposições normativas relativas à Política Urbana definida pela Constituição Federal.

A outra premissa que compõe a hipótese aqui apresentada, ademais, é aquela segundo a qual o Poder Judiciário serve de instrumento ao conservadorismo civilista, em ofensa, precisamente, não só às disposições normativas de ordem constitucional, mas também (o que mais importa para a adjetivação de sua postura como ativista) à liberdade de atuação do Poder Legislativo, que sofre com o não reconhecimento de sua produção normativa e o esvaziamento de suas funções e prerrogativas.

19 KONZEN, Lucas, Op. cit., p. 225.

20 Cf. BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, v. 240, p. 1-42, 2005.

Assim, não se pretende demonstrar um exemplo de ativismo judicial decorrente de “uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais”, ou de “um esforço de criação jurisprudencial de interpretações inovadoras do direito positivo”, mas, pelo contrário, um ativismo judicial decorrente do apego à antiga ordem civilista, em detrimento da inovação realizada no plano do direito positivo em harmonia com a ordem constitucional vigente.

É importante referir, quanto a isso, que a adoção do conceito de ativismo judicial na designação de uma postura conservadora e omissiva do Poder Judiciário (conservadora porque tendente à manutenção de um estado de coisas; omissiva porque realizada a partir de um não fazer – no caso, com a não aplicação da legislação específica existente) não é inovadora. Em verdade, por mais estranha que possa parecer à luz do contexto do constitucionalismo atual, é exatamente essa a natureza das primeiras manifestações de ativismo judicial reconhecidas pela doutrina²¹.

O que se pretende demonstrar a partir da análise da jurisprudência do tribunal selecionado, portanto, é a não recepção pelo Poder Judiciário do Estatuto da Cidade, especialmente no que tange aos direitos à cidade e à moradia. Tal opção é realizada em favor da utilização de um paradigma civilista na resolução de conflitos, inviabilizando, por sua vez, a concretização da política urbana consolidada no texto constitucional e maniatando o Legislativo através da neutralização de sua produção normativa.

21 Essa informação é trazida pelo próprio Barroso em seu artigo, ao citar o caso *Dred Scott v. Sanford* (1857), que representa a primeira vez, desde o célebre *Marbury v. Madison* (1803), em que a Suprema Corte estadunidense foi de encontro a um ato de outro poder (dessa vez, um ato normativo do Congresso dos EUA). Cf. BARROSO, Luís Roberto, 2012, *Op. cit.*, p. 27. No caso, a Corte deixou de aplicar o *Missouri Compromise*, que vedava a escravidão em algumas partes deste estado, de maneira a rejeitar o apelo de *Dred Scott*, um homem negro escravizado que pretendia ter, com base em tal lei, a sua liberdade reconhecida. O fundamento legal para tanto, foi a dita incapacidade *ad processum* do negro. Tratou-se, pois, do uso de um argumento de natureza processual com o objetivo de negar vigência à lei existente, ofendendo a esfera de atuação do Poder Legislativo. Cf. RODRIGUES, Lêda Boechat. **A Corte Suprema e o direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992, p. 66; e US Supreme Court, **Dred Scott v. Sandford**, 60 U.S. 393, 1856.

5. METODOLOGIA DA PESQUISA

A investigação realizada trabalhou com o método de abordagem hipotético dedutivo, já que o trabalho orientou-se por uma hipótese de pesquisa bastante clara. A jurisprudência do TJRS seria capaz de revelar uma filiação do tribunal ao paradigma civilista em detrimento do paradigma da “nova ordem jurídico urbanística” ao analisar e julgar situações envolvendo conflitos urbanos e instrumentos previstos na legislação. Além disso, ainda que eventualmente provocado pelas partes a analisar a incidência de princípios, diretrizes e instrumentos de política urbana estabelecidos pela Constituição Federal, Estatuto da Cidade, planos diretores e leis municipais capazes de assegurar efetividade à nova ordem, o TJRS optaria, majoritariamente, por aplicar a ordem civilista consubstanciada pelo Código Civil e Código de Processo Civil na análise dos casos concretos²².

O método hipotético-dedutivo pressupõe a necessidade de verificar a conformidade dos pressupostos teóricos, fatos e achados científicos com a hipótese preliminarmente adotada pela investigação. Assim, a hipótese poderá ser corroborada, refutada ou, finalmente, alterada, dado que os achados científicos são sempre provisórios; tratam-se de conjecturas e não podem ser vistos como absolutos ou indiscutíveis²³. Coerentemente com o método de abordagem adotado, a hipótese originalmente formulada foi parcialmente alterada pela pesquisa jurisprudencial realizada, o que será detalhado nas conclusões.

Como método de procedimento, adotou-se o estudo de caso, posto que a jurisprudência analisada nesta investigação restringe-se a um único Tribunal de Justiça, o do Estado do Rio Grande do Sul, bem como foi recortada temporalmente, abarcando somente os acórdãos de 2011 a 2015. A justificativa para a escolha metodológica deste tribunal

22 Boa parte dos acórdãos analisados nesta investigação observa ainda o Código de Processo Civil de 1973. Recentemente, porém, ocorreu a promulgação do novo Código de Processo Civil de 2015. Cf. BRASIL. **Código de Processo Civil de 1973**. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973; e BRASIL. **Código de Processo Civil de 2015**. Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015.

23 Sobre a metodologia cf. POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 1993; **Conjecturas e refutações: o progresso do conhecimento científico**. Brasília: Editora da UNB, 1994.

relaciona-se não apenas ao local de inserção geográfica do Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico da FMP, mas também a certo senso comum jurídico que prega ser o TJRS um dos tribunais mais progressistas do Brasil. Quanto ao marco temporal, optou-se por analisar a jurisprudência do tribunal após uma década de vigência do Estatuto da Cidade, visando afastar a possibilidade de alegação de que os desembargadores do TJRS poderiam ainda não conhecer o teor da nova lei. Tal linha de argumentação seria indefensável, visto que, entre 2001 e 2011, dez anos se passaram, tempo suficiente para que o Estatuto da Cidade fosse conhecido e assimilado em suas potencialidades inovadoras.

Em relação às palavras-chave adotadas para fins de pesquisa jurisprudencial, foram selecionadas categorias reputadas como centrais para o Direito Urbanístico, relacionadas ao capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, bem como às diretrizes preconizadas pelo Estatuto da Cidade e aos instrumentos da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. As palavras-chave pesquisadas no sistema de busca do TJRS foram as seguintes: “função social da propriedade urbana”, “funções sociais da cidade”, “direito à cidade”, “direito à moradia”, “plano diretor” e “usucapião urbana especial”.

Os resultados da análise dos julgados selecionados a partir dessas palavras-chave foram um tanto surpreendentes, levando a conclusões com grande poder explicativo acerca do que ocorre nas trincheiras do Poder Judiciário. Nas seções que se seguem, passa-se à discussão de cada uma dessas categorias, anotando-se sua importância para o Direito Urbanístico; ao detalhamento da pesquisa jurisprudencial realizada em relação a cada uma das palavras-chave; e, finalmente, à análise dos acórdãos identificados como representativos da posição majoritária do TJRS sobre cada um desses temas.

6. PESQUISA COM A PALAVRA-CHAVE “PLANO DIRETOR”

Os planos diretores revestem-se de uma importância central na política urbana brasileira. Conforme já sublinhado:

[...] desde a Constituição Federal de 1988, os planos diretores, tidos como tradicionais instrumentos de ordenamento territorial dos municípios brasileiros, alteraram significativamente o seu papel. Isto porque o capítulo “Da Política Urbana” da Constituição Federal outorgou a execução de tal política aos municípios e estabeleceu que a função social da propriedade urbana é cumprida quando a mesma atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas pelo Plano Diretor. Embora a disposição, a princípio, possa parecer inócua, acarreta imensa responsabilidade aos municípios, que passam a ser os responsáveis pelo planejamento urbano da cidade e por determinar as regras para uso, parcelamento e ocupação de cada porção do território urbano, de tal forma a fazer com que a cidade como um todo atenda também às suas funções sociais.²⁴

Trata-se, portanto, de uma categoria estratégica na verificação da maneira como o TJRS vem analisando os casos em que instrumentos do Estatuto da Cidade são debatidos. A pesquisa em relação à palavra-chave “plano diretor”, buscada de forma isolada, resulta em 1.230 acórdãos. Quando “plano diretor” é combinado a “Estatuto da Cidade”, o resultado chega a 21 acórdãos que interessam diretamente à presente investigação. Deste total foram excluídos aqueles que tratavam de matéria processual e que fugiam do marco temporal focado na investigação, restando selecionados 10 acórdãos.

Na maior parte dos acórdãos analisados o principal tema debatido, em sede de Ações Cíveis Públicas, diz respeito à ausência de participação popular durante o processo de elaboração do plano diretor, violando o procedimento estabelecido pelo Estatuto da Cidade e inobservando um dos pilares da nova ordem jurídico-urbanística brasileira que é a gestão democrática da política urbana. Neste tipo de ação, o TJRS tem adotado uma posição claramente identificada com o paradigma estabelecido pelo Estatuto da Cidade, anulando os planos diretores aprovados sem participação popular e condenando os municípios a retomar o processo de elaboração dos mesmos tomando as providências necessárias para garantir a participação como, por exemplo, a realização de audiências públicas.

24 ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento urbano e plano diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, v. 1, n. 1, p. 33- 49, 2015. p. 36.

Emblemático desta posição do TJRS é o acórdão exarado na Apelação Cível 70057716334. No caso, o Município de Sapiranga apelou dizendo que já tinha tomado providências e realizado as audiências públicas exigidas pelo Estatuto da Cidade, mas não tinha culpa se poucas pessoas compareceram. O que chama atenção nesta decisão é o fato de que todos os dispositivos do Estatuto da Cidade relacionados à matéria foram colacionados no voto do relator e, mais do que isso, os argumentos do ente municipal foram afastados, adotando-se o parecer do Ministério Público que dizia, *in verbis*:

No presente caso, ao que tudo indica, não foi atendida a necessária participação do público no processo de elaboração do plano aprovado pela Câmara. Pela documentação acostada, percebe-se que foram realizadas duas audiências públicas, nos dias 03 e 10 de dezembro de 2010, ambas na sede da Câmara de Vereadores, situada no centro da cidade [...] À primeira, compareceram 77 pessoas, número que inclui pessoal da prefeitura, enquanto que a segunda contou com a presença de 50 participantes. Tais números são insignificantes para um município de quase 75.000 habitantes. Por outro lado, não foi realizada qualquer audiência ou outro tipo de consulta nos bairros mais afastados. Sabe-se que o tema plano diretor é extremamente complexo e que o povo brasileiro ainda não está acostumado a participar ativamente das questões públicas. Mas não tendo a requerida demonstrado as formas utilizadas para divulgação das audiências, não há como presumir que foi dada ampla e prévia publicidade ao ato.²⁵

Vale destacar como a exigência de participação popular é aferida com radicalidade, mencionando o relator que “os depoimentos das testemunhas são consistentes e enfáticos, demonstrando que os grupos de trabalho, que deveriam auxiliar na elaboração do Plano Diretor, foram criados apenas em caráter formal”²⁶. Finalmente, cabe salientar que voto do relator censura a realização de audiências públicas meramente homologatórias, salientando que “a participação popular nas audiências

25 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 2ª Câmara Cível. **Apelação Cível 70057716334**. Relator: João Barcelos de Souza Júnior. Porto Alegre, 16 de abril de 2014.

26 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 2ª Câmara Cível. Op. cit.

públicas foi reduzida, sem votações, com apenas aprovação de um projeto global previamente digitado”²⁷. Além disto, foi mantida a multa diária, fixada pela juíza de primeiro grau, enquanto o município não cumprisse com a obrigação de reelaborar o Plano Diretor observando plenamente o Estatuto da Cidade.

Assim como neste acórdão, em vários outros, envolvendo municípios até mesmo de médio porte, a mesma orientação jurisprudencial foi adotada, fixando o entendimento de ser necessária a observância da participação popular na elaboração do plano diretor. A análise, portanto, leva a crer que a nova ordem jurídico-urbanística é acatada pelo TJRS nestes casos. Observa-se, no entanto, que o réu é um ente público, no caso, um município. O achado de pesquisa deve ser levado em consideração nas conclusões da investigação, embora deva ser cotejado, para tanto, com outros casos em que os detentores do título de propriedade não são entes estatais, a exemplo de conflitos territoriais envolvendo posse e propriedade em ações de usucapião especial urbana para fins de moradia.

7. PESQUISA COM AS PALAVRAS-CHAVE “DIREITO À CIDADE” E “FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE”.

O direito à cidade é o núcleo internacionalmente reconhecido do Direito Urbanístico, é um direito coletivo dos habitantes da cidade que engloba direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, urbanísticos e ambientais, objetivando a distribuição equitativa, universal, justa, democrática e sustentável dos recursos oferecidos pelas cidades²⁸. Faz-se presente na Constituição Federal (arts. 182 e 183), no Estatuto da Cidade

27 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 2ª Câmara Cível. Op. cit.

28 A Carta Mundial pelo Direito à Cidade é documento chave no processo de mobilização internacional pelo reconhecimento, pelas Nações Unidas, do direito à cidade como um direito humano. Embora proposta por movimentos sociais, foi capaz de incluir o direito à cidade no centro da agenda urbana a ser debatida pela Conferência HABITAT III, que se realiza em Quito, em outubro de 2016. Cf. CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Disponível em <http://www.forumreformaurbana.org.br/biblioteca/59-biblioteca/manifestos-e-cartas/211-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade>. Acesso em: 22 de mar. 2016.

(art. 2º, I) e em diversas leis urbanísticas. A função social da cidade, por sua vez, interessa aos habitantes da cidade como meio de concretizar o direito à cidade, exigindo a adoção de políticas de desenvolvimento urbano a fim de ordenar o espaço garantindo qualidade de vida aos habitantes da cidade (art. 182, *caput*, da Constituição Federal).

Pesquisou-se acórdãos do TJRS, de 2011 a 2015, que contivessem a palavra-chave “direito à cidade”, e, de forma surpreendente, não foram encontradas decisões que abordassem esta temática. Constatou-se, com a pesquisa, que a ausência de acórdãos reflete a provável ausência de judicialização do direito à cidade, categoria que está no centro da nova ordem jurídico-urbanística. A omissão na atuação de órgãos como a Defensoria Pública e o Ministério Público, que têm a função institucional de defender a ordem urbanística, incentiva, inadvertidamente, este tribunal a manter o “modelo proprietário”, que privilegia os direitos dos proprietários, ao invés de exigir o cumprimento de seus deveres, olvidando-se que toda a propriedade deve cumprir a sua função social.

Por outro lado, concluiu-se que a jurisprudência vem, pontualmente, aplicando a nova ordem jurídico-urbanística em detrimento do paradigma civilista para discutir, por exemplo, questões ligadas às funções sociais da cidade, e reconhecendo, pouco a pouco, essa inovadora categoria à qual o direito à cidade está intimamente articulado. Pesquisou-se, portanto, acórdãos deste tribunal que apresentassem a palavra-chave “função social da cidade”. A busca resultou em 41 acórdãos, sendo que apenas 11 efetivamente abordavam a temática da função social da cidade, como é o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade 70053930061²⁹. Escolheu-se este julgado para fins de análise por ser o mais recente e mais relevante dentre aqueles que mencionam a temática da função social da cidade.

Neste julgamento, realizado pelo Órgão Especial do TJRS, foi declarada a inconstitucionalidade de Lei Complementar do Município de Porto Alegre, por ter sido editada sem participação popular, exigida constitucionalmente, para deliberar sobre proposta de alteração do plano diretor, em especial, sobre desafetação de áreas verdes para uso habitacional e transformação de Áreas de Proteção de Ambiente Natural e Áreas de Ocupação Rarefeita em Áreas Especiais de Interesse Social, não

29 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça Rio Grande do Sul. Órgão Especial. **Ação Direta de Inconstitucionalidade** 70053930061. Relator: João Barcelos de Souza Junior. Julgado em 18 de maio 2015.

observando o art. 177, §5º, da Constituição Estadual,³⁰ e os arts. 1º, *caput*, e § único, e 29, XII, da Constituição Federal. O Município afirmou que a participação popular foi promovida quando o Projeto de Lei foi encaminhado ao Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Ocorre que a participação deste Conselho não é a única forma de participação democrática, por tratar-se de órgão consultivo, constituído por indicações da municipalidade e sistema de representação popular, sendo indispensável a realização de audiências, discussões ou consultas públicas, sob pena de violar o princípio constitucional da participação popular no planejamento urbano (arts. 29, XII, 30, VIII, e 182, da Constituição Federal, 177, §5º, da Constituição Estadual; e 2º, II, e 40, §4º, do Estatuto da Cidade).

O debate entre os membros do Órgão Especial foi sobre a eficácia da decisão sobre a inconstitucionalidade, se desde o ajuizamento da ação, a partir do julgamento ou do trânsito em julgado. Entendendo que a modulação dos efeitos para o ajuizamento da ação resultaria em uma decisão de difícil execução, foi decidido, por maioria, que seria eficaz a partir do julgamento, para preservar as situações fático-jurídicas criadas e consolidadas pela lei declarada inconstitucional. A discussão acerca das funções sociais da cidade restou restrita à dicção legal do termo na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, não havendo, no acórdão analisado, maior desenvolvimento do seu conteúdo. De toda forma, o debate exigiu que os membros do Órgão Especial se manifestassem sobre a temática, o que demonstrou desconhecimento de muitos magistrados sobre o Direito Urbanístico.

8. PESQUISA COM PALAVRA-CHAVE “FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA”

O direito à propriedade não pode ser visto como um direito apenas individual, tendo em vista a característica intrínseca imposta pela Constituição Federal de que deve cumprir uma função social³¹. Porém,

30 RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual**. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 03 de outubro de 1989.

31 SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

apesar de tal entendimento, na análise de como o TJRS interpreta as normas— tanto as constitucionais quanto as especiais do Estatuto da Cidade— percebe-se que os efeitos jurídicos que o princípio da função social da propriedade deveria gerar nos casos concretos muitas vezes não se verificam pela interpretação equivocada das normas existentes e devido à hegemonia do “modelo proprietário”³². Utilizando a palavra-chave “função social da propriedade urbana” a primeira busca elencou 3.210 acórdãos. Eliminando os relativos ao IPTU progressivo e outros que versavam sobre temas estranhos à análise, a busca depurada elencou 41 acórdãos, dos quais apenas quatro fazem referência à nova ordem jurídico-urbanística em sua fundamentação.

Dois desses acórdãos merecem uma análise mais detalhada. A Apelação Cível 70065098865 foi escolhida tendo em vista priorizar não só as disposições do Código Civil, mas também da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, enfatizando o direito à moradia ao invés do direito à propriedade. O caso trata de uma ação de usucapião especial para fins de moradia referente a um imóvel pertencente a uma incorporadora imobiliária. Com a sentença de procedência, a empresa alegou em apelação que a autora não preenchia os requisitos para a usucapião pretendida. Porém, o TJRS manteve a sentença e embasou a decisão na Constituição Federal, no Código Civil e no Estatuto da Cidade, explicando que tal modalidade de usucapião visa sancionar o proprietário que não cumpre a função social da propriedade. Chama a atenção, ainda, o fato do relator do acórdão defender que o direito à moradia deve se sobrepor ao mero direito à propriedade, por se tratar de direito fundamental implicitamente ligado à dignidade da pessoa humana:

O direito à moradia previsto na Constituição Federal é essencial à efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana e do acesso à terra urbana e rural, bem como ao trabalho. Ao lado da alimentação, a habitação figura no rol das necessidades mais básicas do ser humano. Para cada indivíduo desenvolver suas capacidades e até se integrar socialmente, é fundamental possuir moradia.

32 ALFONSIN, Jacques Távora. **Das legalidades injustas às (i)legalidades justas: estudos sobre direitos humanos, sua defesa por assessoria jurídica popular em favor de vítimas do descumprimento da função social da propriedade**. Porto Alegre: Armazém Digital, 2013.

Trata-se de questão relacionada à própria sobrevivência, pois dificilmente se conseguiria viver por muito tempo exposto aos fenômenos naturais, sem qualquer abrigo. O provimento dessa necessidade passa evidentemente pelo espaço físico, pelo “pedaço de terra”, mas em razão do processo de civilização acaba sempre por requerer mais do que isso.³³

Já o Agravo Interno em Agravo de Instrumento 70047281241 priorizou o direito do proprietário em detrimento do direito à moradia. Trata-se de caso envolvendo uma reintegração de posse em face de uma ocupação tratada pelo tribunal como “invasão coletiva urbana”. Nos termos da ementa do julgado, os magistrados entenderam que segurança jurídica exige reconhecer a “prevalência do direito do possuidor, em detrimento do direito dos invasores, na medida em que presentes os requisitos do art. 927 do CPC, ainda que os esbulhadores não tenham outro local para residir”.³⁴ Os julgadores, ao cotejar a pretensão do proprietário de reaver a coisa e a dos ocupantes de permanecer no imóvel para fins de moradia, revelam um desprezo pelo princípio da função social de propriedade.

9. PESQUISA COM PALAVRA-CHAVE “USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA”

A usucapião especial urbana para fins de moradia é um dos principais instrumentos garantidores da segurança da posse de milhares de famílias brasileiras. Concebido para dar efetividade à função social da propriedade, o instrumento opera uma prescrição aquisitiva pela qual o possuidor que deu à terra uma função social (moradia) adquire a propriedade de forma originária, já que o proprietário não se opôs à posse. Embora o instrumento exista desde a promulgação da Constituição Federal (art. 183), ao regulamentá-lo o Estatuto da Cidade (arts. 9º a 14) intro-

33 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 17ª Câmara Cível. **Apelação Cível 70065098865**. Relator: Giovanni Conti. Julgado em 13 ago. 2015.

34 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 18ª Câmara Cível. **Agravo Interno em Agravo de Instrumento 70047281241**. Relator: Nelson José Gonzaga. Julgado em 29 mar. 2012.

duziu a modalidade de usucapião coletiva, legitimando as composses de famílias de baixa renda em áreas de ocupação irregular consolidada.

Utilizando-se na busca o termo “usucapião especial urbana” tem-se 91 acórdãos, sendo que o Estatuto da Cidade é referido em 13. Apenas nove detêm-se sobre a questão do cumprimento dos requisitos para que seja reconhecida a aquisição pela posse. Deste total, quatro foram desconsiderados na análise, pois tratam de questões processuais incidentais.

Um dos requisitos previstos para a usucapião especial urbana refere-se ao tamanho do imóvel. Neste sentido, ao menos três acórdãos sustentam a impossibilidade de que a usucapião especial urbana se dê nos casos em que os imóveis ocupados tenham área superior a 250 m², mesmo quando o possuidor pretenda ter reconhecida a aquisição da propriedade pelo uso de área inferior ao total do lote³⁵. Percebe-se a reticência do tribunal em interpretar o Estatuto da Cidade de maneira sistemática e condizente com o objetivo de assegurar a posse àqueles que façam cumprir a função social de imóveis urbanos.

Dos acórdãos que não fazem referência ao Estatuto da Cidade, dois chamam a atenção por destacarem o princípio da função social da propriedade. Na Apelação Cível 70043753961, foi reformada a sentença de primeiro grau que julgou procedente uma ação reivindicatória, acolhendo a exceção de usucapião especial urbana arguida pela defesa, na forma da Constituição Federal e do art. 1.240 do Código Civil. No caso, o objeto de disputa era um apartamento localizado em um edifício abandonado que se encontrava ocupado. O acórdão cita parecer do Ministério Público que fez referência à função social da propriedade, que estaria sendo descumprida pelos proprietários. É o que se lê no voto da relatora:

Há contradições relevantes da parte dos autores a formar a convicção de que: 1) o prédio não foi esvaziado para uma reforma, mas simplesmente desativado (descumprindo a função social que cumpre à propriedade desempenhar); [...] 4) caracterizou-se o abandono do prédio, a tal ponto de os autores mencionarem mais

35 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 20ª Câmara Cível. **Apelação Cível 70062599519**. Relator: Carlos Cini Marchionatti. Julgado em 17dez. 2014; RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 18ª Câmara Cível. **Apelação Cível 70043395045**. Relator: Nelson José Gonzaga. Julgado em 22ago. 2013; RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 18ª Câmara Cível. **Apelação Cível 70043903145**. Relator: Nelson José Gonzaga. Julgado em 15set. 2011.

de uma “invasão” e não lograram apresentar prova documental segura nem mesmo prova testemunhal acerca de quando ocorreram e suas circunstâncias [...].³⁶

Já a Apelação Cível 70054589924 impressiona pelo desconhecimento dos magistrados quanto ao conceito da função social da propriedade. No caso, o colegiado manteve, de forma unânime, a decisão de primeiro grau que determinara a imissão de posse de um apartamento, afastando a tese defensiva da demandada em exceção de usucapião especial urbana. No caso, o princípio da função social da propriedade não é compreendido na sua dimensão social, mas, muito pelo contrário, numa perspectiva privatista. Isto é, ao invés de ser tomado como um princípio de limitação do direito individual à propriedade, em favor do interesse público quanto ao modo de uso de bens imóveis, o princípio é visto como exemplo de garantia do cidadão contra o Estado. Em resposta ao tópico da demandada em que o pedido de manutenção na posse do imóvel era justificado pelo fato de os demandantes não terem cumprido a função social, o relator referiu:

Em que pese os argumentos dos apelantes, de que a propriedade urbana deve ser protegida pelo Estado, atendendo a sua função social, o referido princípio não permite a supressão da instituição da propriedade privada. A função social da propriedade constitui, pois, uma garantia à pessoa, que não pode ser privada do seu patrimônio de forma arbitrária. Porém, tratando-se de bem particular, com posse precária por parte dos requeridos, nos termos dessa fundamentação, afasto a pretensão.³⁷

Em síntese, é possível perceber a reticência do TJRS em utilizar o Estatuto da Cidade como fundamento legal em discussões que versem sobre a modalidade da usucapião especial urbana. Nesse sentido, importa referir que é significativa a interpretação dada pelo tribunal no tocante ao tamanho dos imóveis aos quais se aplica a usucapião especial urbana e a

36 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 17ª Câmara Cível. **Apelação Cível 70043753961**. Relatora:Liege Puricelli Pires. Julgado em 12abril. 2012.

37 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 19ª Câmara Cível. **Apelação Cível 70054589924**. Relator:Eduardo João Lima Costa. Julgado em 18jun. 2013.

dificuldade no manejo de conceitos elementares da nova ordem jurídico-urbanística, tal qual o princípio da função social da propriedade.

10. PESQUISA COM PALAVRA-CHAVE “DIREITO À MORADIA”

O direito à moradia adequada foi consagrado pela comunidade internacional, especialmente pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Organização das Nações Unidas em 1966³⁸. Com o objetivo de conceituar o direito à moradia adequada previsto no art. 11.1 do PIDESC, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais lançou o Comentário Geral nº 4, demonstrando que este direito deve ser interpretado de forma ampla, no sentido de garantir que todas as pessoas tenham acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, com dignidade e saúde. Ainda, o Comitê explicitou sete elementos que devem ser respeitados para que a moradia seja qualificada como adequada: a) segurança legal da posse; b) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; c) custo acessível; d) habitabilidade; e) localização; e f) adequação cultural.³⁹

Além disso, posteriormente, o Comitê editou o Comentário Geral nº 7, assegurando a todas as pessoas, se assim optarem, o direito de permanecer no local onde fixaram habitação, ainda que irregularmente. Nos casos excepcionais de remoção, que se justificam apenas em razão de relevante interesse coletivo, os Estados têm o dever de tomar certas precauções e providências, de modo a observar os direitos fundamentais, garantir acesso a remédios legais contra o despejo ou deslocamento forçado e indenizar eventuais danos que os atingidos venham a sofrer.⁴⁰ Oportuno ressaltar que este Comentário “incumbiu os governos de garantir alternativa de moradia àqueles que sofreram despejo, sejam legais

38 Ver o Decreto que internalizou o PIDESC. BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Decreto nº. 591, de 06 de julho de 1992.

39 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral n. 4**, de 13 de dezembro de 1991.

40 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral n. 7**, de 20 de maio de 1997.

ou ilegais”⁴¹, de forma que, concomitantemente ao processo de remoção, elabore-se um plano de reassentamento. Além de prover o auxílio necessário à mudança, os Estados restam obrigados a assegurar uma nova moradia aos atingidos antes da execução da remoção.

Neste contexto, o direito à moradia integra o rol de direitos sociais fundamentais estabelecidos na Constituição Federal, incumbindo ao Estado a sua promoção, viabilização e proteção.⁴² Já no tocante à normativa infraconstitucional, foi o Estatuto da Cidade que integrou expressamente o direito à moradia ao direito à cidade sustentável, prevendo diversos instrumentos urbanísticos a serem utilizados pelo Poder Público com vistas à sua concretização evidenciando que não há como falar em ordenação das cidades, função social da propriedade, e, em última análise, em direito à cidade, sem falar em moradia adequada.

Em relação aos resultados da pesquisa jurisprudencial, inicialmente, buscou-se apenas o termo “direito à moradia”, o que resultou em 2.430 acórdãos, sendo pouquíssimos relacionados à aplicação ou não do Estatuto da Cidade. A maior parte versava sobre a impenhorabilidade de imóveis residenciais, considerados bens de família. Em face disso, pesquisou-se o termo combinado com “plano diretor”, encontrando-se sete acórdãos.

Para uma análise mais detalhada, selecionou-se a Apelação Cível 70041790338, interposta contra sentença que julgou procedente ação demolitória ajuizada pelo Município de Três Coroas, condenando a demandada ao cumprimento de obrigação de fazer, consistente na demolição de sua edificação, onde residia com sua filha e seus netos. No voto, o relator mantém a decisão de primeiro grau, sustentando que o imóvel está localizado em Área de Preservação Permanente (APP), não tendo respeitado o estabelecido no Plano Diretor e no Código de Obras Municipal, assim como as Leis de Parcelamento do Solo e o Código Florestal. Alega, ainda, que a edificação está situada em área de risco, não podendo prevalecer, nesse caso, o direito à moradia.⁴³ Note-se, primeiramente, que a referida

41 CARMONA, Paulo Afonso. **Curso de direito urbanístico**. São Paulo: Juspodivm, 2015. P. 281.

42 Ainda que a Constituição Federal de 1988 contemple implicitamente o direito à moradia em diversos dispositivos, a moradia passou a integrar o rol do art. 6º por força da Emenda Constitucional n. 26/2000.

43 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 21ª Câmara Cível. **Apelação Cível 70041790338**. Relator: Francisco José Moesch. Julgado em 17 ago. 2011.

decisão ignora a possibilidade de regularização de moradia localizada em área de preservação permanente prevista no art. 54 da Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida.⁴⁴ Ademais, ignora o direito à moradia adequada, uma vez que, ao impor à família da apelante a demolição da moradia, deixa de obrigar o Município a garantir os direitos fundamentais das pessoas atingidas pela remoção, inclusive o de proporcionar moradia digna em outro local.

Também foi selecionada uma decisão mais recente, o Agravo de Instrumento 70065581704, interposto no bojo de uma ação demolitória. Salta aos olhos o desconhecimento do tribunal quanto à possibilidade de regularização de habitações precárias construídas em APPs. Entenderam os magistrados pela impossibilidade de regularização das construções clandestinas, impondo a sua demolição. Restou expresso na decisão que o direito à moradia não é absoluto, mas antes se subordina às regras postas nas leis de proteção ambiental e nas posturas municipais, que, no caso, não foram atendidas.⁴⁵

Da análise das decisões, percebeu-se que o TJRS ignora a possibilidade de regularização fundiária em APPs e que, mesmo com o passar dos anos, não houve a atualização da jurisprudência. Na prática, tal entendimento acaba por violar o direito humano à moradia adequada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa jurisprudencial conduz à conclusão de que, ainda que o Estatuto da Cidade tenha sido promulgado há 15 anos, a regulação da política urbana brasileira atravessa uma fase que pode ser caracterizada como de transição paradigmática. As trincheiras do Poder Judiciário são

44 Em tese, nas APPs não poderia haver ocupação humana. Cf. BRASIL. **Lei das Áreas de Proteção Permanente**. Lei Federal nº. 12.651, de 25 de maio de 2012. No entanto, passou-se a admitir, por interesse social, que os municípios promovam a regularização fundiária de assentamentos humanos consolidados de baixa renda em APPs. Cf. BRASIL. **Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Lei nº. 11.977, de 07 de julho de 2009.

45 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 3ª Câmara Cível. **Agravo de Instrumento 70065581704**, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco. Julgado em 13 jul. 2015.

um campo privilegiado para a avaliação do estágio em que se encontra tal disputa paradigmática.

Da análise realizada na presente investigação conclui-se ainda que:

a) A recepção da nova ordem jurídico-urbanística pelo TJRS, embora exista, é tímida e transparece uma clara hegemonia do “modelo proprietário”, que pode ser percebida por opções feitas pelos magistrados ao julgar os casos concretos em que as situações objeto de análise são reguladas ao mesmo tempo pelo Código Civil e pelo Estatuto da Cidade. A tendência, na maior parte dos casos analisados, é a de citar os dispositivos do Código Civil ou da Constituição Federal, desprezando a regulação do Estatuto da Cidade. Tal tendência fica clara, por exemplo, nas discussões sobre o atendimento da função social da propriedade em conflitos envolvendo posse e na maior parte das ações de usucapião especial urbana;

b) A “fuga” do Estatuto da Cidade na fundamentação dos acórdãos implica em uma invisibilização da nova ordem jurídico urbanística, no que poderia ser caracterizado como uma espécie de “ativismo judicial às avessas”, já que, majoritariamente, as decisões negam densidade jurídica ao Estatuto da Cidade, legislação vigente e, na maior parte das vezes, de evidente aplicabilidade aos casos analisados;

c) Essa peculiar forma de ativismo judicial revela uma “naturalização” do “modelo proprietário”, seguida pela ideia de que a concretização de direitos sociais deve se dar exclusivamente por meio da atuação do Poder Executivo. Exemplificativamente, constata-se que a receptividade do Estatuto da Cidade é maior quando no polo passivo encontra-se o Poder Público, como fica claro da análise dos casos em que planos diretores foram aprovados sem a realização de audiências públicas. Nestes casos em que o resultado da prestação jurisdicional constitui obrigações endereçadas ao Poder Público, a postura típica do TJRS é de acatar a nova ordem jurídico-urbanística e condenar os municípios. Note-se, no entanto, que, nesta situação, o “modelo proprietário” não está sendo propriamente questionado;

d) A ausência de acórdãos referindo categorias como “direito à cidade” é altamente reveladora do desconhecimento desse direito coletivo dos habitantes das cidades não só pelos desembargadores do TJRS, mas também dos operadores jurídicos que promovem a defesa de comunidades de baixa renda em conflitos territoriais ou em outras demandas envolvendo os direitos urbanos abarcados pelo direito à cidade. Se não há decisões envolvendo “direito à cidade”, pode-se inferir que há

poucas petições referindo o tema e que, portanto, a Defensoria Pública e o Ministério Público também se omitem na promoção da nova ordem jurídico-urbanística;

e) A escassez de debates envolvendo o Direito Urbanístico também é, possivelmente, fruto da escassa oferta de conteúdos de Direito Urbanístico nas disciplinas dos cursos jurídicos no país. Sem formação na área, os magistrados que chegam ao TJRS aplicam a legislação civil que conhecem. O currículo das faculdades de Direito tem, certamente em boa medida, responsabilidade pela hegemonia do “modelo proprietário” no âmbito do Poder Judiciário;

f) Um reflexo da lentidão com que o paradigma da nova ordem jurídico-urbanística difunde-se no seio do Poder Judiciário pode ser identificado na catalogação dos casos envolvendo questões urbanísticas pelo Departamento de Biblioteca e de Jurisprudência do TJRS. Para fins de classificação dos acórdãos envolvendo Direito Urbanístico, as decisões são catalogadas como “Direito Público não especificado” ou, em alguns casos, como “Direito Administrativo”. O expediente revela uma marginalização e invisibilização do Direito Urbanístico na jurisprudência do TJRS, distorcendo resultados e dificultando a realização de investigações científicas.

Finalmente, conclui-se que a nova ordem jurídico-urbanística brasileira ainda tem um largo caminho a percorrer até vir a ser reconhecida, judicializada e efetivamente aplicada nas trincheiras do Poder Judiciário. Essa conclusão deriva da constatação de que as transições paradigmáticas profundas não se dão com a mera aprovação de uma lei, mas que dependem, fundamentalmente, de mudanças em uma cultura jurídica ainda bastante influenciada pelo “modelo proprietário”. A transição de um modelo centrado no direito de propriedade para um modelo centrado na função social da propriedade promove uma ruptura jurídica, social, econômica e cultural muito profunda, limitando os poderes dos proprietários e aumentando os poderes do Poder Público na condução de uma política urbana voltada para a garantia de uma cidade para todos e todas.

Uma triste comparação histórica pode ilustrar as resistências encontradas pela nova ordem jurídico-urbanística para sua plena efetividade. Como se sabe, a abolição da escravatura no Brasil foi levada a cabo pela Lei Áurea em 1888, mas não faltaram proprietários de escravos a reclamar a violação de seus “direitos adquiridos” e, ainda hoje, mais de cem anos depois, os fiscais do Ministério do Trabalho localizam trabalho

escravo em fazendas do interior do Brasil. Talvez a ruptura paradigmática que a nova ordem jurídico urbanística promove em relação ao “modelo proprietário” seja de idêntica envergadura, o que explicaria a resistência enfrentada pela nova ordem nas instâncias judiciais. Esta é uma importante agenda de pesquisa no Brasil, inclusive para que se efetive a tutela do direito à cidade, centro da nova ordem jurídico-urbanística.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento urbano e plano diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 1, n. 1, p. 33-49, 2015.

ALFONSIN, Betânia. A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado. **Tese de Doutorado**. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

ALFONSIN, Jacques Távora. Das legalidades injustas às (i)legalidades justas: estudos sobre direitos humanos, sua defesa por assessoria jurídica popular em favor de vítimas do descumprimento da função social da propriedade. Porto Alegre: **Armazém Digital**, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. (Syn)thesis, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, p. 1-42, 2005.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. **Código Civil, Lei Federal nº. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. **Código de Processo Civil de 1973**. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei Federal nº. 13.105, de 16 de março de 2015.

BRASIL. **Constituição Federal, Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**, Lei Federal nº10. 257, de 10 de julho de 2001.

BRASIL. **Lei das Áreas de Proteção Permanente**. Lei Federal nº. 12.651, de 25 de maio de 2012.

BRASIL. **Lei de Terras**, Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850.

BRASIL. **Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Lei nº. 11.977, de 07 de julho de 2009.

BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. **Decreto** nº. 591, de 06 de julho de 1992.

CARMONA, Paulo Afonso. **Curso de direito urbanístico**. São Paulo: Juspodivm, 2015.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Disponível em: http://www.forumreformaurbana.org.br/biblioteca/59-biblioteca/manifestos_e-cartas/211-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade. Acesso em: 22 de mar. 2016

FERNANDES, Edesio. **Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil**. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 31-64.

FONSECA, Ricardo Marcelo. **A Lei de Terras e o advento da propriedade moderna no Brasil**. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, v. 17, 2005. p. 97-112.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

HESPANHA, Antonio Manuel. **Direito luso-brasileiro no Antigo Regime**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

KONZEN, Lucas. **Conflictos urbanos y activismo judicial en Brasil: el caso Pinheirinho**. In: AZUELA, Antonio; CANCINO, Miguel Angelo (Orgs). *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. IRGLUS: México, 2014. p. 223-246.

MALDONADO COPELLO, Maria Mercedes. *El proceso de construcción del sistema jurídico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial*. In:

FERNANDES, Edesio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 25-58.

MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral n. 4**, de 13 de dezembro de 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral n.7**, de 20 de maio de 1997.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 1993.

POPPER, Karl. **Conjecturas e refutações: o progresso do conhecimento científico**. Brasília: Editora da UNB, 1994.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual, Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**, de 03 de outubro de 1989.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. 17ª Câmara Cível. Apelação Cível 70065098865. Relator: Giovanni Conti. Julgado em 13 ago. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. 17ª Câmara Cível. Apelação Cível 70043753961. Relatora: Liege Puricelli Pires. Julgado em 12 abril. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. 18ª Câmara Cível. **Agravo Interno em Agravo de Instrumento 70047281241**. Relator: Nelson José Gonzaga. Julgado em 29 mar. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. 18ª Câmara Cível. **Apelação Cível 70043395045**. Relator: Nelson José Gonzaga. Julgado em 22 ago. 2013;

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 18ª Câmara Cível. Apelação Cível 70043903145.** Relator: Nelson José Gonzaga. Julgado em 15 set. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 19ª Câmara Cível. Apelação Cível 70054589924.** Relator: Eduardo João Lima Costa. Julgado em 18 jun. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 20ª Câmara Cível. Apelação Cível 70062599519.** Relator: Carlos Cini Marchionatti. Julgado em 17 dez. 2014

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 21ª Câmara Cível. Apelação Cível 70041790338.** Relator: Francisco José Moesch. Julgado em 17 ago. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 2ª Câmara Cível. Apelação Cível 70057716334.** Relator: João Barcelos de Souza Júnior. Julgado em 16 de abril 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 3ª Câmara Cível. Agravo de Instrumento 70065581704,** Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco. Julgado em 13 jul. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade 70053930061.** Relator: João Barcelos de Souza Junior. Julgado em 18 de maio 2015.

RODRIGUES, Lêda Boechat. **A Corte Suprema e o direito constitucional americano.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais Pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. US Supreme Court, **Dred Scott v. Sandford**, 60 U.S. 393, 1856.



6

DAS RUAS DE PARIS A QUITO: O DIREITO À CIDADE NA NOVA AGENDA URBANA - HABITAT III¹

¹ Este artigo foi publicado originalmente em: ALFONSIN, BETÂNIA DE MORAES; SALTZ, ALEXANDRE ; FERNANDEZ, DANIEL ; VIVAN FILHO, GERSON TADEU ASTOLFI ; FACCENDA, GUILHERME ; MULLER, RENATA . Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. DIREITO DA CIDADE, v. 9, p. 1214-1246, 2017. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>

RESUMO:

O ARTIGO ANALISA a Nova Agenda Urbana aprovada pela Conferência HABITAT III, em 2016, sob a perspectiva do direito à cidade. Como problema de pesquisa, a investigação procurou identificar os momentos / documentos chave para a construção dessa categoria jurídica ao longo da história, bem como analisar seus componentes centrais (princípios e direitos aí compreendidos), visando verificar em que medida a Nova Agenda Urbana aprovada pelas Nações Unidas incorporou esse ideário na Declaração de Quito para assentamentos humanos e cidades sustentáveis. A pesquisa realizada demonstra que, embora a expressão “direito à cidade” seja citada uma única vez no documento, os compromissos assumidos pelas Nações Unidas para os próximos 20 anos passam pela implementação de políticas públicas voltadas à garantia dos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade, da sustentabilidade urbano ambiental e da gestão democrática, bem como do direito humano à moradia adequada e à fruição de um espaço público acessível a todos e todas, conteúdos inequivocamente inerentes ao novo paradigma representado pelo direito à cidade. A Nova Agenda Urbana, portanto, terá impacto positivo sobre a ordem jurídico urbanística brasileira, recentemente abalada por Medidas Provisórias convertidas em lei e capazes de introduzir retrocessos no Direito Público Interno do país.

Palavras chave: Direito à cidade. HABITAT III. Sustentabilidade Urbano-ambiental. Direito à moradia. Gestão Democrática.

ABSTRACT:

THIS PAPER ANALYZES the New Urban Agenda approved at HABITAT III Conference 2016 under the perspective of the “right to the city”. Its research problem consists of identifying the key moments/documents to this concept’s construction throughout history, as well as analyzing its core elements (principles and rights), aiming to verify to which extent the New Urban Agenda approved by the United Nations has embodied these ideas

at the Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All. The research shows that, although the expression “right to the city” is only once mentioned in the document, the commitments agreed by the United Nations for the next 20 years comprises the implementation of public policy aimed towards guaranteeing the principles of social function of city and property, of urban environmental sustainability and of democratic management, as well as the human rights to adequate housing and to a public space accessible to all, elements unambiguously inherent to the new paradigm represented by the right to the city. Therefore, the New Urban Agenda will have a positive impact on Brazilian legal urban order, recently shattered by Provisional Measures converted into Law and capable of introducing step backwards at Brazilian domestic Public Law.

Keywords: Right to the city. Habitat III. Urban environmental sustainability. Housing Rights. Democratic Management.

INTRODUÇÃO

Desde 1976 as Nações Unidas realizam, a cada 20 anos, uma conferência a fim de pactuar uma agenda urbana a ser observada pelos países membro pelo ciclo de duas décadas seguinte à realização do evento. A Conferência HABITAT I aconteceu em Vancouver, em 1976; a HABITAT II aconteceu em Istambul, na Turquia, em 1996 e, finalmente, a HABITAT III - Conferência das Nações Unidas sobre habitação e desenvolvimento sustentável, ocorreu em Quito, no Equador, em outubro de 2016². Em cada uma dessas conferências, um tema chave para o Desenvolvimento Urbano vertebrou os debates e os documentos que resultaram de cada uma delas refletiram, sempre, os contextos históricos, o padrão de urbanização e o grau de evolução da compreensão sobre o fenômeno do desenvolvimento urbano correspondente ao período em que o evento se realizava.

Na Conferência de 1976, as Nações Unidas reconheceram que as questões de abrigo e urbanização são globais e devem ser abordadas

2 Ver, a respeito: <<https://habitat3.org/about>>. Acesso em 24/03/2017.

coletivamente. Na Conferência de 1996, “Os líderes mundiais adotaram a Agenda Habitat como um plano de ação global para habitação adequada para todos, com a noção de assentamentos humanos sustentáveis³” Além disto, em 1996, os movimentos sociais celebraram o compromisso assumido pelas Nações Unidas de “progressivamente” garantir o direito humano à moradia no âmbito interno de seus países.

As conferências foram tradicionalmente acompanhadas por intensa mobilização da sociedade civil a nível global. Movimentos sociais, entidades preocupadas com questões como urbanismo, sustentabilidade e direitos humanos foram atores presentes em todas as Conferências HABITAT, tanto que são credenciadas para acompanhar o evento, podendo, inclusive, propor uma agenda de debates paralela ao evento oficial⁴. Na Conferência de 2016 uma das articulações mais importantes, ao longo do processo preparatório, foi aquela conduzida pela “Plataforma Global pelo direito à cidade⁵”, que congregou, internacionalmente, as diversas entidades e agremiações sociais que participaram do processo de construção internacional do direito à cidade, no qual a elaboração da “Carta Mundial pelo direito à cidade” foi um momento chave. O objetivo de tal articulação era incluir, na nova agenda urbana, o direito à cidade, reconhecido como um novo direito humano dos habitantes das cidades.

METODOLOGIA:

Considerando que o Brasil foi um dos primeiros países do mundo a positivar o direito à cidade⁶, bem como uma das Nações que atuou mais fortemente no processo preparatório da Conferência HABITAT III, e ainda tendo em conta a inovação contida no reconhecimento do direito à cidade pelas Nações Unidas, em um documento como a nova agenda

3 Idem.

4 Ver a respeito: <<https://habitat3.org/side-events>>. Acesso em 25/03/2017.

5 Para conhecer o movimento: <http://www.righttothecityplatform.org.br/?lang=pt> . Acesso em 25/03/2017.

6 O direito à cidade sustentável consta expressamente dentre as diretrizes da política urbana preconizadas pelo Estatuto da Cidade, lei 10.257/01, no artigo 2º, I.

urbana, o presente texto apresenta a investigação que procurou responder ao **problema de pesquisa** estruturado nas três seguintes questões articuladas entre si: (i) Quais são os momentos chave para a construção histórica do direito à cidade, tanto no Brasil, quanto no plano internacional? (ii) Quais são os principais componentes do direito à cidade, passíveis de identificação a partir dessa análise histórica? (iii) Em que medida os componentes do direito à cidade, historicamente construídos, estão contemplados pela nova agenda urbana aprovada na Conferência HABITAT III?

Como método de abordagem, utilizou-se o método hipotético dedutivo desenvolvido por Karl Popper⁷, já que a pesquisa foi orientada por uma hipótese bastante clara e, segundo tal método, as hipóteses são formuladas no início da investigação a fim de serem testadas durante a pesquisa, que poderá corroborá-las, rechaçá-las ou alterá-las. Apostou-se na **hipótese** de que o direito à cidade, como direito coletivo, teria sido contemplado na nova agenda urbana e seus componentes (princípios e direitos) poderiam ser identificados na leitura da plataforma resultante da Conferência HABITAT III, culminando um processo histórico de construção e luta por reconhecimento dessa categoria jurídica pelas Nações Unidas. Entendia-se, ainda que a eventual inclusão do direito à cidade em um documento das Nações Unidas seria um elemento mobilizador dos movimentos por reforma urbana, em todo o mundo, para propor mudanças no Direito Interno dos países membro das Nações Unidas.

Como método de procedimento, foi adotado o método histórico-jurídico, apresentado por Miracy Gustin⁸ como um método no qual “*o fenômeno histórico, da mesma forma que o histórico-jurídico, deverá ser reconhecido a partir de uma multiplicidade de tempos, de fontes, de redes sociais e conceituais. Não existem tempos lineares e sucessivos.*” Justamente pretendeu-se observar a construção histórica do direito à cidade com seus avanços e recuos, tanto na esfera internacional, quanto no âmbito do Direito Urbanístico brasileiro.

7 Para um melhor entendimento da metodologia proposta por Karl Popper ver: POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo, Cultrix, 1993. E também: POPPER, Karl. *Conjecturas e refutações (O progresso do conhecimento científico)*. Brasília, Editora da UNB, 1994.

8 GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias. **Repensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Em relação à estrutura do artigo, iniciamos por uma reconstrução do percurso histórico do direito à cidade, desde o clássico de Lefébvre⁹, escrito ainda no calor dos acontecimentos de 1968 em Paris, livro que representa a certidão de nascimento do direito à cidade, até a análise da nova agenda urbana aprovada na Conferência HABITAT III no ano de 2016.

Daí passamos à identificação dos *elementos componentes do direito à cidade*, que foram divididos¹⁰ em *princípios de Direito Urbanístico* que integram o conteúdo do direito à cidade e em *direitos urbanos dos habitantes das cidades*¹¹. A explicitação desses conteúdos considera o que se colhe (i) do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal; (ii) do Estatuto da Cidade; (iii) da histórica Carta Mundial pelo direito à cidade, formulada pelos movimentos sociais por reforma urbana no início do século, e, finalmente, analisa se e como tais elementos foram contemplados na (iv) NOVA AGENDA URBANA resultante da última Conferência HABITAT.

Finalmente, o artigo conclui com uma avaliação do êxito da campanha pelo reconhecimento do direito à cidade na Nova agenda urbana, seu potencial impacto na correção das distorções do desenvolvimento urbano em escala planetária, bem como dos desafios e condições necessárias para a efetiva inserção desta agenda no Direito Interno dos países membro das Nações Unidas, alterando a política urbana que implementarão nos próximos 20 anos.

9 LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

10 A divisão dos conteúdos do direito à cidade identificados na Nova Agenda Urbana observa analogia com o sugerido por Luís Roberto Barroso, para quem “...as normas constitucionais comportam classificação, quanto ao seu conteúdo, em três grandes categorias: as que organizam o poder político (normas constitucionais de organização), as que definem direitos fundamentais (normas constitucionais definidoras de direitos) e as que indicam valor e fins públicos (normas constitucionais de princípio ou programáticas).” No caso do direito à cidade, considerando sua estrutura complexa, propõe-se aqui que o mesmo abriga princípios e direitos. Ver: BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 82.

11 Peter Marcuse afirma existir “uma diferença entre ‘os direitos nas cidades’ (no plural) e o ‘direito à cidade’ (no singular). Ver MARCUSE, Peter. Os direitos nas cidades e o direito à cidade. In **Cidades para tod@s: propostas e experiências pelo direito à cidade**. Santiago do Chile: Habitat InternationalCoalition, 2010, p. 89.

1. A HISTÓRIA DE CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE.

O *direito à cidade* tem hoje expressa menção na legislação brasileira e em documentos internacionais das Nações Unidas. Esse grau de reconhecimento institucional, no entanto, tem uma longa história de construção, que começa ainda no século passado, quando a urbanização capitalista se dissemina como modo hegemônico de produção de cidades em todo o mundo. Nessa história, podemos identificar distintos momentos chave para a constituição do debate, bem como um interessante movimento que alterna as arenas nacional e internacional durante o processo e, finalmente, um outro movimento observável entre iniciativas da sociedade civil e reflexos institucionais.

1.1. A CONTRIBUIÇÃO DE LEFEBVRE.

Em uma perspectiva teórica, a ideia de um “direito à cidade” foi mencionada por primeira vez por Henri Lefebvre, o filósofo e sociólogo francês que, em 1969, ainda sob o impacto dos acontecimentos de 1968 em Paris, escreveu um livro até hoje influente nos estudos de urbanismo, intitulado precisamente “O direito à cidade¹²”. Naquele momento, o tema do debate de Lefebvre era uma reflexão sobre as mudanças pelas quais as cidades passavam naquele momento histórico, com a transmutação de seu tradicional *valor de uso* para os cidadãos, em *valor de troca*, com todos os conflitos que decorrem dessa transformação da cidade em mercadoria, através da expansão da industrialização naquele período¹³. Lefebvre foi um intelectual visionário e dotado de aguda capacidade analítica¹⁴. Utilizando-se do método dialético marxista, Lefebvre identificou

12 Obra citada.

13 Op. cit., p. 6.

14 Lefebvre também é conhecido por ser um metodólogo dos mais importantes, tendo legado aos estudos de Metodologia da pesquisa, o seminal estudo “Lógica formal, lógica dialética: as regras do método”.

inúmeras polaridades no processo de produção de cidade, tais como *industrialização X urbanização; crescimento X desenvolvimento; produção econômica X vida social*. Dizia ele que “os dois aspectos desse processo [de produção de cidade], inseparáveis, têm uma unidade, e, no entanto, o processo é conflitante¹⁵”. A contribuição de Lefebvre, como toda boa contribuição à ciência, lançou as bases para um avanço do conhecimento na área do urbanismo e não seria exagero dizer que o autor inaugurou uma metodologia de análise sobre as cidades, com base no método dialético, que posteriormente seria aprofundada por autores como David Harvey, Mike Davis e Raquel Rolnik, por exemplo.¹⁶

1.2. O PROCESSO CONSTITUINTE E O CAPÍTULO DA POLÍTICA URBANA

Favorecidas pela globalização cultural, as sementes lançadas na década de 60, na França, vieram a florescer no Brasil no período da redemocratização do país, quando movimentos sociais apresentaram, durante o processo constituinte, a Emenda Popular pela Reforma Urbana. Contando com cerca de 200.000 assinaturas¹⁷, a emenda incorporava “o acúmulo teórico sobre a questão urbana” e, embora mutilada em extensão e conteúdo¹⁸, logrou introduzir o princípio das funções sociais da cidade e da propriedade no capítulo sobre Política Urbana da Constituição Federal. Segundo Grazia de Grazia, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, integrado por diversas entidades e movimentos setoriais, realiza

15 op. cit., p. 9.

16 A análise da dialética entre *legalidade X ilegalidade*, ou entre *legalidade X legitimidade* no processo jurídico de produção de cidade foi analisado no Brasil por Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin, em trabalhos como: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

17 GRAZIA DE GRAZIA. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. in RIBEIRO, Luis César; CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma Urbana e gestão democrática. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003, p. 53.

18 O direito à cidade não foi referido expressamente na Constituição Federal, embora nasça desses “Sobreprincipios” de Direito Urbanístico inscritos no capítulo da Política Urbana.

o primeiro encontro do Fórum Nacional de Reforma Urbana em outubro de 1988, adotando três princípios básicos para orientar sua prática: (i) Direito à cidade e à cidadania; (ii) Gestão Democrática da cidade; e (iii) Função social da cidade e da propriedade¹⁹. A partir deste momento, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana seria o principal sujeito coletivo a advogar a inclusão expressa do direito à cidade na legislação brasileira.

1.3. O ESTATUTO DA CIDADE.

A mobilização pela regulamentação do capítulo da Política Urbana durou nada menos do que 11 anos, já que o projeto de lei é protocolado em 1990 e a lei do Estatuto da Cidade (lei 10.257/01) é promulgada apenas em 2001²⁰. Os estudos realizados sobre a questão por diversos juristas da área do Direito Urbanístico²¹ não conseguem escapar de uma perspectiva analítica histórica, relatando que o projeto de lei do Estatuto da Cidade resgatou, em larga medida, os artigos originalmente apresentados na Emenda Popular da Reforma Urbana ao processo Constituinte. Assim, as diretrizes para a Política Urbana brasileira e os instrumentos jurídicos e urbanísticos incluídos no Estatuto da Cidade para buscar a efetividade daquelas diretrizes, são profundamente marcados pelo ideário da Reforma Urbana.

Para os objetivos do presente estudo, basta sublinhar a primeira das diretrizes da Política Urbana a ser desenvolvida no país, inscrita no inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade:

19 DE GRAZIA, obra citada, p. 54.

20 Para maiores detalhes do processo ver: ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira: emergência, internacionalização e efetividade em uma perspectiva multicultural. In: Antônio Carlos Wolkmer; José Rubens Morato Leite (Org.). **Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas, uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v.1 p.321-335.

21 Com ênfase destacam-se, a respeito do tema, os trabalhos de Nelson Saule Júnior, Edésio Fernandes, Leticia Marques Osório, Alex Magalhães, Betânia Alfonsin e Vanêsa Prestes.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Com esse dispositivo, o Brasil se tornou o primeiro país do mundo a positivizar o direito à cidade. O artigo tem uma importância muito grande não apenas para o Direito Urbanístico, mas para todo o Direito Público brasileiro, orientando gestores públicos, bem como órgãos de controle da Administração Pública, em direção a uma cidade para todos e todas, capaz de garantir o acesso das populações urbanas a um conjunto de direitos urbanos dos quais uma enorme parcela da população brasileira está, hoje, apartada. Também é notável o esforço do legislador em fazer do direito à cidade um facilitador da aproximação do direito à moradia e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, já que se inscreve como “direito à cidade sustentável”, na qual os bens materiais e simbólicos que integram a cidade devem ser preservados “para as presentes e futuras gerações”. A depender da análise empreendida, o inciso I do artigo 2º sedia um direito coletivo, um princípio de Direito Urbanístico e, ainda, o próprio objeto do Direito Urbanístico brasileiro. Voltaremos ao tema nas conclusões do artigo.

1.4. A CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, vitorioso no Brasil com a inclusão do direito à cidade na lei federal de Desenvolvimento Urbano do maior país da América Latina, parte para voos mais altos, com a elaboração da CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE²². Segundo Letícia Marques Osório, a Carta

22 A **Carta Mundial pelo direito à cidade** é debatida aqui pela importância histórica que teve, já que tornou-se o principal veículo de divulgação do direito à cidade no plano internacional, mas é importante registrar que a mesma foi precedida de diversos documentos importantes e que vinham no mesmo sentido, tais como a

foi apresentada a Movimentos Sociais e organizações não governamentais de todo o mundo, durante o II Fórum Social Mundial, que aconteceu em Porto Alegre em 2002²³. Depois desse lançamento internacional, a Carta roda o mundo durante vários anos, aperfeiçoando sua redação e incorporando as contribuições de sujeitos coletivos de diferentes países. De conteúdo riquíssimo, a Carta Mundial pelo direito à cidade passou a ser uma referência internacional da sociedade civil no processo de mobilização pelo reconhecimento, pelas Nações Unidas, de que o direito à cidade é um direito humano. Segundo Letícia Osório:

Um instrumento com essas características pode ter distintas funções e finalidades: constituir-se como um referencial político, social, econômico e ambiental a ser construído; como um conjunto de princípios orientadores dos processos de produção, construção e gestão das cidades, comprometidos com o cumprimento dos direitos humanos; e como uma carta que estabelece direitos, deveres, mecanismos de exigibilidade e fiscalização que vão orientar a ação dos agentes públicos e privados que atuam nas cidades,²⁴

Sem dúvida, a Carta cumpriu com o papel de ser “plataforma” de luta pelo direito à cidade, em todo o mundo. Em relação ao seu conteúdo, vale a pena destacar o parágrafo 2 do artigo 1 da Carta, no qual o direito à cidade foi definido da seguinte forma:

Carta dos Direitos Humanos na Cidade apresentada pela ONG FASE na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, em 2001; a **Carta Européia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade**, apresentada em Saint-Dennis, maio de 2000, e, finalmente, o **Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis**, adotado por várias redes sociais na Conferência Mundial do Meio Ambiente - Eco-92, no Rio de Janeiro. Para maiores informações ver: OSÓRIO, Letícia Marques. *Direito à cidade como direito humano coletivo* in ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 193.

23 OSÓRIO, Letícia Marques. **Direito à cidade como direito humano coletivo** in ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 193.

24 OSÓRIO, obra citada, p. 196.

ARTIGO I. DIREITO À CIDADE

(...)

2. O Direito a Cidade é definido como o **usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social**. É um **direito coletivo dos habitantes das cidades**, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é **interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos**.

Chama atenção a riqueza do conteúdo desse parágrafo, que além de salientar o fato de que o direito à cidade reúne vários direitos humanos já consagrados em Pactos e Tratados Internacionais firmados no pretérito, trata a cidade como um bem comum de todos os seus habitantes, que devem poder ter o usufruto equitativo das cidades e poder exercer seus direitos de cidadania livremente em seu território. Analisando retrospectivamente, é impressionante perceber a força simbólica que a Carta teve, pois influenciou o debate em diversos países a respeito da positivação do direito à cidade. Hoje, o Equador prevê o direito à cidade em sua Constituição Federal²⁵ e a cidade do México, uma das megacities das Américas, incluiu o direito à cidade na sua Constituição²⁶ após um longo debate, conduzido com grande participação popular²⁷.

25 O direito à cidade está previsto no artigo 31 da Constituição do Equador, documento disponível em: <http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A_Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf> Acesso em 13/04/2017.

26 O direito à cidade está previsto no artigo 12 da Cidade do México, documento disponível em: <<http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf>> Acesso em 13/04/2017.

27 Ver, a respeito: <<http://www.cdmx.gob.mx/constitucion>> Acesso em 13/04/2017.

1.5. A CONFERÊNCIA HABITAT III E A NOVA AGENDA URBANA.

Tendo como mote central de sua campanha o reconhecimento do direito à cidade como um direito humano pelas Nações Unidas, a plataforma contida na Carta Mundial pelo direito à cidade tem seu grande teste durante o processo preparatório da Conferência HABITAT III. Conforme explicitado anteriormente, a Conferência deveria aprovar a NOVA AGENDA URBANA a ser adotada pelos países membro das Nações Unidas pelos próximos 20 anos. A fim de organizar o debate a ser desenvolvido pelos países membro, as Nações Unidas definiram alguns temas chave, que foram divididos entre diversos grupos chamados “Policy Units”. A Conferência foi preparada, então, através do debate realizado por 10 grupos, cada um deles debatendo uma dessas “Policy Units”. O sucesso da discussão sobre direito à cidade já pode ser medido por aí: a Policy Unit nº 1, foi justamente chamado de “The right to the city and cities for all”, sinal inequívoco do compromisso das Nações Unidas em debater o tema na Nova Agenda Urbana.

O documento que resultou da Policy Unit 1 tratou o direito à cidade como “um novo paradigma para o Desenvolvimento Urbano” e como “o centro da nova Agenda Urbana”, além de reconhecer a cidade como “um bem comum”. O texto final é claramente influenciado pela Carta Mundial do direito à cidade. Embora a Nova Agenda Urbana não tenha usado nenhuma dessas expressões, o documento final da policy unit compõe os arquivos públicos da Conferência HABITAT III, podendo ser consultados por todos os países membro e por qualquer pessoa, comprovando a história de construção da Nova Agenda Urbana²⁸ e, para nossos objetivos aqui, revelando a textura histórica do direito à cidade na Agenda HABITAT.

Nesta reconstrução, resta agora ressaltar a forma como o direito à cidade foi incluído na NOVA AGENDA URBANA, ou seja, na plataforma resultante da Conferência HABITAT III. Primeiramente, são cabíveis duas observações de Direito Internacional Público. Em primeiro lugar, cumpre salientar que quaisquer Agendas/Plataformas/Declarações da

28 Disponível em <<https://www2.habitat3.org/bitcache/f4c2da56e335b8c31f006c29e-29973fd2efe7a6b?vid=587245&disposition=inline&op=view>> Acesso em

ONU são documentos de laboriosa construção diplomática. É muito difícil construir um documento a ser firmado por mais de duzentos países de diferentes culturas, influenciados por distintas religiões, com realidades econômicas e políticas diversas. A construção de consensos é uma meta que faz com que muitas concessões sejam feitas em meio ao processo. Muitas vezes, o preço a pagar por um documento firmado por um número maior de países, é a obtenção de um documento mais genérico.

A segunda observação diz respeito ao valor legal atribuível a um documento como uma “agenda” internacional, no caso, à NOVA AGENDA URBANA. Segundo autores da área do Direito Internacional Público, documentos como a Plataforma resultante da HABITAT III são considerados “Soft Law”, são fontes de Direito Internacional, mas não dotados de cogência. De acordo com Hildebrando Accioly²⁹, um documento caracterizado como *Soft Law*, “em compensação, **exerce certa pressão política sobre os estados**; se estes se conformarem com a pressão, uma **prática pode desenvolver-se e resultar depois de algum tempo na consciência de que existe obrigação jurídica**(grifos do autor)”. No mesmo sentido, para Lisiane Oliveira e Márcia Rodrigues, os documentos de Direito Internacional classificados como *Soft Law*, mesmo não sendo vinculante para os estados, “permitem regular temas complexos que dificilmente seriam ratificados de outra forma.”³⁰

De acordo com essas observações, os estados membro das Nações Unidas, ao participarem de um processo internacional como o processo preparatório à HABITAT III, assumem compromissos de natureza política, o que fica bastante claro, também, da leitura da agenda e das formas que ela estabelece para seu monitoramento. Embora o tema não seja o objeto central da investigação aqui apresentada, demonstra a relevância da agenda aprovada em Quito, em outubro de 2016.

No documento final da NOVA AGENDA URBANA, aprovado pelas Nações Unidas, o direito à cidade é mencionado expressamente uma única vez, embora de uma forma bastante significativa. Trata-se do

29 ACCIOLY, Hildebrando *et al.* **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 171.

30 OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. A importância do soft law na construção do direito internacional ambiental In: XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2010, Florianópolis. Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2010. Disponível em <http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2012/10/2012_10_6265_6289.pdf> Acesso em 16/05/2017.

parágrafo 11, aquele que abre a seção “Our shared vision”, aqui trazido na versão em espanhol constante do site das Nações Unidas:

11. Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas.³¹

Para além da expressa referência ao direito à cidade e à expressão “cidade para todos”, amplamente utilizada pelos movimentos sociais na campanha internacional pelo reconhecimento do direito à cidade, a Nova Agenda Urbana está plena de referências aos temas chave mais caros à campanha internacional que buscou o seu reconhecimento pelas Nações Unidas. Tais temas foram tratados, ao longo da agenda, como princípios e como direitos, cobrindo amplamente o conteúdo do direito à cidade. É o que passa-se a expor a partir de agora.

2. OS COMPONENTES DO DIREITO À CIDADE.

2.1. PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

A Nova Agenda Urbana, fruto da conferência Habitat III, faz mais de uma dezena de menções à ideia de funcionalização ao longo de seu texto. A referência de maior destaque, e que também ocupa local de grande importância na agenda como um todo, está na letra “a” do item 13. Ainda, merece leitura o artigo número 49 da Agenda Urbana, que busca integrar as “funções rurais e urbanas” a sistemas nacionais e locais, utili-

31 Nova Agenda Urbana, versão em português. Disponível em: <<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>> Acesso em 13/06/2017.

zando os espaços de modo a gerar maior integração e desenvolvimento social e econômico.

É desafiador conceituar, delimitar e estabelecer consequências à função social da cidade, a qual vem mencionada pelo constituinte originário brasileiro ao artigo 182, segundo o qual “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Considerando como função social da cidade uma funcionalização do solo urbano no sentido de a todos servir, de maneira equânime, para que se usufruam das utilidades que tornam urbano o solo, certamente estaremos diante de um aspecto do direito à cidade.

Desenvolver as funções sociais de uma cidade representa implementar uma série de ações e programas que tenham por alvo a evolução dos vários setores de que se compõe uma comunidade, dentre eles os pertinentes ao comércio, à indústria, à prestação de serviços, à assistência médica, à educação, ao ensino, ao transporte, à habitação, ao lazer, e, enfim, todos os subsistemas que sirvam para satisfazer as demandas coletivas e individuais³².

Reforçando esta linha de raciocínio, Betânia Alfonsin identifica o nascimento do direito à cidade, no ordenamento jurídico brasileiro, já em 1988, na expressão “função social da cidade”. A autora interpreta a expressão de forma paralela com a função social, *in verbis*:

De fato, se a expressão “função social da propriedade” refere-se não à emergência de um dever do proprietário, mas a um direito coletivo ao cumprimento dessa função social pelo proprietário, é evidente que o direito de propriedade deixa de ser, nesse momento, um mero feixe de direitos (usar, gozar, dispor e reivindicar), para incluir aí uma obrigação inerente ao próprio direito, que é transformado, portanto, em seu estatuto jurídico. Ao utilizar a mesma técnica legislativa para falar das cidades, é evidente que se há uma “função social da cidade”, é porque emerge da Constituição Federal

32 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013. p.19.

um novo direito: o direito coletivo à cidade, que deve atender às funções sociais que lhe são próprias.³³

Ainda, o artigo 182 da Constituição Federal cita, em seus parágrafos, a função social da propriedade, indicando que tais funções não devem ser confundidas. O legislador infraconstitucional segue este entendimento, pois o caput do artigo 2º do Estatuto da Cidade tem a seguinte redação, “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais”. O administrativista José dos Santos Carvalho Filho, ao distinguir as funções, explicita que a da cidade busca adequação às demandas da coletividade, enquanto a da propriedade busca adequação ao plano diretor³⁴.

Embora diferentes, ambos determinam uma funcionalização de um objeto, voltado a um aspecto social (um para a propriedade, outro para a cidade). Ou seja, é possível um aproveitamento doutrinário para estudo concomitante dos institutos, no ponto axiológico social que lhes é comum. Tanto a cidade como a propriedade não podem ser concebidas fora de um contexto de utilidade, e tal utilitarismo já vem valorado pelo constituinte. Segundo o magistério de Jacques Távora Alfonsin, não se deve ignorar o conteúdo axiológico do “social” na função e da “função” no social sob pena de se esvaziar o princípio, que, quebrando paradigmas do tradicional direito liberal, transformou a propriedade em um “direito-função”³⁵; e esta mesma lógica se aplica ao direito à cidade.

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

34 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Obra citada**. p.20.

35 ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como Propriedade de funções. in ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p.43.

2.2. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

A sustentabilidade é uma das ideias-mestre da Nova Agenda Urbana Habitat III, aprovada pela Resolução 71/256 da ONU, de dezembro de 2016, a tal ponto que o resultado do evento intitula-se “Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para Todos”. Nos termos da Agenda, é um compromisso mundial (Princípio 09) e um ideal comum (Princípio 11), cujo conteúdo pode ser interpretado pela leitura do Princípio 14, c³⁶, e que baliza o desenvolvimento urbano sustentável em prol da inclusão social e da erradicação da pobreza (Princípio 24). O compromisso intergeracional, marco da ideia do desenvolvimento sustentável, veio insculpido na Nova Agenda Urbana, a nosso ver, timidamente. O tema está posto no parágrafo 11 da Nova Agenda Urbana. Já a Carta Mundial pelo Direito à Cidade situou a sustentabilidade como um princípio que orienta o novo ramo do direito, tratando do seu conteúdo no artigo V, assim redigido:

Artigo V. DESENVOLVIMENTO URBANO EQUITATIVO E SUSTENTÁVEL

1. As cidades devem desenvolver um planejamento, regulação e gestão urbano-ambiental que garantam o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a proteção do patrimônio natural, histórico, arquitetônico, cultural e artístico; que impeça a segregação e a exclusão territorial; que priorize a produção social do hábitat e a função social da cidade e da propriedade. Para tanto, as cidades devem adotar medidas que conduzam a uma cidade integrada e equitativa.
2. O Planejamento da cidade e os programas e projetos setoriais deverão integrar o tema da seguridade urbana como um atributo do espaço público.

36 “Sustentabilidade ambiental, por meio da promoção de energia limpa e do uso sustentável da terra e dos recursos no desenvolvimento urbano, assim como por meio da proteção de ecossistemas e biodiversidade, incluindo a adoção de modos de vida saudáveis em harmonia com a natureza; promovendo padrões de consumo e produção sustentáveis; construindo resiliência urbana; reduzindo o risco de desastres; e mitigando e adaptando-se às alterações climáticas.”

O compromisso intergeracional veio consignado, em única passagem, quando da abordagem da função social da cidade e da propriedade urbana, nos seguintes termos:

2. FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE URBANA:

2.1 Como fim principal, a cidade deve exercer uma função social, garantindo a todos seus habitantes o usufruto pleno dos recursos que a mesma oferece. Isso significa que deve assumir a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana no seu conjunto, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica para garantir o bem estar de todos os habitantes, em harmonia com a natureza, para hoje e para as futuras gerações.

Chama a atenção, desde logo, que tanto a Agenda quanto a Carta Mundial, e isso já foi destacado, foram acanhadas ao tratar do compromisso intergeracional³⁷ que é a grande marca do Princípio do Desenvolvimento Sustentável³⁸, cuja síntese é que a geração atual não pode deixar para as futuras um estoque menor de recursos ambientais do que os hoje disponíveis. Também merece relevo a intenção de associar à noção de sustentabilidade outros predicados, como o antropocentrismo (Princípios 15, “c”; 16 e 26); a resiliência (Princípios 9, 63, 67, 71, 77, 78, 80); e a segurança – em oposição à ideia de vulnerabilidade (Princípio 80).

37 A Nova Agenda Urbana utiliza a expressão “sustentável” cento e trinta e cinco (135) vezes, a expressão “insustentável” duas (02) vezes e a expressão “gerações futuras” uma (01) vez. Já a Carta Mundial lança mão da expressão “sustentável(eis)” nove (09) vezes, “sustentabilidade” duas (02) vezes e “futuras gerações” uma (01) vez.

38 A Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio 92 tratou do tema em três princípios. Princípio 3 - O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras. Princípio 4 - Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste. Princípio 5 - Para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo. Disponível em <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646660-S.pdf>>, acesso em, 16 abril. 2017.

Trata-se de grande provocação ao legislador, ao administrador e ao aplicador da lei, notadamente porque é nas cidades que se percebe a importante dissociação entre a ordem jurídico-urbanística e a ordem jurídico-ambiental³⁹. Se já constava no Estatuto da Cidade que uma cidade sustentável seria aquela que garantisse e promovesse o direito à terra urbana, à moradia, o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos (art. 2º. I), novas responsabilidades surgiram e que promovem a conexão entre a política urbana e a proteção do ambiente, na medida em que trazem para a agenda urbana princípios e responsabilidades que já integravam a agenda ambiental e figuram no artigo 225, Constituição Federal.

Cidades não podem ser construídas com base apenas no seu valor econômico. O pleno atingimento das suas funções sociais prevê políticas de prevenção e precaução de desastres ambientais e dos efeitos desfavoráveis que decorrem da construção das cidades irregulares. Novos padrões de consumo, ecoeficientes⁴⁰, devem ser implantados. As cidades devem investir na produção de energias limpas e na redução das fontes de aquecimento global⁴¹. A resiliência passa a ser vetor de observância obrigatória na criação e desenvolvimento das cidades⁴².

Mecanismos e instrumentos há. O desafio diário e constante é internalizá-los e torná-los realidade. “A batalha pelo desenvolvimento sustentável será vencida ou perdida nas cidades”⁴³. A advertência constante

39 ALFONSIN, Betânia, FERNANDES, Edésio (orgs). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.9.

40 O princípio da ecoeficiência foi positivado pelo inciso V do artigo 6º da Lei nº 12.305/2010, que “institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos”, nos seguintes termos: “a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;”

41 A Lei nº 12.187/2009, que “Instituiu a Política Nacional de Mudanças do Clima”, no artigo 2º, conceitua emissões, gases, fonte, impactos, dentre outros.

42 A Lei nº 12.608/2012, que “Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, em seu artigo 5º, VI, pontua como um dos objetivos da política pública “estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;”

43 BRASIL. Relatório brasileiro para a Habitat III/relator. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Concidades, IPEA, 2016.

no relatório final do Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentíssimas sobre a Agenda do Desenvolvimento Pós-2015⁴⁴ desafia a recordar o conceito e a extensão de desenvolvimento sustentável.

2.3. PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Um ponto por que seguramente nenhum dos discursos vigentes a respeito do “Direito à Cidade” deixa de passar é o da diretiva de democratização participativa na gestão urbana, filhos que são da impressionante valorização da ideia “democracia” no correr do século XX, fixada culturalmente como valor supremo para todas as esferas da vida humana⁴⁵. O que está em disputa agora é justamente o significado dessa ideia e o debate sobre as formas de sua concretização e aprofundamento⁴⁶.

Tomemos a Carta Mundial pelo Direito à cidade. Embora enuncie como seu princípio básico “democracia” (ARTIGO I, 2), é ao longo de seus artigos que delineará de que democracia se está falando. No artigo II, 1.2, por exemplo, há a seguinte formulação⁴⁷:

Todas as pessoas têm direito a participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição, implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares.

44 O texto do documento está disponível em <http://www.fdc.org.br/hotsites/mail/livro_objetivos_desenvolvimento_sustentavel/introducao.html>, acesso em 16 abril.2017.

45 Talvez seja exatamente por força dessa pressuposição do valor “democracia” que este vocábulo e seus correlatos (democrático, democratização,...) estejam absolutamente ausentes na Nova Agenda Urbana.

46 Circulam no plano teórico inúmeras posições a respeito de qual seria o melhor arranjo democrático; defende-se ora a primazia da democracia representativa, ora a da democracia direta no maior grau possível, com todas as questões procedimentais que cada uma envolve, multiplicando-se indefinidamente as variações.

47 Versões próximas dessa formulação se repetem nos artigos sobre temas específicos, assegurando-se participação e controle de todos na atuação da forças de segurança (ART. XI, 3), dos serviços públicos de saneamento básicos (ART. XII, 3), na implementação do direito à cidade em sentido amplo (ART. XVIII).

Ainda que dê ênfase à democracia direta que se dá ênfase, enunciada na forma de um direito de todas as pessoas, em todas as instâncias das políticas públicas urbanas e dos orçamentos municipais, apenas nos art. III, 1, e VIII, 1 que se qualifica a participação como “ampla, direta, equitativa”, portanto de quanto mais pessoas o possível, com o menor intermédio de sistemas representativos o possível, e com a maior igualdade de oportunidade de influência no resultado de deliberações sobre política pública e orçamento o possível.

O âmbito de exercício desse direito é o de “espaços institucionalizados” (ARTIGO III) como “órgãos colegiados, audiências, conferências, consultas e debates públicos”. Fruto do esforço coletivo de movimentos sociais, o que a Carta pleiteia é o reconhecimento estatal da validade política de iniciativas inicialmente desvinculadas dele, como os conselhos comunitários e assembleias de bairro.

Até aí, estão presentes os elementos do paradigma liberal clássico de “esfera pública”, como um corpo de pessoas privadas reunidas para discutir matérias de interesse público.⁴⁸ Mesmo o qualificativo “equitativo”, se vislumbrado do ponto de vista interno a essa esfera, se veria satisfeito com a submissão às mesmas regras de participação. Contudo, ignoraria o fato de que uma arena pública apenas “aberta” a todas e a todos é, na realidade social vigente, por si só excludente, já que assume que pessoas dos variados extratos sociais atuariam no debate público, sob um “véu de ignorância” *como se* fossem socialmente iguais, quando inúmeros elementos materiais e culturais estabelecem no mundo da vida relações de subordinação entre eles. Nesse contexto, “deliberação serve apenas como uma máscara para a dominação”⁴⁹.

Ciente disso, a Carta (ARTIGO II, 4,2) reconhece a necessidade de “supressão dos obstáculos de ordem política, econômica, social ou cultural” para a “efetiva participação” dos grupos vulneráveis, dentre eles “cotas para representação e participação política das mulheres e minorias em todas as instancias locais eletivas e de definição de suas políticas públicas, orçamentos e programas” (ARTIGO VIII, 3).

48 Conforme descrito em HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of Public Sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge: MIT Press, 1989.

49 FRASER, Nancy. “Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy” in *Social Text* No. 25/26, 1990, pp. 56-80.

A Nova Agenda Urbana, parece partir de algo semelhante, do que já dão pistas interessantes os adjetivos que vêm quase sempre qualificar no seu texto o substantivo “participação”: ampla (13, b, 26, 33), efetiva (13b, 48, 90) e significativa (26, 41, 61, 114, 148, 155). É, assim, reiterado em diversos pontos que toda decisão de política pública deve levar ativamente em consideração a posição de todas e todos, especialmente a das pessoas mais atingidas pela decisão em questão.

Evidentemente, ao contrário da Carta, que busca resumir os anseios e posições políticas de uma série de movimentos sociais, a Agenda, enquanto documento que registra um acordo entre estados, não está redigida em tom reivindicatório, mas sim numa linguagem do compromisso. Seu ponto de vista, portanto, por mais que a preparação tenha contado com participação abundante dos mais variados agentes sociais, é o dos governos nacionais. O compromisso central expresso, como ponto de partida, é o da ação integrada dos governos nacionais, regionais e locais, em políticas públicas que sejam capazes de empoderar todos indivíduos e comunidades, possibilitando sua participação plena e significativa (26) “em todas as fases do processo de planejamento e de elaboração da política urbana e territorial, da conceptualização ao projeto, orçamentação, implementação, avaliação e revisão” (92), em especial daquelas e daqueles que hoje se encontram ainda em posição de subordinação social, excluídas do debate público. A questão da desigualdade de gênero é central, estando dentre os princípios centrais “atingir igualdade de gênero (...) garantindo a participação ampla e efetiva das mulheres e a igualdade de direitos em todas as esferas e nos postos de liderança em todos os níveis de tomada de decisão” (13, c, 90), compromisso que é estendido mais timidamente às crianças e adolescentes (61), às minorias raciais (42), às pessoas com deficiência, às populações indígenas, às pessoas em situação social vulnerável em geral (155). Ignora, porém, grupos sociais que vêm expressando suas demandas por participação, em especial a população LGBT, que se encontra absolutamente ausente.

A Agenda parece ter a percepção de que os atuais mecanismos de participação têm sido insuficientes, tentando trazer para o campo da institucionalidade manifestações que não se ajustam às suas exigências, protocolos e formas de comunicação. Neste sentido, aposta no reconhecimento da cidade informal (13d, 58, 59, 77, 100) como produtora de riqueza-

za e conhecimento, além da não criminalização de situações de vulnerabilidade social (33, 108).

Além disso, mais de uma vez acredita na diversificação dos instrumentos de participação, propondo plataformas e mecanismos permanentes, amplos e providos de recursos para a cooperação e consulta que estejam abertos a todos, utilizando as tecnologias de informação, comunicação e acessibilidade de dados (92, 156, 160), de modo a aproveitar as diversas esferas públicas já criadas e existentes no ambiente digital. Adiciona que a informação abundante, organizada e disponível a respeito das decisões e orçamento públicos é propulsora da qualidade e intensidade de participação.

No plano institucional brasileiro, a ênfase normativa na democracia direta é desafiada pelas dificuldades materiais e culturais de sua implementação. É sintomático que um país marcado historicamente por uma institucionalidade autoritária, em constante ruptura, a cada reestruturação democrática reafirme a essencialidade da participação popular direta nas decisões públicas (art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal).

Esteve, portanto, no cerne das reivindicações do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, a instrumentalização deste ideal. O resultado foi a centralidade que se deu no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) à gestão democrática da cidade, com ampla participação da população “na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º, II). A importância dessas previsões normativas tem se verificado no suporte direto que têm dado ao controle da gestão urbana e especialmente na anulação judicial de processos de construção e alteração de planos diretores levadas a cabo sem publicidade ou abertura à participação. Contudo, no exame das experiências concretas, os diversos instrumentos de participação popular têm demonstrado falta de coordenação entre si e incapacidade de recepção de diversas formas de reivindicação social que permanecem à margem do esquema institucional⁵⁰. Assim, a Nova Agenda Urbana parece ter resultado em um conjunto diretivo atento às

50 Um recentíssimo estudo neste sentido, que avalia a dificuldade de acolhimento institucional de demandas sociais e a experiência dos Orçamento Participativo pode ser encontrado em AVELINO, Daniel Pitangueira. “Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira”. In: IPEA. *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos de política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016, p. 131-160.

principais dificuldades que o ideal da gestão democrática da cidade tem enfrentado em suas experiências de implementação.

2.4. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO

A Nova Agenda Urbana (HABITAT III), dispendo sobre sua “aplicação efetiva”, preocupou-se não apenas em garantir que os Estados editassem marcos normativos suficientes para a aplicação dos instrumentos de transformação nela estabelecidos, mas, igualmente, em vedar hipóteses de retrocesso.

84. Instamos os Estados a absterem-se de promulgar e aplicar quaisquer medidas económicas, financeiras ou comerciais unilaterais que não estejam em conformidade com o direito internacional e a Carta das Nações Unidas que impeçam a plena realização do desenvolvimento económico e social, particularmente em países em desenvolvimento.

Essa já era a linha trilhada pela Carta Mundial pelo Direito à Cidade, de 2006, que, no artigo XVII, dispendo sobre as Obrigações e Responsabilidades do Estado na Promoção, Proteção e Implementação do Direito à Cidade, consigna:

2. A não implementação dos direitos previstos nesta Carta, ou sua aplicação em desacordo com os princípios e diretrizes e as normas internacionais e nacionais de direitos humanos vigentes no País, pelos governos responsáveis, acarretará em violação ao Direito à Cidade que somente se poderá corrigir mediante a implementação de medidas necessárias para a reparação ou reversão do ato ou da omissão que lhe deram causa. Essas medidas deverão assegurar que os efeitos negativos ou danos derivados sejam reparados ou revertidos de tal forma que se garanta aos cidadãos(ãs) a efetiva promoção, respeito, proteção e realização dos direitos humanos previstos nessa Carta.

A Carta também recomenda (Princípio 6) que sejam adotadas todas as medidas – legislativas, administrativas e orçamentárias – para

garantir, na maior eficácia possível, a efetivação dos direitos fundamentais. Não fazê-lo seria a regressão vedada. Na mesma linha pontua que constituem “lesão ao direito à cidade” medidas legislativas e decisões judiciais que impeçam, recusem, dificultem ou impossibilitem a realização dos direitos previstos pela Carta⁵¹.

Sendo o “direito à cidade” um direito fundamental de terceira geração⁵², tanto quanto aqueles das demais dimensões⁵³, não se poderia conceber que tivesse sua realização esvaziada, dificultada ou efetivada de modo deficiente. Trata-se de construção doutrinária que pretende consolidar avanços constitucionais na proteção e tutela dos direitos fundamentais sociais, vedando-se a anulação, a revogação ou a aniquilação do núcleo essencial do direito⁵⁴. Esse menosprezo pode derivar de emendas à constituição, de lei ou de atos administrativos⁵⁵. É importante destacar

51 “ARTIGO XIX. LESÃO AO DIREITO À CIDADE - 1. Constituem lesão ao Direito à Cidade as ações e omissões, medidas legislativas, administrativas e judiciais, e práticas sociais que resultem no impedimento, em recusa, em dificuldade ou impossibilidade de: - realização dos direitos estabelecidos nesta Carta; - participação política coletiva de habitantes, mulheres e grupo sociais na gestão da cidade; - cumprimento das decisões e prioridades definidas nos processos participativos que integram a gestão da cidade; - manutenção de identidades culturais, formas de convivência pacífica, produção social de habitação, assim como as formas de manifestação e ação de grupos sociais e cidadãos(ãs), em especial os vulneráveis e desfavorecidos, com base em seus usos e costumes. 2. As ações e omissões podem expressar-se no campo administrativo, por elaboração e execução de projetos, programas e planos; na esfera legislativa, através da edição de leis, controle de recursos públicos e ações de governo; na esfera judicial, nos julgamentos e decisões judiciais sobre conflitos coletivos e difusos referente a temas de interesse urbano.”

52 Bonavides (1998, p. 518) recorda que os direitos de solidariedade ou de fraternidade buscam desprender-se do homem-indivíduo, protegendo grupos humanos. Suas principais características são: a) dever de todo Estado particular de levar em conta, nos seus atos, os interesses de outros Estados ou dos seus súditos; b) dever de ajuda recíproca (bilateral ou multilateral); e c) coordenação sistemática da política econômica.

53 Sarlet (1998, p. 47), lembra que “[...] não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementariedade, e não de alternância, de tal sorte que a expressão ‘gerações’ pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo ‘dimensões’ aos direitos fundamentais.”

54 Sobre o tema, Canotilho (1998, p. 327).

55 Barcellos (2001, p. 68-70) lembra que o legislador e o administrador estão vinculados aos propósitos da Constituição, e que não se admite que os fins desta sejam esvaziados por legislação infraconstitucional ou por atos administrativos.

que, embora o tema tenha frutificado no debate dos direitos fundamentais de segunda geração, o caráter unitário e progressivo de tais direitos permitiu aplicar-se o princípio aos direitos de terceira geração, pioneira e especialmente à proteção do ambiente. A ideia de uma salvaguarda dos progressos obtidos, a denominada “cláusula de *status quo*”⁵⁶, converteu-se num princípio geral do direito ambiental e ganhou palco na doutrina⁵⁷ e importante respaldo do Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do REsp 302.906/SP, Segunda Turma, Relator Min. Herman Benjamin, julgado em 26/08/2010, DJe de 01/12/2010, onde registrado que

[...] a crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades [...] submete-se ao princípio da não-regressão ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes.

Reconhecido o princípio, para apurar sua extensão, necessário indagar qual a núcleo essencial da proteção constitucional. A resposta está no Capítulo que trata da Política Urbana, agregando os matizes referidos pela Carta Mundial. Nele, identificamos os seguintes elementos: a) cumprimento das funções sociais das cidades, b) garantia do bem estar dos habitantes, c) existência de planos diretores, d) função social da propriedade urbana. Não efetivar o âmago da tutela, nos limites da Carta Política, por ações ou omissões legislativas e administrativas, cria situação de retrocesso.

2.5. DIREITO À MORADIA ADEQUADA

Outro elemento chave na conformação da Nova Agenda Urbana é o Direito à Moradia, sendo figura essencial para se pensar o Direito à

56 Prieur destaca a adoção da teoria em diversos sistemas jurídicos. Na Bélgica foi batizado de princípio da imobilidade; na França de *cliquetanti-retour* (trava anti-retorno), para autores de língua inglesa, de *eternityclause*; em espanhol de *prohibición de regresividad o de retrocesoe*, entre nós, de proibição do retrocesso (SENADO FEDERAL, 2012, p. 13-14).

57 Com destaque para os magistérios de Molinaro (2007) e Sarlet, Fensterseifer, (2012).

Cidade⁵⁸, dada a importância da questão habitacional para o desenvolvimento de uma cidade justa e sustentável, trazendo uma boa condição de vida para seus cidadãos⁵⁹. A moradia é central para o exercício de todos os direitos humanos, fundamentados nos valores de cidadania, justiça social e o respeito à dignidade da pessoa humana, como demonstra o jurista Nelson Saule Junior⁶⁰:

A moradia, como uma necessidade de toda pessoa humana, é um parâmetro para identificar quando as pessoas vivem com dignidade e têm um padrão de vida adequado. O direito de toda pessoa humana a um padrão de vida adequado somente será plenamente satisfeito com a satisfação do direito a uma moradia adequada.

A questão está relacionada ao desenvolvimento histórico do tema do acesso à terra e à moradia nos países em desenvolvimento, como na América Latina, região com os maiores índices de desigualdade social do mundo, originada no passado colonial e nos costumes institucionais e políticos enraizados. Historicamente, a urbanização latino-americana concentrou a terra, marginalizando os segmentos mais vulneráveis da sociedade, que enxergam em áreas inadequadas ou impróprias para a moradia⁶¹ alternativa de local para viver, assim lhes restando, portanto, a ilegalidade como subproduto da regulamentação tradicional e do descompromisso das políticas públicas com os direitos à terra e à moradia.⁶²

Mesmo que o Direito à Moradia já tivesse seu status de direito humano reconhecido na Conferência HABITAT II, em Istambul, quando foi o principal tema em pauta e já entendido como garantia do direi-

58 SAULE JUNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano a moradia adequada. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbano-nístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p221

59 MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido. In :MARICATO, Ermínia (Org.). **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p20

60 SAULE JUNIOR, obra citada, p217.

61 OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p18.

62 Idem, p. 28

to de acesso à terra, habitação, infraestrutura e aos recursos existentes na cidade, vinculado aos demais direitos sociais⁶³, este direito teve sua compreensão ampliada na Nova Agenda Urbana elaborada na Conferência HABITAT III, em Quito, estando apresentado nos parágrafos 31 a 36. Extrai-se daí uma continuidade paradigmática no tratamento do direito à moradia, renovando os compromissos dos países membro das Nações Unidas, a partir da promoção de políticas públicas para consolidação do referido direito, como consta do parágrafo 31 da Agenda:

31. Comprometemo-nos a promover políticas habitacionais nacionais, subnacionais, e locais para apoiar a concretização progressiva do direito à moradia adequada para todos como um componente do direito a um nível de vida adequado, que abordem todas as formas de discriminação e violência, prevenindo desocupações forçadas arbitrárias, e que tenham foco nas necessidades de desabrigados, pessoas em situações vulneráveis, grupos com baixa renda e pessoas com deficiência, viabilizando a participação e o engajamento de comunidades e atores relevantes no planejamento e na implementação destas políticas, incluindo apoiar a produção social do habitat, conforme legislação e padrões nacionais.

Fica claro, neste passo, o comprometimento da Nova Agenda Urbana com a dimensão prestacional, ou seja, positiva, do direito à moradia. São preconizadas ainda habitações dignas, sustentáveis e acessíveis a todos, com o fim de reduzir o déficit habitacional e impedir a exclusão socioespacial das camadas mais vulneráveis das populações, buscando reduzir, desta forma, a desigualdade social. Para tanto, o Poder Público deve disponibilizar os serviços básicos (saúde, educação, iluminação, água e esgoto)⁶⁴, tornando digna a moradia, promovendo a capacitação e a inclusão dos cidadãos, respeitando as minorias e suas vulnerabilidades⁶⁵, como se pode extrair do parágrafo 33 e 34.

63 SOUZA, Vânia Gonçalves; COSTA, Denise Souza. Direito à moradia digna e educação emancipadora: o paradigma da rede de sustentabilidade da Vila Chocolate. In: **Congresso Comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade**, Porto Alegre: Exclamação, 2011, v.2, p.62.

64 SOUZA, Vânia Gonçalves, COSTA, Denise Souza, obra citada, p.1108/1109.

65 OSÓRIO, Leticia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

Outro ponto a ser destacado é a visibilidade dada às questões de gênero nos parágrafos relativos à moradia, como se verifica no parágrafo 35: *‘...com particular atenção dirigida à segurança da posse para as mulheres como fator fundamental ao seu empoderamento (...)*’. De fato, nas relações e tensionamentos ocorridos nas cidades, reconhece-se o papel cultural protagonista das mulheres, que sentem de forma mais dura a falta de moradia adequada. Nesse sentido, são necessárias ações afirmativas e uma perspectiva de gênero que possa transformar tal estado de coisas, com objetivo de empoderar as mulheres⁶⁶ e fortalecer o pleno exercício de sua cidadania⁶⁷. Nota-se, então, que o direito à moradia, como componente do direito à cidade na Declaração de Quito, está em consonância com o disposto na Carta Mundial pelo Direito à Cidade e com os anseios da sociedade civil que acompanha esse processo.

2.6. ACESSO AO ESPAÇO PÚBLICO E À CULTURA

O espaço público, aqui entendido como componente do direito à cidade, é caracterizado como bem de uso comum do povo, que deve cumprir sua função social, exaltado em sua publicidade e espacialidade, na qual é notável a pluralidade de ações e vivências cotidianas. É lugar cuja existência é permeada pelas histórias de seus habitantes; entendendo-se espaço público de acordo com o entendimento do Professor Lucas Pizzolatto Konzen:

Através do conceito de espaços públicos urbanos procura-se abranger as ruas, praças, parques, praias e outros lugares materiais e concretos existentes nas cidades constituídos por relações so-

66 TRUJILLO, Catalina Hinchey. Género, gobernabilidad urbanay seguridad en la tenencia de la vivienda. In: ALFONSIN, Betânia;FERNANDES, Edésio(Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. BeloHorizonte: Del Rey, 2006. p. 265-269.

67 ALFONSIN, Betânia de Moraes, Cidade para todos/Cidade para todas- vendo a cidade através do olhar das mulheres. In ALFONSIN, Betânia;FERNANDES, Edésio(Org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**, BeloHorizonte:-Del Rey,2006.

ciais que tendem a -potencialmente encorajar o encontro espacial das diferenças.⁶⁸

A funcionalidade do espaço público é voltada ao cumprimento da função social da cidade, sendo instrumento facilitador do exercício da cidadania em todas suas esferas e abrangência. É no espaço público urbano que a cidade e a cidadania se conectam. Para que se atinja com plenitude e eficiência os objetivos sociais do espaço público, é fundamental, dentre outros elementos, infraestrutura adequada, gestão e planejamento urbano que proporcionem a devida logística de acessibilidade.

Neste sentido, a Nova Agenda Urbana aprovada pela Conferência HABITAT III contempla a proteção e manutenção do acesso público aos espaços urbanos, garantida a promoção de medidas apropriadas que facilitem o acesso a ambientes públicos democráticos que valorizem a manifestação artística e cultural como um elemento central da cidade vislumbrada pelos signatários da Declaração de Quito. A Nova Agenda Urbana sedimenta os esforços contínuos das plataformas de luta pelo direito à cidade ao preceituar a equidade no acesso ao espaço público, com o objetivo de assegurar uma cidade de alta qualidade para todos e todas, em que a cidade tenha recursos para nutrir a potencialidade do uso da cidade, sendo capaz de proporcionar aos habitantes o exercício de seus direitos. O posicionamento da Nova Agenda Urbana a respeito, embora presente em diversos parágrafos, resta cristalino no seguinte:

37. Comprometemo-nos a promover espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, incluindo ruas, calçadas, ciclofaixas e ciclovias, praças, orlas, jardins, e parques que sejam áreas multifuncionais para interação e inclusão social, saúde e bem-estar humanos, intercâmbio econômico, expressões culturais e diálogo entre uma ampla variedade de pessoas e culturas, e que sejam desenhadas e geridas para assegurar o desenvolvimento humano, para construir sociedades pacíficas, inclusivas e participativas, bem como promover a vida coletiva, a conectividade e a inclusão social.

68 KONZEN, P. Lucas. A Teoria do Pluralismo Jurídico e os Espaços Públicos Urbanos. *Sequência*, n. 61, p. 227-250, dez. 2010, pág. 229.

A ocupação do espaço público é determinante para que este reflita um senso de coletividade e a ativa convivência cidadã, repleta de interação e expressão democrática. Isoladamente, o uso do espaço público pode transformar a cidade em razão de conquistas populares em âmbito social e espacial. Concretiza-se a magnitude do potencial da ocupação do espaço público na medida em que a população pode desfrutá-lo em sua plenitude (Parágrafo 97).

Quanto à produção socioespacial urbana, esta decorre de constantes mudanças sujeitas à intervenção do poder público, da iniciativa privada, e das próprias ações da população. É no fazer diário que se constroem os caminhos da conquista progressiva de direito à cidade, e esse processo é marcado pela concepção que se adote de espaço público urbano.

A produção da cidade engloba ferramentas de manifestação cultural como alavanca propulsora de livre expressão, conjuntamente com o fazer artístico, que impulsiona a construção de ideias e imagens, compondo identidade estética-cultural à cidade. Na fusão de cultura e espaço público, o acesso à manifestação artística através do ambiente urbano representa uma forma plural, libertadora, democrática e emancipatória de educação cultural popular. A agenda reconhece a importância dessa pauta nos parágrafos 10 e 124:

10. A Nova Agenda Urbana reconhece que cultura e diversidade cultural são fontes de enriquecimento para a humanidade e provê uma contribuição importante para o desenvolvimento sustentável das cidades, [...].

124. Incluiremos a cultura como uma componente prioritária dos planos e estratégias urbanas na adoção de instrumentos de planejamento, incluindo planos diretores, diretrizes de zoneamento, códigos de obras, políticas de gestão costeira e políticas de desenvolvimento estratégico que salvaguardem uma gama diversificada de património e paisagens culturais materiais e imateriais, e protegê-los-emos de potenciais impactos negativos do desenvolvimento urbano.

Assim, a importância da fruição do espaço público pelos habitantes da cidade revela o potencial transformador de sua ocupação e uso, pleno apenas quando garante acessibilidade aos bens de uso comum do povo, permitindo a livre expressão da população em manifestações sociais e culturais democráticas.

CONCLUSÕES

A análise da Nova Agenda Urbana aqui empreendida leva à conclusão de que o direito à cidade foi incorporado, de forma inequívoca, à Declaração de Quito, não apenas por ter merecido expressa menção no documento final da HABITAT III, mas também pela escolha da seção *Nossa visão compartilhada*, logo no início da Declaração, para incluir o compromisso das Nações Unidas com uma cidade para todos/as.

Além disso, a leitura do documento permite a constatação de que os diferentes componentes historicamente incorporados ao direito à cidade através de documentos elaborados pela sociedade civil estão contemplados na Nova Agenda Urbana, demonstrando que a atual compreensão do mesmo nas arenas diplomáticas internacionais é fruto do longo processo histórico que antecede o seu reconhecimento oficial pelas Nações Unidas.

Assim, percebe-se que temas chave para o direito à cidade, como é o caso do Princípio da função social da propriedade foram expressamente mencionados pelo documento final da HABITAT III. Salienta-se que a Nova Agenda Urbana assumiu o compromisso de que os assentamentos humanos cumpram as *funções sociais da cidade*, expressão que embora já fosse adotada pelo Brasil, trata-se de alvissareira novidade para muitos países. Da mesma forma, ao invés de usar a expressão *função social da propriedade* consagrada desde o início do século XX em Constituições como a do México e da Alemanha, a Nova Agenda Urbana ampliou o compromisso dos países ao falar em *função social e ecológica da terra*. A alteração tem profundo significado, pois além de consagrar a função ambiental que pode ser cumprida pela terra urbana, amplia o leque de alternativas de titulação para garantir o acesso à terra que vão muito além do direito de propriedade, questão de grande relevância social e jurídica para as políticas públicas de Regularização Fundiária em todo o mundo.

O tema da *Gestão Democrática* das cidades, que no Brasil é claramente um princípio da Política Urbana e que na Carta Mundial pelo Direito à Cidade foi abordado como um *direito à participação*, foi tratado na Nova Agenda Urbana como um método para a tomada de decisões, podendo ser classificado como princípio. Nota-se, nos adjetivos escolhidos ao falar da participação, um compromisso político dos países signatários.

A expressão *significativa participação*, por exemplo, é um termo recorrente ao longo do documento. Também nesta análise da incorporação do direito à cidade pela HABITAT III é importante sublinhar que a participação assumida pela Nova Agenda Urbana é transversal, sendo recomendada em “todas as fases do processo de planejamento e de elaboração da política urbana e territorial”, além de buscar a participação de amplos setores sociais, o que sempre foi uma ideia força do direito à cidade.

Outro ponto forte da Nova Agenda Urbana e igualmente integrante do direito à cidade diz respeito à assunção do *Princípio da sustentabilidade urbano-ambiental*. Neste aspecto, seguindo tendência já esboçada pelos *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*, adotados pelas Nações Unidas em 2015, fica clara que a noção de *Sustentabilidade*, que tinha um forte compromisso intergeracional na Declaração do Rio que resultou da Conferência Eco 92, está experimentando uma mudança de ênfase pela qual o compromisso em preservar os bens ambientais das cidades para as presentes e futuras gerações dá lugar ao compromisso de desenvolver cidades *resilientes*, ou seja, capazes de enfrentar desastres naturais que possam decorrer dos câmbios climáticos ou da ação humana. Aqui parece haver uma inflexão das Nações Unidas no sentido de reconhecer que não será possível preservar a totalidade dos recursos naturais do presente, dadas as características do modelo hegemônico de produção e consumo urbano mundial. O movimento de desprestígio do compromisso intergeracional reflete as dificuldades diplomáticas para desenhar os compromissos da Nova Agenda Urbana e, ainda, a triste constatação de irreversibilidade de parte dos danos causados ao meio ambiente pela ação humana no processo de industrialização e urbanização do planeta.

Salienta-se ainda, da análise empreendida, a adoção do *Princípio da proibição do retrocesso*, expressamente referido pela Nova Agenda Urbana no parágrafo 84. Para além da relevância internacional da recomendação de não introduzir em leis retrocessos em matéria social, ambiental e econômica, em desacordo com os documentos firmados pelos países junto às Nações Unidas, tal inclusão tornou-se particularmente pertinente com a aprovação, no Brasil, de uma Medida Provisória (Convertida em lei pelo PLV 012/97) que altera o marco legal do sistema fundiário brasileiro e que pode redundar em significativos retrocessos. Empreendida uma interpretação das consequências da recomendação das Nações Unidas para o Brasil, é possível afirmar que o parágrafo 84 repercute no

Direito Público Interno vedando que o “núcleo duro” da ordem urbanística brasileira, que tem sede constitucional, seja atingido pelas mudanças legislativas em curso.

Passando agora à análise estrita dos *direitos* contemplados na Nova Agenda Urbana e que podem ser identificados também no conteúdo do direito à cidade, salienta-se, em primeiro lugar, o direito à moradia adequada. Este não apenas manteve o status de direito humano que já tinha conquistado desde o PIDHESC e consolidado na Conferência HABITAT II, mas passou a um novo patamar, sendo possível afirmar que hoje os países membro das Nações Unidas se comprometem com o *direito humano à moradia adequada e sustentável*, além de *acessível a todos/as*, especialmente às populações mais vulneráveis, o que se expressa no compromisso de “não deixar ninguém para trás” (Parágrafo 13 da NUA). Constata-se também que o documento final articulou o atendimento das funções sociais da cidade ao atendimento do direito humano à moradia, o que é particularmente importante no caso brasileiro.

O tratamento dispensado aos espaços públicos pela Declaração de Quito é um contraponto importante aos processos de privatização de terras públicas que vem ocorrendo em todo o mundo, e, certamente, expressam um *direito ao espaço público*, componente essencial do direito à cidade tal como construído ao longo do tempo. A Nova Agenda Urbana menciona “espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, que fortaleçam interações sociais e intergeracionais, expressões culturais e participação política de forma adequada.” Vislumbra-se na redação final um ideal de espaço público almejado desde os estudos pioneiros de Lefebvre.

De forma articulada à fruição dos espaços públicos, encontra-se uma noção de cidade culturalmente rica e diversificada, capaz de promover e valorizar encontros, trocas e manifestações culturais e artísticas nos espaços públicos. Este também é um componente essencial do direito à cidade desde a Carta Mundial e merece destaque em um mundo globalizado, já que a visão compartilhada pelos signatários da Agenda é de uma cidade que valoriza a cultura enraizada localmente.

Ainda a título de conclusão, cumpre mencionar que, embora não tenha sido objeto da presente investigação, ao realizar o percurso para responder aos problemas de pesquisa propostos e relatados neste artigo, deparamo-nos com a questão da *natureza jurídica do direito à cidade*. O

debate foi suscitado muito especialmente ao identificar que, dentre seus componentes, encontram-se tanto princípios (como o princípio da função social das cidades e da propriedade) quanto direitos reconhecidos internacionalmente como direitos humanos (como o direito à moradia). A pergunta que emerge é justamente: de que se trata o direito à cidade, afinal, que engloba conteúdos tão amplos?

O debate conduziu à conclusão de que o direito à cidade tem uma natureza jurídica complexa, o que acarreta heterogeneidade de tratamento pelos diferentes autores e documentos consultados. Ora tratado como princípio da política urbana, ora como direito fundamental, ora como objeto do próprio Direito Urbanístico, o direito à cidade se presta, de fato, a diferentes interpretações. A Carta Mundial pelo direito à cidade o trata como um *direito coletivo dos habitantes das cidades*, além de mencionar que o mesmo é *interdependente de todos os direitos humanos reconhecidos internacionalmente*. A Nova Agenda Urbana o destacou como expressão dos esforços de diferentes países para consagrar o *ideal de uma cidade para todos*, mas distribuiu a riqueza do seu conteúdo em diferentes seções da Declaração de Quito, comprometendo-se, inequivocamente, com o direito à cidade.

Entende-se que a dificuldade em classificar o direito à cidade nas categorias jurídicas usualmente trabalhadas pela Teoria Geral do Direito está relacionada ao fato de que, tal como dispunha o documento formulado no processo preparatório da HABITAT III pela Policy Unit 1, que debateu o tema *Cidade para todos e direito à cidade*, “o Direito à Cidade é um *novo paradigma* que fornece uma estrutura alternativa para repensar a urbanização e as cidades. Tem como perspectiva o cumprimento eficaz de todos os direitos humanos acordados internacionalmente [no território das cidades]”. Se é um novo paradigma, é evidente que há enormes dificuldades teóricas para enquadrá-lo nas categorias usualmente utilizadas para construir uma taxonomia jurídica.

Essa dificuldade teórica demonstra, em primeiro lugar, que uma fértil agenda de pesquisa emerge a partir da assunção, pelas Nações Unidas, do direito à cidade na Nova Agenda Urbana. Em segundo lugar, trata-se de reconhecer (e valorizar) a historicidade do momento presente. Quando se pesquisa sobre algo novo, em processo de construção, como é o caso do direito à cidade, a tentativa de enquadramento conceitual nos moldes pré-estabelecidos pode desfigurar ou condicionar o novo que

está por emergir. A postura do pesquisador deve ser aquela recomendada por Bourdieu⁶⁹, que nos lembra da necessidade de romper com as pré-noções para que o conhecimento novo possa ser construído. A fim de não reproduzir uma petrificada classificação pré-existente, cumpre ao pesquisador ter a coragem de tensionar o presente, permitindo que novas categorias emergjam e o conhecimento possa passar a um novo patamar. A ruptura com os esquemas classificatórios anteriores parece ser a tarefa epistemológica dos/as juristas que se importam com a efetividade do jovem direito à cidade, com toda a novidade (e utopia) da qual ele é, sem dúvida, portador.

De qualquer sorte, conclui-se que, independentemente da natureza jurídica atribuível ao direito à cidade, é certo que sua assunção pela Nova Agenda Urbana gera compromissos políticos e obrigações para os países signatários, no sentido de perseguir a efetividade do acordo construído em Quito. Embora classificada como *Soft Law*, a Nova Agenda Urbana terá repercussão no Direito Público e Privado dos países signatários, instados a construir políticas públicas orientadas pelos Princípios da Declaração e capazes de ampliar o exercício do direito à cidade nos assentamentos humanos de todo o mundo, nos próximos vinte anos. Espera-se que a Conferência HABITAT de 2036 possa ter um balanço positivo do cumprimento da Declaração de Quito.

69 BOURDIEU, Pierre *et al.* **A profissão de sociólogo**: preliminares epistemológicas. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 32.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Hildebrando et al. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira: emergência, internacionalização e efetividade em uma perspectiva multicultural. In: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas, uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 359-373.
- ALFONSIN, Betânia, FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como Propriedade de funções. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 41-79.
- AVELINO, Daniel Pitangueira. Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira. In: IPEA. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos de política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016, p. 131-160.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BOURDIEU, Pierre et al. **A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas**. Petrópolis: Vozes, 2002.

COLÓQUIO INTERNACIONAL, 2012, Brasília. **Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília, DF: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), 2012. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto_APROMAC_ANEXO.pdf>. Acesso em: 10 abr.2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 10 abr.2017.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 10 abr.2017.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm>. Acesso em: 10 abr.2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 302.906**, Segunda Turma. Relator Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 26 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/decisoes/toc.jsp?processo=RESP%2F+302.90=6-+ou+REsp302+906.&&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 10 maio 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 2.ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

ECUADOR. Constituição (2008). **Constitución de la Republica del Ecuador 2008**. Disponível em: <http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A_Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2017.

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

FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. **Social Text**, n. 25/26, p. 56-80, 1990,

GRAZIA DE GRAZIA. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luis César; CARDOSO, Aduino Lúcio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias. **Repensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **The Structural Transformation of Public Sphere**: an inquiry into a category of bourgeois society. Cambridge: MIT Press, 1989.

KONZEN, P. Lucas. A Teoria do Pluralismo Jurídico e os Espaços Públicos Urbanos. **Sequência**, n. 61, p. 227-250, dez. 2010.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

MARCUSE, Peter. Os direitos nas cidades e o direito à cidade. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (Ed.). **Cidades para tod@s**: propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2010. p. 89-102.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 19-26.

MEXICO. Constituição (2017). **Constitución dela Ciudad de Mexico**. Disponível em: <<http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf>> Acesso em: 13 abr. 2017.

MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito ambiental proibição do retrocesso**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. A importância do soft law na construção do direito internacional ambiental. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Florianópolis. **Anais...**, Florianópolis, 2010. Disponível em: <http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2012/10/2012_10_6265_6289.pdf> Acesso em:16 maio 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.**Habitat III:nova agenda urbana**. Disponível em:<<https://habitat3.org/about>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.p. 193-214.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In:ALFONSIN,Betânia; FERNANDES,Edésio (Org.).**Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade:diretrizes, instrumentos e processos de gestão**.Belo Horizonte:Fórum,2004.p. 17-39.

OSÓRIO, Leticia Marques. O direito à moradia como direito humano.In: ALFONSIN,Betânia; FERNANDES,Edésio (Org.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte:Fórum, 2014.p. 39-68.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 1993.

_____. **Conjecturas e refutações: o progresso do conhecimento científico**. Brasília, DF: Editora da UNB, 1994.

SARLET, Ingo Wolfgang.**A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SAULE JUNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano a moradia adequada. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 215-250.

SOUZA, Vânia Gonçalves; COSTA, Denise Souza. Direito à moradia digna e educação emancipadora: o paradigma da rede de sustentabilidade da Vila Chocolate. In: **Congresso Comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade**, Porto Alegre: Exclamação, 2011, v.2.

TRUJILLO, Catalina Hinchey. Género, gobernabilidad urbanay seguridad en la tenencia de la vivienda. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 265-269.



7

DA FUNÇÃO SOCIAL À FUNÇÃO ECONÔMICA DA TERRA: IMPACTOS DA LEI Nº 13.465/17 SOBRE AS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO À CIDADE NO BRASIL.¹

¹ Este artigo foi publicado originalmente em: ALFONSIN, B. M.; PEREIRA, P. P. ; LOPES, D. C. ; BOLL, H. ; ROCHA, M. A. . RESUMO: Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. In: MAYA, André M.. (Org.). Anais do II Encontro Interinstitucional dos Grupos de Pesquisa ? EGRUPE [recurso eletrônico]. 1ed.Porto Alegre: FMP, 2019, v. 1, p. 132-132.

RESUMO:

O ARTIGO ANALISA O NOVO modelo de Regularização Fundiária Urbana adotado pela Lei 13.465/17, demonstrando a ruptura paradigmática ocorrida em relação ao paradigma anterior consagrado pelo Estatuto da Cidade. A passagem de um modelo que priorizava o direito à cidade e a função social da propriedade para outro que privilegia a mera titulação e a função econômica da terra é desvelada a partir da análise comparativa de vários dispositivos legais. A pesquisa, realizada utilizando o método dialético, conclui que o Brasil, com tal alteração no marco legal da terra, insere-se em um movimento internacional de financeirização da moradia, impondo uma derrota ao direito à cidade no primeiro país do mundo que o positivou em sua ordem jurídico-urbanística.

Palavras chave: Regularização Fundiária. Direito à cidade. Direito à moradia.

ABSTRACT:

THE ARTICLE ANALYZES the new model of urban land regularization adopted by brazilian Law 13.465 / 17, demonstrating the paradigmatic rupture occurred in relation to the previous paradigm enshrined in the City Statute. The passage from a model that prioritized the right to the city and the social function of the property to another that privileges the mere entitlement and the economic function of the land is unveiled from the comparative analysis of several legal devices. The research, carried out using the dialectical method, concludes that Brazil, with such a change in the land legal framework, is part of an international financialization movement of housing, imposing a defeat to the right to the city in the first country of the world that incorporate it in its legal-urban order.

Key words: Land Regularization. Right to the city. Housing rights.

INTRODUÇÃO

No bojo de uma série de reformas aprovadas pelo Congresso Nacional após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, destaca-se a Reforma do Marco Legal da Terra, consolidada pela Lei nº 13.465/17. Inicialmente apresentada sob a forma de Medida Provisória, a lei em questão modificou quatro regimes fundiários brasileiros, contendo disposições que alteram a regulação das Terras da Amazônia, das Terras pertencentes à União, da regularização fundiária rural e da regularização fundiária urbana.

Este artigo apresenta uma análise da Lei nº 13.465/17 restrita à parte em que altera a legislação precedente sobre regularização fundiária urbana, apresentando uma retrospectiva histórica da política em questão, a fim de demonstrar a ruptura operada pela nova lei com o paradigma de regularização fundiária plena, adotado pelo país desde a Constituição de 1988 e, de forma ainda mais enfática, após a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001. A pesquisa tem inequívoca relevância em um momento em que, internacionalmente, os movimentos operados pelo mercado imobiliário deixam claro que a terra mudou de papel nos processos de urbanização desenvolvidos no marco do sistema econômico capitalista, passando a ser vista especialmente como reserva de valor. A presente investigação debruçou-se, então, sobre o seguinte problema de pesquisa: Em que medida a Lei nº 13.465/2017 promove uma ruptura em relação ao paradigma de regularização fundiária consagrado pela ordem constitucional e legislação regulamentadora, representando um retrocesso jurídico e social e institucionalizando o ingresso do país em um processo global de financeirização da terra e da moradia?

Além de analisar a questão da duvidosa constitucionalidade de uma série de dispositivos e de instrumentos introduzidos pela Lei nº 13.465/17, o presente artigo tratou de examinar as novidades na política de regularização fundiária a partir do método dialético. Tal método de abordagem mostrou-se extremamente fértil para a investigação, uma vez que o objeto pesquisado emerge como antítese perfeita do modelo de regularização fundiária anteriormente adotado pelo país (tese), permitindo que a análise identificasse as contradições presentes nessa transição paradigmática, bem como fossem captadas as tendências e movimentos

colocados pelas tensões próprias desse particular momento histórico. A grande vantagem do método dialético, segundo um estudo clássico de Lefebvre (1969), é que ele aumenta as exigências de rigor analítico, permitindo que se investigue a fundo cada uma das partes (polos dialéticos) sem perder de vista a totalidade, a interpenetração e o choque dos contrários que leva a uma compreensão mais profunda do objeto pesquisado (síntese).²A adoção de tal metodologia nesta pesquisa contribuiu amplamente para o desvelamento do que ocorreu no Brasil com a substituição da Lei nº 11.977/09 pela lei 13.465/17.

No presente artigo, então, são inicialmente contrastados dois paradigmas internacionalmente reconhecidos de regularização fundiária: o modelo de regularização fundiária plena, outrora adotado pelo Brasil, e o modelo que enfatiza a titulação das famílias possuidoras, com ampla difusão internacional a partir da experiência peruana.

Na sequência são analisadas as questões de fundo envolvidas nesses paradigmas divergentes, muito especialmente para situar os distintos direitos prioritariamente tutelados em cada um deles. Nesta sessão, os polos analíticos considerados serão, de um lado, o direito à propriedade (promovido pela Lei nº 13.465/17) e, de outro, o direito à cidade (promovido pela Lei nº 11.977/09), buscando-se identificar as características distintivas de cada um.

Entrando na discussão sobre as principais mudanças legais, são contrastadas as modalidades de regularização fundiária propostas na Lei nº 13.465/17 (a saber, a Regularização Fundiária de Interesse Social –REURB-S e a Regularização Fundiária de Interesse Específico - REURB – E), anotando-se suas peculiaridades. Pretende-se, assim, identificar nesses polos dialéticos a forma com que o legislador tratou o problema da irregularidade na ocupação do solo urbano no país, bem como salientar as conexões internas do novo modelo e as consequências que dele decorrem.

Buscando identificar a forma como a nova lei inseriu a política de regularização fundiária nos processos de planejamento urbano, muito especialmente nos planos diretores, é apresentado o instituto das Zonas Especiais de Interesse Social, um instrumento de zoneamento adotado no

2 Muito embora se tome como referência os estudos de Lefebvre (1969), não se desconhece o frequente determinismo historicista que marca muitas de suas formulações. De todo modo, filtrados tais condicionamentos teóricos próprios do estruturalismo marxista das décadas de 1960 e 1970, a obra daquele autor se mostrou um guia metodológico bastante operacional para os objetivos deste trabalho.

paradigma de regularização fundiária plena como elemento central da estratégia da política pública. Tal modelo contrasta claramente, como se verá, com a facultatividade/discricionariedade que a adoção desse instrumento assume no procedimento adotado pela Lei nº 13.465/17.

Trabalhando com fontes documentais, como a lei aprovada e com a análise das três Ações de Inconstitucionalidade³ propostas junto ao Supremo Tribunal Federal questionando a Lei nº 13.465/17, foi possível suprir a ainda escassa literatura sobre o tema. As conclusões do estudo, apresentadas ao final do artigo, demonstram a correção da hipótese de trabalho que orienta a investigação: o Brasil alterou não apenas a legislação aplicável aos processos de regularização fundiária, mas promoveu uma ruptura paradigmática com a política pública que vinha sendo desenvolvida no país sob o marco legal proveniente do tripé Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Lei nº 11.977/09. (BRASIL, 1988; 2001; 2009). Tal ruptura representa, ademais, o ingresso do Brasil em um movimento internacional de financeirização da terra e da moradia nas áreas urbanas, como se demonstrará no curso deste trabalho.

2. PARADIGMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: REGULARIZAÇÃO PLENA X TITULAÇÃO

A questão da informalidade na ocupação do solo urbano há muito tempo constitui um dos maiores desafios à regulamentação jurídico-política da produção das cidades. Qualquer tentativa de traçar, mesmo a nível nacional, as genealogias dos chamados assentamentos urbanos informais demandaria incursão história de grande fôlego, retrocedendo aos primeiros movimentos de adensamento demográfico e formação de aglomerados urbanos. O fenômeno, portanto, é bastante longo; e atinge de maneira conjunta os diferentes países latino-americanos – não obstante as evidentes particularidades nacionais e regionais. O fato é que, seja pela herança comum do passado colonial-escravista, seja pelo papel

3 As ações de Inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/17 foram propostas pela Procuradoria Geral da República (ADI nº 5771), pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (ADI nº 5883) e pelo Partido dos Trabalhadores (ADInº 5787). (BRASIL, 2018a; 2018b; 2018c)

periférico que posteriormente adquiriram no sistema capitalista global, os países latino-americanos sem muito se assemelham na história de exclusão e segregação socioespacial que marcou o desenvolvimento urbano do continente.

Nesse passo, a América Latina constituiu um interessante laboratório de gestão urbana, oferecendo um repertório de soluções político-jurídicas na tentativa de regularização desses espaços informais de produção da cidade. Cabe ressaltar, tomando de empréstimo a formulação de Pedro Abramo, que a noção de informalidade não é aqui utilizada como um conceito analítico, mas como termo meramente descritivo, capaz de abarcar toda e qualquer forma de utilização de bens fundiários ou imobiliários “à margem do marco regulatório da esfera jurídico-política do Estado de Direito moderno” (ABRAMO, 2007, p. 29). Com efeito, no que toca particularmente às políticas de regularização fundiária, as diferentes abordagens experimentadas no continente ao longo das últimas décadas podem ser sintetizadas em dois grandes paradigmas, baseados particularmente nas experiências peruana e brasileira.

O primeiro deles, levado a cabo no Peru dos anos 1990 sob o governo de Alberto Fujimori, está inteiramente inspirado nas formulações de Hernando De Soto, economista peruano que exerceu grande influência sobre os programas de regularização fundiária a partir da publicação de seu segundo livro, *O Mistério do Capital* (2001), que obteve ampla difusão internacional. Nessa obra, De Soto argumenta, em linhas gerais, que, com o processo de financeirização do capital e a consequente transformação da propriedade em ativo financeiro, as habitações informais representariam antes de tudo um “capital morto” (2000, p. 45), um recurso do qual os países periféricos estariam abrindo mão em prejuízo de suas economias nacionais. Nesse sentido, De Soto defende que a regularização dos títulos de propriedade poderia constituir uma alavanca – se não uma condição – para a expansão do mercado interno e o consequente desenvolvimento desses países. Segundo o argumento, uma vez formalizados, tais títulos adquiririam liquidez e passariam a ser transacionáveis no mercado formal, ao qual a população de baixa renda poderia ser finalmente incorporada, tendo acesso a crédito formal, planos de financiamento e possibilidades de investimento.

Como se percebe, Hernando De Soto encara a questão da regularização de assentamentos informais a partir de um argumento essencial-

mente econômico, de incorporação de contingentes populacionais aos mercados formais, na esperança de que a inserção de novos atores financeiros dinamize e amplifique esses mesmos mercados⁴. Suas formulações, assim, deram azo a programas de regularização fundiária baseados em titulação massiva de habitantes informais, muito especialmente no Peru, transformados repentinamente em proprietários de bens fundiários e imobiliários. Com o acúmulo de experiências baseadas nesse modelo, as concepções de De Soto puderam ser submetidas a uma série de críticas respaldadas em avaliações de resultados, muitas delas demonstrando que o foco restrito à escrituração limitou a amplitude e os benefícios desse tipo de intervenção pública, deixando de atingir, ademais, a maioria dos resultados socioeconômicos projetados.⁵

O segundo grande paradigma, baseado na experiência brasileira, parte de compreensão bastante diferente a respeito das causas da informalidade na produção do espaço urbano e das correspondentes formas de abordá-la institucionalmente. Esse paradigma está inserido nos marcos da nova ordem jurídico-urbanística inaugurada pela Constituição Federal de 1988 e posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade, que redimensionou os contornos do direito de propriedade no sistema jurídico brasileiro. O novo marco legal deu expressa proteção constitucional ao direito à cidade (art. 182, *caput*), prevendo que o uso da propriedade urbana se dará “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, parágrafo único, da lei 10.257/2001).

A partir deste paradigma, a regularização fundiária deixou de ser compreendida na perspectiva estreita da escrituração, alcançando uma abordagem integrada com foco na segurança da posse e na integração socioespacial dos moradores informais. Mais do que regularização jurídica dos lotes, tais intervenções passaram a ser encaradas em dimensões

4 De Soto chegou a apresentar algumas projeções quantitativas a respeito dos valores que seriam mobilizados pelas políticas de escrituração e integração dos pobres urbanos ao mercado formal. Cf. em DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 45-50.

5 Para um apanhado sumário das críticas desenvolvidas às formulações de De Soto e aos programas de regularização fundiária que as tomaram por referência, cf. FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

múltiplas, tendo sempre por meta a melhoria das condições de habitabilidade dos assentamentos. Nesse marco jurídico, para dar conta dessas diferentes dimensões que compõem a regularização fundiária, esta seria melhor definida como:

[...] um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (ALFONSIN, 1997, p. 24)

A possibilidade de a administração pública trabalhar com essa abordagem ampla e integrada de regularização fundiária depende, invariavelmente, da forma com que o ordenamento jurídico harmoniza o instituto da propriedade com o feixe de direitos e deveres ligados à ordem urbana, especialmente o direito à cidade e à moradia adequada. Como se demonstrará no capítulo seguinte, a Lei nº 13.465/17 subverteu o equilíbrio com o qual o ordenamento jurídico brasileiro relacionava o direito de propriedade e o direito à cidade, com implicações imediatas na forma de se compreender e praticar o instituto da regularização fundiária.

3. DIREITO À PROPRIEDADE (LEI Nº 13.465/17) VERSUS DIREITO À CIDADE (LEI Nº 11.977/09)

Como já se fez referência, a Constituição de 1988 inaugurou um novo marco jurídico-urbanístico no Brasil. O documento dedicou (i) capítulo exíguo, mas essencial à política urbana (arts. 182 e 183), (ii) vinculou compulsoriamente a propriedade ao cumprimento de sua função social (art. 5º, XXIII), e ainda (iii) recepcionou Emenda Constitucional nº 26/2000. (BRASIL, 1988). Reconhecendo a moradia como direito social fundamental (art. 6º, caput), o Brasil forjou escalada rumo à consolidação do direito à cidade, inserindo no ordenamento jurídico pátrio a compre-

ensão ampla e relacional da propriedade como aspecto integrante, e não isolado, da ordem jurídico-urbanística.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, consagrou relevantes instrumentos para efetivação da regularização fundiária urbana, possibilitando a sua inserção, enquanto política pública, na realidade da população brasileira. Dentre o extenso rol de ferramentas previstas no Capítulo II daquele diploma, destinado à operacionalização desta política pública, estão: o plano diretor, a gestão orçamentária participativa, as zonas especiais de interesse social (ZEIS), a concessão de uso especial para fins de moradia, o referendo popular e o plebiscito.

Com a positivação destes e outros institutos (políticos, jurídicos e tributários), o Estatuto da Cidade ampliou, de forma absolutamente inovadora, as perspectivas da regularização fundiária – compreendida como parte essencial da política urbana. Isso porque buscou atrelar sua realização à participação popular, à observação das peculiaridades locais e à destinação do solo para fins sociais – reconhecendo carências das populações vulneráveis e, inclusive, prevendo sobrecarga tributária para especuladores da terra urbana.

O ápice dessa construção direcionada à consagração do direito à cidade foi alcançado, em termos normativos, no ano de 2009, com o signo da Lei nº 11.977. Além de estabelecer e regulamentar o Programa Minha Casa Minha Vida, o documento também dispôs sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. (BRASIL, 2009). A inovação legislativa contribuiu para o desenvolvimento de uma compreensão bastante ampla da regularização fundiária, tendo invariavelmente por foco a efetivação do direito à cidade – com a elaboração de normas e a formulação de políticas públicas consentâneas a tal fim.

A partir de tal compreensão, com efeito, pretendeu-se identificar e enfrentar as mazelas crônicas e estruturais que compõem o quadro urbano brasileiro – tais como a degradação ambiental, a ausência de arenas de debate público sobre a constituição da cidade, a formação desenfreada de guetos urbanos (em favelas e “condomínios fechados”) e o privilégio do automóvel em detrimento do transporte coletivo. Nesse cenário, os instrumentos jurídico-urbanísticos foram sendo gradualmente direcionadas à promoção do acesso à cidade – a seus equipamentos e serviços – e à correlata busca pelo bem-estar da coletividade humana que habita os espaços urbanos brasileiros.

A busca pela efetivação do direito à cidade, portanto, consagrada em diversas disposições da ordem jurídica brasileira, superou os limites estreitos do direito individual de propriedade no tratamento jurídico conferido à questão da moradia. Esse condicionamento do direito de propriedade frente aos demais direitos e deveres ligados à ordem urbana obteve impacto direto nas políticas públicas de regularização fundiária. Isto é, preocupado com questões substanciais, para além da titulação da terra, o ordenamento jurídico brasileiro recomendava intervenção pública pluridimensional⁶, com foco na regularização de assentamentos, na ordenação do espaço por meio da apresentação de estudo de viabilidade urbanística, na melhoria das condições de habitabilidade em comunidades pobres, nos investimentos em espaços públicos, na circulação interna, na equalização do tamanho dos lotes, redistribuição das casas, reconstrução dos imóveis deteriorados, bem como preservação de equipamentos públicos e do meio ambiente.

A experiência jurídica brasileira, enfim, elevou a regularização fundiária à condição de principal política habitacional brasileira após a Constituição de 88. Um instrumento que superou em muito a mera titulação de terrenos (embora reconhecendo que esta constitui uma dimensão relevante), passando a abranger um conjunto de intervenções que realizam a regularização dos assentamentos, a sustentabilidade do ambiente urbano e o fortalecimento da cidadania dos habitantes.

Com a promulgação da Lei 13.465, em dezembro de 2017, no entanto, o Brasil viu sua caminhada reposicionada a partir de outro ponto de vista, que orienta seus passos em direção oposta àquela que vinha trilhando nas últimas décadas. Em breve síntese, a nova legislação dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui, ademais, mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e altera enorme gama de normas que versam sobre a questão da terra no Brasil.

6 Ver, a respeito da pluridimensionalidade de tal política pública após a Constituição de 1988: ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

Em princípio, o texto normativo apresenta sedutora proposta de georreferenciamento e de organização dos cartórios em prol da agilidade na titulação. Sua leitura integral, e também atenta ao histórico do urbanismo no país, revela, porém, uma lógica normativa que deixa de encarar a questão da titulação como apenas uma das tantas interfaces da política urbana e, especialmente, da regularização fundiária. Essa nova orientação pode ser percebida, por exemplo, da análise de elementos como: a precificação da eficiência como princípio basilar da política pública (arts. 1º, 10, IX); a distinção entre Reurb-E e Reurb-S (art. 13), aplicáveis a núcleos urbanos informais diferenciados por critério de renda, facilitando o repasse de terras – inclusive públicas (art. 16, § único) – àqueles que não se enquadram no perfil de baixa renda; a superficialidade com que são tratadas as ZEIS, retirando-lhe a exigibilidade (art. 18, §2º); a dispensa de apresentação de “habite-se” para a aprovação de conjuntos habitacionais, inclusive não incluídos no perfil de baixa renda (art. 60); a revogação completa do Capítulo III, Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, da Lei nº 11.977/2009 (art. 109, IV). (BRASIL, 2009).

Da análise aprofundada da nova legislação, portanto, é possível perceber uma mudança drástica de rumo na orientação da política urbana, já não mais norteadas por qualquer ideia de direito à cidade. O traço mais marcante desse novo desenho legislativo parece ser a supervalorização da dimensão econômica dos bens fundiários e imobiliários, facilitando-se a aquisição e a transação de seus títulos de propriedade. A consequência imediata é a desconsideração do conjunto de princípios jurídicos, ambientais e sociais que lastreavam a matriz de regulação urbana que vinha se consolidando no Brasil.

No âmbito mais específico da regularização fundiária, que interessa particularmente a este trabalho, não há como deixar de reconhecer a semelhança do novo padrão de regulação brasileiro com o modelo peruano concebido por Hernando De Soto. Tanto lá quanto aqui, a ideia de regularização fundiária se orienta quase que exclusivamente sentido da titulação de proprietários informais. Nesse cenário, mostra-se perfeitamente aplicável ao caso brasileiro a observação que Edésio Fernandes formulou a respeito do paradigma peruano:

Em vez de discutir assentamentos, bairros e comunidades, a escrituração formal centra-se em unidades, direitos à propriedade

e operações de mercado livre individuais, independentemente do contexto social e consequências. (FERNANDES, 2011, p. 30).

Recentemente, semelhante ponderação foi realizada pelo Procurador-Geral da República, no âmbito de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5771, movida justamente em face da Lei nº 13.465/2017:

Distancia-se do comprometimento dessas metas (direito à moradia adequada). Ela autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando à satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional, seja por incentivar a ocupação irregular de terras (a “grilagem”) e o aumento de conflitos agrários, seja por suprimir as condições mínimas para continuidade daquelas políticas constitucionais”[...]. Perda de patrimônio público, aumento da concentração de terras nas mãos de poucos. (, BRASIL, 2018, p. 26).

Como se percebe, a regulação normatizada pela Lei nº 13.465 implementa uma matriz de regularização fundiária que, embora nova no Brasil, é velha conhecida em outros países latino-americanos. Trata-se de um modelo de regulação em que a propriedade é destacada do contexto urbano, passando a ser individualizada e tratada tão somente como uma mercadoria, um ativo a ser livremente transacionado no mercado formal. (BRASIL, 2017).

Esse foco restrito à titulação, como já demonstrado pelo exemplo peruano, certamente otimiza o ingresso e o fluxo de ativos financeiros no mercado imobiliário, mas ao preço de produzir um urbanismo especulativo com limites cada vez menores na ordem jurídica nacional. Não parece ser outro, ademais, o objetivo da nova legislação ao reclamar maior eficiência aos processos de regularização dos assentamentos informais. Nesse novo marco jurídico-urbanístico, pautas relacionadas ao direito à cidade e à função social da propriedade não aparentam ter boa acolhida. As lacunas e os silêncios legislativos quanto às garantias de manutenção dos fins especiais da terra, de seu valor de uso, voltado à moradia, depõem igualmente por uma política de regularização fundiária que estimula a segregação e deixa a população de baixa renda sem quaisquer garantias quanto à ocupação do solo urbano e à segurança da posse.

4. A REURB-S E A REURB-E

A essência da matriz de regulação inaugurada pela Lei 13.465 pode ser percebida pelas disposições relativas à regularização fundiária. O diploma trata deste instituto em vários de seus dispositivos (art. 9º, *caput*; art. 11, I; Capítulo III; dentre outros), e são igualmente múltiplos os pontos em que altera significativamente o padrão anterior de regulação. Para os fins deste trabalho, convém chamar a atenção, desde logo, para a alteração altamente simbólica operada sobre o próprio conceito de regularização fundiária. Para que se possa contrastar mais claramente as definições adotadas antes e depois da promulgação da Lei nº 13.465, exibe-se o seguinte quadro comparativo.

Quadro 01- Comparação de conceito de regularização fundiária entre leis brasileiras.

| Lei nº 11.977/09 | Lei nº 13.465/17 |
|---|--|
| Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (grifo acrescentado) | Art. 9o. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (grifo acrescentado) |

Fonte: BRASIL, 2009; 2017.

Como se percebe, a nova definição esvaziou o instituto da regularização fundiária de todos os princípios e diretrizes da política urbana. Princípios e diretrizes que, vale reforçar, gozam de expresso amparo constitucional (art. 182, *caput*, CF). (BRASIL, 1988). A nova definição transparece de maneira cristalina o já referido paradigma da titulação, fortemente criticado a partir dos resultados que apresentou sobretudo na experiência peruana. Ao invés de conceber a regularização fundiária como um instrumento a serviço da política urbana, constitucionalmente orientada pelos valores das funções sociais da cidade e pela garantia do

bem-estar dos habitantes, tal instituto passa a assumir a forma de uma medida estritamente registral.

Ao afastar-se do núcleo do programa constitucional relativo à política urbana, a nova feição da regularização fundiária brasileira sinaliza para uma tentativa de intensificação do processo de mercantilização das cidades. Tal impressão é reforçada pelas alterações subsequentes operadas sobre o instituto. A Lei nº 13.465 passa a prever duas modalidades de regularização fundiária (Reurb): (i) Reurb de interesse social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda (art. 13, I); e (ii) Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda (art. 13, II). (BRASIL, 2017).

As razões para que o legislador tenha incluído duas modalidades de Regularização Fundiária na lei, abrangendo duas situações distintas, já estavam presentes na Lei nº 11.977 e finca raízes na história do país. Embora a maior parte dos assentamentos irregulares em áreas urbanas tenham sido produzidos por população de baixa renda, é notório o fato de que também a população de maior renda produz irregularidades urbanísticas, tais como aprovação de “condomínios fechados” que burlam a Lei nº 6766, apropriação privada de orla marítima, abrangendo a ocupação de terrenos de marinha e cercamento de praias, bem como a apropriação de áreas públicas por mansões e loteamentos irregulares. (BRASIL, 2009; 1979).

Considerando esta realidade, a lei anterior já havia introduzido duas modalidades de regularização fundiária: (i) a regularização fundiária de interesse social, destinada à população de baixa renda, prioritária no modelo anterior, inclusive porque a regularização de tais assentamentos é indicada como **diretriz** da Política Urbana no Estatuto da Cidade⁷; (ii) a regularização fundiária de interesse específico, que dependia de um juízo discricionário do Poder Público acerca da conveniência e oportunidade em promover tal regularização, inclusive considerando a situação sócio econômica dos ocupantes, dotados de capacidade econômica para

7 Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:[...]XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; (BRASIL, 2001, grifo nosso).

adquirir solo urbano no mercado imobiliário formal e não em estado de necessidade. Ocorre que, na Lei 13.465/17, essa origem histórica e os critérios que promoveram a distinção se perderam, e a previsão das duas modalidades de regularização fundiária surgiu entrelaçada a outro instituto introduzido pela nova legislação, a chamada “legitimação fundiária” – disciplinada no Título II, Capítulo II, Seção III, do diploma –, concebida como uma forma de aquisição originária do direito de propriedade, a exemplo do que ocorre com a usucapião. O texto legal define tal instituto, ademais, como um “instrumento de regularização fundiária”, ao lado de tantos outros previstos no art. 15 – como a já mencionada usucapião, a desapropriação e a legitimação de posse. Para os limites deste trabalho, no entanto, pretende-se chamar a atenção para um tópico especialmente grave, na previsão inscrita no art. 23, § 1º, onde se estabelecem as condições para concessão de legitimação fundiária nos casos de Reurb de interesse social (Reurb-S). Dispõe o seguinte o texto legal:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.
(grifo nosso)

Como se infere, o dispositivo trata de uma forma originária de aquisição do direito real de propriedade – incidindo inclusive sobre imóveis públicos – conferido por decisão discricionária do Poder Público. O que chama a atenção no texto transcrito, no entanto, é que ele estabelece para a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) uma série de requisitos que não estão presentes na outra modalidade (Reurb-E), na

qual não se caracteriza interesse social. Em outras palavras, a legislação grava com condições mais rigorosas a legitimação fundiária voltada às pessoas de baixa renda do que aquela voltada à população em geral. Tem-se, assim, um inusitado regime fundiário que torna mais fácil a regularização para a população de alta renda do que para a população pobre, traindo, de forma flagrante, a própria diretriz da política urbana anteriormente referida.

É imediata e intuitiva a conclusão de que o dispositivo em questão já nasce eivado de inconstitucionalidade, contrariando especialmente os princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, caput) e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Tal previsão discriminatória, de resto, demonstra igualmente o propósito global que a lei 13.464/17 transparece: a desvinculação da terra e da moradia do feixe de direitos e deveres ligados à ordem urbana brasileira, tratando-as como ativos financeiros a serem livremente transacionados no mercado formal.

5. A ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS)

Um dos temas que revelam a alteração do paradigma da Regularização Fundiária é o instrumento clássico de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). A ZEIS é um instrumento urbanístico voltado para gravação de vazios urbanos bem localizados – e, de preferência, com infraestrutura urbana – para aplicação de projetos habitacionais direcionados à população de baixa renda. Este instrumento deve ser utilizado em núcleos urbanos irregulares para integração definitiva destes à cidade formal, constituindo, portanto, também um instrumento de regularização fundiária. De acordo com Rolnik e Santoro (2014), na primeira hipótese de utilização são conhecidas como “ZEIS de vazios” e, na segunda, são chamadas de “ZEIS de regularização”. Para que sejam válidas, as ZEIS precisam estar regulamentadas ou no Plano Diretor Municipal ou em lei municipal específica, e os critérios e prioridades de localização e população devem estar claramente definidos.

A ZEIS tem como objetivo garantir o acesso à terra urbanizada, isto é, estabelecer parâmetros urbanísticos especiais de controle do uso e ocupação do solo. Em alguns casos de ZEIS de regularização, ademais,

estes parâmetros urbanísticos já estão consolidados pelos moradores. O instituto da ZEIS pode ser definido, Segundo Reis e Brito (2017, p.29),- como “um instrumento que faz cumprir a função social da propriedade, uma vez que, assegura a permanência de famílias de baixa renda nas áreas em que exercem seu direito à moradia, ainda que em condições precárias”.

Nessa conformidade, as ZEIS garantem aos mais pobres a moradia servida por equipamentos e evita por parte das incorporadoras a especulação sobre a terra, entendida como “o processo de elevação dos lucros nas transações imobiliárias produzido artificialmente, por abuso ou desuso do direito de edificar” (FERRARI, 2004, p. 148). Portanto, a retenção de terras, quando não controlada, é a garantia da expansão das atividades das incorporadoras, que acreditam que terra bem localizada ocupada por população de baixa renda não cumpre a missão de ser o mais rentável possível. Trata-se, mais uma vez, da financeirização da terra, processo no qual o relevante é saber qual a capacidade de retorno do capital investido. Desde a promulgação do Estatuto da Cidade, contudo, os municípios dispõem das ZEIS para intervirem no processo de mercantilização do solo, de modo a ampliar o acesso à terra para populações de baixa renda.

Enquanto instrumento de regularização fundiária, a ZEIS foi introduzida na Lei Federal nº 11.977/2009, cujo capítulo III tratou do então modelo brasileiro da regularização fundiária de assentamentos urbanos. Baseado em medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, foi um avanço no que tange ao direito à cidade. O instrumento cumpria, na legislação anterior, vários papéis, dentre eles o de flexibilizar o regime urbanístico aplicável aos assentamentos a serem regularizados, de forma a acolher o processo real de produção social do habitat *vis à vis* as regras técnicas do Plano Diretor para a região. Sua aplicabilidade na regularização fundiária estava detalhada ao longo do capítulo de modo a garantir sua eficácia nos municípios. Nota-se que não se tratava de uma lei voltada apenas a algumas medidas de regularização fundiária, mas de um conjunto de ações que poderiam ser realizadas por etapas, sendo as ZEIS essenciais para consolidar a espécie de regularização – até então chamada de Regularização Fundiária de Interesse Social.

A exemplo de outros institutos jurídico-urbanísticos, a consolidação da ZEIS no zoneamento da cidade, como instrumento de regularização fundiária, também ficou ameaçada a partir da Lei nº 13.465/2017.

Dezesseis anos após a promulgação do Estatuto da Cidade, o novo marco legal brasileiro de regularização fundiária trouxe fragilidade quanto à garantia do direito à cidade, uma vez que deixou facultativa a aplicação do instrumento. Essa possibilidade de instituir ou não zonas especiais passou a ficar critério dos municípios, o que causa uma inconstância na aplicação desse instrumento, já que é questionável quando os municípios devem definir no zoneamento urbano essas áreas especiais. Neste quadro, revela-se a exclusão social através da regulação urbana, devido à ausência de garantia de permanência da população pobre.

Numa breve análise das duas leis brasileiras que instituíram modelos de Regularização Fundiária no Brasil, temos o que segue quanto às ZEIS:

a) Quanto à sua definição

A definição de ZEIS na Lei nº 11.977 se encontra nas disposições preliminares, ao passo que na Lei nº 13.465 está localizada na seção das disposições gerais. Note-se que a primeira tem urgência em definir zona especial de interesse social, e ainda utiliza a palavra ‘moradia’, que, não por acaso, deixava evidente o uso do solo, o que na Lei nº 13.465 não acontece. (BRASIL, 2009; 2017)

Quadro 02- Definição de ZEIS. Comparação entre leis brasileiras de regularização fundiária.

| Definição de ZEIS | | |
|------------------------------|---|--|
| Lei Federal nº | 11.977/2009 | 13.465/2017 |
| Localização do artigo na lei | Capítulo III; Seção I; Disposições Preliminares; Art. 47; Inciso V | Capítulo II; Seção I; Disposições Gerais; Art. 18; Parágrafo 1º: |
| Descrição | “Parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à <u>moradia de população</u> de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”. (grifo acrescentado) | Parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à <u>população de</u> baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”. (grifo acrescentado) |

Fonte: BRASIL, 2009; 2017.

b) Condicionantes para a regularização fundiária de interesse social (Lei nº 11.977/2009) X Condicionantes para REURB – S (Lei nº 13.465) (BRASIL, 2017)

O artigo 47 da lei 11.977 previa que a regularização de interesse social deveria ser realizada em áreas gravadas como ZEIS, esta prerrogativa para o planejamento urbano era a garantia da permanência das famílias no local onde se encontravam. (BRASIL, 2009). De acordo com Souza (2013, 297), “devem ser esgotadas todas as possibilidades de manutenção da população em sua localização original, para evitar que sofram transtornos de várias ordens, como o afastamento dos locais de trabalho.” Já a Lei nº 13.465, em seu artigo 18, *caput*, considera que a regularização fundiária não está condicionada à gravação de zonas especiais, o que abre possibilidades de que incorporadoras e promotores de investimentos imobiliários “expulsem” essa população ao comprarem esses imóveis. (BRASIL, 2017).

Quadro 03- Condicionantes de uso. Comparação entre leis brasileiras de regularização fundiária.

| Condicionantes para regularização de interesse social (reurb-S) | | |
|--|---|---|
| Lei Federal nº | 11.977/2009 | 13.465/2017 |
| Localização do artigo na lei | Art. 47; Inciso VII; Alínea b | Art. 18; Parágrafo 2º: |
| Descrição | “Regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos de imóveis situados em ZEIS”. | “A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS”. |

Fonte: BRASIL, 2009; 2017.

- c) Necessidade da instituição de ZEIS nas áreas de ocupação por população de baixa renda (Lei nº 11.977) x Discricionariedade da instituição de ZEIS nas áreas de ocupação por população de baixa renda (Lei nº 13.465). (BRASIL, 2009; 2017).

No artigo 54 da revogada lei federal, o legislador informava que, para o projeto de regularização fundiária, os novos padrões urbanísticos específicos deveriam considerar os existentes no local. Isto é, as famílias, por meio de suas moradias, já haviam predefinido os índices urbanísticos, o que favorecia a população moradora das áreas. A Lei nº 13.465/2017, ao contrário, trata como

discrecionária a aplicação de ZEIS na política de ordenamento territorial, permitindo que o capital imobiliário interfira diretamente no processo de ocupação do solo urbano, promovendo uma “expulsão de mercado”, processo já conhecido pela literatura sobre Política Habitacional e, segundo Rolnik, em franco desenvolvimento no mundo do todo.⁸

Quadro 04- Condicionantes de uso. Comparação entre leis brasileiras de regularização fundiária.

| Determinada por lei ou facultativa | | |
|------------------------------------|--|---|
| Lei Federal nº | 11.977/2009 | 13.465/2017 |
| Localização do artigo na lei | Art. 54 | Art. 18 |
| Descrição | “O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada <u>para definir parâmetros urbanísticos</u> e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público”. | “O município e o Distrito Federal <u>poderão</u> instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território”. |

Fonte: BRASIL, 2009; 2017.

Com a facultatividade da gravação de ZEIS no ordenamento do solo urbano, evidencia-se que o contexto habitacional da população pobre fica marcado pela vulnerabilidade, tornando-o salvos preferenciais de processos de exploração do solo por parte das incorporadoras. De acordo com Rolnik, a legislação urbana é:

Completamente construída sob a lógica econômica e adaptada aos ritmos e estratégias do mercado, especialmente os dos incorporadores e promotores de investimentos imobiliários para os setores de maior renda, a legislação urbana serve basicamente para definir e lhes reservar as melhores áreas, impedindo sua ‘invasão’

8 Para conhecer dezenas de casos de despejos promovidos a partir da titulação de famílias antes possuidoras, em diferentes países, ver o relato de ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

pelos pobres. Sua maior função é a construção de barreiras invisíveis para conter a penetração de territórios populares nas áreas de melhor localização, garantindo sua destinação para os produtos imobiliários dos grupos de mais alta renda da cidade (2015, p.186).

Após essa sucinta análise do instrumento urbanístico ZEIS dentro do antigo e do atual modelo de regularização fundiária no Brasil, revela-se o retrocesso no que tange ao planejamento urbano e à regulação urbanística. Retrocesso que pode ser definido, nas palavras de Rolnik, como a “estruturação do espaço das elites que se inscreve de forma extremamente detalhada na legislação urbanística”. (ROLNIK, 2015, p.186) Toda a construção da política urbana descrita na Constituição Federal (arts. 182 e 183) e posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade, bem como pela revogada lei federal de regularização fundiária (11.977/2009), foram completamente desconsideradas pela lei federal 13.465/2017.

6. CONCLUSÕES

A análise da nova regulação da Regularização Fundiária Urbana brasileira, conduzida nesta investigação em uma abordagem dialética que contrastou o teor dos dispositivos da Lei nº 13.465 com o modelo anteriormente adotado pelo país, revelou uma profunda ruptura com a concepção de Regularização Fundiária Plena que era operada pelo Brasil desde a Constituição de 1988. A conclusão de que a nova lei não veio para *somar* à regulação existente, mas para inovar nos procedimentos e no próprio modelo de política anteriormente adotada, rompendo com a lógica do Estatuto da Cidade e da Lei nº 11.977, é construída a partir das seguintes constatações, retiradas da comparação empreendida entre os dois marcos:

- a) a política deixa de ter o atendimento do direito à cidade como objetivo central, abandonando o compromisso com a urbanização das áreas irregularmente ocupadas e reduzindo esforços para ater-se à mera titulação, convertendo posses em títulos de propriedade plena em grande escala, colocando a promoção do direito de propriedade como o resultado almejado pela Lei nº 13.465.

- b) articulada à conclusão anterior, verifica-se a substituição dos esforços para garantir a função social da propriedade pela supremacia da função econômica da terra, convertida em mercadoria dotada de notável liquidez no mercado de solo das grandes cidades.
- c) observa-se um abandono do modelo democrático de tomada de decisões políticas, havendo uma enorme ausência, na nova lei, acerca da forma como as populações moradoras de áreas irregulares participarão da formulação, da implementação e da fiscalização dos programas e projetos de Regularização Fundiária no país.
- d) a Regularização Fundiária deixa de ser uma questão para o Planejamento Urbano das cidades, abandonando-se a ideia de garantir o gravame de Zona Especial de Interesse Social nas áreas em processo de intervenção, substituindo-a por uma faculdade do gestor público – o que pode, a médio prazo, facilitar processos de gentrificação das áreas regularizadas com apoio do Poder Público. O exercício de poder discricionário, em tal caso, implica na retirada de um importante mecanismo de proteção da segurança da posse das famílias moradoras das áreas regularizadas, em função de um regime urbanístico permissivo de construções voltadas às faixas de renda mais elevadas.
- e) a imposição de critérios de acesso à legitimação fundiária, nova forma de aquisição originária da propriedade, que apresentam-se como rigorosos para a população de baixa renda (REURB-S) e inexistentes para a população de maior renda (REURB-E), representa um privilégio incompatível com o modelo de Política Urbana estabelecido pela Constituição Federal, que preconiza o combate às desigualdades e a erradicação da pobreza, e com o Estatuto da Cidade, que prioriza expressamente a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

O conjunto de alterações promovidas pela lei 13.465 e aqui analisadas representa um duro golpe na Política Urbana brasileira, tornando-a facilitadora de processos de regularização fundiária que, ao invés de garantir o direito à cidade às famílias que ocuparam áreas para fins de moradia, pode acabar facilitando a progressiva expulsão da população de baixa renda das áreas centrais e de melhor localização no tecido urbano das cidades brasileiras. Tais mudanças representam um giro paradigmático no modelo praticado pelo Brasil, que era reconhecido na América

Latina como uma política de regularização fundiária plena e dotada de instrumentos jurídicos e urbanísticos efetivos para assegurar a segurança da posse das populações moradoras das áreas objeto de intervenção.

É fácil constatar que a radicalidade desses câmbios está articulada a um conjunto de reformas jurídicas profundas colocadas em curso no contexto pós-impeachment. Há uma coerência desse novo modelo de regularização fundiária com as reformas ultraliberais que estão sendo postas em marcha no país. A conclusão de que o novo modelo de Regularização Fundiária facilitará a financeirização da terra e da moradia no Brasil, hipótese inicial dessa investigação, impõe-se como decorrência lógica da análise empreendida.

Um tal ajuste jurídico na Política Urbana Brasileira apresenta-se claramente alinhado com movimentos internacionalmente observados nos mercados imobiliários de outros países, dotando o Brasil de legislação capaz de facilitar a conversão da terra urbana em um ativo financeiro sem maiores entraves jurídicos. O teor desse giro político, no entanto, carrega ainda outros agravantes quando analisado sob uma perspectiva de Direito Internacional.

O Brasil, em 2016, foi um dos países mais atuantes na preparação da Conferência Habitat III, da qual resultou a Nova Agenda Urbana, expressa na Declaração de Quito, que deve orientar a política urbana desenvolvida pelos países membros das Nações Unidas nas próximas duas décadas. A Nova Agenda Urbana⁹ é, de fato, o primeiro documento de Direito Internacional a mencionar o direito à cidade, representando um importante avanço da ordem jurídica internacional no que diz respeito ao reconhecimento de tal direito como um direito humano dos habitantes das cidades. A posição brasileira, que tinha sido francamente favorável à previsão expressa do direito à cidade na Declaração de Quito, apresenta-se agora como contraditória nos foros internacionais, já que no âmbito do Direito Público interno o Brasil promulga uma lei em aberta oposição aos compromissos assumidos na Conferência HABITAT III.

As muitas ações de inconstitucionalidade apresentadas no Supremo Tribunal Federal questionando o teor da Lei 13.465, muito particular-

9 Ver: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL, 3., 2016, Quito. **Nova Agenda Urbana**. Quito: ONU, 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

mente no que diz respeito ao tema objeto deste artigo, demonstram que há, no país, uma consistente inconformidade com o teor da nova legislação – construída, vale lembrar, sem qualquer participação da sociedade civil e dos sujeitos coletivos que participaram da construção da ordem jurídico-urbanística brasileira. A avaliação de que tal diploma legal representa um retrocesso jurídico e uma traição aos compromissos assumidos em arenas internacionais parece ser partilhada por um conjunto de entidades, instituições e pesquisadores/as que estudam o tema no país. A lei 13.465/17 e a ruptura paradigmática que representa, portanto, segue em plena vigência no país.

Espera-se que a mobilização da sociedade civil, das instituições e órgãos públicos que operam a Política Urbana e Habitacional brasileira, bem como dos/as pesquisadores que trabalham com o tema, seja capaz de alertar os poderes públicos, as comunidades beneficiárias das políticas de Regularização Fundiária e a própria academia para a gravidade das alterações introduzidas pela nova lei, sob a promessa de modernização da estrutura fundiária pátria. O presente artigo, enfim, buscou contribuir nesse esforço analítico, produzindo conhecimento capaz de desvelar a profundidade da derrota imposta ao direito à cidade no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [São Paulo], v. 9, n. 2, p. 25, 2007.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, FASE/IPPUR, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: justificacão, impactos e sustentabilidade. In:FERNANDES, Edésio (Org.).**Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 jul. 2018.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Planalto**, Brasília, DF, 19 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Planalto**, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Planalto**, Brasília, DF, 07 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 14 jul. 2017.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Planalto**, Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 14 jul. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771**. Brasília, DF, 24 de julho de 2018a. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/>>

ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5787**. Brasília, DF, 17 de outubro de 2018b. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5787&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883**. Brasília, DF, 23 de fevereiro de 2018c. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL, 3., 2016, Quito. **Nova Agenda Urbana**. Quito: ONU, 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

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

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

FERRARI, Celson. **Dicionário de Urbanismo**. São Paulo: Disal, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica Formal. Lógica Dialética**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

REIS, Ana Beatriz O.; BRITO, Vânia S. A efetividade das Zonas Especiais de Interesse Social no Município de Santarém-PA: o caso do bairro Área Verde. In: SOEIRO, Bruno (Coord.). **Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

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

ROLNIK, Raquel.; SANTORO, Paula F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de Política Fundiária. **Lincoln Intitute**, Cambrigde, MA, agosto de 2014. Disponível em: <<https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

SOUZA, Marcelo L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 9.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.



8

ESCARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL: DESDEMOCRATIZAÇÃO E RETROCESSO¹

¹ Este artigo foi originalmente publicado em: ALFONSIN, B. M.; LOPES, D. C.; MARIUSSI, L. E.; MADALOSSO, F.; BERNI, P.; PEREIRA, PEDRO PRAZERES FRAGA. DESCARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL: DESDEMOCRATIZAÇÃO E RETROCESSO. Revista Culturas Jurídicas, v. 7, p. 229-254, 2020.

RESUMO:

O ARTIGO ABORDA o processo de alterações legislativas e institucionais vividas pela Política Urbana brasileira após o impeachment da Presidenta Dilma. Tais alterações são analisadas considerando as contribuições teóricas de Charles Tilly para avaliar processos de desdemocratização, bem como de Avritzer e Rosanvallon. Valendo-se do método hipotético dedutivo, a pesquisa (I) aponta os traços fundamentais da política urbana conformada pela ordem constitucional e Estatuto da Cidade; (ii) analisa a descaracterização da Política Urbana através do esvaziamento de institutos e princípios centrais para tal política pública, tais como o princípio da função social da propriedade e o Plano Diretor; (iii) analisa leis, projetos de lei e alterações institucionais na gestão da política urbana no Brasil a fim de identificar indicadores confiáveis de desdemocratização em curso no país. As conclusões apontam para um momento de inflexão na política urbana brasileira, descaracterizada em seus traços fundamentais, bem como desidratada de mecanismos capazes de democratizar a condução de tal política pública no Brasil.

Palavras chave: Democracia. Política Urbana. Direito Urbanístico. Estatuto da Cidade. Função social da propriedade.

ABSTRACT:

THE ARTICLE ADDRESSES the process of legislative and institutional changes experienced by brazilian urban policy after the impeachment of President Dilma. These changes are analyzed considering the theoretical contributions of Charles Tilly, as well as Leonardo Avritzer and Pierre Rosanvallon, to evaluate the process of undemocratization. Using the hypothetical deductive method, the research (i) points out the fundamental traits of urban policy according to the constitutional order and the statute of the city; (ii) analyzes the decharacterization of Urban Policy through the emptying of institutes and central principles of the social function of property and the Master Plan; (iii) analyzes laws, bills and

institutional changes in the management of urban policy in Brazil in order to identify indicators of undemocratization underway in the country. The conclusions indicate a moment of inflection in Brazilian urban policy, uncharacterized in its fundamental traits, as well as dehydrated from mechanisms capable of democratizing the conduct of such public policy in Brazil.

Key words: Democracy. Urban Policy. Statute of the City. Social Function of property.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil está passando, desde 2013, por mudanças estruturais, no âmbito político e jurídico (ALFONSIN, 2019), que levam alguns analistas a apontar, inclusive, para o fim do período conhecido como “Nova República” (POCHMANN, 2019). Dentre as muitas reformas implementadas no país, identifica-se um conjunto de medidas provisórias, leis e projetos de lei, que alteram os traços caracterizadores da Política Urbana inaugurada pela Constituição Federal aprovada em 1988 (BRASIL, [2016]), marco jurídico de transição para a Nova República e selo do pacto pela redemocratização do país que ocorreu naquele momento histórico.

O presente artigo sintetiza os achados de pesquisa e as conclusões de uma investigação a respeito do tema, realizada em 2019, e que buscou responder a um conjunto de problemas de pesquisa articulados entre si, assim formulados:

- a) Considerando o sistema de gestão democrática da política urbana brasileira, adotado a partir da Constituição de 1988, bem como a estrutura administrativa encarregada de tal política pública a partir de 2003 (Ministério das Cidades), quais os impactos da reestruturação administrativa aprovada no início da legislatura de 2019, bem como dos decretos presidenciais que extinguem o Conselho Nacional das Cidades, para o desenvolvimento da política urbana brasileira?

- b) Em que medida as alterações introduzidas nas normas brasileiras sobre Política Urbana violam o princípio da *proibição do retrocesso social*?
- c) Em que medida o caso brasileiro ilustra a (ir)reversibilidade dos processos de democratização da gestão de uma política pública?
- d) Considerando a hipótese de desdemocratização da política urbana brasileira, quais os indicadores da descaracterização dessa política?

A fim de responder a estas questões, foram analisados os seguintes marcos legais: a lei federal nº 13.465 (BRASIL, 2017b); os novos dispositivos acrescidos à Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pela lei nº 13.655/2018; bem como decretos presidenciais e medidas provisórias já convertidas em lei pelo Congresso Nacional e projetos de Emenda Constitucional que, no seu conjunto, alteram o marco legal da terra no Brasil, extinguem o Ministério das Cidades, o Conselho Nacional das Cidades e o processo de realização da Conferência Nacional das Cidades, além de proporem modificações substantivas no capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988.

Tais documentos foram analisados segundo o método de abordagem hipotético dedutivo (POPPER, 1994) e trabalhou-se com a hipótese de que o conjunto de alterações forma um conjunto harmônico e articulado de mudanças na ordem jurídico-urbanística que visam introduzir uma inflexão na política urbana brasileira, afastando-a do sentido e dos objetivos originalmente a ela conferidos pelo constituinte e instauram, nesta área, um processo de *desdemocratização*, entendido como um “movimento líquido na direção de consultas mais estreitas, mais desiguais, menos protegidas e menos mutuamente vinculantes entre o Estado e os cidadãos e cidadãs” (TILLY, 2013).

No decorrer da investigação, no entanto, percebeu-se que a categoria analítica utilizada por Tilly (2013) somente poderia ter capacidade explicativa para a problemática da pesquisa se trabalhada em uma perspectiva mais ampla, já que, no caso brasileiro, a *desdemocratização* também vem acarretando uma *descaracterização* da Política Urbana consagrada pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade. Na investigação analisou-se farta base documental (projetos de lei, leis e PECs) que permitiu apontar uma série de *indicadores* de desdemocratização, nos termos aqui referidos, retificando a hipótese original da pesquisa e conferindo validade ao método.

Para além de Tilly, o marco teórico também incorpora Holston, Avritzer, Rosanvallon e Canotilho, na análise do objeto teórico, e Alfonsin, Fernandes e Saule Júnior na análise do objeto empírico.

A fim de apresentar a pesquisa e desenvolver de forma didática o argumento, este artigo está subdividido em seções que apresentam em primeiro lugar o marco teórico da investigação, trazendo (i) a discussão sobre as características dos processos de democratização / desdemocratização, a partir de Tilly, bem como a inflexão realizada, a partir de tais categorias analíticas, para analisar o caso brasileiro; e (ii) a reconstrução histórica da paulatina ampliação do direito ao voto, no Brasil, desde o século XIX, realizada por Holston (2014), visando demonstrar o quanto a Democracia e seus mecanismos de efetivação não são um traço do estado brasileiro há muito tempo, bem como, desconstruir a ilusão de irreversibilidade do processo de democratização brasileiro. Em uma segunda seção, são rememorados os traços fundamentais da Política Urbana Brasileira segundo a Doutrina de Direito Urbanístico e, finalmente, em uma terceira parte são apresentados os *indicadores* da Desdemocratização brasileira, com a explicitação das alterações chave introduzidas pelas leis e projetos de lei analisados durante a investigação e que são fruto do período compreendido entre 2016 e 2019, identificado com o ciclo político / jurídico que se inicia com o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff.

Nas conclusões do presente artigo realiza-se uma síntese analítica do giro paradigmático conferido à Política Urbana neste período histórico, giro este que diminui a relevância do tema na organização administrativa da União, opera em um sentido de desdemocratização da gestão e distorce seus traços fundamentais, através de leis, projetos de leis e de emendas constitucionais de duvidosa constitucionalidade.

Passamos, de imediato, à apresentação do marco teórico da investigação.

2. MARCO TEÓRICO

Entre as referências teóricas que orientam a presente investigação, a obra de Tilly (2013) adquire importância singular. A partir de uma análise abrangendo dezenas de países, Tilly apresenta algumas categorias

analíticas concebidas para avaliar a solidez e as ambivalências de processos de construção democrática vivenciados ao redor do globo. Entre tais categorias, mostraram-se especialmente úteis aos objetivos deste trabalho aquelas de *democracia*, *democratização* e *desdemocratização*.

Na perspectiva do autor, um regime será “democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes” (TILLY, 2013, p. 28 e 73). A vantagem desse tipo de definição – bem como das categorias analíticas a ele subjacentes – é que a questão democrática é tomada na sua dimensão de processo, de devir, cuja dinâmica escapa a qualquer tentativa de definição abstrata e estática. Nesse sentido, mais do que definir um ideal de democracia, Tilly está preocupado em identificar os principais vetores que conformam uma ordem democrática, para a partir daí diagnosticar processos de aprofundamento ou enfraquecimento de tais vetores.

Nesse sentido, *democratização* aponta o processo em direção a consultas mais amplas, mais igualitárias, mais protegidas e mutuamente vinculantes, ao passo que *desdemocratização* é apresentada como “um movimento líquido na direção de consultas mais estreitas, mais desiguais, menos protegidas e menos mutuamente vinculantes” (TILLY, 2013, p. 28 e 73)². A abordagem de Tilly, enfim, sugere que se observe o conjunto das interações entre cidadãos e Estado, sem prejuízo de outros processos sociais paralelos, a fim de identificar os sinais de democratização ou de desdemocratização em um determinado país.

A análise desses processos de (des)constituição democrática impõe ao observador, desde logo, que esteja atento ao exercício concreto do poder político, evitando o risco de superdimensionar a escala formal do regime observado. Tal risco decorre, como argumenta Pierre Rosanvallon, do fato de que a “democracia sempre foi pensada como regime, perden-

2 **Amplitude** “contempla desde um pequeno segmento da população gozando de extensos direitos, enquanto outros são largamente excluídos dos processos políticos, até a ampla inclusão política de pessoas sob a jurisdição do Estado”; **igualdade** “varia desde uma grande desigualdade entre os cidadãos e dentro da categoria de cidadãos até uma extensiva igualdade em ambos os casos”; **proteção** “varia de pouca até muita proteção contra a ação arbitrária do Estado”; e, finalmente, o **caráter mutuamente vinculante** “varia desde uma vinculação inexistente e/ou extremamente assimétrica até uma vinculação mútua” (TILLY, 2013, p. 28-29, grifo do autor). A análise dessas dimensões indicará o *grau de democracia*.

do-se sua compreensão como um modo de governo específico” (2015a, p. 16), cujo valor preponderante deveria ser a implementação de mecanismos permanentes de participação social na custódia e na prática dos atos de governo. Nesse sentido, ainda segundo o teórico francês, o desafio que se coloca é o de superar uma “*democracia de autorização*” em direção a uma “*democracia de exercício*”, em meio à qual os “cidadãos deixam [...] de ser os ‘soberanos por um dia’ para participar de forma mais constante do controle dos governantes, cuja ação está submetida à observância de toda uma série de obrigações.” (2015a, p. 348).

É importante destacar, a propósito, voltando os olhos à realidade brasileira, que o processo de redemocratização nacional teve na participação social um de seus eixos fundamentais. Desde o ciclo pré-constituente, movimentos importantes da sociedade civil se organizaram para a elaboração de emendas populares e estruturação de projetos em áreas como planejamento urbano, saúde, meio ambiente e assistência social. A amplitude e a intensidade desse envolvimento social foram sem precedentes na história nacional, podendo-se dizer que “a Constituinte gerou uma institucionalidade participativa que levou a existirem mais de vinte mil conselhos no Brasil” (AVRITZER, 2016, p. 49-50). São conquistas relativamente recentes na história nacional, fruto de um longo *processo de democratização*. Avritzer (2017, p. 287-288) destaca que o Brasil se transformou em um grande laboratório de práticas participativas, tendo surgido múltiplas outras formas de participação “resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação”, tais como orçamento participativo, conferências nacionais etc. Trata-se, portanto, de um ciclo de crescente ampliação, inclusão, proteção e vinculação das consultas públicas que orientaram a ação do Estado brasileiro.

O otimismo em relação a seus resultados, no entanto, parece engendrar um perigoso efeito de naturalização. Essa é a preocupação de autores como Holston (2013), que chama atenção para o caráter trôpego, contraditório e, acima de tudo, limitado do desenvolvimento da cidadania política no Brasil. Um desenvolvimento que só muito recentemente incorporou à ordem constitucional alguns direitos básicos de cidadania – cujo exemplo mais emblemático é o direito ao voto universal. Afinal, como recordam Santos e Avritzer (2005, p. 51), democracia é uma forma de organização sócio-histórica e, como tal, não é determinada por nenhuma lei natural. No mesmo sentido, Avritzer (2017, p. 287) salienta que

o Brasil teve mais momentos não democráticos do que democráticos ao longo do século XX³.

Nessa tentativa de investigar as alterações realizadas (e intencadas) no âmbito da política urbana⁴ a partir dos (des)caminhos da democracia brasileira no período pós-impeachment, a pesquisa procurará conjugar os aportes teórico-metodológicos de Tilly e Pierre Rosanvallon. Do primeiro, a investigação se valerá das mencionadas categorias de *democracia*, *democratização* e *desdemocratização*; do segundo, utilizar-se-á sobretudo os conceitos de “democracia de exercício” e “democracia de autorização”. Tais aportes parecem capazes de oferecer uma *caracterização funcional* do que, por hipótese, entende-se como um processo de desdemocratização da política urbana brasileira.

3. A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 (BRASIL, [2016]) inaugurou uma nova ordem para a política urbana⁵. O capítulo sobre a Política Urbana, incluído no título sobre a ordem econômica e social, é resultado de intensa luta

3 “O Brasil é uma sociedade com uma longa tradição de política autoritária. A predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou em uma formação de Estado, um sistema político e uma cultura caracterizados pelos seguintes aspectos: a marginalização, política e social, das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e sua privatização pelas elites patrimonialistas; a “artificialidade” do jogo democrático e da ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o “país legal” e o “país real”. A sociedade e a política brasileiras são, em suma, caracterizadas pela total predominância do Estado sobre a sociedade civil e pelos obstáculos enormes à construção da cidadania, ao exercício dos direitos e à participação popular autônoma” (SANTOS, 2005, p. 458).

4 Não nos importa, neste texto, abordar outra das variáveis trabalhadas pelo autor, qual seja, a *capacidade do Estado* de implementar suas decisões políticas (TILLY, 2013, p. 29-30). A despeito da crise política pela qual o país atravessa desde pelo menos junho de 2013, não foram buscados indicadores aptos a revelar o aumento ou a diminuição da capacidade do Estado no período.

5 Até a Constituição Federal de 1988, o direito urbanístico brasileiro tinha como foco a ordenação das cidades brasileiras. A União apenas editava normas jurídicas para ordenar a ocupação do espaço urbano em sua localização e uso (lei de zoneamento) e as especificações das construções (altura, número de andares, recuos, etc).

popular. Com efeito, o Movimento pela Reforma Urbana, que propôs a redação do capítulo, era composto por representantes de organizações de entidades profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos, associações comunitárias e acadêmicas, movimentos por moradia digna, transporte de qualidade, dentre outros. Nesse cenário de grande mobilização, o objetivo comum era elaborar um novo perfil para a política urbana no Brasil, modificando a sistemática até então adotada, marcada pela lógica de segregação de grande parte dos habitantes das cidades brasileiras, pela precariedade das políticas públicas de saneamento básico, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, assim configuradas pelo descaso e omissão do Poder Público que promove a mercantilização do solo urbano e a valorização imobiliária.

Esses movimentos pela reforma urbana convergiram para a criação, em 1987, do Fórum Nacional de Reforma Urbana⁶, que promoveu a articulação do movimento, resultando na apresentação de proposta de emenda popular à Assembleia Constituinte. Nela, foram propostas novas diretrizes e instrumentos para a política urbana, como o fortalecimento do Poder Público Municipal no planejamento urbanístico e a ampliação da participação popular. Embora o capítulo constitucional tenha resultado somente em dois artigos (182 e 183), suas proposições foram, em grande medida, endossadas pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, [2106]), por meio de uma série de instrumentos jurídico-políticos que buscam efetivar o direito à cidade, caracterizado pela gestão democrática e participativa das cidades, pelo cumprimento da função social da cidade, pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidade, pela subordinação da propriedade à função social, pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social e pelo incentivo à participação popular na elaboração de leis de cunho urbanístico e na elaboração do plano diretor (ALFONSIN, 2016).

As disposições inseridas no texto constitucional estabelecem as bases jurídico-políticas para o processo de desenvolvimento territorial e da gestão urbana. Dentre as principais, destaca-se:

- a) Princípio da função social da propriedade: alterou o estatuto do direito de propriedade, que passa a ser analisado (também) a partir dos interesses sociais envolvidos. Como viga mestra

6 Para maiores informações sobre o Fórum Nacional da Reforma da Urbana, consultar a página <http://forumreformaurbana.org.br/>.

da Política Urbana, é à luz desse princípio que todas as demais normas urbanísticas devem ser interpretadas. O princípio expressa a função pública do urbanismo, ou seja, a ordem urbanística é determinada pelos interesses estatais e pelos interesses individuais e traduz os novos direitos coletivos e inter-relacionados, principalmente, direito de planejamento urbano, direito social à moradia, direito à preservação ambiental, direito à captura das mais valias urbanísticas e o direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados (FERNANDES, 2006);

- b) Plano Diretor: a Constituição de 1988 estabeleceu a centralidade da execução da política urbana nos municípios. Nesse contexto, o Plano Diretor, instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbano (art. 182, § 1º), tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, caput). Estabelece as diretrizes para o uso, ocupação e parcelamento de todas as áreas do território (ALFONSIN, 2016);
- c) Poder de polícia em matéria urbanística: o art. 182, § 4, faculta ao Poder Público Municipal utilizar instrumentos para exigir do proprietário de área urbana que dê adequado aproveitamento aos imóveis não edificados, subutilizado e não utilizado. Em outras palavras, em relação às propriedades que não cumprem a sua função social, conforme os critérios estabelecidos pelo Plano Diretor. Dentre os instrumentos, estão previstos o parcelamento ou edificação compulsórios, a aplicação de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais;
- d) Segurança da posse: o texto constitucional instituiu a usucapião especial para fins de moradia (art. 183). A nova modalidade de aquisição da propriedade de pequenas estabelece critérios que facilitam a regularização da posse de áreas urbanas utilizadas para moradia, promovendo segurança jurídica. Assim, a

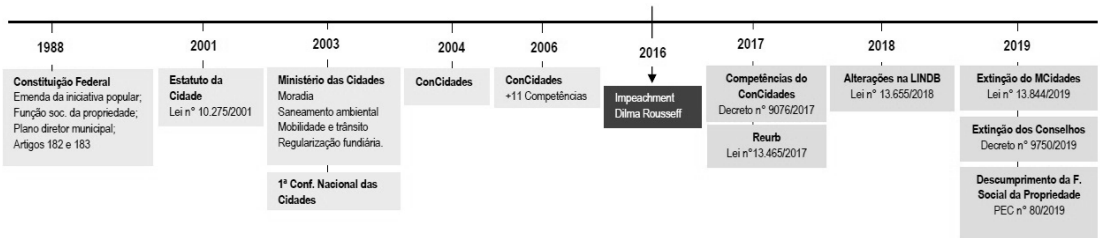
usucapião especial constitucional reconhece o direito de permanência no local ocupado, evitando novos deslocamentos e promovendo a nova concepção de direito à cidade, direito à moradia e regularização fundiária.

Rememorados os traços fundamentais da Política Urbana Brasileira segundo a Doutrina de Direito Urbanístico passa-se a apresentar a terceira etapa desta pesquisa que são os indicadores de desdemocratização e descaracterização da política urbana brasileira.

4. INDICADORES DO PROCESSO DE DESCARACTERIZAÇÃO E DESDEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA

Com o intuito de apresentar os indicadores de descaracterização e desdemocratização da política urbana brasileira que foram estudados nesta pesquisa, elaborou-se uma linha do tempo que identifica dois períodos e seus principais acontecimentos. O primeiro período, cujos acontecimentos estão na cor azul, identifica ações que obtiveram êxito na luta pela reforma urbana com a participação popular, e, portanto, na democratização; o segundo período, cujas ações estão marcadas na cor laranja, refere-se aos acontecimentos que apontam para uma descaracterização da democracia na política urbana brasileira, ocorridos após o impeachment da Dilma Rousseff no ano de 2016.

Figura 1 – Linha do Tempo - (Des)democratização e (Des)caracterização.



Fonte: Elaboração de própria autoria.

Os indicadores do segundo período, que doravante chamaremos de indicadores de descaracterização e desdemocratização da política urbana brasileira, serão apresentados na seguinte ordem cronológica: Reurb - lei federal nº 13.465/2017, LINDB, Extinção do Ministério das Cidades (MCidades), Extinção do Conselho das Cidades (ConCidades) e dos Conselhos Federais e o Descumprimento da função social da propriedade.

5. REURB - LEI FEDERAL Nº 13.465/2017

A Lei 13.465/2017 originou-se da medida provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016 e foi objeto do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12/2017 – destituído dos requisitos constitucionais de relevância e urgência constantes do art. 62, *caput*, da Constituição de 1988. Para além das questões formais, a lei modifica o marco legal da terra no Brasil e afronta múltiplos princípios e regras constitucionais, dentre as quais podemos citar o direito à moradia (art. 6º), o direito à propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º, *caput* e inciso XXIII), a proteção ao meio-ambiente (art. 225), e a política de desenvolvimento urbano (art. 182, *caput* e §§ 1º e 2º), o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, *caput*), os objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III), a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, XII

e XIII) e as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191).

No que diz respeito ao tema debatido neste artigo, a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017b) integra o processo de desdemocratização e descaracterização da política urbana na medida que revoga o conceito de regularização fundiária estabelecido anteriormente pela Lei nº 11.977/2009 e o substitui por uma política de mera titulação, contrariando até mesmo a diretriz do Estatuto da Cidade que estabelece as balizas para tal política. Cabe ressaltar que o Brasil era reconhecido internacionalmente pela adoção de um paradigma de regularização fundiária voltado à função social da propriedade e ao direito à cidade, mas a nova lei abandona esse modelo para aderir a outro, semelhante ao paradigma peruano de regularização, voltado apenas à distribuição de títulos plenos de propriedade⁷.

Dessa forma se retira um importante subsídio legal capaz de garantir a regularização fundiária plena em um claro retrocesso social em relação ao modelo anteriormente seguido e uma grande perda para a população carente. Nesse contexto, a Lei nº 13.465/2017 representa um retrocesso legislativo e compromete a continuidade de várias iniciativas que estão em curso em todo o país, em especial no atendimento à população de baixa renda.

Além disso, a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017b) criou duas modalidades de regularização fundiária urbana:

- a) REURB de interesse social (Reurb-S), aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda;
- b) REURB de interesse específico (Reurb-E), aplicável a núcleos urbanos informais ocupados por população “não qualificada” como de baixa renda.

Embora estas duas possibilidades de regularização fundiária já existissem na Lei nº 11.977/2009, o que marca o retrocesso, na Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017b) é o tratamento desigual das duas modalidades de regularização. Enquanto os beneficiários da Reurb-S precisam provar uma série de requisitos para fazer jus aos novos instrumentos introduzidos pela lei (como a legitimação fundiária), os beneficiários da Reurb-

⁷ Ver, a propósito deste debate: ALFONSIN; PEREIRA; LOPES; ROCHA; BOLL, 2019.

-E, possivelmente membros de setores de extratos de média e alta renda, ficam dispensados de cumprir quaisquer requisitos, introduzindo uma desigualdade desautorizada pela Constituição Federal⁸.

O modelo de regularização fundiária proposto, em mais um aspecto, implica em um claro retrocesso social em relação ao modelo anterior, além de uma grande perda para a população menos favorecida criando um injustificável privilégio para os enquadrados na Reurb-E, constituindo-se em um indicador da descaracterização da Política Urbana.

6. LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DE DIREITO BRASILEIRO (LINDB)

Também o percurso legislativo da Lei nº 13.655 (BRASIL, 2018)⁹ é representativo do processo do desdemocratização da política urbana no Brasil que se procurou demonstrar ao longo do presente estudo. É que o art. 29¹⁰ daquele diploma estabelece que a edição de atos normativos por autoridade administrativa de qualquer órgão ou Poder *poderá* ser precedida por consulta pública. Além de não constituir propriamente uma

8 Ver lei federal nº 13.465 (BRASIL, 2017b), artigo 23, § 1º.

9 A referida lei acrescentou à Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-lei nº 4.657/1942) *disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público*. É importante recordar que, até 2010, o *nomen iuris* do Decreto-lei nº 4.657/1942 era Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. Esta forma de denominação justificava-se em um contexto no qual o Código Civil tinha a pretensão de regulamentar a totalidade das relações jurídicas estabelecidas no país. Nesse sentido, as constituições tinham, até 1988, muito mais um caráter *político* do que propriamente *jurídico*. A partir da Constituição Federal de 1988 não há mais questionamento sobre a *força normativa da Constituição*, razão pela qual a norma de interpretação deixa de ser do *Código Civil* para tornar-se do *Direito Brasileiro* (em um exemplo do processo de publicização do Direito Privado). (BRASIL, 2018).

10 “Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão. § 1º A convocação conterà a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver. § 2º (VETADO).” (BRASIL, 2018).

novidade (tendo em vista o que já estipulava os artigos 31 a 33 da Lei nº 9.784/1999¹¹), dois outros aspectos merecem ser destacados.

Primeiro, é que a versão inicial do Projeto de Lei do Senado nº 349/2015 continha a expressão *será precedida*. Indicava, pois, um dever para a Administração Pública, e não mera faculdade – o que certamente contribuiria para *engendrar consultas amplas, iguais, protegidas e mutuamente vinculantes* (TILLY, 2013, p. 73). Contudo, há ainda um segundo problema: ao regulamentar a norma, por meio do Decreto nº 9.830/2019, a União prescreveu que a *decisão pela convocação de consulta pública será motivada* (art. 18, § 1º). Ora, tendo em vista que a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito (art. 1º, parágrafo único, CF), espera-se que a participação dos cidadãos seja estimulada. Assim, faria sentido que o regulamento determinasse a motivação para quando a consulta pública fosse dispensada, e não o contrário. Em outras palavras: o gestor que pretender realizar a consulta pública deverá motivar seu ato; o que a dispensar (desnaturando o princípio democrático), estará livre desse ônus.

11 “Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada. § 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas. § 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.” “Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.” “Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.” (BRASIL, 1999).

7. EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES - EXTINÇÃO DO CONSELHO DAS CIDADES - DECRETO DE EXTINÇÃO DOS CONSELHOS

Conforme sublinhado anteriormente, a construção histórica do marco jurídico-urbanístico no Brasil foi um processo de mudanças legais significativas marcadas por mobilização social¹² (ALFONSIN; FERNANDES, 2010) e experiências inovadoras¹³ (MARICATO, 2006). Dentre essas ações, destacam-se três indicadores que simbolizaram e contribuíram com o processo democrático, no que tange à participação popular: primeiro, o Ministério das Cidades; segundo, o Conselho das Cidades; e, em terceiro, os outros Conselhos Federais.

Criado em 2003 no governo Lula - em atenção às demandas dos movimentos sociais - o Ministério das Cidades¹⁴ (MCidades)¹⁵ tinha sua estrutura baseada, como destacado por Ermínia Maricato¹⁶, “[...]nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas e que estão relacionadas ao território”: a moradia, o saneamento ambiental, transporte urbano e a mobilidade. Tais áreas concentravam-se em secretarias específicas e gozavam de autonomia para desempenhar suas atividades. Além disso, buscava-se definir uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNUD) - que seria posteriormente trabalhada pelo Conselho das Cidades - junto com os demais entes federados e poderes do Estado, além da participação social, com intuito de coordenar e integrar os investimentos e ações nas cidades que seriam então dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental.¹⁷ Percebe-se a

12 Conferir em: (ALFONSIN; FERNANDES, 2010).

13 O Orçamento Participativo (OP) foi uma das experiências inovadoras na administração municipal nos anos 1980, sendo a prefeitura de Porto Alegre-RS que mais se destacou. Conferir em Maricato, (2006). O OP foi considerado um processo democrático pois permitiu a participação de cidadãos no controle social ao decidirem sobre as políticas governamentais e seus recursos.

14 Lei Federal nº 10.683/03.

15 Conferir a obra de Maricato (2006).

16 Conferir a obra de Maricato (2006).

17 Histórico do MCidades que estava disponível no próprio site.

importância da criação democrática do MCidades para política urbana brasileira a partir do discurso de Maricato (2006):

As inúmeras propostas de política urbana que não saíram do papel após 1985 e a pouca eficácia que teve a política autoritária do regime militar reforçam a convicção de que apenas uma formulação que resulte de um pacto social e um pacto federativo teria a durabilidade, a legitimidade e a eficácia para as transformações pretendidas (grifo nosso).

Contudo, a partir da conversão da MP 870/19 na Lei nº 13.844/19, na ânsia em diminuir o tamanho do Estado, após 13 anos de existência, o Ministério das Cidades foi extinto e suas diversas competências passaram para um único Ministério, qual seja, do Desenvolvimento Regional¹⁸. Perdeu-se, portanto, a especificidade característica da criação de cada Ministério, uma vez que fundidas diversas competências em um único, sem excluí-las propriamente, mas violando o princípio da especialização administrativa¹⁹.

Entende-se ainda que a fusão dos Ministérios trouxe certa insegurança quanto ao direito social à moradia, que ficou desamparado no que tange à especificidade do extinto Ministério. Com efeito, a redução das especificidades ministeriais leva ao desmonte de políticas já consolidadas e não garante necessariamente o aumento da eficiência na implementação de políticas urbanas consentâneas às agendas internacionais²⁰,

18 O Ministério do Desenvolvimento Regional reúne as políticas públicas para infraestrutura e para a promoção do desenvolvimento regional. É a união dos antigos Ministério das Cidades e Ministério da Integração Nacional. De modo geral, pode-se entender que as competências do Ministério do Desenvolvimento Regional virou uma “foram transformadas em uma grande miscelânea”, onde a segurança hídrica (por exemplo, o Projeto de Integração do Rio São Francisco), a gestão de riscos e de enfrentamentos a desastres, estão juntos com a mobilidade urbana, a acessibilidade e o programa Minha Casa Minha Vida. Para mais informações sobre o Ministério do Desenvolvimento Regional, consultar: <http://integracao.gov.br/>.

19 O princípio da especialidade administrativa refere-se à ideia de **descentralização administrativa**. Com vistas à especialização de função, a lei que criará a entidade estabelecerá com precisão as finalidades que lhe incumbe atender. É dizer, em âmbito ministerial, é a prerrogativa de que o Ministério atenderá e se organizará tal qual à função para que foi instituído. (DI PIETRO, 2019).

20 Nova Agenda Urbana - Documento de orientação para o alcance do desenvolvimento urbano sustentável. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019);

já que dificulta a captação de recursos pelo próprio governo, impedindo, inclusive, o diálogo entre União, Estados e Municípios em prol de uma gestão democrática das cidades²¹. A partir disso, na tentativa de simplificar o funcionamento de um ministério autônomo, com o objetivo de desburocratizar políticas, o que houve foi a delegação de uma tarefa de difícil articulação a entes que não possuem capacidade, eximindo-se o Estado do papel de coordenador das atividades entre entes envolvidos no desenvolvimento urbano. Ressalta-se ainda, que o conteúdo do sítio eletrônico do Ministério das Cidades foi apagado, afrontando o direito do acesso à informação, restando claro que se perdeu o conhecimento produzido naquela plataforma.

O segundo indicador analisado neste item é o Conselho das Cidades (ConCidades), que também esteve dentro do processo de conquistas da política urbana brasileira. Foi a partir da Medida Provisória nº 2220/01 que se criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) – um órgão deliberativo e consultivo, até então integrante da estrutura da Presidência da República – que tinha como uma de suas competências emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Em 2003, a lei 10.683 deslocou o CNDU da Presidência da República para a estrutura do Ministério das Cidades, que passou a ser chamado de Conselho Nacional das Cidades. Este deveria propor as diretrizes para a distribuição regional e setorial do orçamento do Ministério. Naquele mesmo ano, o Ministério das Cidades convocou a 1ª Conferência Nacional²² para discutir a formulação do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)²³, num processo participativo onde espaços democráticos foram construídos para votar as propostas da Política Nacional de Habitação e eleger os integrantes do ConCidades, que começou a funcionar em 2004. Dois anos mais tarde, em 2006, ainda no governo Lula, o ConCidades teve mais 11 competên-

Agenda 2030: Objetivos 6 (Assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos) e 11 (Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis). (OS 17 OBJETIVOS..., [20--]).

21 Terra de Direitos. Nota das entidades em defesa de uma política urbana de efetivação do direito à cidade. (BORGES, 2019).

22 As Conferências Nacionais recebiam os delegados escolhidos nas Conferências Municipais e Estaduais.

23 Para mais informações sobre o PNDU, conferir em Maricato, 2006.

cias²⁴ acrescentadas, demonstrando assim sua importância e progresso na política urbana do país.

Também a criação do ConCidades (MP 2220/01), órgão consultivo, deliberativo e de amplas competências - uma vez que ele próprio é competente para propor suas diretrizes - teve sua natureza reafirmada a partir do Decreto 5.790/2006, criando uma rede nacional de Conselhos das Cidades e fortalecendo a interlocução entre os Municípios (art. 3º, X). Ressalta-se, no entanto, que o deslocamento da competência do ConCidades em convocar e organizar a Conferência Nacional das Cidades para o Ministério das Cidades, advinda do Decreto 9.076 (BRASIL, 2017a), do governo Michel Temer, lança a conferência a um limbo jurídico, já que o Ministério seria extinto pelo então governo Bolsonaro. Além de adiar a 6ª Conferência Nacional das Cidades em dois anos, fixando a data para 2019, antes prevista para ocorrer em 2017.

Não apenas isso - aqui cabe a análise do terceiro indicador -, o Decreto nº 9.759 (BRASIL, 2019a), identifica o descaso com a política urbana e desmerece a participação popular, quando extingue, de maneira geral, os Conselhos Federais. Estes, caracterizados como espaços plurais, de fomento e ampla participação popular, são um dos formatos previstos na Constituição Federal de 1988, seguindo a Política Nacional de Participação Social (PNPS), sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff, em 2014, como dispositivos de participação popular. Cumprem, portanto, o papel de unir o poder público e agentes da sociedade para uma construção democrática de políticas urbanas.

A redução da participação popular operada Decreto nº 9.759 (BRASIL, 2019a) resta clara quando indicado o tempo de duração de um possível conselho e o número de membros, fazendo menção apenas à possibilidade de participação de agentes da Administração Pública Federal, vetando uma participação popular mais ampla com membros dos diversos segmentos da sociedade²⁵. Atenta-se, ainda, para a generalidade do decreto, não restando claro quais conselhos seriam extintos, sen-

24 Dentre tais competências, pode-se destacar o estímulo às pesquisas científicas.

25 Decreto 9.759 (BRASIL, 2019a): Art. 3º - Os colegiados que abrangem mais de um órgão, entidades vinculadas a órgãos distintos ou entidade e órgão ao qual a entidade não se vincula serão criados por decreto. II - quando o colegiado: a) for temporário e tiver duração de até um ano; b) tiver até cinco membros; c) tiver apenas agentes público da administração pública federal entre seus membros; [...].

do, inclusive, medida inconstitucional, visto que não é possível extinguir conselhos via decreto, mas apenas por meio de lei. Magalhães (2013, p. 118) salienta a inferioridade hierárquica, característica dos decretos, em relação a outros instrumentos normativos:

De um ponto de vista estritamente legal pode-se questionar a validade d(esses)os decretos em face do princípio da legalidade, estipulado no artigo 5º, II da Constituição da República que prescreve que: 'ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei'. Em outras palavras, a lei é a fonte de obrigações, sendo o decreto um ato normativo hierarquicamente inferior a ela na ordem legal, o qual não cria situações jurídicas novas, mas apenas dá operacionalidade àqueles previamente constituídas legalmente.

Diante dos indicadores referidos e das alterações legais ora analisadas, reforça-se a afirmação de que a política urbana brasileira passa por um momento frágil, de desmonte, de desconhecimento (de quem administra) quanto aos meios legais de efetivação e, como consequência, de desdemocratização. Isso porque todos esses movimentos, analisados globalmente, orientam-se no sentido de contenção da participação popular. Nesse processo de desmonte da política pública urbana, passa-se a analisar o próximo indicador de acordo com a ordem cronológica.

8. SOBRE A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL - PEC Nº 80/19

Após a eleição de Jair Bolsonaro, para além dos indicadores da desdemocratização da Política Urbana brasileira, emergem novos indicadores da *descaracterização* desta Política, muito especialmente através da proposta de Emenda Constitucional 80/19, de autoria de Flávio Bolsonaro. Tal projeto propõe alterações de fundo no texto do artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, [2016]), produzindo uma PEC eivada de inconstitucionalidades ainda não identificadas no trâmite do projeto no Senado²⁶.

26 A PEC 80 (BRASIL, 2019a) recebeu parecer favorável da Relatora do projeto, Juíza Selma, na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, em julho de 2019.

Em primeiro lugar, o plano diretor é abandonado como referência para a definição do conteúdo da função social das propriedades urbanas, em que pese ser este o seu papel, segundo a Constituição Federal. Pela proposta, os proprietários de imóveis urbanos têm a prerrogativa de escolher *como* atendem ao princípio da função social da propriedade. Observar as regras do plano diretor passa a ser uma alternativa, já que o proprietário também pode optar por preservar o meio ambiente ou o patrimônio histórico, artístico e cultural (como se todas estas não fossem obrigações colocadas pelo constituinte a todos os proprietários, de forma cumulativa).

Em segundo lugar, a proposta opera uma supressão da autoexecutoriedade dos atos de poder de polícia administrativa municipal no que diz respeito ao cumprimento da Função Social da propriedade, já que a PEC propõe que para declarar que um imóvel não está cumprindo com sua função social, o Poder Executivo deve ter uma autorização judicial ou legislativa. Tal regra é inconstitucional na medida em que viola o princípio da separação dos poderes, além de usurpar a competência do ente municipal para promover adequado ordenamento territorial da cidade.

Finalmente, de forma grave e inconstitucional, a PEC de Flávio Bolsonaro premia as desapropriações realizadas ao final do processo de notificação dos proprietários de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, com indenizações que observam o valor de mercado. Esta, no entanto, não foi a intenção do constituinte, que claramente tratou estas desapropriações como uma exceção à regra geral das indenizações. Pela sistemática constitucional²⁷ a indenização nas desapropriações por necessidade ou utilidade pública deve ser *prévia, justa e em dinheiro*. O texto do artigo 5º, XXIV da Constituição Federal (BRASIL, [2016]), no entanto, ressalva da regra geral os casos de desapropriação por desatendimento da função social da propriedade. Ora, o objetivo é claro: deixar de premiar um comportamento antijurídico do proprietário com uma polpuda indenização. De fato, pelo Estatuto da Cidade, estas indenizações deverão descontar toda a valorização imobiliária experimentada pelo imóvel desde a data da notificação para cumprimento da função social da propriedade, o que é uma medida de justiça social.

Nota-se, por estas notas sobre a PEC nº 80 (BRASIL, 2019a), o quanto este projeto de emenda constitucional fere o espírito do capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, contendo flagrantes inconsti-

27 Ver artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal. (BRASIL, [2016]).

tucionalidades e constituindo-se no mais evidente indicador da descaracterização da Política Urbana posta em marcha no país desde 2016.

9. CONCLUSÕES

Realizada em um contexto de profundas mudanças políticas e jurídicas vividas pelo Brasil desde 2016, a pesquisa apresentada neste artigo tratou de focar e procurar compreender as alterações introduzidas em uma política setorial específica, a saber, a Política Urbana. Sublinha-se o recorte temporal que constitui o foco da investigação, que se centra na análise do que ocorreu na área após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. Este recorte temporal atende a uma premissa epistemológica que leva em consideração o fato de que, na avaliação produzida durante a pesquisa, ainda que o marco legal fosse bastante avançado no Brasil, mesmo antes de 2016 já se podia observar uma baixa efetividade de muitas das diretrizes e instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade. Avalia-se, no entanto, que o impeachment introduz um *turning point* político e jurídico de ruptura com a principiologia do modelo constitucional da Política Urbana, acentuando o descompromisso com a Democracia, a função social da propriedade e o direito à cidade. Através da construção de uma série de indicadores, a investigação é concluída reunindo muitas evidências da ocorrência de uma espécie de *movimento em pinça* sobre a política urbana brasileira nesse período. Conforme passa-se a relatar, esse movimento imprime àquela política uma forte inflexão, alterando seus traços fundamentais. Os dois braços dessa pinça são aqui identificados como DESDEMOCRATIZAÇÃO (TILLY, 2013) e DESCARACTERIZAÇÃO.

Conforme demonstramos na análise de decretos presidenciais promulgados desde 2017, o processo de DESDEMOCRATIZAÇÃO é evidenciado por uma série de indicadores bastante claros, como a extinção do Conselho das Cidades, a suspensão do processo participativo de realização das Conferências Nacionais da Cidade e o inconstitucional Decreto de Bolsonaro que extinguiu, em única tacada, mais de 300 órgãos colegiados encarregados de democratizar a gestão de políticas setoriais no país²⁸. A extinção de tais órgãos representa uma forte erosão na gestão

28 Ver Decretos 9.076/2017 e 9.759/2019.

democrática da política urbana no país, afastando a condução desta política do ideário constitucional de um estado democrático de Direito. É aqui que o aporte teórico de Tilly (2013) mostra-se mais apropriado para analisar o caso brasileiro, já que o país atravessa um “movimento líquido na direção de consultas mais estreitas, mais desiguais, menos protegidas e menos mutuamente vinculantes entre o Estado e os cidadãos e cidadãs”. Nesse sentido, se “*para os cidadãos a falta de democracia significa não ser escutado*” (ROSANVALLON, 2015a, p. 16), a análise dos indicadores ora referidos não poderia levar à conclusão diversa da presente.

Para além de desdemocratizar o processo de tomada de decisão sobre a Política Urbana, retirando a população e o movimento organizado do debate nacional sobre os rumos do desenvolvimento, observou-se também o esvaziamento da Política Urbana, em um país que conta com mais de 84% de sua população vivendo em cidades²⁹. Tal conclusão parte da análise da forma como se deu a extinção do Ministério das Cidades, órgão da Administração Federal responsável pela interlocução com os municípios brasileiros, entes competentes para desenvolver a Política de Desenvolvimento e expansão urbana. O que se deu através da Medida Provisória 870/2019 foi a dissolução das competências do Ministério extinto em um genérico Ministério do Desenvolvimento Regional, que abriga as mais variadas competências, que vão da política hídrica do país ao incentivo à realização de obras públicas em regiões de fronteira no país. Nas palavras de Tilly, a extinção do Ministério das Cidades pode ser enquadrada como uma diminuição da *capacidade do estado* (Tilly, 2013, p.30), colocando o Brasil em um cenário que combina desdemocratização com baixa capacidade do estado, pelo menos no que diz respeito a esta política setorial específica.

Já o processo de DESCARACTERIZAÇÃO começa ainda durante o Governo de Michel Temer, quando tivemos a edição de uma Medida Provisória, já convertida na lei 13.465 (BRASIL, 2017b), que promove uma reforma do marco legal da terra no país e altera profundamente o paradigma de regularização fundiária adotado pelo Brasil desde a Nova República, aprofundado pelo Estatuto da Cidade e amplamente regulamentado pela lei 11.977/09. Trata-se de um potente indicador da descaracterização da Política Urbana. De uma concepção de regularização

29 Conforme IBGE. Ver, a respeito, os dados oficiais em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

fundiária plena, envolvendo segurança da posse, urbanização e participação popular nos processos de tomada de decisão, passamos a assumir um modelo de regularização fundiária que claramente privilegia a mera titulação dos ocupantes, favorecendo, a médio prazo, processos de desposseção de terras ocupadas por população de baixa renda e transferência de ativos dos mais pobres para os mais ricos. Percebe-se uma substituição do paradigma do direito à cidade e da função social da propriedade por um paradigma que recoloca o direito de propriedade e sua função econômica no centro do ordenamento jurídico.

Esse processo se aprofunda no Governo de Jair Bolsonaro, com indicadores como a apresentação da PEC 80 (BRASIL, 2019a) de autoria de Flávio Bolsonaro, que altera profundamente o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal. Como vimos, nela, o plano diretor é abandonado como referência para a definição do conteúdo da função social das propriedades urbanas, em que pese ser este o seu papel, segundo a Constituição Federal. Pela proposta, os proprietários de imóveis urbanos tem a prerrogativa de escolher COMO atendem ao princípio da função social da propriedade. Observar as regras do plano diretor passa a ser uma alternativa, já que o proprietário também pode optar por preservar o meio ambiente ou o patrimônio histórico, artístico e cultural.

Em segundo lugar, a PEC propõe que para declarar que um imóvel não está cumprindo com sua função social, o Poder Executivo deve ter uma autorização judicial ou legislativa. Tal regra é inconstitucional na medida em que viola o princípio da separação dos poderes³⁰, além de usurpar a competência do ente municipal para promover adequado ordenamento territorial da cidade³¹. A PEC proposta por Jair Bolsonaro, consiste em um indicador do processo de descaracterização da Política Urbana constitucional na medida em que suprime dos municípios a possibilidade de exercer poder de polícia em matéria urbanística.

O conjunto desses indicadores evidencia, de forma inequívoca, que o Brasil vive um processo de desdemocratização e descaracterização da Política Urbana, e que a hipótese original da investigação aqui relatada é corroborada pela análise de muitas fontes documentais. A análise empreendida também sublinha que as alterações introduzidas nesta

30 Conforme artigo 2º da Constituição Federal. (BRASIL, [2016]).

31 Conforme artigo 30, VIII, da Constituição Federal. (BRASIL, [2016]).

política setorial, embora tenham sido examinadas em sua especificidade, não representam um movimento isolado e descolado de um conjunto de mudanças introduzidas em diferentes políticas setoriais brasileiras no último período, em um contexto mais amplo de retrocessos sociais e políticos que erodem a democracia brasileira e ofendem o princípio constitucional da proibição do retrocesso social. O mesmo talvez possa ser dito no que diz respeito à *escala* de tais mudanças: o mundo inteiro atravessa um período de ascensão de governos de perfil mais conservador e tendentes a abolir conquistas relacionadas a direitos sociais e políticos.

A reconstrução democrática do país e o resgate das políticas setoriais e de seus compromissos constitucionais passa por uma série de movimentos sociais, jurídicos e políticos que extrapolam os objetivos deste artigo. Não obstante, espera-se que a publicação desta pesquisa contribua para a construção de um diagnóstico capaz de pensar e propor alternativas para um futuro reconciliado com a ordem jurídico-urbanística. Um futuro que, ao invés de reduzir o país a uma “democracia de autorização”, avance no sentido da consolidação de uma verdadeira “democracia de exercício”. Um futuro que, enfim, acorde com os princípios assumidos pelo pacto democrático da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Das manifestações de 2013 às alterações do marco legal da terra: balanço dos retrocessos na Política Urbana do Brasil. In: LEAL, Rogério Gesta; GAVIÃO FILHO, Anizio Pires (org.). **Coletânea do III Seminário Internacional Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis**. Porto Alegre: FMP, 2019. p. 121-142. Disponível em: <http://www.fmp.edu.br/wp-content/uploads/2019/05/Ebook-III-seminario-internacional.pdf>. Acesso em: 06 out. 2019.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O Papel dos Planos Diretores na Tutela do Direito à cidade. In: GAVIÃO FILHO, Anizio Pires; LEAL, Rogério Gesta (org.). **Coleção tutelas à efetivação de direitos indisponíveis**. Porto Alegre: FMP, 2016, v. 2, p. 265-286.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. A construção do Direito Urbanístico Brasileiro: Desafios, Histórias, Disputas e Atores. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de M. (org.). **Coletânea de Legislação Urbanística**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 13-27.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina ; ROCHA, Marco Antônio ; BOLL, Helena Corrêa . Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2019.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BORGES, Lizely. Nota das entidades em defesa de uma política urbana de efetivação do direito à cidade. **Terra de Direitos**, [S.l.], 16 jan. 2019. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/nota-das-entidades-em-defesa-de-uma-politica-urbana-de-efetivacao-do-direito-a-cidade/23010>. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 80/2019**. Brasília, DF: Senado Federal, 2019a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894>. Acesso em: 03 set. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição **da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.796, de 25 de maio de 2006**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades- e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5796.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.076, de 07 de junho de 2017**. Dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal que estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm . Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^o 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis n^{as} 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de

novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2220, de 04 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015**. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Autor: Senador Antonio Anastasia. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2919883&ts=1562332389737&disposition=inline>. Acesso em: 08 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771**. Requerente: Procuradoria Geral da República. Relator: Ministro Luiz Fux, 20 de setembro de 2017c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizador-pub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>. Acesso em: 04 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5787**. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro Luiz Fux, 16 de outubro de 2017d. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5787&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: Mai, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883**. Requerente: Diretoria Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Relator: Ministro Luiz Fux, 30 de setembro de 2019c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em: 04 maio 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na constituição federal de 1988 e além: implementando a agenda da Reforma urbana no Brasil. **Publicação e Documentação [do] Senado Federal**, Brasília, DF, [200-]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br › tipos-de-estudos › outras-publicacoes › view>. Acesso: Ago, 2019.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. São Paulo: Secretaria do Fórum Nacional da Reforma Urbano, c2020. Disponível em: <http://forumreformaurbana.org.br/>. Acesso em: 23 set., 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010, dados oficiais da população do Brasil. [Brasília, DF]: IBGE, 2010. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id_noticia=1766&t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas&view=noticia. Acesso em: 17 set. 2019.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

MAGALHÃES, Alex. **Direito das Favelas**. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2013.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**[Brasília, DF], n. 12, p. 211-220 fev. 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf. Acesso em 19 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. Habitat III. Quito, 2019. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXIrG-dBbJF81bF2GSzY527FWdAY>. Acesso em: 06 set. 2019.

OS 17 OBJETIVOS de desenvolvimento sustentável. **Plataforma Agenda 2030**, [S.l., 20--]. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/6/>. Acesso em: 06 set. 2019.

POCHMANN, Márcio. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, p. 309-330, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/>

scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000200309-&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 20 out. 2019.

ROSANVALLON, Pierre. **El buen gobierno**. Buenos Aires: Manantial, 2015a.

ROSANVALLON, Pierre. **La contrademocracia**: la politica en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial, 2015b.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 39-82.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 455-559.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito Urbanístico, Vias Jurídicas das Políticas Urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson; LIBÓRIO, Daniela Campos. Princípios e Instrumentos de Política Urbana: Direito Administrativo e Constitucional. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, São Paulo, abr. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>. Acesso em: 23 set. 2019.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. **REDBCM**, Recife, [20--]. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da Silva. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013.



9

NINGUÉM SOLTA A MÃO DE NINGUÉM: A AMPLIAÇÃO DO REPERTÓRIO DE PRÁTICAS ORGANIZATIVAS DE COMUNIDADES DE BAIXA RENDA DE PORTO ALEGRE NA RESISTÊNCIA AOS ATAQUES AO DIREITO À CIDADE E À COVID-19.¹

Nadie suelta la mano a nadie: la ampliación del repertorio de prácticas organizativas de las comunidades de bajos ingresos de Porto Alegre en la resistencia a los ataques al derecho a la ciudad y al COVID-19

¹ Este artigo foi originalmente publicado em: ALFONSIN, B. M.; LOPES, D. C.; GULMARAES, F. M.; SEGATT, F.; BERNI, P. E. O.; OLIVEIRA, P. A.; PEREIRA, P. P. F. Ninguém solta a mão de ninguém: a ampliação do repertório de práticas organizativas de comunidades de baixa renda de Porto Alegre na resistência aos ataques ao direito à cidade e à COVID-19. *INSURGÊNCIA: REVISTA DE DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS*, v. 7, p. 23-50, 2021. <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/issue/view/2188>

RESUMO

O ARTIGO ANALISA a construção de processos de resistência comunitária ao desmonte da política urbana e à COVID-19 em territórios de baixa renda no município de Porto Alegre. Em um ambiente que promove a necropolítica e acentua a precarização da vida das populações de periferia, busca-se verificar a que recursos recorrem, que alianças constroem, que bandeiras de lutas defendem, que inovações organizativas experimentam e que resultados alcançam tais comunidades de Porto Alegre em seus processos de resistência aos ataques ao direito à cidade, bem como no enfrentamento da pandemia. Utilizando-se da técnica de produção de dados por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, bem como da realização de etnografias, o grupo de pesquisa se esforça por imprimir uma perspectiva analítica descolonial à investigação. Como achados provisórios da pesquisa, constata-se uma notável renovação dos repertórios organizativos das comunidades de baixa renda no período.

Palavras-chave: Resistência. Política Urbana. Direito à cidade. COVID-19.

RESUMEN

EL ARTÍCULO SE DEBRUZA sobre la construcción de los procesos de resistencia comunitaria al desmonte de la política urbana y a la COVID-19 en territorios de bajo ingreso en el municipio de Porto Alegre. En un ambiente que promueve la necropolítica y acentúa la precarización de la vida de las poblaciones de periferia, se busca conocer a qué recursos recurren, cuáles alianzas construyen, cuáles banderas de luchas defienden, cuáles innovaciones organizativas experimentan y que resultados alcanzan estas comunidades de Porto Alegre en sus procesos de resistencia a los ataques al derecho a la ciudad, así como en el enfrentamiento de la pandemia. Utilizando la técnica de producción de datos a través de la realización de entrevistas semiestruturadas, así como de la realización de etnografias, el grupo de pesquisa se esfuerza para imprimir una perspectiva analítica descolonial a la investigación. Como hallazgos de pesquisa provisórios

constata-se una notable renovación de los repertorios organizativos de las comunidades de bajo ingreso en el período.

Palabras clave: Resistencia. Política Urbana. Derecho a la ciudad. COVID-19.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta o estado da arte de uma pesquisa ainda em desenvolvimento no município de Porto Alegre. A investigação se debruça sobre os processos de resistência locais ao desmonte da Política Urbana brasileira e, ainda, aos impactos da COVID-19. Nesse sentido, o foco da investigação se volta às resistências exercidas por populações de baixa renda do município, em três territórios distintos: a Ocupação 20 de Novembro, a Vila Tronco e a Restinga, por razões que serão explicadas adiante.

Adverte-se ao leitor que a investigação tem antecedentes, pois encerrará uma pesquisa dividida em três partes e desenvolvida ao longo de três anos, analisando diferentes aspectos dos impactos das alterações no marco legal da Política Urbana brasileira desde o impeachment da Presidenta Dilma. Para que se entenda melhor, as três partes desta pesquisa são as seguintes:

(i) A primeira dessas investigações, realizada em 2018, analisou a mudança do marco legal da terra no Brasil, com a promulgação da Lei nº 13.465/2017, que alterou profundamente o paradigma historicamente adotado pelo país para as políticas de regularização fundiária, abandonando o compromisso com o direito à cidade e claramente apostando na mera titulação como o novo modelo para a regularização fundiária urbana².

2 Ver o artigo que apresenta os resultados dessa investigação em: ALFONSIN, Betânia De Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de direito da cidade*, v. 11, p. 140-158, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245>>. Acesso em 13 out. 2020.-

(ii) A segunda pesquisa, levada a cabo em 2019, voltou-se para a identificação dos indicadores institucionais do processo de desdemocratização da Política Urbana brasileira, tais como a extinção do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades e a interrupção do ciclo de realização das Conferências das Cidades³.

(iii) A pesquisa que aqui se apresenta é o corolário dessa trilogia investigativa e visava, tal como concebida originalmente, analisar a construção de processos locais de resistência aos processos acima descritos, quais sejam, de descaracterização e desdemocratização da política urbana. A emergência da crise sanitária da COVID-19, no entanto, fez com que fosse necessário reposicionar a agenda e ampliar o foco da investigação para procurar entender como as comunidades de Porto Alegre – cidade escolhida como estudo de caso –, estavam lidando com essa conjuntura política, econômica e jurídica, ao mesmo tempo em que enfrentavam a pandemia.

Um conjunto de questões foi colocado para orientar a pesquisa, mas um amplo processo de debate teórico, que se deu anteriormente à aproximação dos territórios a serem investigados, levou a uma problematização que pode ser sintetizada na seguinte questão: Em um ambiente que promove a necropolítica e acentua a precarização da vida das populações de periferia, a que recursos recorrem, que alianças constroem, que bandeiras defendem, que inovações organizativas experimentam e que resultados alcançam as comunidades de assentamentos de Porto Alegre em seus processos de resistência ao desmonte da política urbana e à COVID-19?

No presente artigo, por limitações relacionadas ao número de páginas, optamos por não abordar o marco teórico e explorar as categorias analíticas da investigação, pois esta tarefa foi empreendida em texto anterior, com o qual o presente artigo se articula, como uma continuidade⁴.

3 Ver o artigo que apresenta os resultados dessa investigação em: ALFONSIN, Betânia de Moraes; LOPES, Débora Carina; MARIUSSI, Ivone Fátima; MADALOSSO, Fernanda; BERNI, Paulo; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 7, p. 229-254, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45337/26015>>. Acesso em: 13 out. 2020.

4 Ver o artigo que apresenta as categorias de análise da presente investigação em: ALFONSIN, Betânia de Moraes; BERNI, Paulo; PEREIRA, Pedro Pereira. O paradoxo da COVID-19 nas periferias: a retomada da cultura associativa como forma de resistência à necropolítica. In: Luiz César Queiroz Ribeiro. (Org.). **As metrópoles**

Aqui, optou-se por focar na metodologia e nos territórios pesquisados, a fim de garantir o avanço da narrativa e o ineditismo do presente texto.

As três comunidades e territórios até o momento selecionados foram escolhidos para integrar o escopo da pesquisa em função de terem escalas distintas, por terem uma tradição de mobilização na cidade e, finalmente, por estarem lidando com diferentes temas em seus processos particulares de resistência. Enquanto a Cooperativa 20 de Novembro é uma ocupação que envolve menos de 20 famílias, a Vila Tronco é uma comunidade com mais de 50 anos de história e abrange, ao todo, 3.178 famílias⁵ (Tronco Postão, Tronco Neves e Tronco Nossa Senhora do Brasil). Por sua vez, o último território que integra a investigação, a Restinga, opera um câmbio de escala mais potente, já que é um bairro de Porto Alegre cujos números oficiais apontam para aproximadamente 60.000 habitantes (muito embora a população local refira um número maior).

O que se apresentará aqui é o retrato mais fiel possível de um trabalho que se encontra em pleno desenvolvimento, ainda por ser concluído. A fim de colaborar com o debate sobre a forma pela qual os movimentos sociais brasileiros estão lidando com a COVID-19, no entanto, ele poderá dar uma contribuição que se volta à análise das resistências de base territorial.

Na sequência desta introdução, então, serão apresentadas as decisões metodológicas que foram tomadas ao longo deste percurso, bem como as muitas dúvidas que rondam, ainda, a equipe envolvida no projeto de pesquisa, a respeito da metodologia que está sendo aplicada e desenvolvida. Trata-se, portanto, de uma narrativa que pode ser útil para o intercâmbio científico sobre as pesquisas empíricas no Brasil, já que a realização de tais pesquisas, no âmbito jurídico, são, infelizmente, mais raras do que frequentes no país. Apresentaremos, também, os dados preliminares e os achados provisórios de cada um dos territórios investigados, demonstrando, a título de conclusão, a análise até aqui realizada para responder ao problema de pesquisa, sem pretensão de encerrar a pesquisa

e a COVID-19: dossiê nacional. 1ed. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2020, v. 1, p. 21-29. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Análise-Nacional_O-paradoxo-da-covid-19-nas-periferias.pdf>. Acesso em: 13 out. 2020.

5 Dados de 2011. MORAES, Aldovan de Oliveira. **Poder Público Municipal e Habitação de Interesse Social em Porto Alegre**. DEMHAB/PMPA: Porto Alegre, 2011, p. 544, 554 e 566.

ou a conversa, já que a investigação (bem como o desmonte da política urbana e a própria pandemia) está ainda longe de se encerrar.

2. SOBRE A METODOLOGIA

A presente investigação, desde sua concepção, buscou romper com os métodos mais comuns de pesquisa na área do Direito, centrados na mera consulta a fontes bibliográficas pré-existentes. Para tanto, tomou-se a decisão de procurar responder a problemática por meio da realização de uma pesquisa com base empírica e produção direta de dados por intermédio da realização de entrevistas. Assim, ao pretender analisar casos que exemplificam o repertório de práticas associativas, as várias expressões de solidariedade em comunidades de base territorial e as novas (e tradicionais) formas de resistência nesses territórios de Porto Alegre, o grupo de pesquisa já estava disposto a fazer o movimento que renuncia à comodidade de trabalhar apenas com documentação indireta e levantamento de fontes documentais e bibliográficas.

Ao iniciar essas notas metodológicas, é necessário advertir que, por estar em andamento e por envolver uma riqueza empírica significativa, o que se apresenta aqui é antes uma narrativa daquilo que o grupo vem fazendo durante o processo investigativo do que a exposição de um método de procedimento pronto e acabado. Trata-se de partilhar as práticas e as reflexões que emergiram dessas práticas na tentativa de aperfeiçoar a abordagem do problema de pesquisa que se está enfrentando.

Com efeito, o grupo se dedicou, em um primeiro momento, a pensar nas técnicas relacionadas à produção de informações por meio da realização de entrevistas qualitativas. Procurou-se pensar, nesse sentido, em um roteiro de perguntas que desse conta da especificidade do objeto e proporcionasse espaço para que os atores entrevistados elaborassem a multiplicidade de questões que afetam as dinâmicas do território e interessam à investigação. Tem-se, aqui, um daqueles casos em que há uma “(...) categoria de entrevistados que interessa ao pesquisador por pertencer a um grupo específico”, de modo que “a entrevista invariavelmente se interessa por entender essa identidade e as ações e representações de mundo que daí decorrem” (XAVIER, 2017, p. 153).

Na presente investigação, pela especificidade de seu objeto, as entrevistas focaram questões comunitárias por excelência, como bandeiras de luta, formas de organização, conquistas históricas e estratégias de enfrentamento de questões concretas relacionadas à política urbana. Outrossim, no atual momento, caracterizado pela onipresença da pandemia de COVID-19 nas periferias, foram enfocadas, também, as estratégias de organização comunitária para garantir proteção à saúde e a sobrevivência do grupo.

Em que pese a técnica de produção de documentação direta do conjunto dos casos pesquisados ter sido aplicada, por diversas vezes, recorrendo-se a lideranças comunitárias dos três territórios pesquisados, isso não significou que a questão metodológica estivesse resolvida. Pelo contrário, já que muitas interrogações emergiram sobre a metodologia a ser adotada, muito especialmente após a realização das primeiras entrevistas. Foi assim que também se empregaram, para alguns dos casos pesquisados, algumas propostas teórico-metodológicas da etnografia, ampliando-se, nesse esforço, o número de pessoas entrevistadas.

A partir dos aportes provenientes da etnografia urbana⁶, procurou-se evitar ao menos dois vícios de análise. O primeiro deles é o de olhar para essas comunidades periféricas sob uma perspectiva jurídico-normativa demasiadamente abstrata, atribuindo-se-lhes significados e reivindicações de maneira apriorística. O segundo vício é o de tematizar esses territórios apenas no registro da carência e da privação, perdendo-se de vista as práticas sociais e as subjetividades que pulsam neles.

Além disso, essa aproximação evita a armadilha de se pensar as periferias numa dinâmica de estrita passividade, como resultado de dinâmicas econômicas ou políticas que lhes são exteriores. Nesse sentido, ao invés de analisar o quadro da pandemia e as mudanças na legislação urbanística para daí projetar conclusões sobre as repercussões nas periferias da cidade, procura-se inverter a perspectiva de análise: perceber, a partir da ótica dos próprios atores que habitam os territórios periféricos, o repertório de práticas, percepções e instituições que lhes servem e condicionam. Trata-se, tomando de empréstimo as palavras de Magnani, de substituir

6 A pesquisa se valeu, por exemplo, dos seguintes trabalhos de José Guilherme Magnani e Gabriel Feltran: MAGNANI, José Guilherme Cantor. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. *Revista brasileira de ciências sociais*, 2002, v. 17, n. 49, p. 11-29; FELTRAN, Gabriel de Santis. Periferias, direito e diferença: notas de uma etnografia urbana. *Revista de antropologia*, 2010, v. 53, n. 2, p. 565-610.

um olhar de fora e de longe por um olhar de dentro e de perto (2002, p. 11), para o que a etnografia urbana ofereceu interessantes subsídios.

Foi considerando a potência das informações coletadas por meio das entrevistas realizadas, no entanto, que a necessidade de tornar a metodologia mais consistente nos conduziu aos estudos descoloniais. Todos os territórios analisados estão sendo tratados com suas especificidades e, em alguns casos, requerem o desenvolvimento de técnicas próprias à produção de novas informações sobre as comunidades. Há, contudo, uma preocupação em combater a persistente colonialidade da pesquisa acadêmica, que, moldada nos cânones da ciência moderna, por vezes tende a converter em objetos empíricos as pessoas concretas.

Essas preocupações metodológicas dialogam, pois, com as questões suscitadas por Boaventura de Sousa Santos na discussão que faz sobre “as epistemologias do sul”. Para Santos (2019), enquanto a ciência moderna traça uma linha abissal que coloca, de um lado, os conhecimentos produzidos pelos cânones acadêmicos tradicionais, muito especialmente pelos cientistas e intelectuais europeus, valorizados como científicos e válidos, e, de outro, os saberes populares, dos povos indígenas e das populações periféricas, tidos como crenças primitivas, toscas, pensamentos mágicos e desprovidos de qualquer valor científico, a abordagem proposta procura promover uma valorização desses conhecimentos populares, a fim de romper com a lógica da colonialidade do saber, incapaz de reconhecer a riqueza do conhecimento produzido do outro lado da linha abissal.

Dessa forma, a valorização dessa alteridade fundamenta uma recusa ao “epistemicídio”, que faz com que o pesquisador seja o único sujeito de uma pesquisa, o observador que reduz o sujeito pesquisado a mero objeto. Trata-se de algo bastante simples: recusar o monopólio científico atribuído à academia para reconhecer e levar a sério, no caso da presente investigação, os saberes articulados pelas comunidades que estamos analisando, muitas vezes constantes de narrativas construídas oralmente pelas lideranças, ao contarem suas experiências.

Essa vertente teórica se mostra bastante útil para pensar uma pesquisa que trabalhe com “as resistências” como uma categoria analítica central. No aspecto, a pesquisa que estamos desenvolvendo foca na resistência ao desmonte da política urbana e como essa resistência se articula com o enfrentamento à COVID-19 em comunidades de baixa renda de Porto Alegre. Nesse ínterim, a descaracterização e a desdemocratização

da política urbana se deram em um movimento político de afirmação de um projeto de poder essencialmente colonialista, no sentido de imprimir uma inflexão ultra-liberal à política urbana brasileira, ao mesmo tempo em que se mescla ao racismo estrutural da sociedade brasileira, que subordina os povos originários e o povo negro, e ao machismo, que relega também às mulheres uma condição de subalternidade.

Em suma, a aspiração por uma metodologia de corte descolonial é uma decorrência dessa análise e do contato com as lideranças entrevistadas, profundamente conscientes do enfrentamento central que estão travando cotidianamente. Segundo Walter Mignolo, “el sentido de opción descolonial, pensamiento descolonial y descolonialidad sólo tiene sentido en confrontación con y desprendimiento de la matriz colonial de poder” (2008, p. 14).

Apesar de a reflexão sobre os aspectos metodológicos desta investigação ainda não estar concluída, considerando os passos já dados nesta pesquisa, as técnicas de entrevista e etnográficas já adotadas, bem como o esforço por construir uma escuta das lideranças entrevistadas, que compreenda a “ecologia de saberes” (SANTOS, 2019) com a qual estamos lidando, já é certo que a investigação se aproxima desse esforço hoje já bastante disseminado de romper com as técnicas que reforçam a colonialidade do saber, conhecido como “opção descolonial” (MIGNOLO, 2008).

Nesse sentido, uma das decorrências desta opção é a decisão do grupo de pesquisa de submeter aos entrevistados dos três territórios envolvidos no trabalho as conclusões da investigação quando ela estiver concluída. Enfim, trata-se de um procedimento metodológico inovador, percebido pelos pesquisadores/as como uma espécie de “banca de qualificação popular”, buscando romper com o centramento acadêmico que perpetua a colonialidade do saber.

3. SOBRE OS TERRITÓRIOS

Apresentadas as diretrizes metodológicas da investigação, passa-se agora à exposição das questões mais importantes identificadas em cada um dos territórios, exercício este que utiliza fontes bibliográficas, análise do discurso de lideranças - tida como central - e produção car-

tográfica própria. A apresentação foca, pois, nas formas concretas de organização das comunidades para resistir ao desmonte das políticas que promovem o direito à cidade e, também, para enfrentar a COVID-19.

A. OCUPAÇÃO 20 DE NOVEMBRO

A Ocupação 20 de Novembro, hoje localizada no Centro Histórico de Porto Alegre, nos limites da região conhecida como 4º Distrito⁷, é uma ocupação para fins de moradia que se iniciou por iniciativa do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) em outro local da região central do município. Segundo Ezequiel Morais⁸, um dos líderes da ocupação e entrevistado nesta investigação, o primeiro local ocupado foi um prédio na esquina da Avenida Mauá com a Rua Caldas Júnior.

A ocupação nesta localização, no entanto, teve uma longa história: em 2005, foi feita uma ocupação de denúncia; em 2006, uma nova ocupação no dia da consciência negra, 20 de novembro (que acabou dando nome à ocupação e à cooperativa), a qual seria objeto de uma reintegração

7 O 4º Distrito de Porto Alegre é uma região lindeira do Guaíba, na zona norte de Porto Alegre, que sediou indústrias no início do século XX. A região era atendida por linha férrea e próxima do porto, o que garantia o escoamento da produção. O declínio da atividade industrial determinou o abandono paulatino das indústrias e dos galpões e prédios que as abrigavam na região. Em 2020, os bairros que integram o 4º Distrito se encontravam bastante deteriorados, em que pese a excelente localização e proximidade com áreas nobres como o bairro Moinhos de Vento. Para conhecer um pouco mais sobre a região, ver a reportagem sobre as ameaças de gentrificação da região em função de projetos de revitalização do bairro: CANOFRE, Fernanda. “Abandono e promessas se misturam: a quem serve a ‘revitalização?’”. In: **Sul 21**. Porto Alegre, 14 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://especiais.sul21.com.br/gentrificacao/no-antigo-centro-industrial-de-porto-alegre-abandono-e-promessas-se-misturam-a-quem-serve-a-revitalizacao/>>. Acesso em: 22 out. 2020.

8 Ezequiel Morais, militante e atualmente tesoureiro da cooperativa ligada ao assentamento urbano 20 de Novembro, foi entrevistado pelo grupo de pesquisa Impactos das alterações do marco legal da Política Urbana Brasileira e processos de resistência em contextos locais, vinculado ao mestrado da Fundação Escola Superior do Ministério Público/RS, em 15/07/2020. Todas as falas dele, referidas neste artigo, são citações desta entrevista.

de posse executada em 2007⁹; e, finalmente, em 2011, quando as famílias já se encontravam assentadas ao lado do Estádio Beira-Rio, em um terreno pertencente ao Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), uma última ocupação desse prédio foi feita pelas famílias do MNLM, a fim de denunciar que o imóvel, após quatro anos, seguia sem atender sua função social¹⁰.

Essa última ocupação do prédio da Caldas Júnior parece revelar um compromisso importante do MNLM em fazer, da ação direta, uma potente forma de luta e denúncia social sobre os efeitos perversos do descumprimento da função social da propriedade, uma vez que as famílias originárias da ocupação já estavam encaminhando uma solução definitiva para o seu problema de moradia com o governo municipal e, mesmo assim, o MNLM realizou a terceira ocupação. No aspecto, a ação direta sugere que o MNLM e as famílias da 20 de Novembro possuem clareza acerca de seus objetivos estratégicos e das melhores formas de dar visibilidade às pautas do movimento.

De forma paralela a essa última ação no prédio outrora utilizado pelo PCC¹¹, a solução definitiva para as famílias da 20 de Novembro contou com a sorte geográfica de terem sido deslocadas, em 2007, para o lado do estádio Beira-Rio. De fato, na sequência cronológica dos acontecimentos, as famílias despejadas da Mauá em 2007 e assentadas ao lado do estádio do Sport Club Internacional foram “beneficiadas” pela escolha de

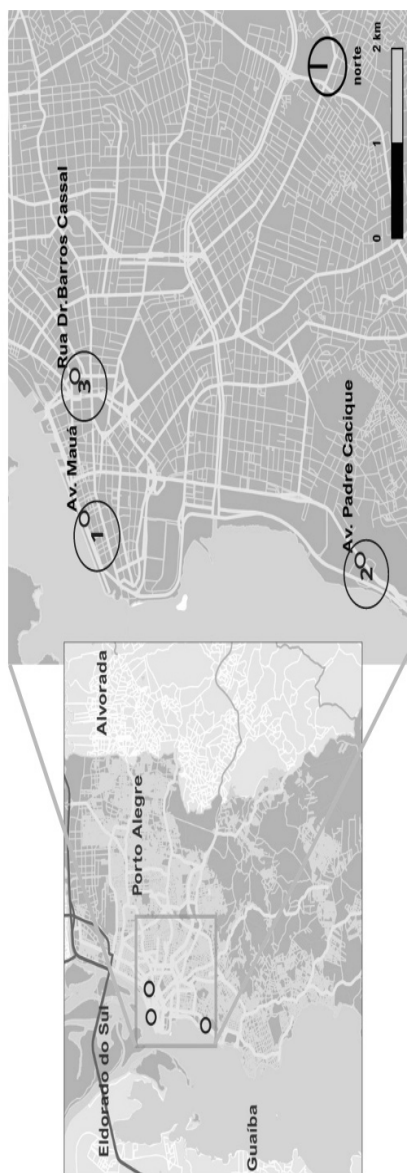
9 O momento da reintegração da posse ocorrida em pode ser visto em um videodocumentário sobre “A copa dos 20 de novembro”, realizado pela própria Cooperativa 20 de Novembro, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2JsRIBNZg-Mc>>. Acesso em 26 out. 2020.

10 Ver reportagem da última ocupação: NAGEL, Luciano. “Movimento Nacional de Luta pela Moradia ocupa prédios no Centro da Capital”. In: **Correio do Povo**. Porto Alegre, 03 de outubro de 2011. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/movimento-nacional-de-luta-pela-moradia-ocupa-pr%C3%A9dios-no-centro-da-capital-1.73875>>. Acesso em 10 dez. 2020.

11 O prédio havia sido comprado pelo grupo criminoso Primeiro Comando da Capital (PCC), que, a partir dali, cavou um túnel em direção às agências da Caixa Econômica Federal e do Banrisul localizadas na Praça da Alfândega, visando a promover um grande assalto aos referidos bancos. A operação foi deflagrada pela Polícia no dia 01/09/2006. Para mais informações ver: AGÊNCIA ESTADO. “Bastidores da Operação Toupeira”. In: **G1**. Rio de Janeiro, 01 de setembro de 2006. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,AA1259642-5598,00.html>>. Acesso em 23/10/2020.

Porto Alegre, pela FIFA, no mesmo ano, para ser uma das cidades sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014. O terreno ocupado pelas famílias se tornaria, em breve, um estacionamento lindeiro ao estádio e o DEMHAB tratou de agilizar a realocação das famílias.

Como o governo federal estava empenhado na realização da Copa de 2014 e era preciso realizar as obras no entorno do estádio Beira-Rio, a União cedeu um prédio de sua propriedade, localizado na Rua Barros Cassal, à Cooperativa 20 de Novembro, já anteriormente ocupado pelo MNLM em suas ações diretas. É neste local, um prédio abandonado de um hospital que nunca existiu, que as famílias da Cooperativa 20 de Novembro se encontram até hoje, em um itinerário aqui cartograficamente esboçado sobre o mapa de Porto Alegre:



Mapa 01 - Itinerário cartográfico do Assentamento 20 de Novembro: primeira localização na Avenida Mauá, esquina Caldas Júnior; segunda localização na Av. Padre Cacique, n° 1345; terceira localização na Rua Barros Cassal, esquina com Av. Farrapos. **Fonte:** SANTOS, 2020.

O Assentamento 20 de Novembro, conforme supracitado, é uma ocupação do MNLM e também faz parte da Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), sendo, portanto, objeto de lutas distintas, mas que aconteceram ao mesmo tempo e puderam favorecer no resultado de sua organização política e associativa. Nessa configuração bem articulada, os moradores viram a possibilidade de se estruturar enquanto cooperativa e se habilitar para os recursos federais do Programa Minha Casa Minha Vida a fim de reformar o prédio ocupado.

Dessa forma, a primeira assessoria que as famílias do assentamento contrataram foi de um arquiteto particular com experiência em movimentos populares. Contudo, como as famílias queriam ter um projeto arquitetônico que contemplasse questões relacionadas à sustentabilidade, buscaram, por meio da divulgação na página da rede social do assentamento, escritórios técnicos que pudessem colaborar com a produção de um projeto sustentável específico para aquele local. Após o escritório de arquitetura “Ah! Arquitetura Humana” ter ido ao assentamento e entendido as necessidades, a Cooperativa decidiu contratá-lo para a elaboração do projeto arquitetônico, das planilhas específicas da NBR e do orçamento junto à Caixa Econômica Federal para, com isso, realizar a reforma do prédio.

Na sequência, a Cooperativa também contratou uma empresa para elaboração dos projetos complementares de instalação predial, quais sejam, projetos elétricos, hidrossanitário e de prevenção e combate à incêndios. Vale observar que, devido à estruturação e ao associativismo, a Cooperativa conseguiu fazer uma rede de contatos com profissionais e com o Poder Público, tanto na esfera local quanto na esfera federal, para defender seus objetivos e, principalmente, o direito à moradia digna.

Entretanto, existiram desafios técnicos relacionados à aprovação do projeto arquitetônico na prefeitura de Porto Alegre. Dentre eles, a arquiteta Karla Moroso¹² e o entrevistado Ezequiel apontaram a exigência do Plano Diretor Municipal em fazer um estacionamento para aquele prédio. Contudo, nem os moradores nem os técnicos estavam de acordo com tal exigência. Dessa forma, o escritório de arquitetura apresentou

12 A arquiteta Karla Moroso, sócia do escritório “Ah!Arquitetura Humana”, concedeu, em 20/07/2020, informações pontuais relacionadas ao processo de contratação, desenvolvimento e aprovação do projeto arquitetônico do prédio onde atualmente está o assentamento 20 de Novembro.

um estudo de mobilidade do entorno, demonstrando que não haveria necessidade de um estacionamento para o prédio, uma vez que a localização centralizada, a mobilidade urbana e outros serviços e redes estavam disponíveis naquela área da cidade. O Poder Público local, então, analisou o estudo e reconsiderou a exigência, o que foi uma conquista para os passos seguintes da aprovação do projeto na prefeitura.

Relevante observar, no aspecto, que todo o desenvolvimento do projeto arquitetônico se deu com a participação das famílias, de modo que os técnicos ouviam as aspirações, necessidades e apresentaram as possibilidades projetuais aos moradores. Nesse processo de trocas de informações entre os técnicos e os moradores, foi possível fortalecer a confiança e garantir que o longo tempo de espera de dois anos e meio para a aprovação do projeto pelo município não gerasse desconforto em quaisquer das partes. Tratou-se, pois, de um diálogo intercultural importante a demonstrar a ampliação das alianças construídas pela comunidade ao longo da sua luta por moradia. A imagem a seguir ilustra o projeto elaborado:



Imagem 01 - Projeto arquitetônico de autoria do escritório “Ah! Arquitetura Humana” para o prédio que está ocupado pela Cooperativa 20 de Novembro, a partir da escuta de seus/suas moradores/as. Ele está localizado em Porto Alegre, na Rua Barros Cassal, esquina com a Avenida Farrapos. **Fonte:** Escritório “Ah! Arquitetura Humana”.

Após a aprovação do projeto arquitetônico em 2018 e a atualização das planilhas orçamentárias para o agente operador, Caixa Econômica Federal, a Cooperativa ainda aguarda o recurso para iniciar as obras

no prédio. Vale observar que, conforme referido por Ezequiel, se o recurso já estivesse liberado, muitas famílias poderiam ter trabalhado durante o período de pandemia na reforma dos seus apartamentos. Eles estariam ganhando para isso e trabalhando dentro de casa, resguardando sua vida e a de outras pessoas durante esse período inicial da crise sanitária, mas nada aconteceu até o momento em que escrevemos este artigo.

Em contrapartida, como forma de expressar a resistência aos ataques ao direito à moradia digna pelo qual tanto lutou e estava em processo de conquista, a Cooperativa elaborou um documento no qual várias entidades são signatárias e relata o descaso do Poder Público em relação ao direito de receber o recurso conquistado junto ao governo federal, demonstrando uma capacidade importante de articulação com outras entidades da sociedade civil. Sabe-se que há o interesse da Cooperativa 20 de Novembro em judicializar esse caso se a pressão via administrativa não for suficiente, afinal, existem recursos públicos envolvidos e a liberação do financiamento é essencial para garantir a conquista definitiva da moradia.

Ainda que articulados e buscando manter a organização do movimento, os assentamentos urbanos não foram exceções ao início da pandemia do COVID-19. Como refere Ezequiel, há a existência de momentos de efervescência ativa nos processos de luta comunitária, mas a inércia estabelecida pela própria lógica burocrática acaba resultando em uma expectativa de resolução de problemas por parte do governo. A sensação de insatisfação é geral e, conseqüentemente, faz com que lentamente acabe por provocar a dissolução gradual da consciência coletiva.

A propósito, Ezequiel é assertivo ao referir que “a pandemia é o desastre, mas é a partir do desastre que temos que construir uma evolução”. Desse modo, há a construção de uma evolução na construção de alternativas positivas, isto é, um reagrupamento que vai diretamente em sentido contrário do que se espera em um momento de isolamento social. O entrevistado explica que há um foco e um reagrupamento comunitário, “porque, na realidade, quando tu fala de pós [pandemia], como que vai ser a questão da política de desenvolvimento urbano daqui pra frente? Ela vai continuar sendo a mesma?”. Ele é resolutivo no desejo de uma mudança.

Outrossim, complementa que a Ocupação da 20 de Novembro se viu na posição de se voltar novamente para as questões ligadas às redes de solidariedade. Com efeito, há a construção de uma rede de resistência contra essa mesma lógica estabelecida e se dá a partir do ter [acesso], e

não do ser, logo, “a resistência está fundada na questão sobre o direito de ter acesso aos serviços e condições. Atualmente, estamos lutando pelo direito de existir aqui no Brasil”.

De fato, a entrevista demonstrou que se tornou essencial a conversa entre diferentes movimentos relacionados ao direito à cidade, na atuação local e comunitária, para a discussão acerca de questões concernentes aos resultados da pandemia e a inaptidão governamental em ações eficazes. Assim, apresenta-se um diálogo sobre a comunicação da resistência. A comunidade, em meio à pandemia, cria e se apropria das ferramentas para iniciar uma disputa a partir de uma “guerra híbrida”¹³, dentro do mundo virtual.

Nesse seguimento, a organização independente foi ato crucial no controle de danos sobre as consequências da pandemia. A propósito, Ezequiel enfatiza que a organização comunitária foi essencial no que diz respeito a evitar a perda de mais vidas. Ou seja, nesse momento de pandemia, a compreensão de que é necessária a construção de uma lógica de solidariedade comunitária consequentemente escancarou a polarização de visões com as práticas de assistencialismo governamentais. A 20 de Novembro desenvolveu a prática da autogestão, como facilitador de renda e pequenas ações práticas locais. Explica Ezequiel:

Bancamos através do Fórum do 4º Distrito. Essa é a tarefa que a 20 de Novembro tem nesse momento da pandemia. O recurso foi liberado essa semana e a partir da semana que vem começamos a implantar. Vamos ter doação de sabão produzido aqui na 20 de Novembro que vai ser repassado para a galera de situação de rua, esse é um eixo do projeto. Nosso foco é a galera em situação de rua aqui do 4º Distrito, da Voluntários. “Tamo” pensando em dialogar com a galera da CIEP, que eles “tavam” fazendo aqueles lavatórios provisórios de rua, então estamos pensando em fazer uma ação em conjunto e botar ao longo das vias. Outra questão é da impressão gráfica, tanto de caneca quanto de garrafinha de água para “bike”, vamos falar com a galera da massa crítica para ver se eles so-

13 Em entrevista ao grupo de pesquisa, Ezequiel Morais comenta sobre a produção de podcast, em conjunto com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a partir da organização de comunicadores do bairro e da comunidade. Complementa: “Já que a comunidade não consegue ir presencialmente até o poder público, vamos começar a atacar a partir da rede e, para isso, a comunidade precisa estar organizada e lidar com essas ferramentas, já que as pessoas da comunidade possuem celulares e podem utilizá-los para unir as ações”.

mam na parceria de adquirir essas garrafinhas de água produzidas por nós. (...) E tem a questão da confecção de máscaras, então vamos fazer a confecção de máscaras a partir da orientação da OMS, pra fazer doação aqui no 4º distrito, que é uma das dificuldades maiores dos catadores. Porque máscara tem que estar trocando o tempo inteiro, por mais que seja lavável, não vai durar mais de dois, três dias. E uma coisa é a gente lavar em casa, que tamo num apartamento e temos uma máquina, outra coisa é lá no barraco, onde a condição de lavar não é a mesma. Então há uma demanda de máscaras muito forte.

Portanto, a prática de pequenas ações concretas se entrelaça à rede de resistência e solidariedade comunitária. Logo, o reagrupar, como discorre Ezequiel, é coerente com a atuação da 20 de Novembro: “acho que a gente tem um objetivo, como já foi dito antes, que é essa questão do fortalecimento comunitário”.

B. VILA TRONCO

Outro importante território estudado na presente pesquisa, a Vila Tronco, faz parte da região que leva o nome de Grande Cruzeiro (Cruzeiro). Constituída a partir de “[...] processos de auto-organização, descolados do planejamento usual na cidade [...]” (ÁVILA e ARAÚJO, 2006, p. 17), a região se formou na conjugação da passagem do tempo com o modo contingente e arbitrário de ocupação dos espaços urbanos. Constituído essencialmente por ocupações irregulares, o território é uma das áreas mais populosas da capital (ÁVILA e ARAÚJO, 2006, p. 35-37), atravessando ao menos cinco bairros da cidade e agrupando cerca de quarenta vilas – dentre estas, a mencionada Vila Tronco.

Sobre a história da região, é importante destacar que, durante cinquenta anos (desde o início da ocupação da região, em meados da década de 1940), os moradores não contaram com nenhuma infraestrutura de saneamento básico ou de iluminação pública. Foi apenas nos anos de 1990, com a implementação do Orçamento Participativo (OP), que as condições sanitárias da região passaram por melhorias. De acordo com Negreiros (2019, p. 114), a Cruzeiro, a partir da organização comunitária,

alcançou transformações significativas durante o período que atuou com mais intensidade junto ao OP, consolidando, assim, o perfil participativo dos moradores da região.

No entanto, a década de 1990 também foi marcada pela construção da Avenida Tronco, que cortou ao meio o território da vila homônima. Naquela ocasião, a obra obrigou a remoção e re colocação de 97 casas em vilas próximas (LEITE, 2016, p. 46). Anos mais tarde, com a escolha de Porto Alegre como uma das cidades-sede dos jogos da Copa do Mundo de 2014, a reforma para a duplicação da referida Avenida estava dentre as obras prioritárias para a recepção do evento, precipitando o que viria a ser um trauma definitivo no desenvolvimento urbano do território.

No ano de 2010, as famílias que seriam diretamente afetadas pelas transformações foram informadas sobre o plano de obras, sem que pudessem opinar, contudo, sobre qualquer dos encaminhamentos realizados pelo Poder Público (COMITÊ POPULAR, 2014, p. 9 e 11). À vista disso, foi criado o Comitê Popular da Copa (CÔMITE POPULAR, 2014, p. 94), com o objetivo de dar algum protagonismo à ação popular, alcançando-a à condição de ator político resistente e propositivo no enfrentamento às múltiplas violações de direitos humanos, bem como na reivindicação de maior diálogo e transparência na condução de todo procedimento.

A despeito desse projeto, com o intuito de acelerar o processo de desocupação do espaço, o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) instalou escritório na Vila Tronco para pressionar os moradores a aceitarem as ofertas para a desocupação das moradias. Havia, basicamente, duas opções: bônus moradia no valor de R\$ 52.340,00, aplicável apenas a imóveis regularmente registrados no Registro de Imóveis; ou o aluguel social, no valor de R\$ 500,00, para os demais casos. Cumpre referir que, uma vez assinados os documentos, as casas poderiam ser derubadas imediatamente, sem notificação prévia (SILVA, 2016, p.71). É na tentativa de resistir à brutalidade estatal que, em 2010, a ação popular organizou o movimento “Chave por Chave”, que defendia que os moradores só deveriam entregar sua habitação mediante a entrega da chave de uma nova residência.

Não obstante o engajamento do movimento comunitário, as obras de duplicação da Avenida Tronco, iniciadas no ano de 2012, não só não foram concluídas como permaneceram paradas desde 2016 – conforme se lê em importante reportagem publicada pelo portal de notícias

G1 (RBS TV, 2019). Nesse quadro, quase uma década após o anúncio dos preparativos para os jogos mundiais na cidade, pode-se concluir que o legado que as obras da Copa do Mundo de 2014 deixou para os moradores da Vila Tronco foi uma verdadeira fratura urbana, cujos reflexos se fazem presentes até hoje, com muitos habitantes desamparados e sem perspectiva de proporcional indenização pelas remoções sofridas.

Em relação à Vila Tronco, foram realizadas entrevistas com três atores que, embora possuam trajetórias bastante distintas, têm como traço comum um envolvimento profundo com o movimento comunitário da região¹⁴. Dois desses entrevistados, Bruna Rodrigues e Lídio Santos, são figuras que, a partir de sua atuação no território, desenvolveram trajetórias políticas mais abrangentes, incluindo a conquista de mandatos como vereadores da capital. A terceira é a Elisângela de Fátima Lima Rosanelli, agente comunitária de saúde com atuação mais restrita ao seu campo profissional.

A primeira dimensão que aparece nos relatos oferecidos por esses atores é a completa omissão do Poder Público em garantir suporte aos moradores do território no enfrentamento à pandemia. Seja no âmbito da oferta de auxílio material (como cestas básicas e álcool gel), seja no que se refere à adequada informação sobre a disseminação da COVID-19 e os cuidados preventivos, o Estado pouco se fez presente naquele território da cidade. Os relatos das lideranças, aliás, dão conta de que essa ausência estatal se fez sentir na periferia de Porto Alegre de um modo geral, cobrando consequências graves em relação à disseminação e à letalidade do vírus nesses territórios.

A partir desse contexto de abandono e vulnerabilidade, os entrevistados relatam que houve uma espécie de retorno a pautas essenciais na atuação da comunidade, que passou a centrar suas reivindicações sobretudo na defesa do sistema público de saúde, do emprego e da renda, bem como na acessibilidade do transporte urbano e na oferta de vagas em creches e escolas de turno integral. Nas palavras de Bruna Rodrigues, “aqueles chavões ‘luta pela saúde, pela educação e pela moradia’ voltam a ser bandeiras centrais, em um sentido ressignificado e renovado”. É im-

14 As três entrevistas foram realizadas pelo grupo de pesquisa no ano de 2020. A entrevista com Bruna foi realizada no dia 17 de agosto; com Lídio, no dia 27 de outubro; e com Elisângela, no dia 09 de novembro. Todas as falas referidas ao longo do capítulo são citações retiradas destas entrevistas.

portante ter em conta, aqui, que esse processo de retorno a reivindicações emergenciais não deriva exclusivamente da pandemia, mas de uma percepção mais ampla sobre os recentes retrocessos experimentados na política econômica, em geral, e na política urbana, em particular.

Ainda segundo o relato de Bruna:

A pandemia veio a descortinar uma desigualdade que já estava se aprofundando e que estava latente. Mas a pandemia veio trazer requintes de crueldade, porque se antes as mulheres faziam faxina para comer à noite, trabalhar de dia para comer à noite, hoje nós não temos nenhum trabalho. As mulheres não conseguem nem trabalhar de dia para comer à noite, é um “blackout” das funções e das formas de sobrevivência. A gente tem que se repaginar, resurgir em um período tão difícil. Eu acho que tem um aprofundamento de uma desigualdade social e, por outro lado, o indivíduo social também se movimenta, se coloca como protagonista e tenta fazer alguma coisa.

Nesse sentido, a pandemia parece catalisar – ao mesmo tempo em que evidencia – um processo já existente de precarização socioeconômica desses corpos periféricos. No entanto, é a partir da emergência sanitária que os entrevistados identificam uma rearticulação política do tecido social comunitário. Desassistidos pelo Poder Público e assolados pela disseminação do coronavírus, esses atores protagonizaram uma súbita ampliação das redes de solidariedade, promovendo compartilhamento de informações, fornecimento de alimentos e insumos, e exercendo práticas assistenciais entre os habitantes do território.

Embora seja difícil antever o alcance e a longevidade dessa rearticulação de práticas associativas, as entrevistas ressaltaram a profundidade do fenômeno, que sucedeu, segundo relatam, um período de aparente letargia por parte da organização comunitária local. Tal rearticulação, na visão dos atores, promoveu uma renovação das lideranças e retomou a credibilidade do movimento comunitário no território, atenuando de maneira significativa os efeitos deletérios da pandemia.

C. RESTINGA

O terceiro território pesquisado é o Bairro Restinga. Essa investigação foi a última da série iniciada, tendo sido realizada uma entrevista¹⁵ até o momento e feito o levantamento de trabalhos acadêmicos sobre o bairro, bem como de notícias e informações em redes sociais que tratam das ações organizadas pela própria comunidade para prevenção à COVID-19.

Nessa perspectiva, a Restinga se diferencia da Ocupação 20 de Novembro pela escala, evidentemente, já que atualmente possui aproximadamente 60 mil habitantes, segundo as estatísticas oficiais (OBSERVAPOA, 2010), e desta e da Tronco pelo fato de estar localizado no extremo sul da cidade de Porto Alegre. Não se trata, tão somente, de um afastamento físico da área central, mas do exemplo mais bem acabado de um modelo de Política Habitacional baseado na construção de unidades habitacionais em regiões que, em verdade, ainda não são cidade (ALFONSIN, 2000, p. 144). O fato de estar situado a aproximadamente 22 quilômetros do Centro Histórico intensifica as condições de exclusão sócio territorial desta população, dada a precariedade do transporte público e seu custo. Ainda hoje, mesmo considerando o crescimento da Zona Sul de Porto Alegre, o bairro se encontra relativamente isolado, já que a distância pode ser percorrida em 40 minutos e uma hora de carro ou mais de 1 hora e 15 minutos de transporte público.

No caso da Restinga, o isolamento geográfico não foi uma casualidade do desenvolvimento urbano, mas resultado mais que simbólico da política de expulsão dos indesejados das regiões mais valorizadas das cidades. Com efeito, a população pobre da favela da Ilhota foi para lá enviada em 1967, anos iniciais da Ditadura Militar, para bem longe dos olhos de todos. E essa operação tem a marca da violência comum àqueles esquecidos pela lei, cuja denominação não escondia seus objetivos mais perversos: “remover para promover”. Isso porque foram ampliados os limites entre a fronteira urbana da cidade e aquela localidade distante do

15 A entrevista com Márcia Kovaski, uma das articuladoras do “Acorda, Restinga!”, foi realizada no dia 21/09/2020. As citações diretas ao longo dessa seção se referem a excertos de sua fala. Mais informações podem ser acessadas em: <<https://pt-br.facebook.com/acordarestingaoficial/>>.

centro, criando-se novos vazios na área central à espera de valorização imobiliária (ALFONSIN, 2000, p. 144).

Como exemplo da perversidade em que o processo de remoção da população da Ilhota para a Restinga foi promovido, vale citar a experiência vivida por Antônio Miguel Rodrigues de Almeida, um de seus primeiros moradores. Menino à época da criação do bairro, Antônio relata que, no dia da remoção, havia passado o dia fora de casa engraxando sapatos na Cidade Baixa. Ao retornar, encontrou apenas a marca do terreno: sua mãe e irmãs já haviam sido levadas pelas equipes do município. Acabou acolhido por um vizinho, que, no dia seguinte, também seria removido. Ao chegar ao novo local de moradia, afastado de sua fonte de renda, o desafio seguinte foi reencontrar, em meio a tantas pessoas, a sua família (ARAÚJO, 2019).

Recuperar a origem da Restinga é especialmente relevante para compreendermos o estado em que o bairro se encontra no momento em que emerge a pandemia. Ora, se o abandono se mostra como uma queixa comum dos moradores dos demais territórios pesquisados, aqui - um território cuja origem tem a marca da exclusão territorial -, torna-se de especial relevo. Nesse sentido, diante do isolamento geográfico, podemos classificar as lutas por melhorias em dois grupos: aquelas que buscam qualificar as condições de vida (água encanada, energia elétrica, saúde, educação) e as que buscam conectar a região ao restante da cidade (nomeadamente, transporte público).

Nesse contexto se observa, ao longo do tempo, que o bairro, que segue apresentando os piores indicadores socioeconômicos no município de Porto Alegre, obteve uma série de conquistas. A prática associativa e a presença de lideranças comunitárias teve especial importância no pleito por melhores condições de vida para os moradores da região. Foi assim que a comunidade foi atuante no Orçamento Participativo ao longo dos anos 1990, convertendo-se em um importante instrumento para a conquista de estrutura básica naquele local. Nesse sentido, Márcia Kovaski refere que “era um instrumento assim de luta e de conquista que a gente também achava importante, pela transparência, por discutir com a população e com a comunidade onde é que era a prioridade”. As primeiras demandas do orçamento participativo na Restinga centravam-se, sobretudo, no asfaltamento de ruas, iluminação pública, saneamento e moradia. A conquista desses equipamentos urbanos foi o que possibilitou

o acesso a outros equipamentos e serviços públicos, como atendimento médico de emergência (ambulâncias) e transporte público (BONETTO, 2014, p. 88-89).

Já nos anos 2000, a luta da comunidade pela Escola Técnica Federal de Porto Alegre na Restinga, que iniciou em 2006, representou um movimento contínuo dos moradores pela reivindicação de melhores condições, coincidindo com um contexto nacional de valorização da formação profissional com a publicação da Lei nº 11.892/2008, responsável pela criação dos Institutos Federais (IFRS). A criação do campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, em 2010, simboliza importante conquista para a transformação da realidade escolar e profissional da região (“o Instituto foi uma conquista nossa de mobilização e de organização das lideranças comunitárias e é importante ter esse retorno”). Ainda no campo da educação, devem ser destacadas as mobilizações para ampliação da rede escolar pública (“porque nós tínhamos aqui - foi em 89 -, somente três escolas infantis públicas aqui na Restinga Nova e não tinha nenhuma na Velha”).

Igualmente, a construção do Hospital Restinga e Extremo Sul, finalizada em 2014 (“porque nós tínhamos aqui era o Parque Belém, né? Era uma unidade de emergência, nós não tínhamos um hospital”), retrata uma luta de mais de 40 anos, uma batalha incansável da comunidade, refletida nas mais de 25 reuniões realizadas com o Ministério Público, que passou pela cedência do terreno pelo município até a assinatura do Decreto que tornou possível o convênio com o Hospital Moinhos de Vento e a destinação do valor correspondente para realização da obra¹⁶.

Finalmente, a comunidade também já se mobilizou para que o transporte público melhorasse, tanto com a disponibilização de novas linhas de ônibus e uma de lotação (“Há uns 30 anos atrás era horrível. A gente não conseguia chegar ao Centro. Tu tinha que fazer baldeação. O ônibus estragava e era uma sucata. (...) Nós fizemos vários atos de mobilização em torno do transporte público”).

Tais equipamentos, conquistados a partir da mobilização da comunidade, foram bastante importantes para a implementação de ações

16 Sobre o ponto, ver: COMASSETTO, Carlos. “Hospital da Restinga e Extremo-Sul: Uma conquista da comunidade”. In: **Sul 21**. Porto Alegre, 11 de julho de 2014. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2014/07/hospital-da-restinga-e-extremo-sul-uma-conquista-da-comunidade-por-engenheiro-comassetto/>>. Acesso em 08 dez. 2020.

de mitigação dos efeitos da pandemia. Assim é que o hospital pôde dar atenção à saúde àqueles infectados (“O hospital tem conseguido, dentro da pandemia, ser um suporte para a comunidade”)¹⁷ e o instituto federal contribuiu para a organização de ações de prevenção. Contudo, não é possível verificar se tais ações foram coordenadas pelo poder público, cuja atuação foi caracterizada pela “fragilidade das ações, a ausência de orientações, somadas à já existente precariedade nos bairros pobres da cidade” (SOARES et. al., 2020, p. 370).

Perguntada se percebia a atuação do poder público municipal na Restinga durante a pandemia, Márcia Kovaski respondeu que:

Que a gente percebe, não. Tem um distanciamento. As escolas são espaço de proteção. E espaço de proteção e de garantia de muitas coisas. Além da educação, mas de alimento e cuidado. E a gente vê que não tem diálogo, não houve diálogo. No sentido de amparar os trabalhadores e de amparar as famílias. Que é uma sequência. Amparar no sentido de ter uma linha, um norte. De projetar, de fazer uma conversa. Não. Tem um vácuo muito grande nisso. E o pessoal da assistência social também disse que tem.

Ao contrário, o que se observou durante a pandemia foi a precarização do atendimento à população, com a piora do transporte público (foram diminuídos os horários dos ônibus), o fechamento de postos de saúde e, até mesmo, das escolas, o que tem como consequência aumentar a insegurança alimentar, tendo em vista que os refeitórios também foram fechados.

De resto, o que se observa são ações realizadas por organizações da sociedade civil, como é o caso dos movimentos “Acorda, Restinga” e “Casa Emancipa”. Firmando parcerias com redes pré-existentes, como escolas municipais, buscou-se garantir cestas básicas e alimentação para os alunos. As ações principais envolvem distribuição de alimentos, de ces-

17 Em 23 de março de 2020 foram instaladas tendas para atendimento de pacientes com sintomas respiratórios. A propósito, ver: PORTO ALEGRE. “Boletim COVID-19 nº 10/2020”. In: **Prefeitura de Porto Alegre**, 01 de abril de 2020. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/sms/usu_doc/2020_04_01_boletim_covid_sms.pdf>. Acesso em: 07/12/2020. E, no dia 13 de julho de 2020, foi anunciada a abertura de 10 leitos de UTI e 17 de enfermagem especificamente para tratamento COVID-19 no Hospital da Restinga. “HRES abre leitos para Covid-19”. In: **Hospital Restinga e Extremo-sul**. Porto Alegre, 13 de julho de 2020. Disponível em: <<http://www.hres.org.br/2020/07/hres-abre-leitos-para-covid-19/>>. Acesso em: 07/12/2020.

tas básicas e de máscaras, bem como ações de orientação de prevenção para população¹⁸: “a gente também se mobilizou, criamos uma vaquinha online, já fizemos a doação de várias cestas básicas e a página tem um objetivo de conscientizar as pessoas (...)”.

Finalmente, nesta investigação, pela primeira vez, foram destacadas as dificuldades de articulação comunitária devido à necessidade de manutenção de distanciamento social: “para mim resistir é... tá difícil nesse momento”. Dois pontos foram observados. O primeiro é relativo à desigualdade em termos de inclusão digital e as diferenças que esse tipo de mobilização guarda em relação ao contato presencial. Embora ressalte que “a gente tem até aprendido a fazer ela virtualmente”, foi tocado que “a gente tem uma pessoa que nos ajuda, porque a gente não tem muito conhecimento das ferramentas tecnológicas de comunicação, então precisamos recorrer a algumas pessoas. O segundo, a “questão emocional também foi algo que pesou, porque estamos aprendendo a ter o equilíbrio para poder lidar com esse momento difícil pra todos nós”.

Sobre o futuro das atuais mobilizações, incertezas. O que transparece é um desejo de retorno a um passado de associativismo e participação comunitária que parece ter ficado para trás: “Eu não sei exatamente o que falta, mas parece que falta alguma coisa nessa mobilização para conseguir resgatar isso de volta, porque eu acho que foi um período fundamental, onde a gente conseguiu avançar em várias conquistas aqui para o bairro e para a cidade”.

18 A respeito das ações promovidas pela sociedade, ver as seguintes reportagens: VELLEDA, Luciano. “Solidariedade ameniza drama do coronavírus nas periferias da Capital”. In: **Sul 21**. Porto Alegre, 22 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/coronavirus/2020/04/solidariedade-ameniza-drama-do-coronavirus-nas-periferias-da-capital/>>. Acesso em: 27 out. 2020. FERREIRA, Marcelo. “Mulheres da periferia de Porto Alegre produzem 5 mil máscaras para quem mais precisa”. In: **Brasil de Fato**. Porto Alegre, 28 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/04/28/mulheres-da-periferia-de-porto-alegre-produzem-5-mil-mascaras-para-quem-mais-precisa>>. Acesso em 26 out. 2020.

4. CONCLUSÕES PROVISÓRIAS

Em que pese ser esta a apresentação de uma pesquisa que ainda se encontra em desenvolvimento, algumas conclusões provisórias já podem ser apresentadas, pois tendem a se consolidar como resultados de pesquisa. Tal como já foi advertido, no entanto, o que será agora exposto ainda será objeto de debate com as próprias lideranças ouvidas durante a fase de entrevistas, em uma espécie de “banca de qualificação popular” da investigação, uma consequência natural do esforço em produzir uma pesquisa coerente com a opção descolonial. De qualquer forma, muito do que se apresenta aqui, como conclusões da investigação, é entendimento partilhado pelas próprias lideranças entrevistadas, sendo o esforço dos/as pesquisadores/as, nesse diálogo intercultural, o de sistematizar as impressões recorrentes expressas por elas e produzir uma análise que procure dar conta, com lealdade, do que foi escutado e do que emerge de comum entre essas comunidades.

Uma primeira conclusão é de que essas comunidades estão atravessando, e tem consciência disso, um período de brutal retrocesso em termos de efetivação de direitos, diminuição dos espaços institucionais, fechamento de equipamentos públicos importantes nos territórios e perda de facilidades, infra estruturas e direitos. Nesse conjunto de relatos sobre as dificuldades enfrentadas pelas comunidades periféricas no enfrentamento à pandemia, a absoluta ausência do Poder Público na oferta de suporte àqueles territórios foi um tópico constante e fulcral. “A política pública se ausentar em um tempo normal já é difícil, se ausentar na pandemia é cruel” – assim uma importante liderança da Vila Tronco se referia às repercussões da omissão estatal no enfrentamento à emergência sanitária.

Tal omissão estatal se fez sentir, num primeiro momento, na carência de políticas de informação voltadas àqueles comunidades sobre os cuidados e as medidas preventivas necessárias ao enfrentamento à pandemia. É nesse sentido o relato de Elisângela de Fátima Lima Rosanelli, agente comunitária de saúde residente na Vila Tronco: “no início eles achavam que era uma doença de rico; e até tu colocar que todo rico tem um pobre dentro da casa (faxineira, porteiro), que vem pra comunidade, é complicado. Então só depois dos primeiros casos que eles acreditaram na doença”.

Aliado a isso, não houve fornecimento de insumos básicos indispensáveis aos cuidados preventivos, como máscaras e álcool em gel. Nesse quadro, algumas características estruturais que marcam a precariedade das condições de vida nas periferias urbanas – como falta de saneamento e altíssima densidade demográfica – tiveram seus efeitos deletérios reforçados pela inexistência de políticas públicas de enfrentamento à pandemia naqueles territórios.

É importante ressaltar que a percepção, bastante presente, de que esse contexto de abandono, precarização e vulnerabilidade se acentuou nos últimos anos, podendo-se falar na existência de um verdadeiro ciclo de retrocessos de ordem urbanística e socioeconômica, contrasta com a memória de um ciclo anterior, de maior diálogo com o Poder Público em processos como o Orçamento Participativo, por exemplo, desenvolvido em décadas passadas e uma referência de política participativa unanimemente bem avaliada entre as lideranças entrevistadas. As conquistas obtidas nacionalmente pelo movimento de reforma urbana, como a promulgação do Estatuto da Cidade, por exemplo, também são mencionadas como marcos de um ciclo encerrado. Tal percepção dialoga com um diagnóstico corrente – também realizado em trabalhos anteriores deste grupo de pesquisa – sobre a recente desfiguração e desdemocratização da ordem jurídico-urbanística inaugurada pela Constituição de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade. Trata-se de um conjunto de medidas, derivado sobretudo do pacote de reformas proposto pelo então Presidente Michel Temer, que alterou substancialmente o marco legal em matéria fundiária e habitacional no país¹⁹.

Nesse sentido, a pandemia expõe com incômoda nitidez um processo de precarização urbana e socioeconômica dos territórios periféricos que antecede a disseminação do coronavírus no país. Ao que parece, é justamente em função desse ciclo de retrocesso – levado a uma situação-limite por força da pandemia – que os entrevistados identificam a ascendência de uma rearticulação política do tecido social comunitário nas periferias urbanas.

Em que pese haver um componente importante de associativismo nas comunidades, o fenômeno não se desenvolve nas mesmas bases em que se apresentou no início da Nova República, muito especialmente na década de 1990, em diferentes cidades do país, tendo sido Porto Alegre,

19 Ver as notas de rodapé 1 e 2, supra.

com a experiência do Orçamento Participativo, um caso paradigmático de uma construção democrática que envolveu um governo de corte “democrático-popular” e as associações de base comunitária em um processo de mão dupla.

Tal como identifica Orlando Alves dos Santos Júnior, em estudo de 2018:

No contexto brasileiro, parece necessário reconhecer que os antigos padrões de solidariedade fundados no comunitarismo associativo e nas comunidades eclesiais de base, com vínculos fortes com articulações mais amplas, [...] se enfraqueceram ou se fragmentaram, dando lugar a outros padrões de solidariedade e coesão social. (SANTOS JÚNIOR, 2019, p.22)

Nessa acepção, o fenômeno observado na investigação aponta para uma ampliação do repertório tanto de práticas, quanto de bandeiras de luta, alianças políticas construídas, e formas de comunicação das comunidades pesquisadas. Nota-se que, além de uma renovação geracional das lideranças, práticas como a mobilização de grupos outrora alheios ao debate sobre direito à cidade, como grupos de hip-hop, por exemplo, são formas renovadas de revitalizar o tecido social engajado nas lutas. As bandeiras de luta passaram a incorporar questões identitárias de gênero e raça, bem como preocupações evidentes com as políticas públicas de saúde e educação, que foram deslocadas para o centro das preocupações de algumas das comunidades pesquisadas.

O próprio conteúdo do direito à cidade é ampliado na luta dessas comunidades que, ainda que sigam lutando por moradia, acesso à terra, participação nos processos de tomada de decisão e transporte de qualidade, incorporam na plataforma de luta pelo direito à cidade as bandeiras que emergem da pandemia: inclusão digital, saúde e educação para todos e todas. Essa é uma dimensão importante da compreensão do próprio avanço na construção do direito à cidade no país, tema já estudado anteriormente pelo grupo de pesquisa²⁰. Com efeito, a ampliação do repertório

20 Ver, a respeito: ALFONSIN, Betânia de Moraes; GOLDENFUM, Fernanda Peixoto; ROCHA, Marco Antônio; SIUFI, Bruno; CAZANOVA, Giani Camargo; RIBEIRO, Lívia; VIVIAN, Mariana; GUIMARAES, Viviane. As Manifestações de Junho de 2013, o Processo de Construção dos Direitos de Cidadania no Brasil e o Direito à Cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, p. p. 71-90-90, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200/11634>>. Acesso em: 10 out. 2020.

rio organizativo das comunidades no período abrange ainda a utilização das redes sociais como “WhatsApp” e “Facebook” na mobilização das comunidades, agilizando a comunicação entre os grupos e possibilitando o debate mesmo durante a pandemia.

Finalmente, mas não menos importante, constatou-se uma capacidade importante de costura de apoios exógenos às comunidades, mobilizando outras entidades da sociedade civil e mesmo de servidores públicos de carreira no apoio às populações. Na linha “ninguém solta a mão de ninguém”, sublinha-se o enorme leque de entidades que apoia a Comunidade 20 de Novembro no abaixo-assinado para liberar as verbas do “Programa Minha Casa, Minha Vida entidades” para o início das obras de reforma do prédio da ocupação, a capacidade de mobilização para além do território da comunidade da Vila Tronco na campanha para eleger Bruna Rodrigues, uma das lideranças entrevistadas, como vereadora na eleição municipal de 2020 e, finalmente, o engajamento de professoras da rede municipal e estadual de ensino no apoio à comunidade da Restinga no coletivo “Acorda Restinga”.

Em suma, a pesquisa em desenvolvimento sugere que as comunidades de baixa renda encontram, na ampliação do seu repertório político, uma forma consistente de resistir à COVID-19, sem abrir mão de suas bandeiras estratégicas de luta por uma cidade mais justa para todos e todas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – Século XX.** Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/3135>>. Acesso em: 06 dez. 2020.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; BERNI, Paulo; PEREIRA, Pedro Pereira. O paradoxo da COVID-19 nas periferias: a retomada da cultura associativa como forma de resistência à necropolítica. In: Luiz César Queiroz Ribeiro. (Org.). **As metrópoles e a COVID-19: dossiê nacional.** 1ed. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2020, v. 1, p. 21-29. Disponível em: <https://www.observatorio-dasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Análise-Nacional_O-paradoxo-da-covid-19-nas-periferias.pdf>. Acesso em: 13 out. 2020.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; GOLDENFUM, Fernanda Peixoto; ROCHA, Marco Antônio; SIUFI, Bruno; CAZANOVA, Giani Camargo; RIBEIRO, Livia; VIVIAN, Mariana; GUIMARAES, Viviane. As Manifestações de Junho de 2013, o Processo de Construção dos Direitos de Cidadania no Brasil e o Direito à Cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, p. p. 71-90-90, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200/11634>>. Acesso em: 10 out. 2020.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; LOPES, Débora Carina; MARIUSSI, Ivone Fátima; MADALOSSO, Fernanda; BERNI, Paulo; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 7, p. 229-254, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufrj.br/culturasjuridicas/article/view/45337/26015>>. Acesso em: 13 out. 2020.

ALFONSIN, Betânia De Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de direito da cidade**, v. 11, p. 140-158, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245>>. Acesso em 13 out. 2020.

ARAÚJO, Neila Prestes. Qual a sensação de ver a tua casa fora do lugar? **Matinal Jornalismo**, 26 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://matinal.news/neila-prestes-araujo-qual-a-sensacao-de-ver-a-tua-casa-fora-do-lugar>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

ÁVILA, Fátima, ARAÚJO, Jeferson Rasquim. **Vilas da Grande Cruzeiro**. Porto Alegre: Unidade Editorial/SMC, 2006.

BELLO, Enzo; FALBO, Ricardo Nery. **Pesquisa empírica em direito na atualidade**. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020.

BONETTO, Helena. Lugares invisíveis do bairro Restinga: a participação política das lideranças comunitárias no orçamento participativo de porto alegre. **Para Onde!?**, Porto Alegre, RS, v. 8, n. 2, p. 85-92, dez. 2014. ISSN 1982-0003. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/paraonde/article/view/61581/36413>>. Acesso em: 07 dez. 2020.

COMITÊ POPULAR DA COPA DE PORTO ALEGRE. **Copa do Mundo FIFA 2014 e as Violações de Direitos Humanos em Porto Alegre**. Porto Alegre: [Editora], 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3mM1ayd>>. Acesso em 5 dez. 2020.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Periferias, direito e diferença: notas de uma etnografia urbana. **Revista de antropologia**, 2010, v. 53, n. 2, p. 565-610.

LARANGEIRA, Sônia M.G. Gestão Pública e Participação a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 10, v. 3, p. 129-137, dezembro, 1996. Disponível em: <<https://bit.ly/3gfVgmv>>. Acesso em 5 dez. 2020.

LEITE, Ana Luiza Grehs. **Formas do acolhimento na Vila Tronco: entre rastros, restos e curvâncias do espaço**. 2016. 133 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/151119>>. Acesso em 5 dez. 2020.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista brasileira de ciências sociais**, 2002, v. 17, n. 49, p. 11-29.

MEC. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2019-2023**. Instituto Federal do Rio Grande do Sul. Resolução nº 84 de 11 de dezembro de 2018, p. 84-85.

MIGNOLO, Walter D. **La opción descolonial**. Revista Letral. Granada, n.1. p. 4-22, 2008.

MORAES, Aldovan de Oliveira. **Poder Público Municipal e Habitação de Interesse Social em Porto Alegre**. DEMHAB/PMPA: Porto Alegre, 2011.

NEGREIROS, Fabiano Almeida. **Uma análise do papel de líderes comunitários, a partir de seus discursos, em face da desmobilização política de suas comunidades**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/204456>>. Acesso em: 06 dez. 2020.

OBSERVAPOA. **Porto Alegre em análise**: sistema de análise e gestão de indicadores. Bairro Restinga, 2010. Disponível em: <<http://portoalegreemanalise.pro-ccmpa.com.br/?regioes=93,0,0>>. Acesso em: 06 dez. 2020.

PORTO ALEGRE. **Legado da Copa Para Porto Alegre**. Porto Alegre: PRO-CEMPA, [2010]. Disponível em: <<https://bit.ly/36IcPIY>>. Acesso em: 5 dez. 2020.

RBS TV. Obras na Avenida Tronco, em Porto Alegre, dependem da remoção de mais de 60 famílias. In: **G1**. Porto Alegre, 03 de junho de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/06/03/obras-na-avenida-tronco-em-porto-alegre-dependem-da-remocao-de-mais-de-60-familias.ghtml>>. Acesso em: 5 dez. 2020.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Participação e Insurgências: ideias para uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil. **Revista e-metropolis**, v. 39, p. 13-25, 2019. Disponível em: <http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/304/original/emetropolis39_art1.pdf?1580756166>. Acesso em: 26 nov. 2020.

SANTOS, Alexandre Pereira. **Mapa do itinerário da Cooperativa XX do Novembro em Porto Alegre**. Outubro de 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do sul.** Belo Horizonte: Autentica, 2019.

SILVA, Gabriela Costa. **O legado da Copa do Mundo de 2014 a partir de diferentes olhares: a questão das remoções na cidade de Porto Alegre/RS.** 2016. 346 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Universidade Federal de Pelotas. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Pelotas, 2016. Disponível em: <<http://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/handle/prefix/5222>>. Acesso em: 5 dez. 2020.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues; AUGUSTIN, André Coutinho; CAMPOS, Heleniza Ávila; BEM, Judite Sanson de; SIQUEIRA, Lucimar Fátima; LAHOR-GUE, Mário Leal; WAISMANN, Moisés; UGALDE, Pedro Azevedo de; MARX, Vanessa. A pandemia de COVID-19 no Rio Grande do Sul e na metrópole de Porto Alegre. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **As metrópoles e a COVID-19: dossiê nacional.** 1. ed. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2020.

XAVIER, José Roberto Franco. Algumas notas sobre a entrevista qualitativa de pesquisa. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito.** 1. ed. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. cap. 4, p. 119-158.



DIALÉTICA
EDITORA

Este livro foi impresso sob demanda, sem estoques. A tecnologia
POD (Print on Demand) utiliza os recursos naturais de forma
racional e inteligente, contribuindo para a preservação da natureza.

"Rico é aquele que sabe ter o suficiente"
(Lao Tze)