

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

DANIEL GAIO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/
UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Flavia Piva Almeida Leite, Daniel Gaio –
Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-096-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2 Direito urbanístico. I.
Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo
Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

PREFÁCIO

Na passagem para o novo milênio estabeleceu-se o Fórum Social Mundial, em 2001, como espaço fundamental para a internacionalização e discussões de temas relevantes. Elaborou-se, na ocasião, uma Carta Mundial do Direito à Cidade pela ONG FASE, na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, com apoio ativo dos instrumentos internacionais de direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, como estratégia estabelecida por um conjunto de organizações da sociedade atuantes nas questões urbanas. Gerou-se, assim, a primeira versão da proposta denominada Carta Européia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, apresentada em Saint-Dennis, em maio de 2000, e o Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis. A seguir, no Brasil, lançou-se a plataforma brasileira do direito à cidade e reforma urbana.

Esse processo construtivo de um marco regulatório nasce com o objetivo de disseminar a concepção do direito à cidade como um novo direito humano.

Ainda que alguns urbanistas considerassem desnecessária e outros indicassem a completa ausência de norma do estilo aprovou-se, após treze anos de tramitação, o Estatuto da Cidade. Esta Lei Federal reiterou, em sua ementa, ser a regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Entre críticas e elogios, a Lei nº 10.257, de 2001, gerou repercussões positivas em prol da construção de cidades sustentáveis, firmou parâmetros para a construção da função social da cidade e viabilizou institutos relacionados à regularização fundiária.

Esse novo momento, experimentado no Brasil, reafirmou que o urbanismo não deveria apenas ser visto como ciência voltada unicamente à ordenação de espaços habitáveis, mas também dirigida a regular as funções sociais da cidade e sobretudo relativas à regularização fundiária e novas formas de modernização de espaços urbanos.

Nesse sentido, a inclusão do Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito realizado em Belo Horizonte Minas Gerais, de 11 a 14 de novembro de 2015, revelou-se de maneira inédita e com o sucesso esperado. O novel Grupo gerou excelente

oportunidade para se debater o grande número de institutos previstos no Estatuto relacionados ao justo tratamento da propriedade. O acerto dessa inclusão fica evidente ao serem analisados os artigos submetidos e apresentados, os quais são rapidamente resumidos a seguir, com a indicação de seus autores.

Esta obra inicia-se com o artigo de Roberta Terezinha Uvo Bodnar e Zenildo Bodnar intitulado "A EPISTEMOLOGIA INTERDISCIPLINAR DO DIREITO À CIDADE", que defende a ideia de que o direito à cidade exige estudos de natureza interdisciplinar para abarcar a totalidade do seu sentido, tendo sido igualmente enfatizada a dimensão jurídica do direito à cidade, em especial a sua interseção com o Estatuto da Cidade e com os princípios constitucionais.

No artigo "O DIREITO À CIDADE E SUSTENTABILIDADE: ASPECTOS DA SEGREGAÇÃO, DEGRADAÇÃO E RISCO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE NITERÓI", Eleonora Freire Bourdette Ferreira e Mariana Dias Ribeiro assinalam que o direito à cidade exige uma mudança radical no sistema de valores instituído pelo capitalismo ao incorporar o valor e a ética da sustentabilidade nas suas dimensões ecológica e social. Em seguida as autoras buscam analisar a efetividade dos referidos conceitos no município de Niterói (RJ).

A seguir, Roberto Miglio Sena, por meio do trabalho O DIREITO À CIDADE NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO, faz argumentação da conformação do direito à cidade como um direito fundamental e um dos alicerces importantes da ordem jurídica nacional. Posteriormente faz breve análise acerca dos entraves à efetivação ao direito à cidade, bem como o tratamento conferido pelos Tribunais Superiores às questões urbanas.

Em sua apresentação do trabalho intitulado O AVESSE DO URBANO, Ursula Miranda Bahiense De Lyra objetiva lançar luz aos propósitos do processo de gentrificação que está sendo introduzido no âmbito das políticas urbanas implementadas pelos poderes públicos na cidade do Rio de Janeiro, de forma a transformá-la em uma cidade vitrine ou cidade competitiva, apta a atrair um montante cada vez maior de capital e investimentos estrangeiros.

Por sua vez, Thaís Lopes Santana Isaías e Carolina Spyer Vieira Assad abordam no artigo "A TESE PATRIMONIALISTA E SEUS REFLEXOS NA CIDADE- MERCADO: UMA ANÁLISE À LUZ DO CONFLITO DA IZIDORA (Belo Horizonte), em especial a tramitação do processo judicial e as violações de direitos humanos praticadas pelo Poder Público.

No artigo "O DIREITO À CIDADE ENCLAUSURADO EM CONJUNTOS HABITACIONAIS: A ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA" os autores Phillipe Cupertino Salloum e Silva e Emerson Erivan de Araújo Ramos analisam como o referido programa habitacional colabora para o aumento da segregação espacial pelo fato de estar alicerçado em uma conformação massificada de habitações em zonas periféricas e em grandes loteamentos é justificada por seu baixo custo e celeridade na conclusão.

No trabalho intitulado "(IN) SUSTENTABILIDADE NO PROCESSO BRASILEIRO DE URBANIZAÇÃO", de Amanda Cristina Carvalho Canezin e Miguel Etinger de Araujo Junior, busca-se relacionar o conceito de sustentabilidade com os impactos sociourbanísticos nas cidades, e trazem elementos e práticas sociais que objetivam construir cidades sustentáveis. Na sequência, Gabriela Miranda Duarte destaca a necessidade de superar o discurso de naturalização das desigualdades e da preponderância do elemento técnico no planejamento das cidades, por meio do artigo PLANO DIRETOR: UMA DEMONSTRAÇÃO DA DESIGUALDADE POLÍTICA NO BRASIL. Para que isso se concretize, a autora defende que haja a inclusão dos grupos que compõem a cidade no processo decisório, em especial por meio de audiências públicas.

Berenice Reis Lopes discorre sobre O FENÔMENO DAS OCUPAÇÕES VISTO COMO PROCESSO DE MUDANÇA SOCIAL. Neste sentido analisou o tema das ocupações como um fenômeno de transformação da sociedade. A pesquisa fez uma análise documental e teórica e, procurou refletir sobre o significado da expressão ocupação, seguindo-se à análise dos conceitos de direito de propriedade e de sua função social, apresentando um outro foco de análise que cerca tais direitos.

Juliana Aparecida Gomes Oliveira e Luiza Machado Farhat Benedito, no artigo "A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA", abordam as diversas possibilidades de funcionalização da propriedade urbana por meio dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, bem como pelos procedimentos de regularização fundiária previstos pela Lei Federal 11.977, de 2009.

Na sequência, com o trabalho intitulado A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO DE PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, Cláudia Mansani Queda De Toledo e Carolina Barocat Mokarzel apresentaram a relação existente entre o direito de propriedade e o direito à moradia a partir da inserção da moradia

como um direito social fundamental no artigo 6º da CF/88. Para tanto, elaboraram uma aproximação teórica entre direito de propriedade e moradia, bem como as possíveis antinomias.

Juliano dos Santos Calixto e Maria Tereza Fonseca Dias propõem analisar a A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA A PARTIR DA SEGURANÇA NA POSSE NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO BRASILEIRO, para tanto discutem se a efetividade do direito à moradia adequada está relacionada à distribuição de títulos individuais de propriedade em assentamentos informais ou se a segurança na posse pode ser garantida de forma apartada do direito de propriedade. Para responder a tais questionamentos desenvolvem uma investigação de cunho dogmático-jurídico, mediante coleta de dados primários: estatísticas, programas governamentais, legislações e tratados; e secundários: bibliografia e estudos sobre o tema.

Com o trabalho intitulado OCUPAÇÕES URBANAS EM FORTALEZA: POPULAÇÃO NÔMADE, DIREITOS E MORADIA, Lara Capelo Cavalcante propõe analisar o processo de ocupação da terra urbana de uma parcela da população em Fortaleza, denominada de nômades urbanos. Para tanto, elaborou um estudo sobre as regras jurídicas que disciplinam a questão fundiária urbana, não se limitando a analisá-las do ponto de vista do direito positivo, mas estabelecendo investigação etnográfica.

Eder Marques de Azevedo e Julia de Paula Vieira discorrem sobre O DIREITO A FAVELAS SUSTENTÁVEIS: DESAFIOS À URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS HUMANOS EM BENS PÚBLICOS. Neste sentido apontam que a acumulação capitalista foi responsável pelo crescimento desordenado das cidades e pelo impacto da urbanização na mudança social. Dentro desse contexto, as cidades sofrem sérios problemas ambientais e de crescimento das favelas numa razão desproporcional ao progresso esperado, tornando-se o acesso à terra legal fator de segregação socioespacial.

Com o objetivo de demonstrar o potencial transformador da regularização fundiária, como importante instrumento de inclusão social e de superação da pobreza, Ana Caroline Santos Ceolin, apresenta o trabalho A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL E DE SUPERAÇÃO DA POBREZA: ESTUDO DE CASO DA COMARCA DE SÃO JOÃO DA PONTE EM MINAS GERAIS. Para tanto, após levantamento de dados junto à Serventia extrajudicial de Registro de Imóveis, demonstra a generalizada irregularidade imobiliária da referida Comarca e o seu impacto negativo na economia local, no exercício de direitos urbanísticos de natureza coletiva e individuais pertinentes à titularidade dos imóveis. Com a análise da legislação brasileira verificou a

aplicação prática dos instrumentos legais que visam à regularização fundiária e quais são os avanços obtidos e as possibilidades existentes com a recente regulamentação da usucapião extrajudicial.

O artigo CONFLITO ENTRE A DIMENSÃO NEGATIVA DO DIREITO À MORADIA E O DIREITO À CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO CULTURAL: UMA SOLUÇÃO NÃO EXTRAÍVEL DOS MANUAIS DE DIREITO CONSTITUCIONAL, Fernanda Fortes Litwinski e Flora Augusta Varela Aranha, discorrem sobre os diversos problemas advindos ao proprietário do imóvel afetado pelo instituto do tombamento.

Na sequência, Fabiano Lira Ferre, em seu trabalho REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: HARMONIZAÇÃO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO aborda os instrumentos de regularização fundiária trazidos pela Lei n.º 11.977/2009, mais especificadamente os institutos da demarcação urbanística e da legitimação da posse, como fórmula possível de alcançar um desenvolvimento sustentável nas cidades, harmonizando os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente saudável. Para tanto, aborda, ainda que de forma sucinta sobre o direito humano à moradia e sua relação com o Estatuto da Cidade. Para ao final, apresentar os referidos instrumentos de regularização fundiária como técnica de compatibilização do direito à moradia com a preservação ambiental.

A seguir Adir Ubaldo Rech e Karina Borges Rigo apresentaram o artigo A GESTÃO PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE URBANO: ATUAÇÃO DIRETA DOS MUNICÍPIOS PARA A GARANTIA DO DIREITO AO LAZER ATRAVÉS DO PLANO DIRETOR. Os autores indicam a possibilidade do plano diretor municipal ou mesmo a própria lei de parcelamento de solo urbano implementarem fórmulas eficazes destinadas a criar e manter áreas verdes e de lazer no ambiente urbano.

Diante da necessidade em se manter o ambiente natural nos centros urbanos, Rayanny Silva Siqueira Monteiro e Lais Batista Guerra, pesquisaram sobre o DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E À PROPRIEDADE PRIVADA: A EXIGIBILIDADE DE RESERVA FLORESTAL LEGAL EM ÁREA URBANA E DE EXPANSÃO URBANA. Com base nesse estudo as autoras sublinham a importância da manutenção de áreas verdes em locais considerados urbanos pela ordem urbana municipal, mas não obedecem ao preceituado em decisões jurisprudenciais que defendem a tutela da propriedade rural segundo sua destinação.

No texto "FERRAMENTAS PARA OTIMIZAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA DO MUNICÍPIO DE SANTOS" Henrique Perez Esteves e Leonardo Bernardes Guimarães inicialmente descrevem alguns estudos sobre a mobilidade urbana no município de Santos (SP) para em seguida enfatizarem elementos mais relevantes da proposta de um plano de mobilidade local, como a previsão de indicadores e metas, aumento progressivo de recursos do IPVA e compromisso com a transparência.

No trabalho TEMPO SOCIAL, CONFIANÇA E TUTELA AMBIENTAL: A AMBIVALENCIA PARA O DIREITO NA (RE)CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANÍSTICO-AMBIENTAL, Márcio Mamede Bastos de Carvalho enfoca o inter-relação entre o tempo social, a confiança e a tutela do equilíbrio do ambiente urbano-ambiental e a ambivalência entre esses elementos e o Direito.

A seguir o paper intitulado AS PEDRAS E OS AZULEJOS QUE SE ACERTEM COM A JUSTIÇA! A INVENÇÃO DA CIDADE PATRIMÔNIO CULTURAL DA HUMANIDADE E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PATRIMONIAL, Paulo Fernando Soares Pereira comenta acerca da judicialização de questões que envolvem o patrimônio cultural de São Luís, no Maranhão, questionando o fato de ser o Judiciário o foro adequado para a discussão da questão do binômio patrimônio e desenvolvimento naquela Cidade.

No trabalho seguinte os autores Rhiani Salomon Reis Riani e Allexandre Guimarães Trindade investigam a RELAÇÃO PORTO E CIDADE: ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS DA CIDADE DE SANTOS/SP, no que tange aos aspectos de licenciamento ambiental e a importância do EIV. Reiteram que esses estudos são fundamentais como ferramenta de controle na investigação de todos os tipos de impactos possíveis, sejam eles positivos ou negativos.

Outro importante trabalho apresentado, que segue a temática do EIV, é a entabulada por Luciano Pereira de Souza e Fernando Reverendo Vidal Akaoui que, diante da prática na questão ambiental, analisam os ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E SUA APLICABILIDADE DIANTE DA AUSÊNCIA OU INSUFICIÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO POR LEI MUNICIPAL. O artigo investiga como o instrumento pode auxiliar no desenvolvimento sustentável local e revelam sua extrema relevância cidadina.

No trabalho intitulado URBANISMO SUBTERRÂNEO ARGUMENTOS PARA UM MARCO JURÍDICO DO CONTROLE DA UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO DO SUBSOLO URBANO., Sérgio Pacheco, com grande propriedade, expõe a fragilidade desses espaços em face da falta de regulamentação da matéria. O autor expõe que esse tema deveria ser objeto

de se efetivar um plano diretor subterrâneo para que não haja impactos futuros nesses loci nas grandes cidades.

A temática do desenvolvimento urbano e como os benefícios e incentivos fiscais poderiam ser empregados para um dos possíveis meios a viabilizar o desenvolvimento urbano sustentável foi muito bem sustentado por Virgínia Junqueira Rugani Brandão e Marinella Machado Araújo. O trabalho intitulado A SANÇÃO PREMIAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS URBANAS MUNICIPAIS indicou como a Lei de Responsabilidade Fiscal pode regulamentar os casos de renúncia de receita e como se pode penalizar os agentes responsáveis na hipótese de descumprimento dos dispositivos legais.

Diante das regulamentações modernas sobre o ambiente urbano, a pesquisadora Natalia Sales de Oliveira comentou, de forma clara e precisa, o tema ESTATUTO DA METRÓPOLE: REFLEXÕES ACERCA DO INSTITUTO LEGAL E DA GOVERNANÇA METROPOLITANA. Investigou-se no trabalho os maiores problemas relacionados à gestão metropolitana de grande parte das regiões metropolitanas brasileiras. Nesse sentido examinou como se pode haver a gestão governamental plena e pontos conflituosos como as funções públicas de interesse comum e a instituição de fundos de grande capacidade.

Finalmente, com o intuito de finalizar as discussões acerca desse novel diploma normativo, João Luís do Nascimento Mota e Adriano Fábio Cordeiro da Silva, ao enfocarem os problemas existentes na Região do Cariri, no Ceará, comentam os impactos do tema O ESTATUTO DA METRÓPOLE, A REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI E SEUS ÍNDICES DE COMÉRCIO EXTERIOR. Na análise os autores revelam peculiaridades da Região indicada e comentam suas potencialidades diante dessa nova norma.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho Direito URBANISTICO, CIDADE E ALTERIDADE parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que formam esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito no Brasil.

Profa Dra Flávia Piva Almeida Leite FMU

Prof Dr Edson Ricardo Saleme Unisantos

Prof Dr Daniel Gaio - UFMG

O FENÔMENO DAS OCUPAÇÕES VISTO COMO PROCESSO DE MUDANÇA SOCIAL

THE PHENOMENON OF OCCUPATIONS SEEN HOW THE PROCESS OF SOCIAL CHANGE

Berenice Reis Lopes

Resumo

A ideia do presente artigo é realizar uma análise sobre o tema das ocupações que pode ser encarada como um fenômeno de transformação da sociedade. A pesquisa pretende, através de uma análise eminentemente documental e teórica, primeiramente refletir sobre o significado da expressão ocupação, seguindo-se à análise dos conceitos de direito de propriedade e de sua função social, apresentando um outro foco de análise que cerca tais direitos. Nesta esteira serão refletidos aspectos filosóficos que cercam o fenômeno das ocupações, com base na Teoria do Reconhecimento, e do exercício do direito à cidade, como sendo uma questão que não está restrita apenas às populações ocupantes, mas a toda uma comunidade integrante de uma dado espaço territorial, para enfim destacar o instituto do planejamento como um instrumento hábil a ser utilizado pelas autoridades competentes no sentido de prevenir e solucionar as questões associadas à distribuição do espaço urbano.

Palavras-chave: Ocupações. direito à moradia, Teoria do reconhecimento, Direito à cidade, Planejamento

Abstract/Resumen/Résumé

The idea of this article is to conduct an analysis on the topic of occupations that can be seen as a societal transformation phenomenon. The research aims, through an eminently documentary and theoretical analysis, first reflect on the meaning of occupation, followed by the analysis of the concepts of right to property and its social function, with another focus of analysis about such rights. On this track will be reflected philosophical issues surrounding the phenomenon of occupations, based on the recognition of the theory, and the exercise of the right to the city as an issue that is not restricted to occupants populations, but the entire community member of a given territorial space, to finally highlight the planning of the institute as a skilled instrument to be used by the competent authorities to prevent and solve issues related to the distribution of urban space.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Occupations. right to housing, Recognition theory, Right to the city, Planning

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do trabalho é investigar as ocupações que têm acometido as grandes metrópoles em nosso país, cujo tema tem ganhado corpo e significância, haja vista o aumento da população urbana que vem ocorrido nos últimos tempos, marcando e aumentando os problemas das cidades.

Nesta esteira, merece, portanto, uma análise mais aprofundada sobre o seu real significado, não apenas no sentido gramatical que guarda tal palavra, como também no sentido social e jurídico que acaba por trazer à tona temas como moradia, direito de propriedade, muitas vezes encarado como direito prioritário, e sua função social, que, uma vez confrontados com o movimento de resistência que as populações ocupantes têm manifestado, podem ser grandes aliados para se refletir e desvelar a luta pelo reconhecimento, a partir da doutrina de Nancy Fraser, destas pessoas que se encontram segregadas da vida em sociedade.

É neste sentido que o direito à cidade se faz importante no processo de conscientização de que o problema das ocupações, na verdade, é uma questão que envolve todos os participantes de uma dada comunidade, que podem, na sua participação efetiva, como se infere dos ensinamentos de David Harvey, interferir e contribuir para que o instituto do planejamento, como muito bem tratam as lições do professor Washington Peluso Albino de Souza, seja reforçado e cumpra a sua determinação constitucional como um grande aliado na gestão pública, a fim de promover um governo que seja realmente do povo e para o povo.

2 OCUPAR É O MESMO QUE INVADIR?

Na contemporaneidade, a sociedade brasileira vivencia um fenômeno que se torna cada vez mais comum e constante que são as ocupações de áreas urbanas ainda não construídas. Tal fato se deve, entre tantos fatores, a alguns como: o aumento populacional das grandes metrópoles; a escassez de imóveis para serem vendidos que contribui para o aumento da especulação imobiliária, não só para vendas dos lotes que ainda restam, como também dos altos preços de aluguéis; o êxodo rural estimulado pela ausência de planejamento para fixação das comunidades agrárias em seu *habitat*, contrariando assim a lógica de grande parte da

riqueza do país que é gerada pelo setor agrário, corroborado pela falta de planejamento urbano.

A densidade demográfica populacional no Brasil desde a década de 50 até a presente cresceu de forma significativa, considerando-se que em 1950 girava em torno de 6,1% para em 2010 alcançar a marca de 22,4 % (IBGE, 2010, p.19). Aliando-se a este fato a taxa de urbanização também foi fortemente ampliada no mesmo período, considerando-se que em 1950 a população rural somava 70,6% da população brasileira versus 29,4% da população que se localizava na zona urbana. Já em 2010 este quadro altera-se, revelando um aumento na taxa de urbanização brasileira que passa para 51,6% e a população rural para 48,4%. (IBGE, 2010, p.20)

Mas na verdade se tratam de ocupações ou invasões? O que se escuta nas mídias e no falar corriqueiro das pessoas é a utilização de forma indistinta das duas expressões sem muita preocupação com o real significado de ambas. Assim, a primeira ideia que vem à mente é a de que se tratam da mesma coisa.

A distinção se faz importante, portanto, para que uma expressão não adquira o significado de outra, ou seja, ocupação por invasão, tornando-se neste contexto importante o estudo do estilo e da gramática, que na corrente vossleriana a primeira ganha maior importância, pois conforme Bakhtin

[...] em todo ato de fala, o importante, do ponto de vista da evolução da língua, não são as formas gramaticais estáveis, efetivas e comuns a todas as demais enunciações da língua em questão, mas sim a realização estilística e a modificação das formas abstratas da língua, de caráter individual e que dizem respeito apenas a esta enunciação. (BAKHTIN, 2008, p. 78)

Assim, importante dissociar o que é estilo e o que é a gramática, a fim de iniciar um rompimento das barreiras conceituais que impedem o real discernimento do significado das coisas, pois apesar de parecer sutil, há uma grande diferença entre as duas palavras – ocupação e invasão. Ademais, no interior das expressões gramaticais podemos encontrar um grande aspecto ideológico inserido, pois a língua desempenha o papel de “realidade material específica da criação ideológica” (BAKHTIN, 2009, p.25)

Segundo o que se pode entender dos significados gramaticais de ambas as expressões o verbo ocupar pode ser entendido como o “ato de habitar, preencher, empregar, aproveitar”(FERREIRA, 2008, p. 489), já invadir pode ser entendido como “entrar a força ou hostilmente em algum local, tomar, dominar”(FERREIRA, 2008, p. 588), o que induz a ideia de violência, agressão.

Nesta esteira, se apegarmos apenas ao recurso estilístico, verificaremos que as expressões ocupação e invasão tendem a possuir o mesmo significado, haja vista o estilo e conotação ideológica que carregam, prevalecendo o significado da segunda expressão para ambas. Assim, todo o ato de ocupação, de antemão, já é considerado invasão, e acaba se tornando de forma categórica o próprio ato de invadir, e assim violar os direitos de propriedade, o qual na maioria das vezes é sacralizado em detrimento do direito à moradia.

Mas se atentarmos para o significado gramatical, as duas expressões possuem diferença, que ganha determinação a partir da análise do direito de propriedade e logo da sua função social, pois se esta restar comprometida, estaremos diante de uma verdadeira ocupação não se confundindo, portanto, com invasão.

É neste sentido, portanto, o gramatical, que se intenta e se pretende utilizar a expressão ocupação durante a exposição deste estudo, com vistas a desvelar o sentido das ocupações tendo como norte o objetivo de se garantir um Estado Democrático de Direito.

3 OCUPAÇÃO E DIREITO DE PROPRIEDADE

A Constituição Federal Brasileira de 1988, confere expressamente em seu texto direitos de propriedade, mas também diz que esta deve preservar a sua função social.

A confrontação de tais direitos nos conduz a fazer uma interpretação equilibrada que coadune os direitos de propriedade com a sua função social, evitando-se com isto que a propriedade seja considerada prioritariamente e em detrimento de sua função social e vice-versa.

O que a princípio pode parecer contraditório, isto é, uma Constituição prever direitos a primeira vista tão antagônicos – direito de propriedade e função social - , logo se esvai

quando se atenta para a construção histórica em que formulada nossa Constituição Federal de 1988, pois em seu berço assentado sob a Assembleia Nacional Constituinte, lá constavam ideologias das mais diversas formas, contribuindo para a formação de um documento no qual foram consubstanciadas diversas concepções, culminado numa Constituição que possui um ideologia constitucionalmente adotada.

Neste contexto, percebe-se, nas palavras de Clark

[...] que temos a construção da Constituição Federal de 1988 que não é feita por pessoas com ideologias políticas distintas, mas por nacionalistas, sociais democratas, socialistas, capitalistas e até fascistas, todos construindo o texto constitucional e construindo uma Constituição Econômica que é uma parte do texto constitucional que diz o “dever ser” para a vida econômica, mais precisamente voltada para as políticas econômicas públicas e privadas(...) Dessa forma, este texto constitucional e esta constituição econômica foram fruto desta efervescência política e deste embate social dentro do seio da Assembleia Nacional Constituinte e também fora dele, porque além dos constituintes ideologicamente terem suas posições, a sociedade civil organizada estava pronta a pressionar uma série de demandas, que foram consagradas ou não no texto constitucional. (informação verbal)¹

E a respeito da ideologia constitucionalmente adotada define Souza como aquela que

[...] determina os “parâmetros”, ao mesmo tempo em que oferece os “fundamentos” dessa interpretação. Porém, compõe-se dos “princípios” nela consagrados, independentemente de “tipos ideológicos puros”. Assim, sendo, num mesmo texto constitucional podemos encontrar “princípios” que estariam em “conflito” entre si, na sua forma pura. Porém, não podemos admitir tal oposição, sob pena de uma contradição da natureza íntima da própria ideia de Constituição. (SOUZA, 2005, p. 232)

E corroborando com tal entendimento, Clark, Corrêa e Nascimento acrescentam a tal respeito

Em termos gerais, “ideologia constitucionalmente adotada” refere-se ao processo jurídico-político de conversão de “ideologias econômicas puras” (capitalismo, nacionalismo, socialismo) em uma ordem juridicamente positivada mesclando-as em um único texto a ser aplicado. Trata-se de um mecanismo de juridificação do discurso ideológico construído, no plano econômico-político, pelo Poder Constituinte. (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013, p. 276)

Nesta perspectiva, portanto, os direitos de propriedade possuem uma vertente interpretativa que se amoldam à sua função social a fim de que se preserve e respeite a sua

¹ Palestra realizada por Giovani Clark no Colóquio sobre Constituição Econômica, Belo Horizonte, 23 set. 2014

própria origem constitucional, os ideais nela consubstanciados representados por diversos e distintos segmentos sociais.

Ainda, no que concerne à interpretação sobre direitos de propriedade, vale destacar que os direitos de propriedade não devem ser direitos encarados como absolutos e exclusivos, assim como preconizado pela doutrina liberal do século XVIII, segundo a qual é fruto do sacrifício e do trabalho elementos que baseiam a teoria clássica econômica. (FRIED, 1998)

Nesta esteira, impõe-se uma resignificação dos direitos de propriedade. Se para a concepção liberal tais direitos decorrem da máxima *sic utere tuo ut alienum non laedas* (**uso como desejar desde que não cause prejuízo aos outros**), na visão progressista os direitos de propriedade são o que o Estado diz ser considerando-se que o conceito de propriedade depende da existência da lei e esta, portanto, é que determina a existência da propriedade. (FRIED, 1998).

A propriedade, então, adquirida pelos seus proprietários nada mais é que o resultado da interferência estatal na produção e geração de riqueza, regulando a oferta e a demanda, oferecendo subsídios de tributação, investimentos em infra-estrutura, regendo leis de defesa de concorrência, estipulando taxas de juros, regulando políticas de educação, leis de imigração, leis trabalhistas; distribuindo renda, entre outras medidas. (FRIED, 1998)

Assim, a propriedade antes de ser um direito, fruto do sacrifício ou do trabalho como afirma a teoria clássica econômica e reafirmada pela doutrina neoliberal é na verdade fomentada por todo o aparelho estatal, o que reafirma a observância do cumprimento da sua função social, não se admitindo neste contexto, perante nosso ordenamento jurídico, terras improdutivas, ociosas ou até mesmo aquelas sujeitas ao caráter especulativo para geração de riqueza.

4 AS OCUPAÇÕES E A LUTA PELO RECONHECIMENTO

À uma primeira vista, falar de ocupação é como falar de invasão, de ofensa aos direitos de propriedade, haja vista que vivemos em uma sociedade que adota o modo de produção capitalista e fortemente influenciada pelo neoliberalismo que traz em seu cerne

valores de individualismo e de liberdade do mercado como meios hábeis à satisfação pessoal de todos.

Assim, uma propriedade ocupada, na verdade é considerada como propriedade invadida, deixando para um segundo plano uma importante questão que se impõe, a moradia, ou a falta desta.

O que se questiona, portanto, é se o Poder Público, na adoção de suas políticas, tem como foco resolver a questão da falta de moradia, e se atende as peculiaridades das várias camadas sociais.

O discurso de fornecer moradia a todos que não a tem, de retirar a população brasileira da linha da pobreza vem de encontro com a adoção de programas sociais de habitação que paralelamente desencadeiam um fomento ao processo econômico especialmente nos setores de financiamento de casas próprias, movimentando as atividades do sistema financeiro e também das grandes empreiteiras para a consecução das obras.

Mas porque, mesmo diante tal panorama ainda se constata um grande déficit deste direito? Observação que se alcança mesmo sem necessidade de recorrer-se a dados estatísticos, mas apenas por observar como se tornou recorrente o fenômeno das ocupações em grande parte do território brasileiro.

Apesar do incentivo governamental pautado no programa “Minha casa, minha vida”, que contribuiu para que boa parte da população adquirisse sua casa própria, ainda assim uma grande fatia desta ainda não tem acesso ao referido programa, haja vista o baixo poder aquisitivo que possuem, não alcançando o limite financeiro estipulado para tanto.

Nesta esteira, resta a reflexão sobre qual a verdadeira intenção da política do governo, qual seja, resolver o problema de falta de moradia ou atender prioritariamente o mercado imobiliário, fomentando o mercado das grandes construtoras? Tal medida promove uma grande atividade no setor imobiliário fazendo crescer a demanda e com isto a valorização dos imóveis tanto para compra como também nos valores de aluguéis.

Assim, instala-se um processo produtivo, que contudo nem todos podem participar, seja porque não integram as classes beneficiadas com os programas sociais de habitação, e/ou ainda veem diminuídos o seu poder aquisitivo para manter o pagamento de aluguéis. Com isto, a política adotada para promover o dito direito à moradia na verdade contribui ainda mais para a valorização dos direitos de propriedade e garantia dos lucros para os setor financeiro e de obras.

Quer-se com isto dizer que há na verdade uma generalização das políticas em detrimento das peculiaridades de cada segmento social, quando se depara com o fenômeno das ocupações, cuja população, antes mesmo de lutar pelo seu direito à moradia, necessita lutar pelo seu reconhecimento tal como classe integrante de todo um corpo social.

É nesta esteira que se pauta o entendimento de Fraeser que, em maiores proporções, define globalização como sendo

[...] a politização generalizada da cultura, especialmente nas lutas pela identidade e diferença – ou, como passarei a designá-las, as lutas pelo reconhecimento que explodiram nos últimos anos. De facto, hoje em dia, a reivindicação de reconhecimento é a força impulsionadora de muitos conflitos sociais, desde batalhas sobre o multiculturalismo a lutas sobre as relações sociais de sexo e a sexualidade, desde campanhas pela soberania nacional e autonomia. (FRAESER, 2002, p. 08)

A política atende então ao mercado, retirando a possibilidade de integração e acesso a todas as classes sociais de terem o direito à uma moradia.

Desta forma, vai-se segregando as classes, criando-se ambientes selecionados de acordo com as várias categorias, e impondo-se medidas de política urbanística em que as mazelas ficam escondidas e maquiadas e concentradas nas periferias das grandes cidades.

É nesta esteira que se entende inserida a prática da governamentalidade política, expressão utilizada por Foucault segundo o qual é

[...] o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. (FOUCAULT, 2008, p. 143).

A ideia de governamentalidade liga-se à própria razão de Estado, sendo que o tipo de governamentalidade típica do século XVII exigia da figura do Estado a promoção da ordem

através da segurança, da disciplina, da polícia. Já na transição do século XVIII há uma mudança da concepção de Estado que deve apenas garantir a liberdade individual, o *laissez-faire*, tido como mecanismo e arte de governar. A economia se impõe, portanto, como critério de racionalidade para se bem governar. Neste sentido

[...] vai ser preciso instituir mecanismos de segurança. Tendo os mecanismos de segurança ou a intervenção, digamos, do Estado essencialmente como função garantir a segurança desses fenômenos naturais que são os processos econômicos e os processos intrínsecos à população, é isso que vai ser o objetivo fundamental da governamentalidade [...] Agora, só se pode governar bem se efetivamente, a liberdade ou certo número de formas de liberdade forem respeitados. Não respeitar a liberdade é não apenas exercer abusos de direito em relação à lei, mas é principalmente não saber governar como se deve. A integração das liberdades e dos limites próprios a essa liberdade no interior e do campo da prática governamental tornou-se agora um imperativo. (FOUCAULT, 2008, p. 474-475).

A liberdade que se impõe e que se questiona, portanto, é a liberdade de se usufruir de forma absoluta os direitos inerentes à propriedade e também de produção desta, que é vista com prioridade sobre direitos sociais, especialmente o direito à moradia.

Assim, a luta pelo reconhecimento está atrelado à ideia de justiça, de promoção da igualdade, tanto do direito à moradia como também do direito à propriedade, mas para que tal ocorra necessário haver um processo de mudança.

5 O PROCESSO DE MUDANÇA

O direito é à moradia ou à ocupação? O primeiro legitima o segundo? Será que “enquanto morar for um privilégio, ocupação é um direito”?

O que se tem identificado como marco característico nestes processos de ocupações é a resistência das populações ocupantes contra liminares judiciais de reintegração de posse, luta contra a força policial direcionada à efetivar a desocupação das áreas reivindicadas judicialmente, enfim luta contra o próprio ordenamento jurídico que define direitos de propriedade, que devem cumprir sua função social e muitas vezes são tratados como prioritários ao direitos de moradia.

Neste aspecto urge destacar as palavras de Sanin, segundo o qual

[...] o povo, uma vez, denominado como agente principal de sua auto-determinação, neste mesmo ato de se denominar desaparece e se converte em um remanescente do sistema que constitui, se torna em um poder constituído e limitado por regras e procedimentos, se vê privado de toda potencialidade de “ser” ele mesmo sua própria origem. (SANIN, 2013, p. 111-112, tradução nossa)².

Sem adentrar nas peculiaridades jurídicas de cada caso acerca dos direitos de propriedades dos imóveis, se cumprem ou não a sua função social, o que se intenta destacar no ato das ocupações é o exemplo de resistência e de cidadania exercido por tais pessoas, pois, a constatação de uma forma de união para resistir é nítido, em prol de um direito ou interesse comum e por via de consequência o surgimento de uma oportunidade rara de conscientização do subjetivismo político, fazendo com que o povo, como titular do poder que é, lute pela efetividade de um direito que ele próprio, estipulou, ou melhor, não só um direito, mas objetivo inserto em nossa Constituição Federal de 1988 que é senão o alcance da dignidade humana.

Nesta esteira, a resistência não é apenas física, mas também política, como retrata o debate público ocorrido na Assembleia Legislativa de Minas Gerais em data de 28 de novembro de 2014 que contou com a participação em massa das populações integrantes de três ocupações específicas: Vitória, Esperança e Rosa Leão localizadas na região metropolitana de Belo Horizonte denominada Vila Isidora.

O que deveria parecer um fato ou uma ação comum, sugere uma atitude no mínimo atípica, haja vista que na atualidade é difícil as pessoas se unirem por uma causa concreta, a não ser que estejam sendo direta e extremamente afrontadas pela violação de seus direitos, como no caso, o direito à moradia.

Esta união parece estar intimamente ligada ao limiar das necessidades básicas. Simplesmente saber que falta educação, saúde, moradia e tantas outras necessidades que o povo brasileiro precisa ser atendido, não é suficiente para mobilizar a população, mas apenas os atingidos frontalmente com tais dificuldades? O que parece é que sabemos que o contexto

² el Pueblo, una vez, nombrado como agente primordial de la auto-determinación, en esse mismo acto de nombrar desaparece y su convierte em un remanente del sistema que constituye, se torna em um poder constituído y limitado por reglas y procedimientos, queda privado de toda potencialidade de “ser” el mismo su próprio origen.

está ruim, mas também nada fazemos para mudar. Necessário que todos, sem restrição sofram restrição de direitos fundamentais para reagir? Deve-se chegar ao extremo das restrições?

A cada dia pagamos mais tributos, assumimos o pagamento de planos de saúde porque se teme depender do sistema público, como se o setor privado nos poupasse de numerosas filas e esperas; financiamos nossa educação, porque a escola pública é dita ineficiente, mas ainda assim as escolas federais são as grandes referências na produção do conhecimento.

Ainda que seja difícil e sacrificante financeiramente para grande parte da população que consegue arcar com tais custos, continuamos a financiar todo este sistema. Será que é porque não fomos alcançados pelo limite de restrição de nossas necessidades básicas para começar um processo de mudança? Necessário se deparar com a frustração, com a degradação, com a sensação de desrespeito para se romper com um contexto?

Neste processo de mudança está inserida a transgressão das normas vigentes em uma sociedade, e não se fala em normas jurídicas, mas nas normas que estabilizam uma dada comunidade, ou seja, nas normas criadas, inseridas e construídas de forma anônima e difusa, diante de um contexto que faz crer que ocupação equivale a invasão e que o direito à propriedade é direito absoluto e de maior peso que o direito à moradia, porque afinal de contas, a propriedade é adquirida como fruto do trabalho. Não se está aqui a repudiar o direito de propriedade, o risco a que se lança o empreendedor na atividade econômica, mas sim a falta de equilíbrio quando se tratam dos dois aspectos: moradia e propriedade e como estão estabelecidas na sociedade.

Se está a dizer de normas a partir da forma de como "...a partir e abaixo, nas margens e talvez até mesmo na contramão de um sistema da lei se desenvolvem técnicas de normalização." (FOUCAULT, 2008, p. 74)

É então nesta normalização que se encontra ou se depara com um modelo de como agir, um padrão de vida que determina como pensar, agir e proceder, pois do contrário impõe-se a correção. E esta normalização instala-se de forma sutil e extremamente poderosa, pois não se vê, ligando-se a uma ideia de opressão, eis que encontra-se invisível aos olhos e

sentidos das pessoas, necessitando um esforço extremo de conscientização para se desprender de suas amarras.

Nesta esteira, vale diferenciar a opressão da repressão, eis que esta é notória, age pela força de um poder incontestável e visível, insere-se no campo da dominação pela força, do poder, tal como se tem o exemplo da escravidão.

Assim, o grande aspecto das ocupações é representar este processo de mudança, de através de um movimento social, romper as barreiras das normas que muitas vezes priorizam os direitos de propriedade em detrimento do direito à moradia, que as questões políticas devem ser tratadas para atender a todos.

Assim, estabelece-se a ideia de transformação, quando se identifica a dialética hegeliana de que as coisas estão em constante mutação, não são estáticas, tendem a uma substituição de uma ordem por outra.

Neste sentido, para Foucault é importante o processo de revolução, que significa evolução para outro poder onde não exista opressão, acreditando que as contra-condutas as transgressões constituem um movimento, como sendo uma forma de se desvelar o discurso que vigora em uma sociedade através das práticas e não exatamente da racionalidade, considerando que através do confronto será possível redimensionar as regras existentes, e neste sentido assim entende que

[...] deve haver um momento em que a população, rompendo com todos os vínculos de obediência, terá efetivamente o direito, não em termos jurídicos, mas em termos de direitos essenciais e fundamentais, de romper todos os vínculos de obediência que ela poder ter com o Estado e, erguendo-se contra ele, dizer doravante: é minha lei, é a lei das minhas exigências, é a lei da minha própria natureza de população, é a lei das minhas necessidades fundamentais que deve substituir essas regras da obediência. Escatologia, por conseguintes, que vai tomar a forma do direito absoluto à revolta, à sedição, à ruptura de todos os vínculos de obediência – o direito à própria revolução. (FOUCAULT, 2008. p. 479)

Nesta perspectiva de mudança, de rompimento de barreiras ideológicas há que se atentar também para outra importante questão, qual seja, o direito à cidade, que encontra-se intrinsecamente ligada à ideia de mudança e de transformação da sociedade.

6 DIREITO À CIDADE

Até aqui pretendeu-se dar ênfase ao significado das ocupações enquanto fenômeno de luta pelo reconhecimento e também como processo de mudança contra a opressão estabelecida nas normas sociais. Mas quem realmente sofre os reflexos de tal opressão? Apenas as comunidades afetadas pela falta de moradia?

O direito à moradia, apesar de prescindir de expressa previsão na Constituição Federal de 1988, haja vista tratar-se de direito intimamente ligado à promoção da dignidade da pessoa humana, não faz muito tempo, foi inserida entre os direitos sociais descritos no artigo 6^o. de nossa Constituição de 1988, através da Emenda Constitucional 64 de 04 de Fevereiro de 2010, acrescentando o rol dos Direitos Sociais descritos em tal artigo.

A luta pela moradia, portanto, implica na luta pela dignidade, pela justiça, pela igualdade e assim sendo, não pode ser vista de forma míope e individual, restrita aos sujeitos que ainda não possuem um teto para morar, mas por toda a população integrante de um espaço geográfico conjunto, haja vista que todos, sem exceção, possuem como objetivo de luta o direito à uma cidade, assim como afirma Harvey “O direito à cidade não pode ser concebido simplesmente como um direito individual. Ele demanda esforço coletivo e a formação de direitos políticos coletivos ao redor de solidariedade sociais.” (HARVEY, 2014, p. 55).

Assim, já que vivemos em sociedade, numa dada região e integrantes de uma comunidade, o direito à moradia diz respeito a todos os cidadãos, porque se transmuda num direito à uma cidade boa para se morar, onde as pessoas possuem um local para viver dignamente, e possam se locomover dentro de um espaço que ofereça mobilidade para seus cidadãos exercerem as atividades diárias, quais sejam: estudar, trabalhar, cuidar da saúde, exercer seu lazer, e principalmente se interrelacionarem.

O direito à moradia não é só daquele que não tem um teto, mas de todos que moram e vivem num determinado espaço territorial, pois, além de ser um direito constitucional, é uma expectativa de todos que querem viver numa cidade segura e que ofereça condições de vida digna.

O direito, pois, reivindicado daqueles que lutam por reconhecimento como categorias muitas vezes preterida pelas ações governamentais, acaba transformando-se num direito que afeta a todos os cidadãos.

Assim, o direito à moradia é também um direito à cidade e é um direito de todos que desejam uma região, um estado e um país melhor, onde as coisas de fato funcionem em prol da coletividade. As ocupações, portanto, por estarem diretamente relacionadas ao contexto de construção de uma cidade, de seu ordenamento, acaba por contribuir para um análise do que precisa ser mudado contextualmente, não somente sobre o aspecto da moradia, mas da cidade como um todo.

Para Harvey, portanto, a cidade é

[...] a mais consistente, e, no geral, a mais bem sucedida tentativa do homem de refazer o mundo em que vive de acordo com o desejo do seu coração. Porém, se a cidade, é o mundo que o homem criou, então, é nesse mundo que agora em diante ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem um ideia clara da natureza de sua tarefa, ao fazer a cidade o homem refez a si mesmo. (HARVEY apud PARK, 2014, p. 47)

O homem então faz a cidade de acordo com o desejo que lhe guia. Que cidade queremos ter? Que pessoas queremos ser? Individualistas, cegos às desigualdades sociais, discriminadores, segregadores? Ou queremos ser pessoas atentas e preocupadas ao bem-estar comum, que lutam por uma cidade que atenda as expectativas de todos, que não se faz simplesmente pela lógica neoliberal de que uma vez satisfeita a vontade individual, estará satisfeita a vontade coletiva, mas pela conjugação de vontades que torne possível uma vida em sociedade em que ganhem todos e não apenas um ou alguns segmentos sociais.

Nesta esteira, a participação da sociedade, e principalmente de forma consciente é talvez a forma possível de se alcançar tal objetivo e tal desejo podendo ser viabilizado pela prática dos planos governamentais que tem no planejamento a sua condição de existência, instituto que a seguir se analisará.

7 O PLANEJAMENTO E O DIREITO À CIDADE

E será possível prevenir o fenômeno das ocupações e até de invasões? De que forma poderia o poder público direcionar suas políticas no atendimento aos interesses dos diversos segmentos sociais?

É a partir de tais reflexões que se entende servir o planejamento como instrumento viabilizador do direito à cidade, especialmente no que concerne à possibilidade da participação popular.

E o que se entende por planejamento? Nas palavras de Souza

Planejamento, que em certos idiomas se denomina apenas “Planificação”, constitui o “ato de planejar”, e prende-se essencialmente à ideia de racionalizar o emprego de meios disponíveis para deles retirar os efeitos mais favoráveis. O plano, por sua vez, é o documento, a peça “técnica” decorrente da “ação de planejar”, da “planificação”, quando se adota a orientação político-econômica de “intervenção” pelo “Planejamento”.(SOUZA, 2005, p. 372)

A respeito de sua função no contexto jurídico, destaca-se o entendimento de Grau ao dispor que

[...] é forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios da ação coordenadamente dispostos. Assim, a atuação estatal sob a égide de uma Constituição dirigente, há de, por força ser empreendida prospectivamente. (GRAU, 2001, p. 357)

A importância do planejamento para o Poder Público assume caráter normativo, eis que, segundo o que determina o artigo 174 da Constituição Federal de 1988³, deverá ser determinante para o setor Público e apenas indicativo para o setor privado.

Nesta esteira, é que se entende deva ser reconhecido o Planejamento, como estratégia de governo a ser observada, a fim de otimizar, tornar clara a administração do dinheiro público, bem como, ser visto como meta a ser concretizada pelos governos. É o que se infere

³ Art. 174º. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (destaque nosso)

do inciso III, parágrafo segundo, artigo 2º. da Lei 4.320/64⁴, que destaca a importância do programa anual do governo que, consubstanciado no plano, deve integrar a lei do orçamento.

Ademais, a Lei Complementar 101/2000⁵ vem dispor sobre a responsabilidade na gestão fiscal, assumindo o planejamento posição de fundamental importância para o alcance de tal fim.

Tamanho sua importância que o planejamento, e o respectivo plano é instrumento que pode ser encontrado em vários momentos e partes do texto constitucional, tais como a elaboração das leis orçamentárias (PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual) que guardam sintonia com a dinâmica social e econômica da sociedade, assim como descreve Clark

Os planos estatais têm grande influência nos planos do setor privado e, conseqüentemente, no comportamento destes no âmbito econômico e social, contribuindo, assim, para a consagração dos fins das políticas econômicas projetadas pelos primeiros. Contudo, não podemos deixar de admitir que a recíproca é verdadeira, ou seja, os planos do setor privado influenciam os planos estatais. Tal interpretação é natural dentro da economia de mercado, mas torna-se perigosa quando a “fome de lucros” como escreve DINIZ (1995), ganha mais proteção do que a modificação de uma realidade degradante.(CLARK 2001, p. 191)

Concebe-se também o planejamento como forma de intervenção estatal indireta na vida econômica que segundo Clark

A intervenção estatal indireta configura o Estado como agente planejador, normativo e regulador da vida econômica, ao qual também acrescenta o papel fiscalizador. Nela, o Estado (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), através de seus Poderes-Legislativo e Executivo, elabora e aplica normas proibitivas, imperativas, programáticas e premiais. (CLARK, 2001, p. 147)

⁴ Art. 2º. A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

(...)

Parágrafo 2º. Acompanharão a Lei do Orçamento:

I - quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos n os. 6 e 9;

III- quadro demonstrativos do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviço. (destaque nosso)

⁵ Art. 1o. (...)

Parágrafo 1o. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (destaque nosso)

Dentro do aspecto programático, caberia ao poder público utilizar do planejamento para fazer a responsável e justa distribuição do espaço urbano, com vistas à organização da cidade.

Nesta esteira, destaca-se o papel do profissional de arquitetura, o qual, nos termos do inciso V, parágrafo único, do artigo segundo da Lei 12. 378 de 31 de dezembro de 2010, possui como uma das suas várias atividades atuar na formulação:

V - do Planejamento Urbano e Regional, planejamento físico-territorial, planos de intervenção no espaço urbano, metropolitano e regional fundamentados nos sistemas de infraestrutura, saneamento básico e ambiental, sistema viário, sinalização, tráfego e trânsito urbano e rural, acessibilidade, gestão territorial e ambiental, parcelamento do solo, loteamento, desmembramento, remembramento, arruamento, planejamento urbano, plano diretor, traçado de cidades, desenho urbano, sistema viário, tráfego e trânsito urbano e rural, inventário urbano e regional, assentamentos humanos e requalificação em áreas urbanas e rurais;

Em conclusão, entende-se que a construção de uma cidade deve estar pautada pelo planejamento, mas também pela participação da sociedade que deve efetivamente contribuir, seja por consultas, audiências públicas ou debates, para as políticas a serem adotadas na região onde vivem, pois estarão consubstanciadas no plano diretor do município assim como previsto na Lei 10.257/2001 que trata da “Da Gestão Democrática da Cidade”⁶.

Acerca do plano diretor, importante destacar que é interpretado como o instrumento não só de ordenação da cidade, mas também como viabilizador de se cumprir a própria função social da propriedade urbana, como previsto pelo legislador constituinte artigo 182 e parágrafos do texto constitucional.

⁶ DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Art. 182. 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.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (destaque nosso)

A participação popular, por seu turno, destaca-se na lei específica como condição de validade obrigatória, para serem aprovadas pela Câmara Municipal, as propostas do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual para a execução da gestão orçamentária.

Assim, considerando não só o instituto do planejamento mas também a importância da construção de um plano bem organizado que conta com o auxílio do profissional de arquitetura e da participação popular, entende-se que a moradia que se almeja, não é qualquer moradia, mas um local planejado e organizado de forma individual e também coletivamente. Postura ativa do Estado que deve planejar e identificar propriedades que não cumprem a sua função social evitando assim as ocupações ou até mesmo as invasões e, paralelamente, distribuir o solo urbano de forma a proporcionar uma vida digna a cada um e a todos os seus habitantes.

7 CONCLUSÃO

O movimento de resistência das populações ocupantes de áreas imóveis urbanas, muito mais que resistir às ordens judiciais, tem o condão de levantar a reflexão sobre a questão da moradia, do direito à cidade, da importância do planejamento governamental entre muitos outros, reclamando tanto da sociedade como também dos órgãos governamentais uma mudança de postura, uma transformação do contexto sobre o qual vivemos.

Da sociedade para que se conscientize de seu papel como ser político e também como membro integrante dos processos de causa e efeitos dos problemas que assolam as cidades, sendo necessário um rompimento com as normalizações sociais que segregam todos aqueles que não estão num dito padrão de vida, a fim de justificar a falta de coesão, pela luta de um bem-estar comum. Do Poder Legislativo para que realmente ouça a população e

ofereça condições reais de participação do povo nas iniciativas e decisões legislativas. Do Poder Executivo no tocante a execução de políticas públicas, tendo como foco o plano de governo, como forma de concretizar e dar real efetividade ao instituto do planejamento que a nossa Constituição Federal de 1988 zela por prever e determinar e ainda ao Poder Judiciário para que promova decisões judiciais cuja interpretação do ordenamento jurídico posam realmente fazer uma justiça igualitária.

Por derradeiro, o movimento das ocupações, ainda transcende os aspectos de análise de direito de propriedade, função social e direito à moradia, pois pode ser encarado como um ambiente transformador das pessoas, as quais vivendo no limiar das necessidades de sobrevivência, passam de seres passivos, para seres ativos na busca de concretização de seus direitos e exercício de sua cidadania, oferecendo um exemplo para toda a sociedade de que devemos lutar pelo direito à cidade!

8 REFERÊNCIAS

BAKHTIN, M.M (Mikhail Mikhailovitch), 1895-1975. **Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico da linguagem**/Mikhail Bakhtin (V.N. Volochínov), prefácio de Roman Jakobson; apresentação de Marina Yaguello; tradução de Michel Lahud e Yara Frateschi Vieira, com a colaboração de Lúcia Teixeira Wisnik e Carlos Henrique D. Chagas Cruz – 13. ed. – São Paulo: Hucitec, 2009

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 16 mar. 2014.

BRASIL. Lei 10.257 DE 10 DE JULHO DE 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília,, 11 jul. 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em 28 jan.2015

BRASIL. Lei 12.378 de 31 de Dezembro de 2010. Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo; cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal - CAUs; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12378.htm. Acesso em 27 jan. 2015.

BRASIL. Lei 4.320 de 17 de Março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04 maio 1964. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 28 jan. 2015.

BRASIL. Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 de maio de 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 28 jan. 2015.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Atlas do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em www.censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas. Acesso em: 14 ag. 2015.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Ideologia Constitucional e Pluralismo produtivo**. Rev. Fac. Direito UFMG, Número Esp. em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, pp. 265 - 300, 2013.p. 276

CLARK, Giovani. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Série “**Estudos Sociais e Políticos**” Edição Comemorativa dos 120 anos da Faculdade de Direito da UFMG (1892-2012) n o. 40. pp. 143 -155. 2012

_____. **A Constituição Econômica**. Colóquio realizado no Curso de Mestrado em Direito Público, promovido pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, realizado no dia 23 de setembro de 2014 em Belo Horizonte.

_____. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte. Editora Del Rey, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa dicionário/ Aurélio Buarque de Holanda Ferreira; coordenação de edição Marina Baird Ferreira; equipe de lexicografia Margarida dos Anjos. – 7. ed. – Curitiba: Ed. Positivo; 2008.

FOUCAULT, Michel, 1926-1984. **Segurança, território, população**: curso dado no Collège de France (1977-1978)/Michel Foucault; edição estabelecida por Michel Senellart sob a direção de François Ewald e Alessandro Fontana; tradução Eduardo Brandão; revisão da tradução Cláudia Berliner. – São Paulo: Martins Fontes, 2008 – (Coleção tópicos)

FRAESER, Nancy. **A justiça social na globalização**. Ces. 2002. Disponível em <http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/63/RCCS63-Nancy%20Fraser-007-020.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2015.

FRIED, Barbara H. **The Progressive Assault on Laissez Faire – Robert Hale and the first Law and Economics Movement**. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London. England.1998.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 6ª. edição, revista e atualizada. São Paulo. Editora Malheiros. 2001

HARVEY, David. **A Liberdade da cidade**. Ujceara. 2014. Disponível em: <https://ujceara.files.wordpress.com/2014/01/cidadesrebeldes-passelivreeasmanifestac3a7c3b5esquetomaramasruasdobrasil.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2015.

RESTREPO, Ricardo Sanín. **Teoría Crítica Constitucional**. Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales, 2013.

SOUZA, Washington Peluso Albino de Souza. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6ª edição. Editora LTR. 2005. São Paulo. p.232