

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

THIAGO CALSA NUNES

**CIDADE E GLOBALIZAÇÃO:**

Um estudo a partir das ocupações urbanas no centro de Porto Alegre

Porto Alegre  
2018

THIAGO CALSA NUNES

**CIDADE E GLOBALIZAÇÃO:**

Um estudo a partir das ocupações urbanas no centro de Porto Alegre

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de mestre, orientado pelo Prof. Dr. Ricardo Antonio Lucas Camargo.

Porto Alegre

2018

THIAGO CALSA NUNES

**CIDADE E GLOBALIZAÇÃO:**

Um estudo a partir das ocupações urbanas no centro de Porto Alegre

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de mestre, orientado pelo Prof. Dr. Ricardo Antonio Lucas Camargo.

Aprovada em 26 de março de 2018

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Professor Doutor Giovanni Clark

---

Professora Doutora Maria Cristina Cereser Pezzella

---

Professora Doutora Roberta Camineiro Baggio

## **AGRADECIMENTOS**

O período da pesquisa e do curso de mestrado trouxeram diversas experiências para a vida que transpõem o limite da realização de uma dissertação, a qual busca de algum modo exprimir um pouco desta formação. Poucos aprendizados poderiam ser tão valiosos quanto a interação com o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas e o Movimento de Mulheres Olga Benário, que sempre foram solícitos em me acolher em suas atividades e ocupações, em harmonia com os ideais de solidariedade que devem prevalecer entre as pessoas. Simbolizando um exemplo de luta social, qualquer agradecimento seria insuficiente para a Luiza, uma companheira a quem esta dissertação presta tributo de desmesurável valor.

Da mesma forma, a atenção do professor orientador Ricardo Antonio Lucas Camargo é de tamanho vulto que este material não representa toda a sua dedicação, a qual divide com todos os seus orientandos. Agradeço-o também, juntamente com a professora Maria Cristina Cereser Pezzella, pelo apoio e a oportunidade de pela primeira vez acompanhar e desempenhar a atividade de professor universitário, um objetivo que define um marco permanente em uma carreira acadêmica.

O último trabalho de um pesquisador sempre será também o resultado de todas as experiências anteriores, transparecendo os aprendizados adquiridos na vida e a sustentação que lhes permitiram ocorrer. Nesse sentido, não poderiam faltar agradecimentos aos amigos e amigas mais duradouros e presentes ao longo dos anos, assim como nenhum agradecimento poderia ser maior que à família, que sempre será presença assídua em qualquer lembrança que registre uma mensagem de gratidão.

*O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem.*

*João Guimarães Rosa*

## RESUMO

O trabalho consiste em um estudo do conflito existente nas cidades pela disputa do espaço urbano, em que a efetivação do direito à cidade e a moradia colidem o direito de propriedade e interesses econômicos. O cenário desta disputa é a globalização, que intensifica as relações humanas em escala mundial e pressiona o direito à atender uma lógica imposta pelo mercado, gerando uma padronização nas relações jurídicas. Para a pesquisa foram realizados trabalhos de campo em ocupações urbanas no centro de Porto Alegre nos anos de 2016 e 2017, com a coleta de dados primários. A parte final da dissertação apresenta pesquisa bibliográfica sobre o tema da globalização e do solo urbano, com a avaliação das possibilidades de atuação do direito econômico.

Palavras-chave: Direito à cidade – Direito à moradia – Ocupações urbanas – Globalização – Direito Econômico – Solo urbano – Porto Alegre

## **ABSTRACT**

This work consists of a study of the existing conflict in the cities for the dispute of the urban space, in which the realization of the right to the city and the housing collide the right of property and economic interests. The scenario of this dispute is globalization, which intensifies human relations worldwide and puts pressure on the right to comply with a logic imposed by the market, generating a standardization in legal relations. For the research, fieldwork was carried out in urban occupations in the center of Porto Alegre in the years 2016 and 2017, with the collection of primary data. The final part of the dissertation presents bibliographic research on the theme of globalization and urban soil, with the evaluation of the possibilities of economic law.

Keywords: Right to the city - Right to housing - Urban occupations - Globalization - Economic Law - Urban soil – Porto Alegre

## **RESUMEN**

El trabajo consiste en un estudio del conflicto existente en las ciudades por la disputa del espacio urbano, en que la efectividad del derecho a la ciudad y la vivienda colisionan con el derecho de propiedad e intereses económicos. El escenario de esta disputa es la globalización, que intensifica las relaciones humanas a escala mundial y presiona el derecho a atender una lógica impuesta por el mercado, generando una estandarización en las relaciones jurídicas. Para la investigación se realizaron trabajos de campo en ocupaciones urbanas en el centro de Porto Alegre en los años 2016 y 2017, con la recolección de datos primarios. La parte final de la disertación presenta una investigación bibliográfica sobre el tema de la globalización y del suelo urbano, con la evaluación de las posibilidades de actuación del derecho económico.

Palabras clave: Derecho a la ciudad - Derecho a la vivienda - Ocupaciones urbanas - Globalización - Derecho Económico - Suelo urbano – Porto Alegre

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Morro Santa Teresa em Porto Alegre.....	22
Figura 2 – Imóveis de alto padrão econômico no Morro Santa Teresa.....	24
Figura 3 – Vista aérea da Ocupação Povo Sem Medo.....	24
Figura 4 – Ocupação Povo sem medo organizada pelo MTST.....	25
Figura 5 – Déficit habitacional em Porto Alegre e Região Metropolitana.....	27
Figura 6 – Razões da inadequação habitacional em Porto Alegre.....	28
Figura 7 – Vista do prédio do Assentamento Urbano Utopia e Luta.....	30
Figura 8 – Fachada do Assentamento Urbano Utopia e Luta.....	31
Figura 9 – Vista da horta comunitária do prédio do Utopia e Luta.....	31
Figura 10 – Pessoas em situação de rua no Viaduto Otávio Rocha.....	32
Figura 11 – Prédio da Ocupação Saraí em frente ao cais do porto.....	34
Figura 12 – Prédio da Ocupação Lanceiros Negros.....	36
Figura 13 – Creche Valdete Guerra da Ocupação Lanceiros Negros.....	37
Figura 14 – Biblioteca comunitária da Ocupação Lanceiros Negros.....	38
Figura 15 – A obra Monalisa Lanceira da Ocupação Lanceiros Negros.....	40
Figura 16 – Folder de divulgação dos serviços da Ocupação Lanceiros Negros.....	41
Figura 17 – Ocupação Lanceiros Negros Vivem na Rua dos Andradas.....	44
Figura 18 – Creche comunitária da Ocupação Lanceiros Negros Vivem.....	45
Figura 19 – Folder de divulgação da Lanceiros Negros Vivem.....	47
Figura 20 – Folder com lista de serviços oferecidos pela Lanceiros Negros Vivem.....	48
Figura 21 – Prédio da Ocupação Mulheres Mirabal.....	51
Figura 22 – Cartaz de divulgação do Brechó da Ocupação Mulheres Mirabal.	53
Figura 23 – Cartaz de divulgação do serviço de padaria da Ocupação Mulheres Mirabal.....	53
Figura 24 – Cartaz de divulgação dos serviços prestados pela Ocupação Mulheres Mirabal.....	54

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Domicílios particulares em Porto Alegre e Região Metropolitana...	27
Tabela 2 – Inadequação dos domicílios urbanos.....	27
Tabela 3 – Déficit e inadequação habitacional em Porto Alegre por região.....	28
Tabela 4 – Lista de atividades promovidas pela Ocupação Lanceiros Negros.	39
Tabela 5 – Lista de atividades promovidas pela Ocupação Lanceiros Negros Vivem.....	46
Tabela 6 – Lista de atividades promovidas pela Ocupação Mulheres Mirabal..	55

## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1 – Localização das Ocupações Urbanas no Centro de Porto Alegre.... 33

## LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 – Estatuto da Cidade.....	86
Anexo 2 – Projeto de Casa de Acolhimento da Ocupação Lanceiros Negros para famílias em situação de vulnerabilidade.....	109

## LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

FASC	Fundação de Apoio Sócio Econômico
FEE-RS	Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana
MLB	Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas
MMOB	Movimento de Mulheres Olga Benário
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
NAJUP	Núcleo de Assessoria Jurídica Popular
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre
SAJU	Serviço de Assessoria Jurídica Universitária
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.1 Apresentação.....	15
1.2 Estrutura da dissertação.....	16
1.3 Metodologia.....	18
<b>2 OCUPAÇÕES URBANAS EM PORTO ALEGRE .....</b>	<b>19</b>
2.1 Ocupações urbanas após o Estatuto da Cidade de 2001.....	19
2.2 Ocupações urbanas em áreas centrais de Porto Alegre.....	26
2.3 Ocupação Lanceiros Negros.....	34
2.4 Ocupação Lanceiros Negros Vivem.....	43
2.5 Ocupação Mulheres Mirabal.....	50
2.6 Fundamentos jurídicos para defesa das ocupações.....	58
<b>3 CIDADE GLOBALIZADA DO SÉCULO XXI.....</b>	<b>62</b>
3.1 Contexto da globalização.....	62
3.2 Conceito de cidade.....	64
3.3 Globalização e seus efeitos na urbanização.....	67
3.4 Formulação do direito à cidade.....	70
3.5 Direito à cidade no Brasil e a globalização.....	72
<b>4 SOLO URBANO E DIREITO ECONÔMICO.....</b>	<b>74</b>
4.1 Direito econômico .....	74
4.2 Teoria dos sistemas econômicos .....	75
4.3 Solo urbano e o tratamento do direito econômico.....	77
4.4 Propriedade urbana e sua função social.....	79
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>82</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>84</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>88</b>
ANEXO 1.....	88
ANEXO 2.....	111

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Apresentação

A cidade é atualmente o lugar onde vive a maior parte da população brasileira e mundial. O seu surgimento histórico e sua existência como espaço de convivência entre os seres humanos sempre obedeceu ao critério da satisfação de necessidades encontradas, constituindo-se este espaço como a solução de problemas e demandas da existência.

Hoje, no século XXI, a cidade já passou por diversas transformações na história e o seu caráter é relacionado ao dinamismo, ao movimento, a um espírito inquietante que a diferencia dos espaços tradicionais da vida do ser humano no campo. É a cidade produtiva, impulsionada a partir do fenômeno da industrialização e dos sistemas econômicos que a sustentaram, tanto o sistema produtivo associado ao capitalismo quanto o sistema de produção socialista.

O presente trabalho tem como objetivo situar a cidade e o solo urbano que a constitui no âmbito das relações econômicas no contexto da chamada *globalização*, fenômeno cujo conceito se configura lastreado a partir do final do século XX nas relações entre os países de economia baseada na economia capitalista. Esta avaliação da cidade no contexto da globalização, contudo, é apenas o cenário para avaliar a vida real e as necessidades das pessoas que habitam e convivem nos espaços urbanos, sendo necessário examinar através de um estudo de campo quais as implicações e exigências do processo em curso. O espaço escolhido para este estudo é a cidade de Porto Alegre, cuja área central, caracterizada pela ociosidade de diversos imóveis urbanos, observa a emergência de ocupações urbanas para moradia de pessoas que não se sentem contempladas em seus direitos.

O Brasil entrou no século XXI com a aprovação da Lei 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade, regulamentando a política urbana prevista pelos artigos 182 e 183 de sua Constituição. Este diploma legal transformou-se em instrumento para os municípios enfrentarem a questão urbana, procurando assegurar os equipamentos públicos para os cidadãos, garantindo no texto da lei o direito à cidade e seu corolário. Contudo, o que se observa sobretudo nas grandes cidades brasileiras é a precariedade do atendimento a essas garantias,

patente nesta dissertação a partir do aspecto do subaproveitamento do solo urbano – bem escasso e limitado, assim como um fator de produção econômica o qual deve ser objeto de políticas públicas, pela sua implicação na organização da realidade sócio-econômica e da vida em comunidade.

As ocupações urbanas são evidenciadas pela pesquisa e são o ponto de partida para explorar as consequências materiais do fenômeno da globalização nas cidades, considerando a realidade jurídica atual e os conceitos comumente considerados para o tratamento do tema urbano. Este exame da vida real das pessoas, bem como o dos movimentos sociais que organizam grupos e suas estratégias para concretização de direitos, demanda, contudo um estudo de pressupostos teóricos que lidam com o tema, a fim de fomentar o tratamento institucional da solução dos conflitos de interesses em torno de direitos demandados.

É dessa forma que será possível encontrar a contribuição viável – e também necessária - do Direito para as demandas por uma *cidade* e todos os seus desdobramentos: o acesso à moradia, ao trabalho, aos serviços públicos, ao lazer. Através do fundamento do Direito, as necessidades das pessoas na cidade serão tratado exatamente dessa forma: como um *direito*, e não simplesmente resumidos a um aspecto *econômico*, calculados com base em metodologia utilitarista definida conforme uma concebível lei de mercado. Esta pesquisa tem este escopo: encontrar uma fundamentação científica e social que sustente a efetivação destes direitos já reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

## **1.2 Estrutura da dissertação**

O ponto de partida da dissertação é explorar as ocupações urbanas do centro de Porto Alegre, expondo o contato realizado através de pesquisa de campo. Com o olhar detido nas ocupações, possibilita-se a obtenção de dados primários para atender ao problema da pesquisa: qual a possibilidade da utilização do solo urbano – um fator de produção econômica - atender ao direito à cidade, considerando o contexto da globalização e as transformações jurídicas, sociais e econômicas que ela implica. O objetivo, assim, é avaliar as manifestações desta utilização em consonância com o direito, conforme os referenciais bibliográficos e documentais.

A primeira parte da dissertação é portanto uma exposição das ocupações realizadas pelo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas, acompanhadas presencialmente durante o período de tempo da pesquisa. São apresentados dados recolhidos diretamente observados e fornecidos pelos moradores das ocupações. Esta primeira parte visa atender a demanda da pesquisa em ancorar o debate teórico em um primeiro conhecimento da sociedade e em como os problemas se manifestam. O espaço destacado é o centro da cidade de Porto Alegre, nos anos de 2016 e 2017, com a emergência de diversos movimentos sociais buscando a utilização de imóveis desocupados para afirmar direitos.

A segunda parte conta com um estudo da cidade, buscando definir um conceito para o estudo e a sua situação histórica atual. A partir da noção apresentada da cidade, apresenta-se o que se entende por direito à cidade, balizador da dissertação. É nesta seção que se apresenta o conceito de globalização e expondo a constatação de que este fenômeno de ordem mundial se constitui em causa ou intensificador dos problemas concernentes à falta de morada e direito à cidade.

Em seguida, a terceira parte se configura em uma busca teórica no estudo do Direito Econômico, localizando o solo urbano como elemento de fator de produção econômica e, portanto, estando sujeito à políticas pela gestão do poder público. Nesta parte teórica do direito econômico, faz-se necessário uma abordagem da teoria dos sistemas econômicos a fim de permitir a articulação entre economia e direito, pois apesar do solo urbano da cidade possuir caráter de bem econômico escasso, ele não se limita apenas a essa dimensão – sendo também fator gerador de *direitos*. Pelo fato do solo urbano também estar vinculado a noção de propriedade, a pesquisa bibliográfica também explora a função social da propriedade, medrando o seu tratamento e a sua possibilidade de utilização e regulação.

A última seção da dissertação se dedica às conclusões, em uma tentativa de articular a realidade recolhida pela pesquisa e o aporte teórico. A análise dos dados possui a intenção de fornecer subsídios para soluções políticas e jurídicas para os fenômenos observados, considerando as dificuldades impostas pela conjuntura global ressaltada como cenário nesta dissertação.

### 1.3 Metodologia

Referente aos objetivos da pesquisa, esta conta com instrumentos para de uma pesquisa bibliográfica, uma pesquisa documental e um estudo de campo. A escolha para o uso dos instrumentos oferecidos por esta tipologia deve ao seus diferentes objetivos, em cada sessão deste trabalho.

A pesquisa bibliográfica conduz a dissertação ao oferecer o fundamento teórico para a pesquisa. Ela se torna particularmente importante na tentativa de uma compreensão geral do fenômeno da globalização e na articulação do Direito Econômico, assim como a teoria dos sistemas econômicos, com o tema proposto. É portanto, instrumento utilizado nesta pesquisa para tentar cobrir a grande quantidade de informação para o tema e permitir uma abordagem ampla que auxilie o tratamento e a avaliação dos dados obtidos<sup>1</sup>.

A pesquisa documental também é utilizada como instrumento deste trabalho ao avaliar fontes que não foram trabalhadas<sup>2</sup>, como materiais de divulgação na mídia, dados de órgãos oficiais e análises judiciais. A informação disponibilizada pelos movimentos de reivindicação por direitos na cidade se constitui em documentos analisados por esta pesquisa, ainda não utilizados em outros trabalhos acadêmicos.

Por fim, o estudo de campo se faz necessário para um estudo de dados primários, proporcionando uma avaliação qualitativa da utilização do solo urbano e sua possibilidade de realização do direito à cidade. Essa abordagem qualitativa se faz uma contribuição especialmente importante para o âmbito do Direito Econômico para reforçar o seu caráter impulsionador de *direitos*, não restringindo o direito a uma questão econômica que considere apenas uma abordagem utilitarista e quantitativa. A escolha de um estudo de campo que permitisse essa contribuição, portanto, é tratado aqui como de grande relevância para aprofundar o tema retratado<sup>3</sup> e possibilitar que esta pesquisa figure como um aporte para o Direito e a escolha da melhor política econômica para as cidades.

---

<sup>1</sup> GIL, Antonio Carlos. *Métodos etécnicas de pesquisa social*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999. p.50

<sup>2</sup> Ibidem. p.51

<sup>3</sup> Ibidem. p.57

## 2 OCUPAÇÕES URBANAS EM ÁREAS CENTRAIS DE PORTO ALEGRE

### 2.1 Ocupações urbanas após o Estatuto da Cidade de 2001

Ocupação urbana é um termo utilizado para designar um grupo de pessoas, organizadas previamente ou não, que realizam a utilização de um determinado espaço da cidade, com a finalidade de efetivação de um direito garantido pelo ordenamento jurídico e que não é ou não vem sendo oferecido na prática a este grupo ou para parte da população. Uma ocupação urbana, portanto, visa sanar necessidades básicas de um cidadão, como frequentemente é o caso da falta de moradia, assim como uma ocupação pode atender a outros direitos como a falta de um espaço de lazer e cultura, a falta de uma creche para crianças ou a falta de uma casa de acolhimento para mulheres em situação de violência doméstica.

O solo urbano na cidade é um bem limitado e de escassez na sua oferta<sup>4</sup>. Como as demandas para as necessidades básicas de um cidadão dependem de um espaço para existirem em meio à cidade, o que se verifica é um cenário de disputa, uma luta social em que pessoas aderem à estratégias de sobrevivência digna ou mesmo no nível de subsistência. O conflito evidenciado é: de um lado boa parte da população com direitos garantidos pelo ordenamento jurídico e que precisa de um espaço na cidade para efetivá-los; de outro lado, proprietários, incluindo o poder público, de imóveis desocupados e ociosos, que não atendem a qualquer função social, os quais visam atender, na melhor das hipóteses, a vantagens econômicas futuras pela localização e valorização do entorno, em um processo trivialmente denominado de *especulação imobiliária*.

Os dois lados configuram um conflito jurídico porque ambos se ancoram no Direito para suas posições. Da mesma forma como afirma-se o direito de propriedade de um imóvel, não é aceitável simplesmente negar um direito fundamental assegurado, como exemplo o direito à moradia, frequentemente sem oferecer alternativas suficientes àqueles que o demandam. Apesar do conflito, em sua formulação geral, ser complexo em face do ordenamento

---

<sup>4</sup> CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Curso elementar de direito econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014. p.187

jurídico, usualmente o senso comum e a mídia de maior alcance na população privilegia o direito dos proprietários, alegando que a estratégia da ocupação para obtenção de direitos é criminosa ou moralmente reprovável, por supostamente ferir noções estabelecidas de mérito, um jeito “fácil” de conseguir uma casa, por exemplo. Por esse posicionamento, as ocupações urbanas costumeiramente são noticiadas como *invasões*, sendo a palavra *invasão* a escolhida pelas linhas editoriais da mídia para desmerecer a reivindicação de quem ocupa<sup>5</sup>. Mesmo na doutrina especializada, com enfoque crítico a este posicionamento, há o tratamento do conflito fundeando-se sobre a palavra “invasão”<sup>6</sup>, o que, contudo, deve ser evitado para a doutrina futura, não sendo o termo utilizado por nenhum grupo que reivindica direitos por meio de ocupações que julgem legítimas.

A lógica da dinâmica na cidade se expressa, não obstante, através de uma sortida série de ilegalidades. A Globalização é o processo que intensifica a concentração da população nas cidades, em sequência ao processo irrompido pela Revolução Industrial, como se analisará na seção 3 desta dissertação. Devido à onda migratória populacional do campo para a cidade, no fenômeno popularmente conhecido como *êxodo rural*, há a emergência crescente da demanda de uma gama diversa de direitos necessários a atender essa população.

Para visualizar melhor as ilegalidades da dinâmica na lógica da cidade atual, tome-se como exemplo apenas o direito à moradia - um elementar “direito à uma toca”, como costuma afirmar Jacques Alfonsin. Uma pessoa que venha para a cidade em busca de trabalho e sobrevivência precisa ter onde morar, um local onde ao menos possa passar a noite e repousar do trabalho diário. Como há intensa valorização de áreas centrais na cidade, áreas onde existem equipamentos públicos adequados e fornecem melhores possibilidades de emprego, a maior parte da população acaba residindo em áreas periféricas da cidade e como mesmo estas também não atendem a demanda por moradia, ocupam-se áreas que não estavam urbanizadas, ocupadas apenas pelo meio

---

<sup>5</sup> “Ocupação não é invasão!”, texto de Jean de Menezes. Disponível em <https://www.carosamigos.com.br/index.php/colonistas/216-jean-de-menezes/8247-ocupacao-nao-e-invasao>

<sup>6</sup> Como exemplo o livro “Invasões urbanas: conflito de Direito de Propriedade”, coleção de artigos organizados por Joaquim Falcão, referenciado e recomendado nesta dissertação.

ambiente natural e frequentemente configurando-se como áreas de proteção ambiental.

O drama começa a se estabelecer a partir do ponto em que um contingente enorme de pessoas em uma grande cidade acaba firmando sua moradia em áreas *ilegais*. Como este contingente é significativo, há uma tolerância do poder público na ocupação destas áreas, como afirma Ermínia Maricato:

*Como parte das regras do jogo, a ocupação de terras urbanas tem sido tolerada. O Estado não tem exercido, como manda a lei, o poder de polícia. A realidade urbana é prova insofismável disso. Impossível admitir o contrário, pois se essa gigantesca ocupação de terras não fosse tolerada e a população pobre ficasse sem alternativa nenhuma, teríamos uma situação de guerra civil, considerando os números envolvidos. Para dar uma ordem de grandeza, estamos nos referindo a aproximadamente dois milhões de pessoas que moram em favelas, apenas no município de São Paulo.<sup>7</sup>*

Esta “ordem de grandeza” trazida pelo exemplo do município de São Paulo é uma constante nos grandes municípios brasileiros. E a perversidade da lógica se manifesta quando, uma vez que o poder público se omite frente às situações de ilegalidade nas ocupações de terras urbanas ao mesmo tempo em que não oferta o direito à moradia, o seu poder se mostra arbitrário e seletivo, pois as áreas de maior valorização econômica em sua localização, ou que em determinado momento passem a interessar o mercado imobiliário, aplica-se a lei. Neste cenário, portanto, não é a lei do Direito que movimenta o poder público, mas sim a lei do mercado.

Em suma, pode-se indicar o seguinte percurso básico na lógica da cidade: Uma pessoa chega à cidade e busca por moradia; sem alternativas, ela firma residência em uma área ilegal, que é tolerada pelo Estado; quando esta área passa a interessar o poder público, frequentemente para atender

---

<sup>7</sup> MARICATO, Ermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil*. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p.161.

necessidades do mercado imobiliário, há a movimentação do poder de polícia e do judiciário para a desocupação forçada de quem ali estiver. A ironia ferina deste itinerário é que aqueles que “invadem” uma área ilegal – comumente acusados de prejudicar o meio ambiente -, acabam por valorizá-la e “legalizá-la”, pois uma vez desocupada, os interesses do mercado imobiliário campeiam sobre o terreno, realizando diversas operações de compra e venda sobre os seus lotes.

É o caso típico demonstrado pelas comunidades do Morro Santa Teresa, em Porto Alegre (Figura 1). Em 2009, o Projeto de Lei 388 do Governo do Estado do Rio Grande do Sul solicitava a autorização da Assembleia Legislativa a possibilidade de venda ou permuta da área da Fundação de Apoio Sócio Educativo, situada no local. Não havia, contudo, planos do poder público para atendimento às comunidades que ali habitavam e que seriam removidas do local.

Figura 1 – Morro Santa Teresa em Porto Alegre



Fonte: Coletiva.Net

A forte mobilização popular à época, articulada com movimentos sociais e apoio de grupos de assessoria jurídica como o NAJUP<sup>8</sup> e o SAJU<sup>9</sup>, impediu o ímpeto do projeto que acabou sendo retirado de votação. A sua proposição, contudo, evidenciou a lógica demonstrada, por se tratar de uma área que sofrera intensa valorização por situar-se ao lado de um estádio de futebol que receberia jogos da Copa do Mundo de Futebol em 2014, um chamado “megaevento”, por mobilizar grande vulto financeiro.

Neste caso e em tantos outros, o cenário divulgado pela mídia dominante é o de pessoas que, ocupando terrenos ilegais, acabam degradando o meio ambiente e, em nome de sua preservação, é preciso remover as famílias destes locais. O complemento desta afirmação, contudo, seria o de que justamente as áreas mais evidenciadas sob esta constatação são aquelas que também são ocupadas por construções visando a atender a um público de maior poder aquisitivo ou são cobiçadas pelo mercado para sê-lo, construindo sobre as antigas comunidades. Como exemplo desta relação se pode mencionar que no próprio Morro Santa Teresa há construções em meio à natureza destinado a um público de alto padrão econômico (Figura 2) e também a relação explícita que há nas imagens da Ocupação Povo sem Medo (Figuras 3 e 4), do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto, em São Bernardo do Campo e que abriga cerca de 8 mil famílias.

---

<sup>8</sup> Núcleo de Assessoria Jurídica Popular, grupo de extensão então ligado à Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

<sup>9</sup> Serviço de Assessoria Jurídica Universitária, programa de extensão da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Figura 2 – Imóveis de alto padrão econômico no Morro Santa Teresa



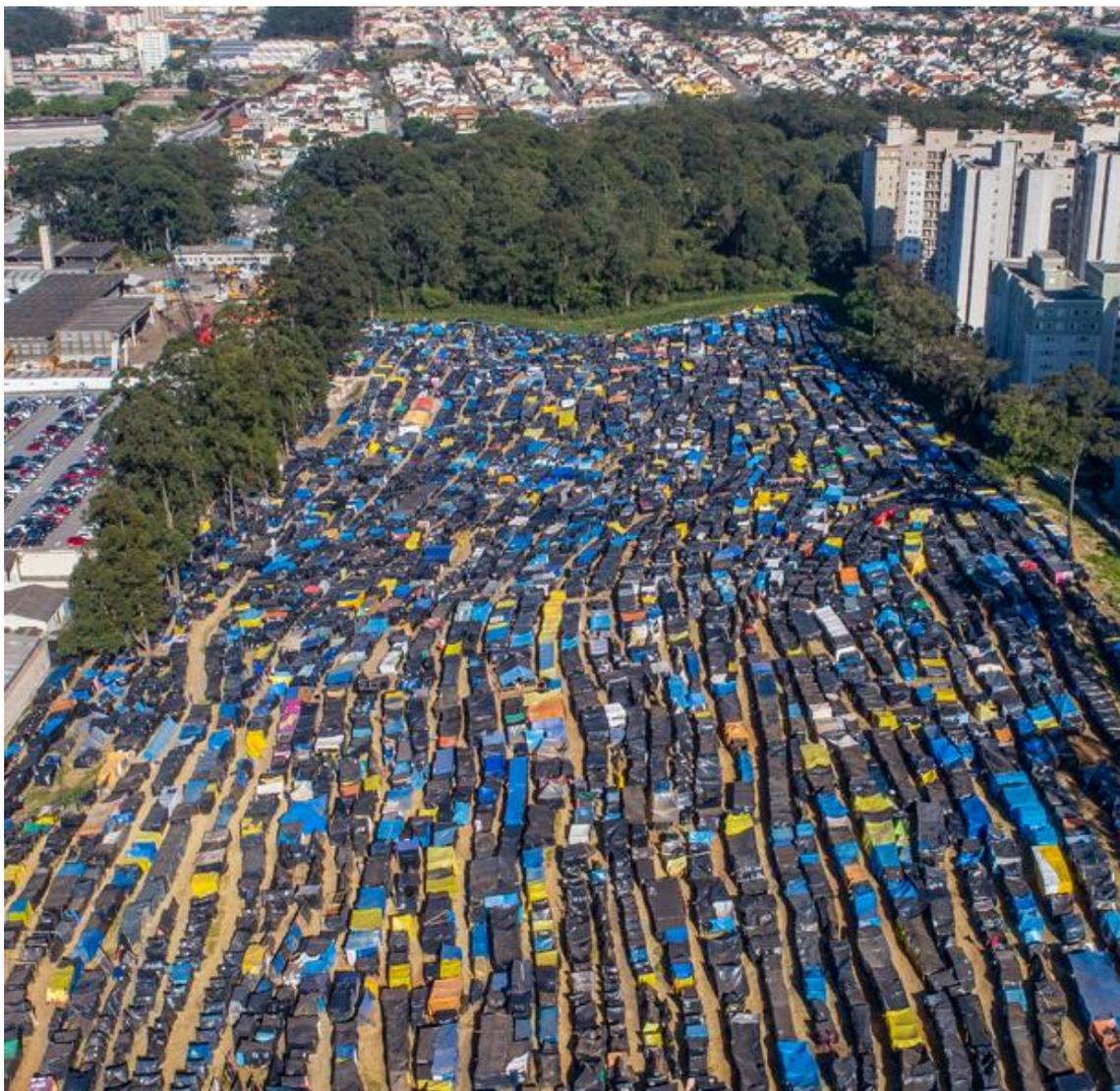
Fonte: Sul21

Figura 3 – Vista aérea da Ocupação Povo Sem Medo



Fonte: MTST

Figura 4 – Ocupação Povo Sem Medo organizada pelo MTST



Fonte: Jornal Metro

Colocado o conflito entre o direito dos ocupantes e o direito dos proprietários, é importante ressaltar novamente o seu caráter de conflito de ambas as partes com direitos assegurados, passíveis de defesa jurídica. Utiliza-se aqui como marca temporal para situar este cenário das ocupações tratadas a partir da garantia jurídica estabelecida pela Constituição Federal de 1988, especialmente no seu capítulo referente à política urbana nos artigos 182 e 183, que veio a ser posteriormente regulado pelo Estatuto da Cidade de 2001. Este diploma legal trata-se de um verdadeiro avanço na consideração do tema do direito à cidade e a partir de sua vigência tornam possíveis a utilização de instrumentos jurídicos para atender a efetivações dos direitos, embora o conflito

já evidenciado pelo cenário frequentemente os esbarrem com o direito de propriedade já amplamente defendido pelo ordenamento.

Os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade são através de institutos tributários e financeiros: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU; contribuição de melhoria; incentivos e benefícios fiscais e financeiros. E através de institutos jurídicos e políticos: desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamentos de imóveis ou de mobiliário urbano; instituições de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito. A maioria desses instrumentos possui uma própria legislação.

## **2.2 Ocupações urbanas em áreas centrais de Porto Alegre**

Porto Alegre é uma capital com características que a conformam como uma cidade de grandes proporções, insere-se na lógica global e reproduz as questões gerais envolvendo o déficit habitacional do país e a ocorrência de ocupações irregulares. Um *déficit habitacional*, conforme apontado pelo Relatório do Ministério das Cidades de 2010, baseia seu número não apenas na falta de um teto – situação em que um cidadão passa a dormir na rua – mas na existência de moradias inadequadas, seguindo os seguintes parâmetros metodológicos: (1) *Domicílios precários* (2) *Coabitação familiar* (3) *Ônus excessivo com aluguel*; e (4) *Adensamento excessivo de domicílios alugados*<sup>10</sup>. Isso significa afirmar que é possível uma pessoa ter uma casa, mas esta se mostra incompatível com uma existência digna. Os dados do déficit habitacional

---

<sup>10</sup> Relatório do Ministério das Cidades de 2010. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file> Último acesso em 05/07/2017

de Porto Alegre e da sua Região Metropolitana podem ser observados nas tabelas abaixo com dados de 2000 (Tabela 1, Tabela 2, Figura 5) e .

Tabela 1 – Domicílios particulares em Porto Alegre e Região Metropolitana

	Total de domicílios	Domicílios improvisados	Cômodos cedidos ou alugados	Domicílios em aglomerados subnormais	Déficit habitacional	% Domicílios improvisados	% Cômodos cedidos ou alugados	% Domicílios em aglomerados subnormais	% Déficit habitacional
<b>Porto Alegre</b>	440.363	1.261	9833	37.164	31000	0,28	2,2	8,43	7,04
<b>RMPA</b>	1.112.750	2684	30.273	53.306	75.630	0,24	2,72	4,79	6,80

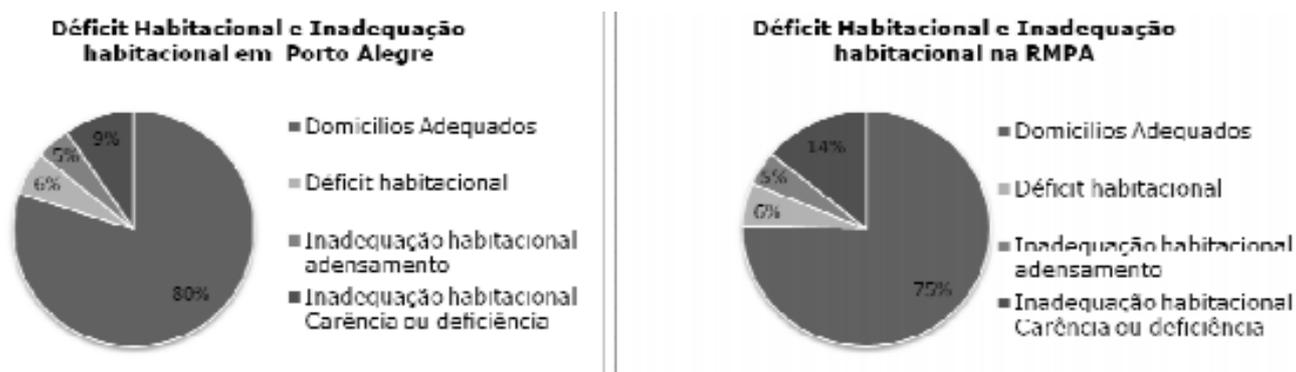
Fonte: FJP Déficit Habitacional 2000

Tabela 2 – Inadequação dos domicílios urbanos

	Inadequação Fundiária	Adensamento Excessivo	Dom sem Banheiro	Carência de Infra-Estrutura
<i>Porto Alegre</i>	46.646 – 10,87%	17.374 – 4,05%	13.427 – 3,13%	29.845 – 6,96%
<i>RMPA</i>	131.297 – 12,29%	46.542 – 4,35%	43.016 – 4,03%	162.856 – 5,24%

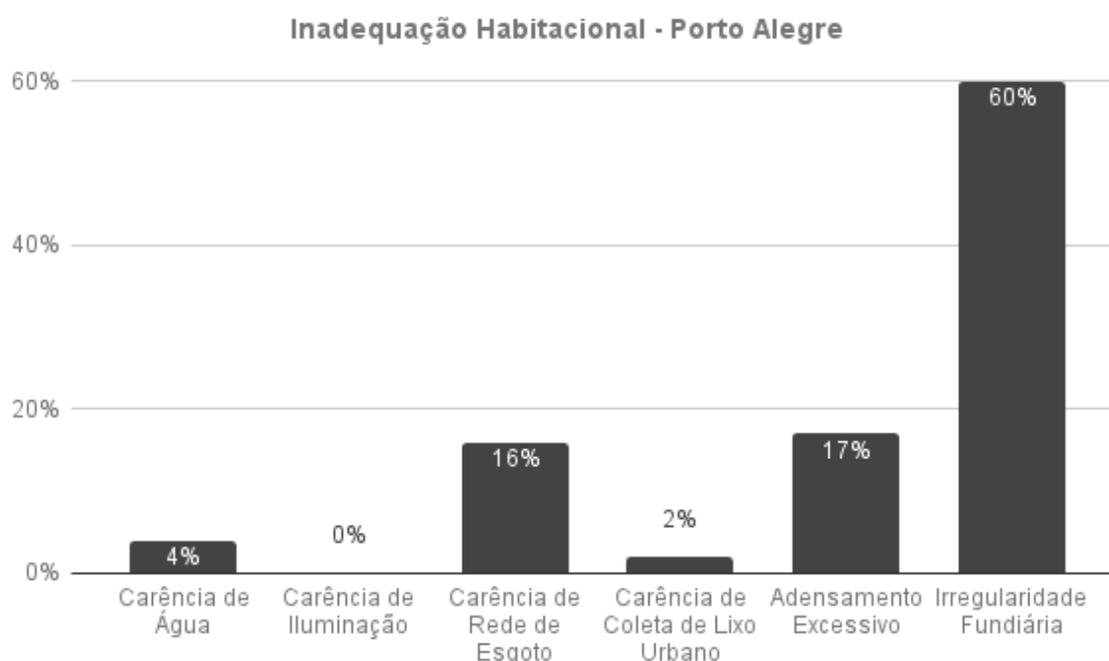
Fonte: IBGE 2000

Figura 5 – Déficit habitacional em Porto Alegre e Região Metropolitana



Fonte: IBGE 2000, Elaboração FEE-RS

Figura 6 – Razões da inadequação habitacional em Porto Alegre



Fonte: Pixel Planejamento Espacial, Elaboração Luiza Helena da Rosa Alves

Tabela 3 – Déficit e inadequação habitacional em Porto Alegre por região

ROP	componentes do Déficit Habitacional					componentes da Inadequação Habitacional								
	Domicílios Improvisados	Cômodos Alugados	Famílias Conviventes	Reassentamento	Déficit	Carência Água	Carência de Iluminação	Carência de Rede de Esgoto	Carência de Lixo Urbano	Carência de Lixo Rural	Adensamento Excessivo	Irregularidade Fundiária em Ocupações Irregulares	Inadequação	
1 HUMAITÁ/ NAVEGANTE S/ ILHAS	72	174	881	0	1127	1164	165	1303	127	93	935	4736	8523	
2 NOROESTE	82	249	1493	988	2812	21	0	949	108	0	778	1145	3001	
3 LESTE	61	101	2533	1969	4664	237	18	2113	195	0	2359	8679	13601	
4 LOMBA DO PINHEIRO	73	26	1236	1112	2447	672	11	1747	13	152	843	4783	8221	
5 NORTE	52	75	2118	1978	4223	293	20	1665	395	20	1516	9331	13240	
6 NORDESTE	0	8	372	593	973	219	54	1582	177	0	1184	5789	9005	
7 PARTENON	67	175	2772	1206	4220	450	95	2231	285	0	2396	11419	16876	
8 RESTINGA	98	39	1616	343	2096	419	65	774	141	19	1440	1990	4848	
9 GLÓRIA	163	26	883	613	1685	219	78	756	146	0	1010	3987	6196	
10 CRUZEIRO	63	101	1522	774	2460	443	60	940	117	0	1843	8657	12060	
11 CRISTAL	20	16	441	1054	1531	28	23	738	21	0	478	2027	3315	
12 CENTRO-SUL	28	126	2150	331	2635	102	21	1148	105	0	1608	3775	6759	
13 EXTREMO SUL	8	0	509	0	517	426	25	871	106	37	598	956	3019	
14 EIXO BALTAZAR	179	68	1683	827	2757	103	29	1408	187	0	1280	4165	7172	
15 SUL	26	31	1106	283	1446	78	0	743	52	0	998	3132	5003	
16 CENTRO	268	200	2350	161	2979	276	56	275	86	0	1187	1085	2965	
<b>DOMICÍLIOS COM NECESSIDADES HABITACIONAIS</b>	<b>1260</b>	<b>1415</b>	<b>23665</b>	<b>12232</b>	<b>38572</b>	<b>5150</b>	<b>720</b>	<b>1924</b>	<b>226</b>	<b>1</b>	<b>321</b>	<b>20453</b>	<b>75656</b>	<b>123804</b>

Fonte: IBGE, Instituto Pólis

Duas características da cidade de Porto Alegre que a fazem mundialmente conhecida em termos políticos é o fato de sediar o Fórum Social Mundial, com primeira edição em 2001, e o de ser o lugar onde introduziu-se nos anos 90 inovações democráticas na participação do cidadão, como a implementação do Orçamento Participativo. Ambos os processos se fizeram emblemas para a questão da moradia na cidade, resultando na urbanização de suas áreas centrais.

Como parte do processo de implementação de participação popular na década de 90, aponta-se como símbolo do tratamento de ocupações irregulares a concessão de direito real de uso e urbanização da Vila Planetário e da Vila Lupicínio Rodrigues. Ambas as comunidades são casos destacados por se localizarem em áreas centrais de Porto Alegre, nos bairros tradicionais de Santana e do Menino Deus, sendo fruto de política destinada a solucionar o déficit habitacional e efetivar o direito à moradia.

O Fórum Social Mundial também fez render experiência direta na efetivação do direito à moradia em áreas centrais. Na quinta edição do Fórum, em 2005, uma organização articulada pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia que partiu do evento ocupou um prédio abandonado há uma década de propriedade do Instituto Nacional de Seguridade Social, localizado na Avenida Borges de Medeiros sobre o Viaduto Otávio Rocha, símbolo arquitetônico da capital (Figuras 7, 8 e 9). A sua ocupação e transformação em assentamento urbano obteve posteriormente a regularização fundiária, sendo contemplado pelo Programa Crédito Solidário do governo federal desde 2007, financiando a compra do imóvel por 20 anos, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social do Ministério das Cidades.

A presença da ocupação sobre o viaduto chama a atenção pelo fato deste ser constantemente noticiado pela quantidade de pessoas em situação de rua que residem no local atualmente<sup>11</sup> (Figura 10). A ocupação de um prédio outrora abandonado, logo acima do viaduto, expõe o contraste entre o problema e uma possível solução, com o prédio não apenas servindo como moradia em

---

<sup>11</sup> Como exemplo a reportagem do jornal Zero Hora, de dezembro de 2017. Disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/12/desocupacao-de-espacos-usados-por-moradores-de-rua-deve-comecar-pelo-viaduto-otavio-rocha-cjbo6sz1h03dw01lslhsk3q03.html>. Último acesso em 03/01/2018.

uma região com disponibilidade de equipamentos públicos, mas também a visita ao local permite constatar diversos serviços como serigrafia, corte e costura, padaria e o cultivo de uma horta comunitária.

Figura 7 – Vista do prédio do Assentamento Urbano Utopia e Luta



Fonte: Sul 21

Figura 8 – Fachada do Assentamento Urbano Utopia e Luta



Fonte: APCEFRS

Figura 9 – Vista da horta comunitária do prédio do Utopia e Luta



Fonte: Sul 21

Figura 10 – Pessoas em situação de rua no Viaduto Otávio Rocha



Fonte: Zero Hora

No período desta pesquisa, verificou-se quatro ocupações principais no centro de Porto Alegre, para realização de trabalho de campo. As Ocupações Saraí, Ocupação Lanceiros Negros, Ocupação Lanceiros Negros Vivem e Ocupação Mulheres Mirabal não possuíram regularização fundiária e sofreram ou sofrem pressão para sua remoção por conta de sua localização. O mapa abaixo indica a sua disposição geográfica na área do centro (Mapa 1).

Mapa 1 – Localização das Ocupações Urbanas no Centro de Porto Alegre



Fonte: Mapa oficial de Porto Alegre (Procempa, 2016), Edição de Luiza Helena da Rosa Alves

Das quatro ocupações destacadas, a pesquisa não contemplou apenas a Ocupação Saraí. Organizada pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) a partir de 2013, o prédio localizado em frente ao cais do porto da cidade (Figura 11) é abrigo de mais de 30 famílias, de modo que há quatro anos sofrem pressão para despejo e ações ilegais de intimidação<sup>12</sup>. O prédio ocupado pela Saraí é visto como um símbolo da luta por moradia, estando até então vazio por mais de 20 anos. Originalmente de propriedade da Caixa Econômica Federal, esta vendeu o imóvel no início dos anos 2000 para uma empresa imobiliária que, sem utilizar o prédio, pretendia revender anos depois pelo dobro do valor, caracterizando o típico padrão da chamada especulação imobiliária. Ainda sobre o controle da empresa, a matriz do imóvel, contudo, não fora oficialmente transferida pela Caixa Econômica Federal.

<sup>12</sup> Conforme relato do artigo “O direito de morar: a Ocupação Saraí”, do Jornal Tabaré. Disponível em <https://jornaltabare.wordpress.com/2014/02/20/o-direito-de-morar-a-ocupacao-sarai/>. Último acesso em 03/01/2018.

Figura 11 – Prédio da Ocupação Sarai em frente ao cais do porto



Fonte: Sul21

As outras três ocupações, organizadas pelo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), foram objeto de pesquisa de campo com recolhimento de dados primários.

### **2.3 Ocupação Lanceiros Negros**

A primeira ocupação acompanhada na pesquisa é a Ocupação Lanceiros Negros. Esta ocupação realizou-se no dia 14 de novembro de 2015 e devido ao fato de ser a mesma data do episódio conhecido como Massacre de Porongos, o nome da ocupação homenageia os chamados Lanceiros Negros. No episódio citado, ocorrido nos momentos finais da Revolução Farroupilha, o grupo de lanceiros formados por escravos libertos ou com promessa de libertação pela República Rio-Grandense fora dizimado pelos soldados do Império Brasileiro, em conjuntura que afirma-se ter havido acordo de ambos os lados, em traição aos lanceiros e os conduzindo à morte. Dessa forma, o simbolismo do nome da ocupação busca resgatar essa memória e reviver a história deste contingente popular.

O organizador da ocupação foi o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), o qual articulou famílias que se encontravam em situação de rua ou enquadradas nos parâmetros do déficit habitacional, residindo de forma precária nas comunidades da Lomba do Pinheiro, Morro da Cruz, Vila Nova Chocolate e Vila Cruzeiro, local de atuação do movimento. Segundo as informações disponibilizadas, foram realizadas atividades de preparação durante nove meses com as famílias, com estudo do programa político do movimento e questões urbanas, acordando os propósitos da ocupação e sua finalidade como o acesso à moradia, além de definição de regras gerais da possível nova habitação compartilhada.

O processo de escolha do prédio a ser ocupado obedeceu à necessidade da moradia das famílias, procurando identificar nas áreas centrais quais imóveis estão abandonados. A verificação do abandono de um prédio, em geral, é relatado pelo MLB como um procedimento que leva meses, avaliando o aspecto físico e a presença de pessoas. As possibilidades jurídicas de efetivação da moradia no local a ser ocupado, contudo, são informações que o movimento busca resguardar por estar sempre em litígio na justiça e frequentemente admita a possibilidade da ocupação de um prédio servir como pressão para aquisição de uma moradia porém em outra localidade.

O prédio ocupado pela Lanceiros Negros localiza-se na esquina da Rua Andrade Neves com a Rua General Câmara, também popularmente conhecida como “Rua da Ladeira”, distante apenas alguns metros da Praça da Matriz onde encontra-se a sede do Governo do Estado, proprietário do imóvel abandonado (Figura 12). A estimativa é o que o prédio estava abandonado há 12 anos, quando funcionava como escritório do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Os restos encontrados no interior do prédio davam conta deste período de abandono, sendo encontrados calendários antigos e mesmo resquícios de uma exposição artística como obras datadas do início do século XXI.

Figura 12 – Prédio da Ocupação Lanceiros Negros



Fonte: Sul 21

O estabelecimento desta ocupação no centro da cidade acabou por conduzir a alguns resultados notáveis: a efetivação direta de direitos assegurados para as famílias ocupantes; a mobilização social em função da existência da ocupação; e consequências econômicas para a região.

Como efetivação de direitos, aponta-se a moradia como causa central que impulsiona outros direitos. Uma das principais tarefas da ocupação foi a organização de uma creche comunitária que pudesse abrigar as crianças de famílias que dependessem de um espaço para seus filhos passarem dia durante a rotina do trabalho, situando-se em uma região central que possibilitaria esta interação (Figura 13). Segundo as informações disponibilizadas, a creche foi batizada com o nome de Valdete Guerra, nome de uma militante falecida do movimento. Inaugurada em 11 de junho de 2016, disponibilizou o atendimento simultâneo a 20 crianças com idade até 4 anos, funcionando das 7h às 17h e era mantida por estudantes, apoiadores e integrantes do movimento.

Figura 13 – Creche Valdete Guerra da Ocupação Lanceiros Negros



Fonte: Câmera Cega

Junto a organização da creche se criou um espaço de biblioteca (Figura 14), fomentado a partir da doação de livros advindos da edições da Feira do Livro de Porto Alegre de 2015 e 2016, aproveitando o espaço próximo a onde o evento ocorre na Praça da Alfândega, fato que demonstra assim como a ocupação buscava a relação com o legado cultural de Porto Alegre. Outras formas de arrecadação se deram por meio de apoiadores e livrarias da cidade.

Figura 14 – Biblioteca comunitária da Ocupação Lanceiros Negros



Fonte: Ordem dos Advogados do Brasil

A mobilização social em função da ocupação se manifestava em uma interação com um tipo de público que possuía vontade manifesta de apoiar a ocupação com alimentos e recursos financeiros. Devido ao local central da ocupação, esta acabava por se tornar um centro cultural de convívio dessas pessoas, promovendo shows de artistas consagrados e de interesse de boa parte do público como Nei Lisboa, Tonho Crocco e La Digna Rabia. Com frequência mensal e por vezes semanal (Tabela 4), estes eventos verdadeiramente revitalizavam a área, proporcionando o acesso à cultura e lazer por meio desse mobilização gerada em torno da ocupação. Produções de artes plásticas também eram realizadas, como é o exemplo da Monalisa Lanceira (Figura 15), um grande painel em mosaico situado na portaria do prédio, realizado pela artista Silvia Marcon, cuja série de obras “Monalisas”<sup>13</sup> são observadas por diversos pontos de Porto Alegre. Havia, portanto, uma forte

---

<sup>13</sup> Sobre a obra da artista há uma matéria disponível em <https://www.sul21.com.br/jornal/artista-leva-cor-as-ruas-de-porto-alegre-com-mona-lisas-feitas-em-mosaico/> Último acesso em 03/01/2018.

intonia social e cultural da ocupação em uma região central e o seu entorno na cidade.

Tabela 4 – Lista de atividades promovidas pela Ocupação Lanceiros Negros

Atividade	Data	Descrição
Exibição de Filme	18 de dezembro de 2015	Documentário "Ousar Lutar, Ousar Vencer - A Luta Armada Contra a Ditadura-Civil Militar"
Exibição de Filme	19 de dezembro de 2015	Filme "Kiriku e a feiticeira"
Exibição de Filme	6 de janeiro de 2016	Filme "Megamente"
Exposição	27 de fevereiro de 2016	Exposição Fotográfica
Oficina	27 de fevereiro de 2016	Oficina de Mosaico
Oficina	Todos os sábados	Oficina de Boxe estilo cubano
Show	1 de maio de 2016	Roda de samba
Show	6 de maio de 2016	La Digna Rabia
Oficina	11 de maio de 2016	Oficina de percussão para crianças
Oficina	11 de maio de 2016	Oficina de teatro para crianças
Show	13 de maio de 2016	Trio Mandê
Show	20 de maio de 2016	Banda Kalunga Quilombola
Show	22 de maio de 2016	Bloco Avisem a Shana que sábado vai chover
Oficina	7 de junho de 2016	Oficina de reciclagem para crianças
Show	8 de junho de 2016	Dois a rodar
Teatro	10 de julho de 2016	Peça "A revolução de Frida Kahlo"
Oficina	28 de julho de 2016	Oficina de dança com o grupo de Brincantes do Paralelo 30
Show	10 de setembro de 2016	Sábado Cultural
Show	15 de setembro de 2016	Roda Viva
Sarau	24 de setembro de 2016	Sarau Cultural
Show	29 de setembro de 2016	Banda Cartolas
Show	6 de outubro de 2016	Expresso Livre
Show	14 de outubro de 2016	Valéria Houston
Show	14 de novembro de 2016	Hierofantes de marte
Show	7 de dezembro de 2016	Tonho Crocco
Show	12 de dezembro de 2016	Nei Lisboa
Show	17 de dezembro de 2016	Orquestra Villa-Lobos
Teatro	23 de maio de 2017	Peça "Pode ser que seja só o leiteiro lá fora... "

Fonte: MLB, Edição de Luiza Helena da Rosa Alves

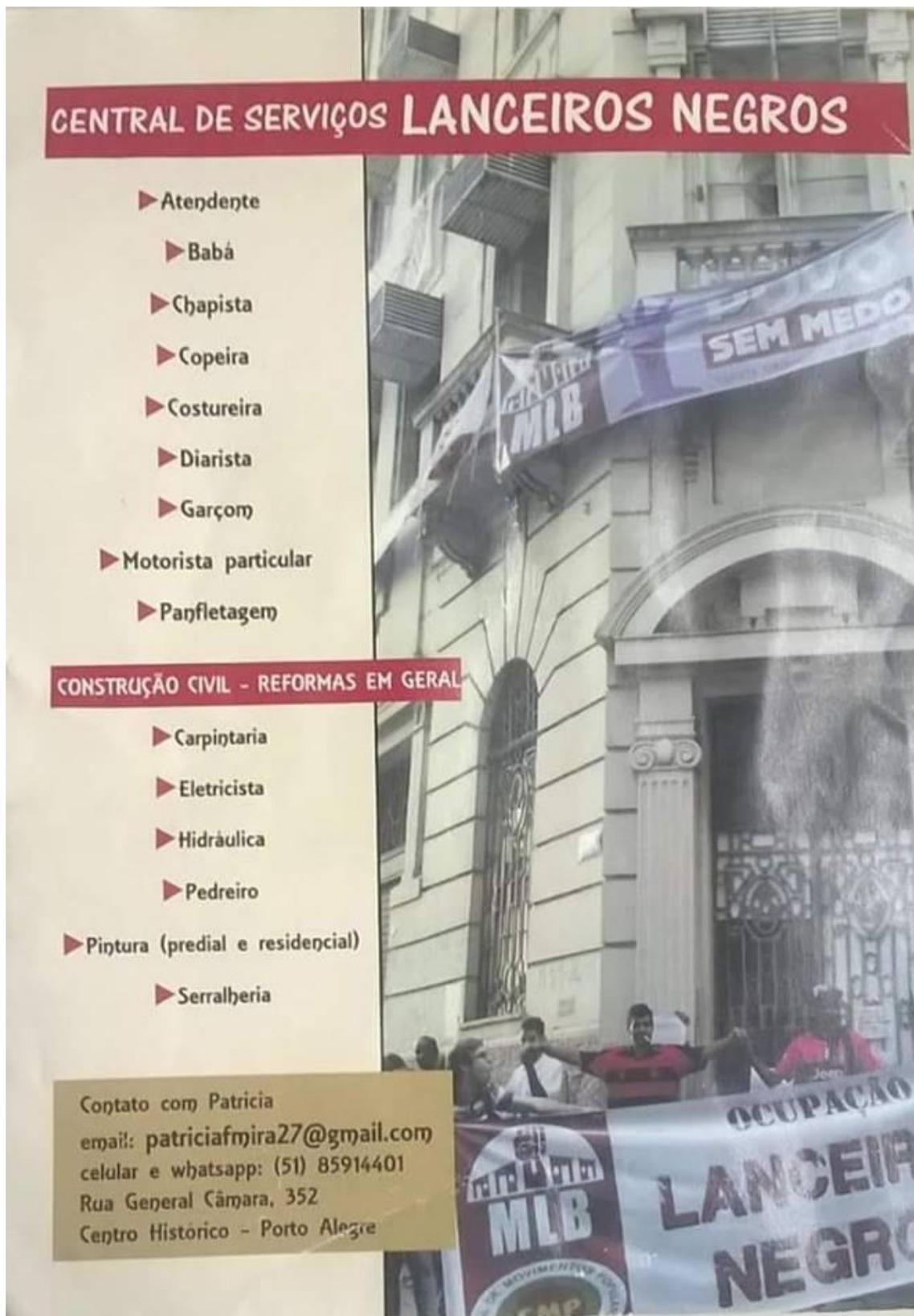
Figura 15 – A obra Monalisa Lanceira da Ocupação Lanceiros Negros



Fonte: Sul21

As consequências econômicas são sentidas pela povoação da área por pessoas com moradia no local, ampliando a oferta de serviços para os habitantes do centro ao redor da ocupação. Um questionamento informal da pesquisa entre os moradores e empresários do entorno do prédio afirmaram que a ocupação era vista positivamente pela maioria, de modo que alguns pequenos serviços eram solicitados sobretudo aos finais de semana, quando o centro esvaziava-se demograficamente. A lista dos serviços oferecidos pelos moradores da ocupação era distribuída por meio de folders e panfletos (Figura 16), visando principalmente o público do entorno na região.

Figura 16 – Folder de divulgação dos serviços da Ocupação Lanceiros Negros



The image shows a promotional flyer for the 'Central de Serviços Lanceiros Negros'. The flyer is divided into two main sections: 'CENTRAL DE SERVIÇOS LANCEIROS NEGROS' and 'CONSTRUÇÃO CIVIL - REFORMAS EM GERAL'. The background features a photograph of a building facade with a banner that reads 'SEM MEDO' and a group of people holding a banner that says 'OCUPAÇÃO LANCEIROS NEGROS'. The flyer also includes contact information for Patricia and a list of services offered.

**CENTRAL DE SERVIÇOS LANCEIROS NEGROS**

- ▶ Atendente
- ▶ Babá
- ▶ Chapista
- ▶ Copeira
- ▶ Costureira
- ▶ Diarista
- ▶ Garçom
- ▶ Motorista particular
- ▶ Panfletagem

**CONSTRUÇÃO CIVIL - REFORMAS EM GERAL**

- ▶ Carpintaria
- ▶ Eletricista
- ▶ Hidráulica
- ▶ Pedreiro
- ▶ Pintura (predial e residencial)
- ▶ Serralheria

Contato com Patricia  
email: [patriciafmira27@gmail.com](mailto:patriciafmira27@gmail.com)  
celular e whatsapp: (51) 85914401  
Rua General Câmara, 352  
Centro Histórico - Porto Alegre

Fonte: Central de Serviços da Ocupação Lanceiros Negros

A pesquisa entrevistou também uma liderança indígena que passou a morar na ocupação. Vendedor de artesanato cultural na Rua dos Andradas, com a moradia distante de duas quadras do seu ponto de vendas facilitava a existência e manutenção do trabalho. Identificou-se, portanto, que a ocupação servia também como casa de passagem, para pessoas que residiam em outro local como em áreas rurais e dependiam de um espaço semanal para passar algum período da semana para realização do trabalho. No caso citado, pessoas que morassem em uma comunidade indígena teriam um local para dormir, realizar o seu trabalho e proporcionar um contato cultural mais harmonioso com a cidade, permitindo o desenvolvimento cultural, como mostra os trechos destacados e adaptados da entrevista:

Todos tem direito a evoluir. Por que nós indígenas não podemos ter acesso ao conforto, à moradia digna e à educação? Há a necessidade do indígena de integração com a sociedade, não havendo condições no mundo hoje para que um grupo social viva de forma isolada. A garantia de um direito à identidade cultural nunca possui o intuito de preservação estática de uma cultura. Cada grupo social é composto por pessoas que possuem o direito à interação social e direito de poder acessar o produto geral da sociedade, seja adquirindo bens, seja usufruindo de serviços. O indígena estar na cidade não o descaracteriza como integrante de um grupo étnico e cultural, assim como diversas outras identidades culturais coexistem no espaço urbano. Não se trata, portanto, de garantir a terra para os povos indígenas e priva-los do convívio cidadão nos espaços urbanos. É preciso assegurar também o acesso dessas populações ao direito à cidade, demandando a criação de equipamentos públicos que permitam a moradia adequada para os povos indígenas, bem como espaços em que seja possível a venda de produtos como o artesanato, como é comum nas cidades embora em condições precárias.

No dia 14 de junho de 2017, com a ocupação estabelecida há um ano e sete meses, foi cumprido mandato de reintegração de posse do prédio. Durante o período de existência da Ocupação Lanceiros Negros, houve a tentativa de audiências de mediação, para tentar transformar o prédio em uma casa de acolhimento ou encontrar condições favoráveis para as famílias que habitavam

no local. O despecho, contudo, foi marcado por uma operação violenta por parte da Brigada Militar com a remoção forçada de diversas famílias, fato que foi amplamente divulgado pela mídia local<sup>14</sup>. As famílias despejadas foram realocadas provisoriamente para o Centro Vida da Brigada Militar, com condições precárias de alojamento e fornecimento das mesmas condições<sup>15</sup>.

## **2.4 Ocupação Lanceiros Negros Vivem**

A Ocupação Lanceiros Negros Vivem é uma continuidade da Ocupação Lanceiros Negros, formada em parte pelas mesmas pessoas que foram despejadas desta ocupação, assim como outras que constavam no cadastro do movimento participando de suas formações, formando assim um número maior de famílias para esta ocupação. Pouco mais de suas semanas após a dissolução da Lanceiros negros o MLB já havia projetado ação de ocupação de um outro prédio avaliado pelo movimento. No caso, tratava-se de um hotel de propriedade privada, abandonado há dois anos, em período que coincide com o tempo de grande afluxo turístico com a realização da Copa do Mundo de Futebol, sugerindo que os proprietários do imóvel visariam oferecer o serviço de hotelaria até a realização do evento, cessando posteriormente. Desta forma, o movimento afirmava que o imóvel, de grandes proporções e localizado na movimentada Rua dos Andradas (Figura 17), não cumpria sua função social.

---

<sup>14</sup> Como exemplo as reportagens de Zero Hora e do Sul21. Disponíveis em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/06/bm-cumpre-reintegracao-de-posse-em-predio-que-abriga-a-ocupacao-lanceiros-negros-em-porto-alegre-9816507.html> e <https://www.sul21.com.br/jornal/com-bombas-e-repressao-bm-inicia-operacao-de-reintegracao-de-posse-da-lanceiros-negros/>. Último acesso em 03/01/2018.

<sup>15</sup> Conforme matéria do Jornal da UFRGS, disponível em <https://www.ufrgs.br/humanista/2017/10/20/familias-da-ocupacao-lanceiros-negros-sofrem-com-precariedade-no-centro-vida/> Último acesso em 03/01/2018.

Figura 17 – Ocupação Lanceiros Negros Vivem na Rua dos Andradas



Fonte: Sul 21

O período de existência da Ocupação Lanceiros Negros Vivem foi mais curto que o da ocupação anterior, iniciando pela ocupação em 4 de Julho de 2017 e sendo reintegrada no dia 24 de Agosto. Nos dois meses que subsistiu, contudo, a localização na movimentada Rua dos Andradas, também conhecida como “Rua da Praia”, ampliou a possibilidade de divulgação da ocupação o que desde então passou a ser um assunto recorrente na mídia e entre as pessoas que passavam diariamente pelo local.

O que se verificou de pronto na ocupação foi novamente o estabelecimento de uma creche comunitária (Figura 18) e a manutenção de atividades culturais. Devido a sua localização em rua que já conta com infraestrutura de bares e com proximidade a centros culturais como a Casa de Cultura Mário Quintana, os shows realizados atraíam um público ainda maior e, diferentemente da ocupação anterior, estes eventos eram realizados na calçada em frente ao prédio, permitindo que um grande contingente de pessoas pudesse

participar tomando parte da rua e fornecendo uma segurança maior ao interior do prédio da ocupação (Tabela 5). Pela dimensão dos eventos, outros comerciantes atraíam-se para vender produtos no entorno do prédio, havendo uma movimentação financeira em produtos de consumo e vendas de roupas e livros.

Figura 18 – Creche comunitária da Ocupação Lanceiros Negros Vivem



Fonte: MLB

Tabela 5 – Lista de atividades promovidas pela Ocupação Lanceiros Negros Vivem

Atividade	Data	Descrição
Show	9 de julho de 2017	Banda Sintonia Ponto Rap
Show	9 de julho de 2017	Bloco Bate & Sopra
Teatro	9 de julho de 2017	Oficina Montagem Mahagonny/Grupo Trilho de Teatro Popular
Show	9 de julho de 2017	Banda Tribo Brasil
Show	9 de julho de 2017	Banda Poetica Planetaria Subtropicalista
Feira	9 de julho de 2017	Feira de artesanato indígena
Show	9 de julho de 2017	Grupo RAFUAGI
Teatro	20 de julho de 2017	Peça "Che Guevara: O campeador da democracia"
Show	20 de julho de 2017	Pedro e Hannah
Show	20 de julho de 2017	Ferreira Feijó
Show	20 de julho de 2017	Erick Endres
Festa	28 de julho de 2017	Cumbia na Rua
Exibição de Filme	6 de agosto de 2017	Filme "All Power to the people"
Exibição de Filme	22 de agosto de 2017	Documentário "Por que Ocupamos?"
Exibição de Filme	22 de agosto de 2017	Documentário "Lanceiros Negros estão vivos"
Show	22 de agosto de 2017	La Digna Rabia
Exibição de Filme	23 de agosto de 2017	Filme "Terra Vermelha"
Show	23 de agosto de 2017	Neggo Delito
Show	23 de agosto de 2017	Nenung - Darma Lovers
Exibição de Filme	23 de agosto de 2017	Filme "CENTRAL: o poder das facções no maior presídio do Brasil"
Teatro	23 de agosto de 2017	Peça "Che Guevara: Eterno Guerrilheiro"
Exibição de Filme	24 de agosto de 2017	Filme "Branco sai, preto fica"
Show	24 de agosto de 2017	Banda No gracias
Exibição de Filme	25 de agosto de 2017	Documentário "O lixo que produzimos"
Exibição de Filme	25 de agosto de 2017	Filme "Ilha das Flores"
Exibição de Filme	25 de agosto de 2017	Documentário "Catarmos nós"

Fonte: MLB, Edição de Luiza Helena da Rosa Alves

Por conta dessa visibilidade e eventos acontecendo ao ar livre, o MLB, movimento organizador da ocupação, procurava distribuir panfletos de divulgação dos serviços juntamente com um reforço da imagem da Lanceiros Negros Vivem (Figura 19), requisitando o serviço também como uma forma de apoio. Passou a se perceber também serviços variados visando um outro tipo e público, principalmente em atividades ligadas à estética (Figura 20).

Figura 19 – Folder de divulgação da Lanceiros Negros Vivem



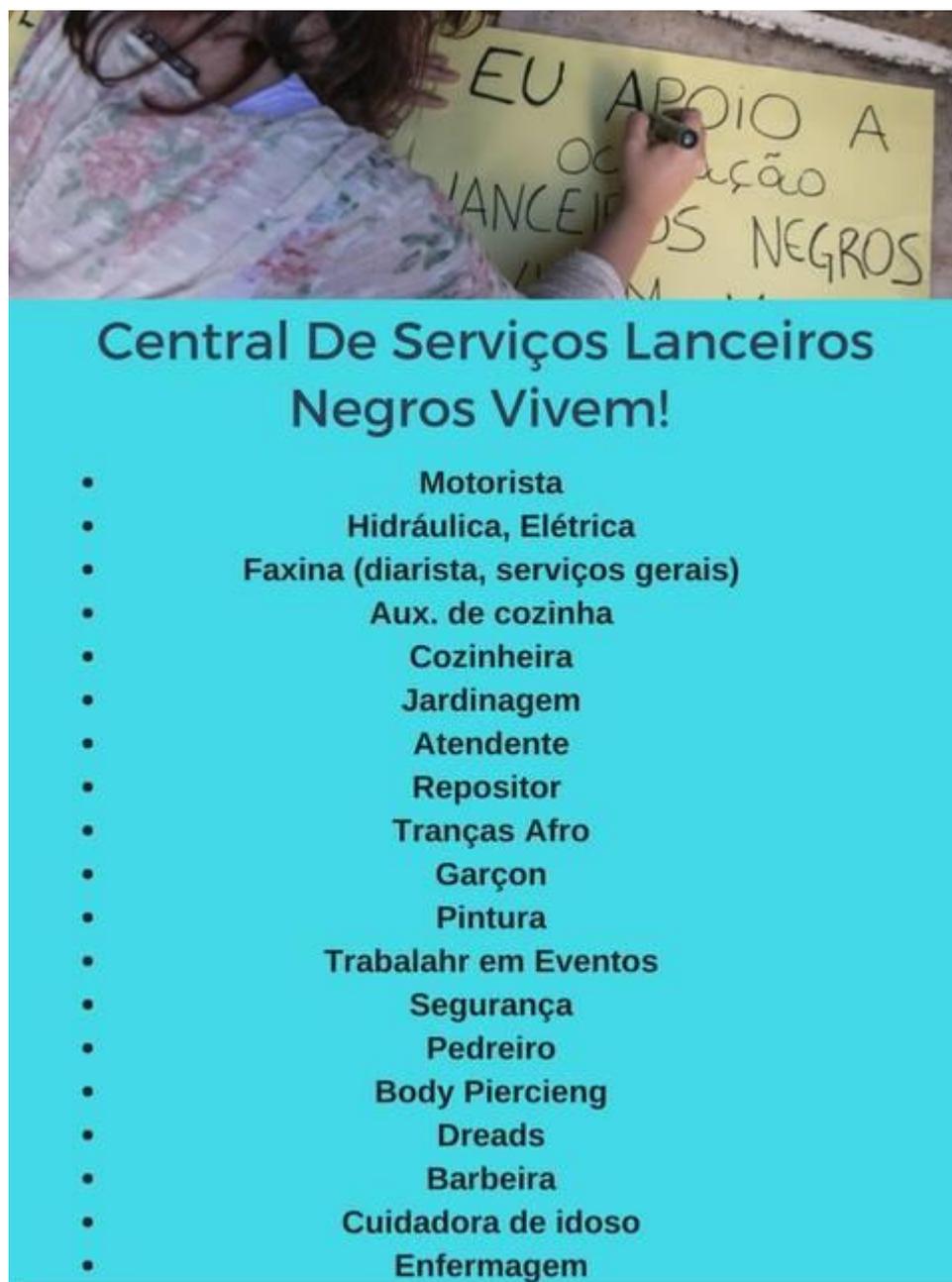
# **Aqui o povo batalha!**

**Contrate uma Lanceira ou um Lanceiro e apoie a  
nossa luta!**

---

Fonte: Central de Serviços da Lanceiros Negros Vivem

Figura 20 – Folder com lista de serviços oferecidos pela Lanceiros Negros Vivem



Fonte: Central de Serviços da Lanceiros Negros Vivem

Após a reintegração de posse da Lanceiros Negros Vivem, as famílias novamente foram realocadas para o Centro Vida da Brigada Militar, havendo outras que retornaram para casa familiares, enquadrando-se na situação de déficit habitacional, e ainda as que migraram para outras ocupações. Uma dessas ocupações que serviu também de apoio nesses momentos de despejo para essas famílias foi a Ocupação de Mulheres Mirabal.

Apesar do desfecho da Ocupação Lanceiros Negros Vivem não ter alcançado a posse do prédio, a negociação que ocorreu na data marcada para a operação da reintegração pode ser vista como positiva, a começar pela ausência do uso excessivo de violência que marcou a operação de reintegração ocorrida na outra ocupação. A negociação se deu no próprio prédio ocupado, com a presença de representantes do Governo do Estado, Prefeitura Municipal, Fundação de Assistência Social e Cidadania, Defensoria Pública e Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa. O acordo firmado para desocupação do prédio propunha que todos os ocupantes recebessem aluguel social da Prefeitura por seis meses, sendo abrigados no Centro Vida da Brigada Militar até o recebimento. Houve ainda a promessa de encontrar soluções como unidades do programa Minha Casa, Minha Vida e a busca de novos terrenos para construção de novas residências. A repercussão dada pelo Movimento nas mídias disponíveis era a de que a Justiça não havia proporcionado mediação para a Ocupação que datava de dois meses, mas que na situação prática da reintegração houve ao menos uma tentativa de acordo.

Após três meses da desocupação, em dezembro de 2017, as famílias foram obrigadas a deixar o Centro Vida da Brigada Militar. Todas as famílias que ali se encontravam buscaram a solução provisória de moradia na casa de parentes ou procuraram integrar outras ocupações<sup>16</sup>. O aluguel social disponibilizado se mostrou um valor abaixo do necessário para a locação de uma casa para uma família, possibilitando apenas residências em periferias da capital. É de se ressaltar, no entanto, que quanto mais se disponibiliza o acesso ao aluguel social, maior é a inflação de preços no mercado, de modo que mesmo em regiões periféricas o valor do aluguel social parte como um preço de base do custo da locação de um imóvel. Dessa forma, pelo viés econômico, a solução para o problema habitacional deveria privilegiar a disponibilidade de mais imóveis, como os que se encontram desocupados, de modo a controlar os preços de locação e tornar possível uma maior margem para políticas públicas destinadas a esse fim.

---

<sup>16</sup> Conforme matéria divulgada disponível em <https://www.sul21.com.br/jornal/apos-3-meses-familias-da-lanceiros-negros-sao-obrigadas-deixar-centro-vida/> Último acesso em 03/01/2018

## 2.5 Ocupação de Mulheres Mirabal

Das ocupações acompanhadas pela pesquisa, a Ocupação Mulheres Mirabal é a única que ainda se sustenta, até o momento de finalização da dissertação. A ocupação, com atenção especial às mulheres, possui o seu nome em homenagem às irmãs dominicanas Patria Mercedes Mirabal, Minerva Argentina Mirabal e Antonia Maria Teresa Mirabal, as quais foram assassinadas em 25 de novembro de 1960 por se opor ao governo de Rafael Leônidas Trujillo na República Dominicana. Em função do episódio, esta data foi escolhida em 1999 pela Assembleia Geral das Nações Unidas como o Dia Internacional da Eliminação da Violência contra a Mulher.

A mesma data foi a escolhida no ano de 2016 para se realizar a ocupação de um prédio situado na Rua Duque de Caxias (Figura 21), nas cercanias da região conhecida como Alto da Bronze e próxima à Usina do Gasômetro. O prédio é de propriedade da Inspetoria Salesiana São Pio X, da Ordem dos Salesianos, congregação religiosa da Igreja Católica, que mantinham o lugar como um centro de apoio e acolhimento a adolescentes, o Lar Dom Bosco, até encerrar suas atividades por falta de recursos. O prédio encontrava-se abandonado há três anos e sem função social, em área central e privilegiada para ações de cunho social, constatação que levou a sua escolha pelo Movimento de Mulheres Olga Benário movimento que organiza e coordena esta ocupação. O Movimento de Mulheres Olga Benário é uma organização exclusivamente de mulheres, próximo e com atuações conjuntas ao MLB na questão da moradia, visto como elemento central para atendimento das mulheres em situação vulnerável para escapar do chamado ciclo de violência.

Figura 21 – Prédio da Ocupação Mulheres Mirabal



Fonte: Sul 21

Ao contrário de todas as outras ocupações citadas neste trabalho, verificou-se que a Ocupação Mulheres Mirabal possui uma diferença importante no que se refere à imagem que esta desperta na mídia e no senso comum. Conforme foi apontado, o conflito destacado é entre o direito à moradia digna de ocupantes e o direito de propriedade do proprietário. Mas aqui acrescenta-se o fato de a ocupação ter como objetivo principal a criação de um Centro de Referência com atendimento e acolhimento de mulheres em situação de rua e em situação de violência doméstica, o que tem sido retratado pela mídia em geral como um serviço necessário e que não é oferecido pelo poder público. No caso de Porto Alegre, é notável a escassez de instrumentos de apoio e abrigamento para mulheres em situação de vulnerabilidade. O município dispõe de apenas uma Casa de Abrigamento para mulheres, a Casa de Apoio Viva Maria, sendo que os demais Centros de Referência funcionam em horário comercial, quando a situação mais frequente de violência doméstica é à noite, em horário não contemplado.

Por esta explicação, justifica-se que durante o período da pesquisa foi possível observar viaturas da Brigada Militar trazendo mulheres em situação de violência para serem abrigadas pela ocupação, encaminhadas pela Delegacia de Atendimento Especializado à Mulher, o que prova que a necessidade do serviço tem se sobreposto mesmo à situação de ilegalidade da ocupação. Uma das razões para o poder público solicitar o serviço da Ocupação de Mulheres Mirabal, eu pode abrigar até 60 pessoas concomitantemente, explica-se pelo fato de a Casa de Apoio Viva Maria abrigar apenas 80 mulheres por ano. Esse número contrasta com os indicadores de violência doméstica em Porto Alegre que superam 50 casos denunciados por dia.

A ocupação organizada exclusivamente pelas mulheres é a segunda desse feito na América, com o pioneirismo da Ocupação Tina Martins em Belo Horizonte, criada em 8 de março de 2016. Após negociação com o governo do Estado de Minas Gerais, esta ocupação transformou-se efetivamente em um Centro de Referência estatal para as mulheres com gestão do movimento social, transcendendo seu caráter inicial de ocupação. Este é um modelo eu busca ser seguido pela Ocupação Mulheres Mirabal em Porto Alegre.

O objetivo da ocupação é, portanto, a construção de um Centro de Referência que abrigue mulheres e seus filhos, retirando-as da situação de vulnerabilidade, situação de rua e violência doméstica, tendo intuito de contar com serviço de auxílio jurídico e psicológico. O acolhimento tem missão de orientar as mulheres e proporcionar a elas novas possibilidades de trabalho e subsistência. Repetindo o modelo de outras ocupações, também há divulgação de eventos periódicos como a realização de brechós (Figura 22), serviço de padaria (Figura 23) e incentivo a outros tipos de serviços (Figura 24), como forma também de apoio à existência da ocupação.

Figura 22 – Cartaz de divulgação do Brechó da Ocupação Mulheres Mirabal



Fonte: Ocupação Mulheres Mirabal

Figura 23 – Cartaz de divulgação do serviço de padaria da Ocupação Mulheres Mirabal



Fonte: Ocupação Mulheres Mirabal

Figura 24 – Cartaz de divulgação dos serviços prestados pela Ocupação Mulheres Mirabal



Fonte: Ocupação Mulheres Mirabal

Assim como nas outras ocupações, também há uma movimentação social em torno do prédio com a realização de festivais de música e espetáculos, que funcionam como divulgador da ocupação e realiza em si mesmo o acesso à cultura e ao lazer (Tabela 6). Apesar de bem frequentado, a distância maior do núcleo urbano do centro da cidade já se faz sentir em comparação às outras ocupações, evidenciando a necessidade de se situar em uma área central se o objetivo for além da questão habitacional, como é o caso das ocupações pesquisadas.

Tabela 6 – Lista de atividades promovidas pela Ocupação Mulheres Mirabal

Atividade	Data	Descrição
Exibição de Filme	26 de novembro de 2016	Filme "No tempo das borboletas"
Oficina	27 de novembro de 2016	Oficina de Yoga para Mulheres
Sarau	27 de novembro de 2016	Sarau "Arte pela vida das Mulheres"
Oficina	29 de novembro de 2016	Oficina de Auto-defesa para mulheres
Show	1 de dezembro de 2016	Rapper Negra Jaque
Oficina	15 de dezembro de 2016	Oficina de Bordado Empoderado
Exibição de Filme	21 de dezembro de 2016	Documentário "Domésticas"
Oficina	11 de janeiro de 2017	Oficina de grafite
Oficina	8 de fevereiro de 2017	Oficina de capoeira
Oficina	14 de fevereiro de 2017	Oficina de Biodança
Oficina	27 de fevereiro de 2017	Oficina de Bonecas Quitapenas
Festa	28 de fevereiro de 2017	Baile Infantil de carnaval
Sarau	15 de março de 2017	Sarau pelas Mulheres
Sarau	18 de março de 2017	Sarau de Poesia Negra
Oficina	24 de março de 2017	Oficina de Stencil
Oficina	28 de março de 2017	Oficina de Dança Africana
Show	7 de abril de 2017	Flu
Show	7 de abril de 2017	Bando Celta
Show	7 de abril de 2017	Rodrigo Nassif
Show	7 de abril de 2017	Império da Lã
Show	8 de abril de 2017	Carlos Hahn
Show	8 de abril de 2017	Duda Fortuna
Show	8 de abril de 2017	Fernanda Copatti
Show	8 de abril de 2017	Encruzilhada do Samba
Show	8 de abril de 2017	Lila Borges
Oficina	8 de abril de 2017	Oficina Arte e Política dos Corpos
Show	9 de abril de 2017	As Aventuras
Show	9 de abril de 2017	Os Replicantes
Show	9 de abril de 2017	Corcel 76
Show	9 de abril de 2017	Gustavo Telles e Murilo Moura
Show	9 de abril de 2017	Cuca Medina
Show	9 de abril de 2017	Lica Tito
Show	9 de abril de 2017	Tonho Crocco
Sarau	9 de abril de 2017	Sarau das Deusas Mundanas
Oficina	9 de abril de 2017	Oficina de Lambes
Oficina	9 de abril de 2017	Oficina de Defesa Pessoal
Oficina	9 de abril de 2017	Oficina Balada Desenhada: a jornada nos quadrinhos
Oficina	9 de abril de 2017	Oficina Até que a morte nos separe. A arte denuncia a violência contra a mulher
Oficina	9 de abril de 2017	Oficina Bordando Histórias
Oficina	2 de agosto de 2017	Oficina de Fanzine sobre as Irmãs Mirabal
Oficina	16 de agosto de 2017	Oficina de Fanzine sobre Carolina Maria de Jesus
Show	24 de novembro de 2017	Nyothas Ina - Samba de Roda para as Yabas
Show	24 de novembro de 2017	Encruzilhada do samba
Show	24 de novembro de 2017	Banda Kalunga Quilombola
Show	25 de novembro de 2017	Nina Rouge
Show	25 de novembro de 2017	Gabriela Lery
Show	25 de novembro de 2017	Luisa Gonçalves
Show	25 de novembro de 2017	Crua
Teatro	25 de novembro de 2017	Peça "Zuleica"
Sarau	25 de novembro de 2017	Sarau Slam das Minas
Show	26 de novembro de 2017	Nego Joca
Show	26 de novembro de 2017	Pikardia
Show	26 de novembro de 2017	Ze do Belo
Show	26 de novembro de 2017	Lady Von Z - com covers de Led zeppelin
Show	26 de novembro de 2017	Nazário
Show	26 de novembro de 2017	Turucuta

Fonte: MLB, Edição de Luiza Helena da Rosa Alves

No dia 21 de setembro de 2017, em uma reunião com representantes do Estado do Rio Grande do Sul e Município de Porto Alegre, as partes acordaram em procurar um novo local para estabelecer a Casa de Referência Mulheres Mirabal, até maio de 2018. Com o mandado de reintegração de posse para o dia 26 de setembro de 2017, o Movimento de Mulheres Olga Benário conseguiu, através de negociações com o Poder Público, a criação de um grupo de trabalho técnico com o objetivo de realocar a Mirabal. Sobre a forma como foram percebidas esses momentos de negociação no judiciário, registra-se aqui na pesquisa um pronunciamento oficial feito pela Ocupação:

*Com a reintegração marcada para o próximo dia 26 de setembro, iniciaram-se as reuniões com os órgãos do Estado e do Município para preparar a desocupação. Na primeira reunião, chegou-se ao entendimento de que o trabalho desenvolvido pela casa é fundamental e o reconhecimento que atuamos em uma ausência do Estado fez com que nova reunião fosse marcada.*

*Para onde iriam as mulheres que estão na Casa e hoje se referenciam na Mirabal enquanto espaço político e de acolhimento? Como o Estado que se ausenta dessa construção e do investimento em espaços como esse poderia cometer mais uma violência com essas mulheres? Para onde iriam as mulheres que precisassem de um espaço de acolhimento após o dia 26?*

*Ontem, a segunda reunião aconteceu e foi um momento muito importante para nossa militância. Após 10 meses de intensa luta e resistência, conseguimos avançar nas negociações para garantir um espaço definitivo para acolher mulheres que sofrem violência. Conseguimos garantir que a reintegração fosse suspensa até maio de 2018. Enquanto isso, um grupo de trabalho técnico fará buscas para um novo espaço, a fim de que o nosso movimento, Movimento de Mulheres Olga Benário, continue seu trabalho e que a Mulheres Mirabal possa salvar mais e mais vidas.*

Até o ponto em que registrou a pesquisa e de acordo com os dados recolhidos, a Casa de Referência Mulheres Mirabal mantém uma Rede de Acolhimento, com cerca de 12 mulheres, e um Comitê de Apoio que organiza diversas atividades políticas, culturais e educativas. Além da Patrulha Maria da

Penha circular três vezes por semana nas escolas que as crianças da Mirabal estudam e também na própria Ocupação, o Centro de Saúde Santa Marta, o qual lida com diversas especialidades médicas, também atende algumas mulheres e crianças na Ocupação, com ida periódica de médicos do Programa Saúde da Família e enfermeiros.

Por conta do ineditismo da organização, o reconhecimento da Ocupação Mulheres Mirabal como um importante instrumento da Defesa dos Direitos da Mulher, parece transcender a atenção local, de modo que em 16 de outubro de 2017, a ocupação foi tema de um dossiê entre a ONU Mulheres, em Brasília. Em dezembro de 2017, a rede de televisão Telesur, multi-estatal com sede na Venezuela que visa o público sul-americano, esteve na ocupação para realizar matéria jornalística<sup>17</sup>. O canal Al Jazeera Media Network, com sede nos Estados Unidos, também realizou uma matéria sobre a ocupação.

Os dados levantados sobre as ocupações configuram-se, em grande parte, em dados primários levantados através de vivência nas ocupações e entrevista com os participantes do movimento, não havendo outras fontes que os disponibilizem. Há dados divulgados também em matérias jornalísticas, sobretudo de sítios virtuais e da chamada “mídia alternativa”, havendo pouca disponibilidade de informação por via impressa, exceto nos casos citados pela pesquisa e nos dias posteriores às tentativas ou efetivações das reintegrações de posse. Uma maior produção sobre as ocupações aqui destacadas ainda está para se realizar, podendo-se citar o livro *Os lanceiros negros – História de vida e de luta pela moradia*, lançado em novembro de 2017 sobre a Ocupação Lanceiros Negros<sup>18</sup> e o filme documentário *A noite mais fria da cidade*, dirigido por Antonio Padeiro, sobre o processo de despejo das famílias esta ocupação, lançado em outubro do mesmo ano no Encontro Internacional de Direitos Humanos realizado em Montevideu.

---

<sup>17</sup> Disponível em [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=22&v=vWOvr4RpS0s](https://www.youtube.com/watch?time_continue=22&v=vWOvr4RpS0s) Último acesso em 03.01.2018

<sup>18</sup> GOMES, Luis Eduardo. *Os lanceiros negros: História de vida e de luta pela moradia*. Porto Alegre: Diadorim, 2017.

## 2.5 Fundamentos jurídicos para defesa das ocupações

Seguindo a linha apresentada por este trabalho, as ocupações aqui demonstradas possuem toda legitimidade na suas demandas e no trabalho realizado em nome de uma efetivação de direitos então negados, ainda que apresentem também o caráter de irregularidade frente aos dispositivos da lei que regem a proteção às propriedades, públicas e privadas, mesmo que estas não estejam exercendo sua função social. Em nome da proteção jurídica destes assentamentos irregulares é que se registra aqui alguns fundamentos para a defesa destas ocupações, conforme a exposição elaborada por Nelson Saule Junior<sup>19</sup>.

Em primeiro lugar há a proteção fornecidas pelas normas internacionais<sup>20</sup>. O Brasil é signatário de tratados e convenções que asseguram o direito à moradia, bem como um sistema de organismos internacionais que podem pressionar o Estado, como foi o caso da Ocupação Lanceiros Negros Vivem, que elaborou petição à Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA como medida cautelar face a um novo episódio de despejo violento<sup>21</sup>.

Os princípios e os objetivos fundamentais o Estado Brasileiro conforme a Constituição Federal, bem como os princípios da função social da cidade e da propriedade são bases elementares para a política urbana e o tratamento de situações de conflito<sup>22</sup>. É de se notar que a propriedade só pode ser considerada como tal caso exerça sua função social, isto é, este é um elemento constitutivo da propriedade, fator que ganha relevo com a grande quantidade de imóveis desocupados.

A Constituição Federal também assegura em seu artigo 6º o direito à moradia como um direito social. Apesar de um pensamento jurídico conservador

---

<sup>19</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

<sup>20</sup> Ibidem. p.495

<sup>21</sup> Disponível em [http://observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=2128:resiste-lanceiros-a-jurisdic%C3%A7%C3%A3o-internacional-como-meio-de-tutela-de-direitos-humanos&Itemid=164&lang=en#](http://observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=2128:resiste-lanceiros-a-jurisdic%C3%A7%C3%A3o-internacional-como-meio-de-tutela-de-direitos-humanos&Itemid=164&lang=en#) Último acesso em 03.01.2018

<sup>22</sup> Ibidem. p. 496

considerar normas constitucionais de direitos sociais como normas programáticas, o direito à moradia possui aqui sua efetiva proteção em nome de sua efetivação<sup>23</sup>.

Outro fundamento se encontra no entendimento que deve haver das competências, responsabilidades e das funções constitucionais atribuídas aos entes federativos, para a promoção da política urbana<sup>24</sup>. É preciso assinalar o pressuposto de que as pessoas que se encontram em ocupações ou assentamentos irregulares demandam a atuação do poder público seja para regularizar a área ocupada ou encontrar uma outra política.

Os instrumentos do Estatuto da Cidade já mencionados são também fundamentos de defesa das ocupações<sup>25</sup>, oferecidos ao poder público para efetivar a administração urbana. Soma-se aos instrumentos o papel preponderante atribuído constitucionalmente aos municípios na realização da política urbana<sup>26</sup>, que deve utilizar de sua missão constitucional para resolver conflitos, devendo priorizar a solução do déficit habitacional e estar receptivo às ações que busquem essa efetivação, ao menos para perceber as demandas da população e buscar as soluções adequadas.

Ressalta-se aqui mais uma vez a ideia de que uma ocupação do solo urbano é, antes de tudo, uma tentativa de efetivação de direitos. Ocupar um terreno ou um imóvel é buscar efetivar o direito à cidade por meio de uma moradia digna. No Brasil, os dados apontam que isto infelizmente é um privilégio social, de forma que boa parte dos projetos de lei e de decisões do judiciário não estão atentos para esta distorção, como aconteceu no caso no Recurso Extraordinário 607940/DF julgado no Supremo Tribunal Federal<sup>27</sup>, autorizando privilégios de legislação para os condomínios fechados.

---

<sup>23</sup> Ibidem. p.496

<sup>24</sup> Ibidem. p.496

<sup>25</sup> Ibidem. p.496

<sup>26</sup> Ibidem. p.497

<sup>27</sup> RE 607940/DF – DISTRITO FEDERAL RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator: Ministro TEORI ZAVASCKI DJe 26 fevereiro 2016

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ORDEM URBANÍSTICA. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. PODER NORMATIVO MUNICIPAL. ART. 30, VIII, E ART. 182, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PLANO DIRETOR. DIRETRIZES BÁSICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. COMPREENSÃO.

1. A Constituição Federal atribuiu aos Municípios com mais de vinte mil habitantes a obrigação de aprovar Plano Diretor, como “*instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*” (art. 182, § 1º). Além disso, atribuiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*” (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de “*ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes*” (art. 182, *caput*). Portanto, nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor.

2. É legítima, sob o aspecto formal e material, a Lei Complementar Distrital 710/2005, que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, tratando da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados. A edição de leis dessa espécie, que visa, entre outras finalidades, inibir a consolidação de situações irregulares de ocupação do solo, está inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal, e nada impede que a matéria seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o Plano Diretor.

3. Aprovada, por deliberação majoritária do Plenário, tese com repercussão geral no sentido de que “*Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor*”.

4. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

Seria o caso, ao contrário, de o judiciário respaldar políticas públicas que visem a correção do déficit habitacional, oferecida a fundamentação jurídica e um desejo coletivo de que todos possam ter uma moradia digna. O conflito existente revela antes que uma dificuldade, uma possibilidade de atuação na

efetivação de direitos já assegurados no ordenamento jurídico, uma oportunidade de ajudar na construção de uma sociedade em que realmente se afirme a dignidade da pessoa humana, conforme destacado por Saule Junior no complemento do que entende ser fundamentos da proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares:

O entendimento de que a dignidade da pessoa humana, o pleno exercício da cidadania, a redução das desigualdades sociais, o combate a pobreza, a promoção do bem-estar dos habitantes da cidade, sem preconceitos – de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação – e o respeito às funções sociais da cidade serão alcançados quando houver o reconhecimento de que pessoas que vivem sem dignidade, por serem pobres, miseráveis, sem educação, sem moradia adequada, sem cidadania, também são pessoas humanas que devem ter um padrão de vida digno, abrindo os caminhos para construirmos, com base nos valores da ética, da justiça social, da solidariedade e da paz, cidades mais justas e humanas que convivam em harmonia com a natureza.

O entendimento de que o reconhecimento do direito à moradia dos habitantes da cidade, que vivem nos loteamentos, conjuntos habitacionais populares irregulares, nas favelas e nos cortiços, é um passo essencial para que os fundamentos e objetivos basilares do Estado Brasileiro sejam concretizados de modo a termos uma sociedade mais fraterna, solidária, pluralista e sem preconceitos, vivendo em harmonia e paz.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Ibidem. p.497-498.

### 3 CIDADE GLOBALIZADA DO SÉCULO XXI

#### 3.1 Contexto da globalização

O que une os dados primários recolhidos sobre as ocupações à perspectiva deste trabalho é o de estarem inseridos no contexto da globalização. Entenda-se, inicialmente, a globalização como um fenômeno de proporções mundiais que intensifica as relações entre os seres humanos, nas suas mais diversas dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas. A intensidade dessas relações fomentam disputas novas ou que já existem, de modo que os conflitos analisados até agora no trabalho possuem direta ligação com a repercussão econômica e jurídica causada pela globalização.

Apesar de fatores positivos poderem ser observados no fenômeno, no plano jurídico a globalização desdobra-se necessariamente em uma ideia de *padronização*, isto é, em uma *homogeneização das relações jurídicas-econômicas*<sup>29</sup>. Uma consequência desta padronização é perda de força do Estado frente ao mercado que, mundializado, impõe a sua desregulamentação.

É possível fazer a associação da globalização com o pensamento neoliberal<sup>30</sup>, de modo a afirmar que o passo inicial para uma mundialização da economia foi o desmonte nos anos 70 do Estado de Bem-Estar Social construído no pós-guerra, aliado com os cada vez mais desenvolvidos avanços tecnológicos. A nova ideologia representada sob o neoliberalismo arrogava-se inclusive excluir qualquer outra possibilidade de organização do Estado com o seu lema de que não haveria alternativa, *there is no alternative*.

Progressivamente, desde então até o presente, este pensamento pressiona para aceitação da ideia de que os direitos garantido pelo Estado são aqueles que podem capacitar uma pessoa para o mercado. A educação, por exemplo, não é vista como um direito em si do cidadão, mas uma forma de capacitação para entrar no mercado de trabalho, como se vê tentativas recentes

---

<sup>29</sup> CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Direito, globalização e humanidade: o jurídico reduzido ao econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2009. p.134

<sup>30</sup> STREECK, Wolfgang. *O retorno do recalcado*. Revista Piauí, no 135, dezembro de 2017.

de reformas educacionais no Brasil que relativizem a importância de conteúdos sociais e filosóficos no aprendizado. De tal forma que a própria educação é *mercantilizada*, sendo estimulado o modelo que mais seja capaz de produzir esta capacitação para o mercado.

As linhas gerais de um governo, portanto, por imposição de um mercado mundial cada vez mais fortalecido, é o de flexibilizar as normas trabalhistas, melhorar os incentivos para quem tem maior capacidade de investimento e promover a privatização e a abertura dos mercados. Se antes a questão distributiva de uma sociedade se colocava em debate o que uma pessoa tem o direito de ter, os programas políticos cada vez mais lidam apenas com a ideia de oferecer às pessoas o que é essencial, apenas. Meios que garantam a sua sobrevivência e sua colocação no mercado de trabalho.

A força da ideia da globalização associada ao neoliberalismo acaba por conformar programas de administração pública, de forma que projetos mais progressistas de sociedade pareçam se defrontar com a “falta de alternativas”. É sintomático que o período atual seja marcado por uma crise de representatividade, em que boa parte do eleitorado não encontra diferenças concretas nos programas políticos ou perde a confiança de que elas sejam executadas. Um reflexo de reação desse eleitorado em nível mundial pode ser percebido em votações de candidatos ou propostas conservadoras, no que vem sendo apontado como uma oposição à globalização, embora uma oposição não progressista socialmente.

No que se refere às cidades, estas representam a concretização da racionalidade econômica proposta pela globalização e, portanto, são um reflexo e uma necessidade de sua lógica. Nada que aconteça nas cidades jurídica ou economicamente escapa à uma pressão pela padronização, de forma a racionalizar o funcionamento do mercado. Se no advento da Revolução Industrial o fenômeno da migração populacional do campo para a cidade, conhecido como *êxodo rural*, foi uma consequência e uma necessidade para o desenvolvimento econômico, a globalização intensifica esse processo, deslocando cada vez mais as populações para grandes cidades, cidades globais que podem ser iguais em

seu funcionamento a qualquer outra, mecanizando e racionalizando também o meio rural<sup>31</sup>.

As demandas que se apresentam nas cidades, como o caso visto das demandas apresentadas pelas ocupações, são consequências deste contexto. Não há que se falar em déficit habitacional se este não é impulsionado pela lógica excludente do mercado, que vê seu acirramento em meio a uma concorrência cada vez mais mundial. O estudo do espaço e do solo urbano, em seu regime jurídico e possibilidades por meio do estudo do direito econômico, são caminhos possíveis para fazer frente a este cenário de desconsideração de direitos e potenciais afirmadores da dignidade da pessoa humana.

### 3.2 Conceito de cidade

Um primeiro entendimento sobre o solo urbano e sua utilização no contexto da globalização, torna necessário a a definição de cidade. A partir da definição de um conceito de cidade e a explanação deste processo, será possível a configuração de um direito à cidade e a análise se situações fáticas.

Definir o que é uma cidade, inicialmente, é uma questão vista conforme a consideração de quatro elementos<sup>32</sup>. A configuração de uma cidade se revela na medida em que apresenta uma densidade demográfica significativa, possui profissões urbanas especializadas, apresenta uma economia permanente e se sustenta com algum tipo de produção e consumo próprios. A partir da apreciação desses elementos é possível afirmar que uma cidade não se desenha apenas *quantitativamente* pelo número de seus habitantes, mas torna-se importante destacar o seu aspecto *qualitativo* de produção e, acrescentando a essa observação, a constatação da necessidade geral de um local no espaço que represente o comando econômico de um determinado território – como um país

---

<sup>31</sup> Um cenário já previsto e encenado, às últimas consequências, no filme *Blade Runner* e, sobretudo, na sua continuação *Blade Runner 2049*, lançado nos cinemas em 2017. Em uma das cenas deste filme, um personagem fica surpreso por encontrar um pedaço de madeira natural, algo raro e valioso em um ambiente de cidades tecnológicas e campos otimizados.

<sup>32</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p.18-19.

ou uma nação - a cidade torna-se, portanto, um conjunto complexo de sistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais<sup>33</sup>.

A cidade é, por conseguinte, um componente central de uma ordem social, política e econômica geral, constituindo-se ao longo da história com diversas funções. Constituindo-se como um lugar permanente no espaço, ela tem a função de “atração” de populações<sup>34</sup>, servindo como local de encontro para celebrações religiosas e outros eventos. Por ser um local de encontro, desempenham-se gradativamente as funções de ser um lugar de moradia<sup>35</sup>, em que são realizadas as deliberações políticas<sup>36</sup> e a formação de um ambiente de trocas e mercado próprio<sup>37</sup>. Em decorrência de todas essas funções, a cidade é o principal espaço representativo do *poder*.

A cidade moderna acaba por refletir e sustentar a organização industrial, impulsionada notavelmente pelo sistema econômico capitalista, que a realça em sua função mercantil. É a partir da industrialização que grande contingentes humanos migram do campo para a cidade<sup>38</sup>, no fenômeno conhecido popularmente como *êxodo rural*<sup>39</sup>, no qual o incremento massivo de população na cidade vem a atender a necessidade de mão de obra para produção ao mesmo tempo em que serve de escoadouro desta produção<sup>40</sup>. É a premência de atender estas populações e a desigualdade inerente ao sistema que gera o conceito de *questão social* no campo do conhecimento científico, a partir da observação das condições precárias de vida referentes ao trabalho<sup>41</sup> e a

---

<sup>33</sup> Ibidem. p.20

<sup>34</sup> ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Braziliense, 2004. p.13

<sup>35</sup> Ibidem. p.15

<sup>36</sup> Ibidem. p.19

<sup>37</sup> Ibidem. p.25

<sup>38</sup> SOMBART, Werner. *El apogeo del capitalismo*. Trad. José Urbano Guerrero. v.1. México: Fondo de cultura económica, 1984. p.404

<sup>39</sup> CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Direito, globalização e humanidade: o jurídico reduzido ao econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2009. p.134

<sup>40</sup> Ibidem. p.443-445.

<sup>41</sup> ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Trad. B.A. Schurmann. São Paulo: Boitempo, 2010

habitação<sup>42</sup>, tornando-se indispensável a utilização de serviços públicos por parte de uma administração.

Posto em perspectiva histórica, é importante salientar que a razão, em última instância, para que a cidade se constitua inequivocamente como o espaço necessário para a produção e reprodução do sistema capitalista é o fato de ser um espaço *controlado*. A cidade possui como feição principal o seu caráter urbano e, portanto, é um espaço artificial<sup>43</sup>, construído e desenhado pelo ser humano, conforme seus desejos e necessidades<sup>44</sup>. A sua oposição ao espaço do campo, de predomínio rural, se dá fundamentalmente na questão do *tempo*, de modo que o tempo do campo, por não ser controlado, é irremediavelmente um tempo de espera, cativo pelas condições naturais. É o que permite afirmar que a “alma” da cidade<sup>45</sup> é o movimento em aceleração, em oposição ao temperamento mais estático e conservador do ambiente rural<sup>46</sup>. A intensificação deste movimento citadino será determinante para a caracterização do fenômeno da *globalização*.

Em síntese do conceito formado a partir da perspectiva histórica, portanto, pode-se concluir que a cidade é um espaço *artificial, construído pelo ser humano e controlado por ele*, ressaltando-se aqui o controle do *tempo*. A cidade possui necessariamente um espaço, pessoas que o habitam e um movimento interacional entre elas<sup>47</sup>. Ela é um conjunto de sistemas complexo, marcado pelo predomínio do urbano, caracterizado por *unidades edílicas*<sup>48</sup>, conjunto de edificações de diversas funções sociais, e pela presença dos

---

<sup>42</sup> ENGELS, Friedrich. *Para a questão urbana*. Trad. João Pedro Gomes. Lisboa: Avante, 1984.

<sup>43</sup> SANTOS, Milton. *Por uma economia política da Cidade: O caso de São Paulo*. 2.ed. 1.reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2007.

<sup>44</sup> HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Trad. Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p.28

<sup>45</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Lições de direito econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p.250

<sup>46</sup> CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Curso elementar de direito econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014. p.208

<sup>47</sup> “A somatória de chão + gente + cultura”, conforme SOUZA, Washington Peluso Albino de. Op.Cit. p.249.

<sup>48</sup> SILVA, José Afonso da. Op.Cit. p.20

chamados *equipamentos públicos*<sup>49</sup>, bens públicos destinados ao atendimento da população nos diversos serviços públicos e direitos demandados.

### 3.3 Globalização e seus efeitos na urbanização

O fenômeno conhecido com o nome de globalização, por ser contemporâneo e não dispor de perspectiva histórica, enfrenta variadas conceituações por parte de autores. O que importa salientar é que a globalização, necessariamente, configura um processo de aceleração da história, acentuando, em todos os seus aspectos, o desenvolvimento produtivo e reprodutivo do sistema capitalista que comanda a ordem econômica mundial. O seu conceito, portanto, passa por apontá-lo como um *processo*, o qual intensifica as interações transnacionais, com amplas repercussões nas dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas, em uma miríade de subprocessos que interligam as localidades e compartilham efeitos entre elas<sup>50</sup>.

Quando se fala em aceleração, logo vem a noção de *tempo*. Sendo a globalização um *processo*, o seu principal escopo é o de tornar mais rápidas e intensas as relações já existentes, em razão de justificar uma maior eficácia dos objetivos centrais do sistema capitalista. É um potente dínamo ocasionado pelo avanço do desenvolvimento tecnológico, motivado pelo aumento de produção e conexão com novas regiões para finalidade mercantil. Se em um primeiro momento de industrialização o tempo de produção e operações de mercado, era contado em *dias e horas*, logo este tempo passou a ser medido em *minutos e segundos* e, com a globalização, este tempo passa a ser medido em *nanosegundos e picossegundos*<sup>51</sup> – medidas de tempo que fogem à possibilidade da própria percepção humana, reconfigurando a noção de tempo e espaço e causando uma profunda alienação.

---

<sup>49</sup> Ibidem. p.20

<sup>50</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002. p.25-27.

<sup>51</sup> VIRILIO, Paul. *A arte do motor*. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

No âmbito da economia a consequência maior do *tempo da globalização* é a de produzir um escape às instituições que lidam com as categorias tradicionais de tempo e espaço<sup>52</sup>, caracterizada a economia contemporânea por processos que obedecem a lógicas próprias e decididas fora do território em que se produzem os efeitos, podendo ser exteriores à própria vontade humana<sup>53</sup>. É por isso que a globalização tensiona a relação entre Direito e Economia, pressionando o direito a limitar-se pelo caráter econômico e seu valor de utilidade e eficácia.

Quando se examina a globalização, portanto, verifica-se sobretudo uma globalização financeira e seu efeito jurídico-econômico mais notável é o de homogeneização jurídica das relações travadas em mais de um espaço territorial<sup>54</sup>. Há uma pressão para uma *padronização* na sociedade, a fim de ampliar a abrangência territorial e a suposta eficácia – em que o tempo é fator determinante – das operações financeiras. Os ordenamentos jurídicos estatais ficam, assim, pressionados pela chamada *lex mercatoria*, uma tentativa de reduzir o domínio do Direito a uma consideração apenas econômica<sup>55</sup>.

As causas materiais que podem servir de marco para estas transformações econômicas no mundo transcendem apenas o aspecto de desenvolvimento tecnológico, que impulsionou o decisivo incremento das comunicações. É possível apontar também como fatores<sup>56</sup>: em 1971 a desvinculação do dólar ao ouro; em 1972 a crise mundial do petróleo, que ocasionou a flutuação das moedas; a partir de 1979 o desmonte dos mecanismos de regulamentação financeira implementados em suporte das consequências da quebra da Bolsa de Nova York; e em 1989 a queda do muro de Berlim e o posterior desmanche da União Soviética, que alterou o cenário político global.

---

<sup>52</sup> FARIA, José Eduardo. *O Estado e o Direito depois da crise*. São Paulo: Saraiva, 2011.

<sup>53</sup> Ibidem. p.34.

<sup>54</sup> CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Direito, globalização e humanidade: o jurídico reduzido ao econômico*. Op.Cit. p.25

<sup>55</sup> Ibidem. p.26

<sup>56</sup> FARIA, José Eduardo. Op.cit. p.41

No entanto, em que pese a consideração das transformações econômicas no mundo atual, ressalta-se que algumas das contradições do sistema econômico capitalista não sofrem alterações. É possível apontar contradições fundamentais ao sistema que não sofrem alteração com o tempo e as condições materiais<sup>57</sup> como a contradição entre o valor de uso e o valor de troca<sup>58</sup>; a contradição entre o valor social do trabalho e sua representação pelo dinheiro<sup>59</sup>; a contradição entre propriedade privada e o Estado capitalista<sup>60</sup>; a contradição entre apropriação privada e riqueza comum<sup>61</sup>; a contradição entre capital e trabalho<sup>62</sup>; a contradição entre capital como processo e como coisa<sup>63</sup>, e a unidade contraditória entre produção e realização<sup>64</sup>.

O que interessa ressaltar aqui é o aumento da *intensidade* em que estas contradições se manifestam. Em referência à cidade e ao solo urbano, salienta-se uma análise da propriedade que será realizada em capítulo subsequente, considerando o solo urbano como um fator de produção econômico e, portanto, sujeito à sua mercantilização. A dissociação entre o seu valor de uso – a utilidade da coisa em si<sup>65</sup> - e o seu valor de troca – o seu valor comercial em um mercado<sup>66</sup> - de forma cada vez mais intensa no contexto atual é um aspecto que caracteriza a cidade globalizada, com sua violenta disputa territorial.

Em meio a essa disputa urbana, não há como dispensar a colocação de parâmetros para esta disputa pelo Direito, em nome de uma justiça distributiva que torne possível o equilíbrio econômico necessário para a vida e para a própria reprodução do sistema. O movimento de intensificação provocado pela

---

<sup>57</sup> HARVEY, David. *Seventeen contradictions and the of capitalism*. London: Profile books, 2014.

p.14

<sup>58</sup> Ibidem. p.15

<sup>59</sup> Ibidem.p.25

<sup>60</sup> Ibidem.p.38

<sup>61</sup> Ibidem.p.53

<sup>62</sup> Ibidem.p.62

<sup>63</sup> Ibidem.p.70

<sup>64</sup> Ibidem.p.79

<sup>65</sup> MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. v.1. São Paulo: Difel, 1984. p.42

<sup>66</sup> Ibidem. p.43

globalização causa distorções nos mercados imobiliários<sup>67</sup>, causa principal da crise nos mercados financeiros de 2008, afetando material e dramaticamente a vida de milhões de pessoas em grande escala.

O espaço urbano da cidade, sendo o espaço de vida da maioria da população mundial, acaba tendo que enfrentar localmente um problema que é global<sup>68</sup>, tendente a uma homogeneização. Como é global o problema, não de ser locais as soluções. Por isso a pertinência de se observar as experiências de luta urbana no espaço da cidade, como um fator que possui efeitos não apenas em seu próprio objeto de disputa, mas traz consigo também elementos que constroem a solução para efetivação de direitos no cenário atual.

### 3.4 Formulação do direito à cidade

Com a crescente demanda por direitos no espaço urbano, exigência imposta pela intensificação das contradições inerentes ao sistema econômico, há de se considerar também a relação entre elas. É o que se configura a partir da noção de *direito à cidade*, em que a realização de um direito depende da relação com outros direitos em um espaço urbano de intensas relações.

O manifesto resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna de 1933, conhecido como Carta de Atenas, já apontava em seu conteúdo as funções que a cidade deveria atender, como habitação, trabalho, recreação e circulação. Adotando esta referência histórica, outros documentos posteriores, como a Carta Mundial Pelo Direito à Cidade de 2006, produzido pelo Fórum Social Mundial Policêntrico realizado em Quito, Barcelona e Porto Alegre, afirmam a constante evolução da reivindicação urbana, como se nota na abrangência no texto deste documento:

*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*

---

<sup>67</sup> PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. Monica Baumgartem de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p.22.

<sup>68</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Trad. Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2009. p.28

*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. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições eqüitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes. O território das cidades e seu entorno rural também é espaço e lugar de exercício e cumprimento de direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o desfrute eqüitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades que brindam as cidades. Por isso o Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais, à participação no planejamento e gestão urbanos e à herança histórica e cultural<sup>69</sup>.*

Há, portanto, um entrelaçamento de diversos direitos quando se fala em *direito à cidade*. A gênese da expressão se deve ao título homônimo do livro de Henri Lefebvre, publicado em 1968, sendo referencial adotado neste trabalho. A sua formulação passa pela noção, apoiada em contradição fundamental, de que a cidade e a realidade urbana são reveladas a partir do seu valor de uso, enquanto o valor de troca do espaço tenciona a sua subordinação a este valor<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Texto completo disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf> . Último acesso em 05/07/2017

<sup>70</sup> LEFEBVRE, Henri. *Le droit a la ville*. 2.ed. Paris: Anthropos, 1971. p.5

Toda a sua noção passa por este movimento dialético entre os dois valores de uso e troca<sup>71</sup>, estimando mais a primeira valorização.

O que importa ressaltar aqui é a construção da realidade a partir do uso do espaço, constituindo-se em gerador de direitos. A concepção de Lefebvre aponta para uma possibilidade criativa<sup>72</sup>, de modo que a produção do espaço passa pelas relações que o conformam, estruturados a partir de práticas espaciais de pessoas e grupos sociais, entrelaçados com a representação hegemônica que se faz do espaço e os locais de representação ou vivência<sup>73</sup>. A ideia passa, portanto, uma noção de participação ativa dos habitantes da cidade.

### 3.5 Direito à cidade no Brasil e a globalização

O *direito à cidade* é garantido no Brasil, assegurado na Lei 10.257 aprovada em 2001. Este diploma legal, visando a regulação jurídica da política urbana estabelecida nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, transforma-se em importante instrumento para reforma urbana que vise a efetivação de direitos necessitados:

*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;*

---

<sup>71</sup> Ibidem. p.32

<sup>72</sup> HARVEY, David. Op.Cit. p.11

<sup>73</sup> HEIDRICH, Álvaro Luiz; MAMMARELA, Rosetta; SOARES, Paulo Roberto Rodrigues; TARTARUGA, Iván Gerardo Peyré (orgs.). *Estruturas e dinâmicas socioespaciais urbanas no Rio Grande do Sul: transformações em tempos de globalização (1991-2010)*. Porto Alegre: Editora Letral, 2016. p.10.

O texto da lei segue afirmando a noção aqui exposta de ser um direito à cidade um conjunto de direitos que exigem políticas públicas e o estímulo à participação da população como forma de proporcionar uma gestão municipal que consiga efetivar os direitos assegurados. No entanto, é desafio atual a utilização deste documento legal frente às pressões sociais para redução dos direitos e priorizar o interesse econômico.

Em verdade, há uma grande quantidade de leis, confirmando a ideia de que quanto mais valorizada é uma área, mais detalhada é a sua legislação<sup>74</sup>. É importante salientar não apenas o direito assegurado, como verificar o instrumento disponível para sua efetivação, a sua real utilização e eficácia. Nesse sentido, não apenas a desconsideração do Estatuto da Cidade é observada por parte do poder público como medidas posteriores atacam e visam alterar o seu conteúdo.

É o caso da Medida provisória 759, que altera regras da regularização fundiária urbana, estendendo-as para além dos limites previsto pelo Estatuto da cidade e relegando a questão a movimentos de mercado. Há a criação também do “direito real de laje”, em verdade um direito de superfície, que expõe à comercialização novas áreas e configurações urbanas.

Neste trabalho se buscou contribuir também com a observação na realidade sobre as práticas em que os conflitos urbanos e demandas por direitos já assegurados se manifestam. É possível assim verificar os limites e possibilidades de efetivação dos direitos frente ao cenário desenhado, permitindo analisar o potencial de produção jurídica, política e territorial<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p.95

<sup>75</sup> ALFONSIN, Betânia; CAFRUNE, Marcelo Eibs; KONZEN, Lucas Pizzolato. *O exercício do direito à moradia como estopim de mudanças jurídicas, políticas e territoriais: um estudo de caso em Porto Alegre*. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (coords.). *Direito à moradia adequada: O que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.233.

## 4 SOLO URBANO E DIREITO ECONÔMICO

### 4.1 Direito econômico

A primeira observação importante a ser feita é a de que não existe uma oposição necessária entre direito e economia, sendo o mercado uma instituição jurídica<sup>76</sup>. Dentro do sistema capitalista, a economia busca uma primazia dos movimentos do mercado, mas suas próprias exigências de *regularidade* e *previsibilidade* para se estabelecer demandam regras que o organizem<sup>77</sup>. O mercado não é natural, portanto, de forma que o Direito antes de se constituir como freio a uma suposta espontaneidade ele é, em verdade, o seu elemento constituinte.

O Direito é um instrumento do Estado moderno o qual possui a vocação de atuar no campo econômico<sup>78</sup>. São apontadas funções desempenhadas pelo Estado por meio do Direito como a de *constituir e preservar* o sistema econômico com suas instituições; a função de *complementar* o sistema, criando novas instituições, como bancos e agências reguladoras, que façam a adequação necessária à contingência; a função de *substituir* o mercado, através de atuação direta no mercado como por meio de empresas estatais; e a função de *compensar* as disfunções e desequilíbrios gerados, como se colocam o tratamento de questões sociais<sup>79</sup>.

Dessa forma a relevância de um direito econômico que possa regular e permitir a ação de políticas econômicas é inconteste. Toma-se aqui a definição que Direito Econômico é o ramo do Direito caracterizado por normas de conteúdo econômico, com o objetivo da regulamentação de medidas de política econômica e da regulamentação dos sujeitos que participem desta política, em harmonia de

---

<sup>76</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p.29

<sup>77</sup> Ibidem p.30

<sup>78</sup> GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

<sup>79</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. Op.Cit. p.19-21, em citação a Jürgen Habermas, do livro *Legitimationsprobleme im Spatkapitalismus*.

interesses individuais e coletivos conforme a Constituição e a ideologia que esteja por ela adotada<sup>80</sup>.

No âmbito municipal, é importante o enquadramento do estudo no horizonte do Direito Econômico para conferir força ao poder local frente aos já apontados efeitos da globalização que tende à homogeneização das normas, persuadindo a existência de um padrão universal. O reforço do poder local, analisando as práticas desenvolvidas, pode ser um estímulo a se encontrarem fórmulas próprias para solução dos problemas globais<sup>81</sup>, sendo atrativa a possibilidade dos municípios com a participação das populações terem poder suficiente para a regulação da vida econômica e social.

#### 4.2 Teoria dos sistemas econômicos

A relevância da abordagem teórica dos sistemas econômicos se faz para a definição do regime de propriedade, importando para a configuração das cidades. Quando se lida com a *ideologia constitucionalmente adotada*, parâmetro que conforma todo ordenamento jurídico, está a se trabalhar com a resultante dos valores ideológicos expressos na constituição<sup>82</sup>, produzindo na Constituição uma ideologia própria. A teoria dos sistemas econômicos permite a elucidação do mecanismo de análise metodológica desta ideologia conformada.

Um sistema econômico é um conjunto de elementos, de processos e de relações interligados de acordo com um princípio de unidade que assegura um coerência e estabilidade constituída por aqueles elementos, processos e relações econômicas<sup>83</sup>. Desta forma, um sistema econômico é o que oferece os fundamentos, princípios e finalidades de diversas economias que existem concretamente em uma sociedade, as quais coexistem em conformidade com este sistema.

---

<sup>80</sup> CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Curso elementar de direito econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014.

<sup>81</sup> CLARK, Giovani. *O município em face do direito econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p.172

<sup>82</sup> CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Curso elementar de direito econômico*. Op.Cit. p.118

<sup>83</sup> NUNES, António José Avelãs. *Uma introdução à economia política*. São Paulo: Quartier latin, 2008. p.60.

O conceito de sistema econômico é colocado em uma perspectiva histórica, de modo a permitir a identificação de que há a possibilidade de sistemas econômicos distintos, inclusive coexistindo em uma mesma ordem econômica. Isso implica afirmar que os diversos elementos, processos e relações econômicas em uma sociedade podem ser identificadas de forma também distinta, conforme um princípio conformador e de unidade deste sistema. Trata-se portanto de algo que orienta a observação de todas as demais relações, algo que lhes confere algum grau de coesão nas suas ações.

Além de diferentes sistemas econômicos, também há diferentes *formas econômicas*<sup>84</sup>. Um determinado sistema econômico, definido conforme seus princípios de unidade, pode assumir diferentes formas econômicas, manifestações distintas desse sistema, em que podem variar aspectos como grau de desenvolvimento da economia ou organização dos sujeitos econômicos. Tomando-se como parâmetro o *modo de coordenação* da economia, podemos exemplificar diversas formas de um mesmo sistema: um sistema econômico pode ter sua forma concorrencial ou monopolista de estado, podendo haver, portanto, um sistema *capitalista* sob a forma de *concorrência* ou um sistema *capitalista* sob a forma *monopolista de estado*, assim como pode haver a identificação de um *socialismo de concorrência* ou de um *socialismo de monopólio estatal*.

O importante a se ressaltar é que em uma sociedade real não é encontrado um sistema econômico sob a forma *pura*. O que se observa, na prática, é que as economias reais são *combinações* de sistemas, de modo que um dos quais é dominante e define as principais características de uma economia, lhe conferindo um sentido ordenador<sup>85</sup>. Dessa forma é que surge o conceito de *ordem econômica*: uma combinação de sistemas, em que um sistema é dominante e ordena a estrutura econômica de uma sociedade.

A ordem econômica expressa na constituição é inequivocamente determinada pelo sistema econômico de produção capitalista, ainda que possa ser discutido a graduação da intensidade de seus valores, combinados com valores opostos. É possível pautar a discussão do tamanho do seu dirigismo, ou

---

<sup>84</sup> Ibidem. p.60.

<sup>85</sup> Ibidem. p.61.

do seu dinamismo, ou do quando ela proporciona de abertura para transformar a realidade<sup>86</sup>. A ideologia constitucionalmente adotada, contudo, consagra o sistema capitalista por, notadamente, constituir o valor da *livre iniciativa* como fundamento da ordem econômica, no art. 170, ainda que possa, em oposição, seja contrabalançado com o fundamento da *valorização do trabalho*.

A metodologia trabalhada aqui para utilização da teoria dos sistemas econômicos possui o fundo da teoria *weberiana* ao se utilizar de seu método dos *tipos ideais*<sup>87</sup>. Isso significa a noção de que não há um sistema econômico puro em sua realização material, mas o que existem são sistemas ideais, que não se apresentam de forma pura na realidade concreta. O que há, portanto, é sempre a manifestação de um sistema híbrido, combinação de diferentes sistemas e, conseqüentemente, diferentes valores, por mais que haja a maior ou menor predominância de um dos sistemas.

A sua relevância teórica aqui demonstrada se salienta ao permitir a avaliação de um objeto conforme a os princípios afirmados na constituição, conforme uma ideologia adotada e a partir da constatação de que esta ideologia é constituída por elementos de sistemas econômicos distintos. Portanto, uma análise do solo urbano e da cidade deve ser condicionada, segundo a perspectiva metodológica adotada, pela constatação que trazem em si mesmo o elemento do conflito de interesses que configuraram os valores da ordem econômica.

### **4.3 Solo urbano e o tratamento do direito econômico**

Por consequência da abordagem da teoria dos sistemas econômicos, afirma-se que ao tratar de um objeto de valor econômico é preciso considerar a *economicidade*<sup>88</sup>, conceito que, oposto à noção de mera eficiência econômica,

---

<sup>86</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. Op.Cit. p.176-189.

<sup>87</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Regis Barbosa, Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. 4. ed. 3a reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

<sup>88</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p.298-9

permite considerar os distintos valores envolvidos em cada situação e se adotar a linha de maior vantagem, que represente maior equilíbrio como um todo. Tratar uma questão considerando a *economicidade*, portanto, significa considerar direitos e necessidades essenciais que podem em determinada situação não priorizar a eficiência econômica<sup>89</sup>, que tenha como norte o tamanho de seu “custo”<sup>90</sup> ou a possibilidade de seu lucro.

Esta perspectiva se justifica ao considerar que há valores distintos e mesmo contraditórios na *ideologia constitucionalmente adotada*, devendo ser o objeto considerado em cada situação, em uma perspectiva jurídica e, no caso deste trabalho, uma abordagem científica.

O solo urbano é um fator de produção da economia, caracterizado como um recurso natural ao lado do subsolo, solo rural, supersolo, patrimônio cultural e fontes de energia. São fatores de produção juntamente com o trabalho, o capital e a organização<sup>91</sup>.

O aspecto mais notório do solo urbano é o fato de que ele se constitui em um espaço e este, como tal, é limitado. Logo, o solo urbano, por compor um espaço na cidade onde se realiza a vida e as necessidades das pessoas, torna-se um bem escasso de grande valor. O interesse neste valor e na possibilidade de sua multiplicação é o que formam a noção de parcelamento urbano<sup>92</sup>, permitindo a divisão jurídica independente do solo para fins de edificação.

A multiplicação vertical artificial do solo, contudo, possui o condão de servir de instrumento à popularmente conhecida “especulação imobiliária”, podendo realizar um açambarcamento de imóveis não utilizados ou subutilizados, com a acumulação de potenciais geradores de lucro com baixo risco de empreendimento<sup>93</sup>, não podendo ser tratado apenas em caráter individual uma questão coletiva. A noção de solo criado também é um fator a se

---

<sup>89</sup> CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Curso elementar de direito econômico*. Op.Cit. p.35-37.

<sup>90</sup> CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. “*Custos dos direitos*” e reforma do estado. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

<sup>91</sup> CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Curso elementar de direito econômico*. Op.Cit. p.187.

<sup>92</sup> *Ibidem*. p.210.

<sup>93</sup> *Ibidem*. p.214-215.

considerar, levando em conta o coeficiente de aproveitamento e a sua taxa de ocupação, em relação à área construída e utilizada<sup>94</sup>.

#### 4.4 Propriedade urbana e sua função social

O núcleo da contradição discutida aqui entre o valor de uso e o valor comercial do solo urbano encontra seu pilar estabelecido pela propriedade. Discutir o que constitui a propriedade e a possibilidade de sua limitação como direito individual subjetivo é um elemento que necessariamente precisa ser considerado.

Primeiramente, é preciso situar o instituto da propriedade como uma noção transitória ao longo da história, de forma que seu conceito está determinado conforme sua época<sup>95</sup>. A respeito do direito de propriedade na antiguidade é recorrentemente citado o trecho de Fustel de Coulanges no qual ressalta o caráter sagrado da propriedade:

*Há três coisas que desde o período mais antigo percebemos que estão fundadas e solidamente estabelecidas nessas sociedades gregas e itálicas: a religião doméstica, a família e o direito de propriedade – três coisas que tiveram entre si, originariamente, uma visível relação e que parecem ter sido inseparáveis.*

*A ideia de propriedade privada já estava encerrada na própria religião. Cada família possuía seu fogo doméstico e seus ancestrais. Tais deuses podiam somente ser venerados por ela, só a ela protegiam – eles eram sua propriedade<sup>96</sup>.*

---

<sup>94</sup> GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental*. São Paulo: Revista dos tribunais, 1983. p.56-59

<sup>95</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade*. Disponível em <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/6982-6981-1-PB.htm> Último acesso em 05/07/2017.

<sup>96</sup> COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga: estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma*. Trad. Edson Bini. 3.ed. São Paulo: Edipro, 2001. p.56

Um conceito moderno de propriedade dentro da sociedade burguesa, contudo, eliminou a dimensão religiosa da propriedade reduzindo seu sentido ao de utilidade econômica<sup>97</sup>, justificada a partir de então pelo direito natural, constituindo-se o fundamento da propriedade em instituto jurídico e em direito subjetivo do proprietário frente ao estado. As distorções econômicas provocadas em nome da propriedade, contudo, acarretando repercussões na realização de outros direitos, tornaram inviável a manutenção de seu caráter absoluto, destacando-se *funções* que a propriedade deveria exercer também em caráter *positivo* em uma comunidade.

Neste trabalho, adota-se a perspectiva da propriedade como uma *função*, de forma que o instituto conhecido como *função social da propriedade* (Art. 5º, XXIII da Constituição) é em verdade um elemento constitutivo da propriedade, e não apenas um limitador do direito. O aporte teórico apresentado é a doutrina de León Duguit, que cunhou o termo em uma perspectiva de *direito objetivo*, negando a existência de um direito subjetivo<sup>98</sup>.

A propriedade urbana, portanto, não apenas possui uma função como ela é *em si mesma* a função<sup>99</sup>. A doutrina de Duguit alicerça-se na concepção de solidariedade social pela divisão do trabalho de Emile Durkheim<sup>100</sup>, divisão esta que a assegura a coesão social da sociedade moderna. A ideia centra-se na constatação de que, com a especialização do trabalho e do atendimento das necessidades humana, a interdependência é maior, sendo necessária a interação social. O trabalho é o mediador necessário desta interação, de modo que a ordem precisa estabelecer o equilíbrio desta coesão.

A função social da propriedade proposta por Duguit considera, portanto, a propriedade como um elemento que deve ser considerado nesta coesão social, onde encontra a formulação para o direito objetivo. Contudo, mesmo sem haver a necessidade de refutar por completo, como fez Duguit, a noção de direito

---

<sup>97</sup> COMPARATO, Fabio Konder. Op. Cit.

<sup>98</sup> DUGUIT, León. *Manuel de droit constitutionnel*. Paris: Boccard, 1923

<sup>99</sup> \_\_\_\_\_. *Traité de droit constitutionnel*. Tome 3. Paris: Boccard, 1923.

<sup>100</sup> DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. Trad. Eduardo Brandão. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p.21

subjetivo<sup>101</sup>, é possível encarar a propriedade como uma função, na medida em que ela se constitui em um *meio* para a obtenção de direitos, como na sínteses proposta por Fábio Konder Comparato:

*A concepção privatista da propriedade (...) tem levado, freqüentemente, autores e tribunais à desconsideração da verdadeira natureza constitucional da propriedade, que é sempre um direito-meio e não um direito-fim. A propriedade não é garantida em si mesma, mas como instrumento de proteção de valores fundamentais*<sup>102</sup>.

No tocante à propriedade urbana, portanto, a consideração da propriedade situada no solo urbano deve ser considerada em seu caráter de *meio* para realização de direitos, considerando que não pode ser considerada sem a avaliação do todo social. Esta concepção permite a relação entre o direito de propriedade e o direito à cidade, em que uma medida de equilíbrio deve ser estabelecida. A perspectiva aqui pesquisada leva em conta principalmente a propriedade considerada em seu aspecto absoluto e nocivo ao todo social, como é o caso de imóveis urbanos sem utilização.

---

<sup>101</sup> CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *A empresa na ordem jurídico-econômica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2010.

<sup>102</sup> Op. Cit.

## 5 CONCLUSÃO

O tema da cidade relacionado à globalização indica demandas ao Direito, de modo que o principal desafio proposto é o de garantir a efetividade das normas constitucionais que asseguram direitos fundamentais. Com a maior parte da população brasileira residindo em cidades, o chamado Direito à Cidade carrega consigo um conjunto de direitos que, efetivados, conduzem à uma existência digna para todos os cidadãos, fundamento e finalidade da Constituição Federal do Brasil.

Para avaliar melhor quais são as demandas mais urgentes na sociedade, as que motivam um grande grupo de pessoas e de famílias a ocupar um terreno ou um imóvel arriscando sua integridade física, procurou-se algumas destas ocupações, em uma tentativa de trazer dados primários coletados para a pesquisa, o que resultou na apresentação de um material pouco divulgado ou inédito, informado a partir de vivências, entrevistas e contatos diretos com os movimentos sociais que coordenam estas ações.

A contribuição dessas informações divulgadas aqui ainda merecem ser melhor exploradas, frequentada por outras abordagens teóricas e com maior profundidade jurídica em pontos específicos. Uma análise mais aprimorada dos instrumentos jurídicos disponíveis pelo Estatuto da Cidade para a formulação de políticas públicas poderia ser uma contribuição futura para a população, de modo que este trabalho conseguiu iniciar este objetivo identificando alguns conflitos e soluções apresentadas pela própria participação popular.

Apesar de terem sido apresentados alguns dados quantitativos, especialmente referente ao tamanho do déficit habitacional, a abordagem nesta dissertação buscou ser qualitativa, investigando as particularidades de cada situação concreta. A combinação de dados qualitativos com quantitativos é o essencial para elaborar uma política pública eficiente, que perceba genuinamente os anseios da população em suas demandas. Não foram poucos os projetos visando uma política habitacional que fracassaram por operar apenas com números e realizações que marginalizavam a população das decisões. Nesse sentido, esta pesquisa buscou contribuir para uma maior divulgação e informação da realidade da cidade de Porto Alegre, que muito se assemelha a qualquer outra grande capital do país.

Essa semelhança, entre outros fatores, é uma consequência direta da globalização, cujo contexto apresentado, com a referente pesquisa bibliográfica sobre o assunto e a sua relação com a cidade, pretendeu permitir a visualização de que o ocorrido em uma cidade não é um fenômeno isolado, mas uma lógica econômica que busca se impor aos Estados e ao Direito, padronizando as relações jurídicas. O solo urbano é apenas visto como uma mercadoria em crescente valorização, já sendo considerado como um fator de produção econômica. A enorme pressão exercida pelos mercados e pela sua racionalização e otimização do espaço é o que atraiu a apreciação da globalização relacionada às cidades, de modo que o seu funcionamento global opera em ritmo constante e difícil de ser cristalizado apenas um entendimento sobre este fenômeno de considerável dinamismo.

O problema inicial da pesquisa foi o de avaliar qual a possibilidade da utilização do solo urbano atender ao direito à cidade, considerando este contexto da globalização e as transformações jurídicas, sociais e econômicas que ela implica. Uma conclusão que possa oferecer a resposta para esta questão colocada é a de que variadas são as formas de utilização do solo urbano, devendo haver espaços de uso coletivo, somando-se aos espaços públicos que cumprem este papel. Porque o que se verificou na pesquisa é que as ocupações urbanas, atribuindo uma função social a prédios desocupados, conduzia-os a uma natureza, na prática, de bem público, um espaço popular de encontros e eventos, tornando os espaços vazios e inseguros de uma região central em um espaço vivo, mais seguro e com melhorias cotidianas ao entorno. Não houve identificação, por parte da pesquisa, de qualquer reclamação de vizinhos, que não fossem de ordem ideológica pré-concebida ou de pré-julgamento moral.

De toda forma, ainda que incompleta e com lacunas em vários pontos que poderiam ser aprofundados e explorados com maior amplitude, acredita-se que este trabalho de pesquisa tenha realizado a mais importante e nem sempre fácil tarefa de um trabalho acadêmico: a produção de conhecimento. Sobretudo um conhecimento que é atual e clama sua imediata interação com a sociedade que o produziu, estimulando que novas pesquisas e novos conhecimentos possam ser elaborados assentados em possíveis novos pontos de partida.

## REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (coords.). *Direito à moradia adequada: O que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Trad. Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *A empresa na ordem jurídico-econômica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Curso elementar de direito econômico*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014.
- \_\_\_\_\_. *“Custos dos direitos” e reforma do estado*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Direito e crise econômica: limites da racionalidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Direito, globalização e humanidade: o jurídico reduzido ao econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2009.
- \_\_\_\_\_. *O estatuto da cidade e a dupla dimensão do lazer: Direito social/Função urbanística*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2017.
- \_\_\_\_\_. *O trabalho no estatuto da cidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2017.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.
- CLARK, Giovani. *O município em face do direito econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- COLLADO, Pedro Escribano. *La propiedad privada urbana: encuadramiento y régimen*. Madrid: Editorial Montecorvo, 1979.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade*. Disponível em <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/6982-6981-1-PB.htm> Último acesso em 05/07/2017.
- COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga: estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma*. Trad. Edson Bini. 3.ed. São Paulo: Edipro, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade: Comentários à lei federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.

DUGUIT, León. *La transformación del estado*. Trad. Adolfo Posada. Madrid: Francisco Beltrán, 1921.

\_\_\_\_\_. *Manuel de droit constitutionnel*. Paris: Boccard, 1923

\_\_\_\_\_. *Traité de droit constitutionnel*. Tome 3. Paris: Boccard, 1923.

DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. Trad. Eduardo Brandão. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Trad. B.A. Schurmann. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. *Para a questão urbana*. Trad. João Pedro Gomes. Lisboa: Avante, 1984.

FALCÃO, Joaquim. *Invasões urbanas: conflito de direito de propriedade*. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FARIA, José Eduardo. *O Estado e o Direito depois da crise*. São Paulo: Saraiva, 2011.

GOMES, Luis Eduardo. *Os lanceiros negros: História de vida e de luta pela moradia*. Porto Alegre: Diadorim, 2017.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONZÁLEZ, Isabel Miralles. *Dominio público y propiedad privada em la nueva Ley de Costas*. Madrid: Editoria Civitas, 1992.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

\_\_\_\_\_. *Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental*. São Paulo: Revista dos tribunais, 1983.

\_\_\_\_\_. *Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Trad. Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

\_\_\_\_\_. *Seventeen contradictions and the of capitalism*. London: Profile books, 2014.

HEIDRICH, Álvaro Luiz; MAMMARELA, Rosetta; SOARES, Paulo Roberto Rodrigues; TARTARUGA, Iván Gerardo Peyré (orgs.). *Estruturas e dinâmicas socioespaciais urbanas no Rio Grande do Sul: transformações em tempos de globalização (1991-2010)*. Porto Alegre: Editora Letral, 2016.

LAJUGIE, Joseph. *Os sistemas econômicos*. São Paulo: Difel, 1981.

LANDAUER, Carl. *Sistemas econômicos contemporâneos: uma análise comparativa*. Trad. Waltensir Dutra. v.1. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Trad. Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. *De lo rural a lo urbano*. Trad. Javier Gonzalez Pueyo. Barcelona: Península, 1978.

\_\_\_\_\_. *Le droit a la ville*. 2.ed. Paris: Anthropos, 1971.

LOCKE, John. *The second treatise of civil government and a letter concerning toleration*. Oxford: Basil Blackwell, 1948.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. v.1. São Paulo: Difel, 1984.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. v.10. 4.ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1983.

\_\_\_\_\_. *Tratado de direito privado*. v.11. 4.ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1983.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. Trad. Neil da Silva. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NUNES, António José Avelãs. *Uma introdução à economia política*. São Paulo: Quartier latin, 2008.

OSORIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Segio Antonio Fabris, 2002

PANIZZI, Wrana (org.). *Outra vez Porto Alegre: a cidade e seu planejamento*. Porto Alegre: Cirkula, 2016.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. Monica Baumgartem de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Braziliense, 2004.

SAMUELSON, Paul. *Introdução à análise econômica*. Trad. Luiz Carlos do Nascimento Silva. 8.ed. Rio de Janeiro: Agir, 1975.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Milton. *Por uma economia política da Cidade: O caso de São Paulo*. 2.ed. 1.reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2007.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

\_\_\_\_\_. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: Ordenamento constitucional da política urbana: Aplicação e eficácia do plano diretor*.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SOMBART, Werner. *El apogeo del capitalismo*. Trad. José Urbano Guerrero. v.1. México: Fondo de cultura económica, 1984.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Lições de direito econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

\_\_\_\_\_. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

TEPEDINO, Gustavo. *Multipropriedade imobiliária*. São Paulo: Editora Saraiva, 1993

VIRILIO, Paul. *A arte do motor*. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Regis Barbosa, Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. 4. ed. 3a reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. *História geral da economia*. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

## ANEXOS

### Anexo 1 – Estatuto da Cidade

#### LEI Nº 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.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### CAPÍTULO I

#### DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

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;

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;

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

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;

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

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

- 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;
- ~~h) a exposição da população a riscos de desastres naturais; — (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011).~~

h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

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;

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

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;

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

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

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

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;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. (Incluído pela Lei nº 13.116, de 2015)

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

~~III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;—~~

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

~~IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;~~

~~IV - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transportes urbanos e infraestrutura de energia e telecomunicações; (Redação dada pela Lei nº 13.116, de 2015)~~

IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

## CAPÍTULO II

## DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

### Seção I

#### Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;
- ~~t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009)~~
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
- ~~u) legitimação de posse. (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009)~~
- u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

## **Seção II**

### **Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios**

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

## **Seção III**

### **Do IPTU progressivo no tempo**

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a

propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

#### **Seção IV**

##### **Da desapropriação com pagamento em títulos**

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

#### **Seção V**

##### **Da usucapião especial de imóvel urbano**

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

~~Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.~~

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

## **Seção VI**

### **Da concessão de uso especial para fins de moradia**

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)

## **Seção VII**

### **Do direito de superfície**

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua

parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

## **Seção VIII**

### **Do direito de preempção**

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

## **Seção IX**

### **Da outorga onerosa do direito de construir**

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

- I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

## **Seção X**

### **Das operações urbanas consorciadas**

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

- I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
- II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.
- III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos

ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

~~VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;~~

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.836, de 2013)

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas. (Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015)

Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no **caput** deste artigo, no que couber. (Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015)

## **Seção XI**

### **Da transferência do direito de construir**

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

## **Seção XII**

### **Do estudo de impacto de vizinhança**

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária;

V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

### CAPÍTULO III

#### DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

§ 3º As cidades de que trata o **caput** deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

~~Art. 42-A. Os municípios que possuam áreas de expansão urbana deverão elaborar Plano de Expansão Urbana no qual constarão, no mínimo: (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~I – demarcação da área de expansão urbana; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~II – delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~III – definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 1º Consideram-se áreas de expansão urbana aquelas destinadas pelo Plano Diretor ou lei municipal ao crescimento ordenado das cidades, vilas e demais núcleos urbanos, bem como aquelas que forem incluídas no perímetro urbano a partir da publicação desta Medida Provisória. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 2º O Plano de Expansão Urbana deverá atender às diretrizes do Plano Diretor, quando houver. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 3º § 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo urbano em áreas de expansão urbana ficará condicionada à existência do Plano de Expansão Urbana. (Vide Medida Provisória nº 547, de 2011) Vigência)~~

~~§ 4º Quando o Plano Diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do Plano de Expansão Urbana. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

## CAPÍTULO IV

### 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.

## CAPÍTULO V

### DISPOSIÇÕES GERAIS

~~Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.~~

Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

~~§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.~~

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

~~§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.~~

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

§ 3º A instauração do consórcio imobiliário por proprietários que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, não os eximirá das responsabilidades administrativa, civil ou criminal (incluído pela lei nº 13.465, de 2017)

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos

administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

~~Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.~~

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do **caput** do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. (Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008) Vigência

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

~~Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subsequentes: (Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001)~~

~~"Art. 1º .....~~

~~.....~~

~~III – à ordem urbanística;~~

....." (NR)

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)."  
(NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167. ....

I - .....

.....

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

....." (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167. ....

I - .....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167. ....

II - .....

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Paulo de Tarso Ramos Ribeiro*

*Geraldo Magela da Cruz Quintão*

*Pedro Malan*

*Benjamin Benzaquen Sicsú*

*Martus Tavares*

*José Sarney Filho*

*Alberto Mendes Cardoso*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.7.2001 e retificado em 17.7.2001

Anexo 2 – Projeto de Casa de Acolhimento da Ocupação Lanceiros Negros  
para famílias em situação de vulnerabilidade



**PROJETO CASA DE ACOLHIMENTO “LANCEIROS NEGROS” PARA  
FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE**

No intuito de atender inúmeras famílias em situação de vulnerabilidade da cidade de Porto Alegre, o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), conjuntamente com representantes da sociedade civil, intelectuais da área de geografia urbana e urbanismo e com o Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU-RS) elaboraram o projeto de “Casa de Acolhimento Lanceiros Negros” que segue descrito abaixo.

A complexa formação urbana de Porto Alegre (e entorno) engloba inúmeras comunidades carentes, das quais grande parte não possui infraestrutura básica e estão sob constante risco de deslizamentos e enchentes (moradores das ilhas ao entorno de Porto Alegre), agravadas principalmente pelos últimos eventos climáticos. Assim como, é percebido um aumento das disputas de territórios urbanos pelo tráfico, sem que o Estado do Rio Grande do Sul tenha logrado atuar de forma a reduzir tais impactos negativos, percebem-se como consequências a perda de pertences e até mesmo das próprias casas, frutos de anos de trabalho, e a necessidade de abandono do local de moradia diante da crescente violência.

Da mesma forma, destaca-se a inexistência de local de acolhimento ou casas de passagem voltadas para famílias em situação de vulnerabilidade, já descritas acima, na cidade de Porto Alegre.

É neste sentido que buscamos transformar a Ocupação Lanceiros Negros, localizada na Rua Andrade Neves, número 352, em uma casa de acolhimento voltada para famílias que já se encontram cadastradas em projetos de políticas públicas para acesso a moradia digna, mas que, no entanto, ainda não foram contempladas por tais políticas públicas, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida da Caixa Econômica Federal.

Considerando este cenário, buscamos uma solução alternativa que proporcione dignidade para aqueles e aquelas, que por ventura necessitem um local salubre e organizado para habitar até que sejam incluídos(as) em alguma política pública de moradia concreta. Para tanto, este local deve oferecer condições de habitação digna e oportunidades de geração de renda, condições estas presentes na essência da Ocupação Lanceiros Negros.

Nosso principal objetivo é evitar o crescimento do número de famílias, que devido a estes infortúnios ficam em situação de rua ou engrossam as comunidades extremamente carentes que existem em nossa cidade.

Esta proposta é voltada para a constituição de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que tenha participação do Governo Federal, Estadual e Municipal através das estruturas de assistência social das três esferas estatais, assim como de entidades da sociedade civil solidárias com o projeto, sendo este administrado por um conselho formalmente constituído, com personalidade jurídica, prestando contas às três esferas do governo.

Atualmente a Ocupação Lanceiros Negros é composta por 70 (setenta) famílias. Entre os moradores há seis bebês, cinco idosos, três grávidas, 30 crianças de até 12 anos, 14 adolescentes e setenta e cinco adultos trabalhadores, oriundas de bairros carentes e vulneráveis.

Diante da difícil situação e por não serem acolhidos diante de demora de implementação de determinadas políticas públicas, bem como, inexistência de casa de passagem na cidade de Porto Alegre, as famílias ocuparam o prédio em questão, o qual permaneceu há mais de dez anos sem exercer a sua função social, prestando apenas para o acúmulo de tributos e demais despesas aos cofres do poder público.

Fruto da organização e trabalho coletivo, a Ocupação Lanceiros Negros hoje disponibiliza os seguintes atendimentos:

- Uma cozinha comunitária que oferta quatro refeições diárias (desjejum, almoço, café da tarde e janta);
- Uma biblioteca com mais de quinhentos volumes dispostos por tema e idade;
- Uma lavanderia coletiva;
- Uma pequena sala de cinema;
- Uma pequena creche com apoio de colaboradores e profissionais voltados para a área.

Além de um espírito de unidade que se constrói a cada dia através de decisões conjuntas tomadas nas Assembleias dos moradores.

Apontamos o apoio que os moradores da Ocupação já recebem da rede municipal de atendimento de serviços de educação e saúde. Nestes cinco meses em que a Ocupação consolidou-se, conseguimos matricular crianças de até quatro anos na Escola Municipal de Ensino Infantil Pica-Pau (localizada na Rua General Vasco Alves, número 1) e nas Escolas Estaduais de Ensino Fundamental Paula Soares (localizada na Rua General Auto, número 68) e Escola Estadual Rio Grande do Sul (localizada na Rua Washington Luiz, número 980).

Contamos ainda com o atendimento médico, ambulatorial e odontológico, disponíveis no Centro de Saúde Santa Marta (localizado na Rua Capitão Montana, número 27).

### **1. Procedimentos operacionais para tornar a Ocupação em uma Casa de Acolhimento**

Para tornarmos a Ocupação Lanceiros Negros em um espaço de acolhimento, que receba o maior número de famílias possíveis, precisamos de uma organização que viabilize tal proposta.

Para tanto, através de instituição de uma OSCIP, formalmente regulamentada através da constituição de personalidade jurídica, buscaremos uma rede de apoio interministerial contanto com o apoio de profissionais que nos auxiliarão como: assistentes sociais, psicólogos (as), nutricionistas e pedagogos (as). Frisamos que já contamos com apoiadores (as) voluntários que querem participar de tal Projeto.

A indicação de famílias vulneráveis que necessitam de habitação ocorrerá através de assistentes sociais que buscarão a Casa de Acolhimento para tal demanda.

A primeira fase do acolhimento será realizada através de uma entrevista que reconhecerá o histórico das famílias, além de suas principais necessidades relacionadas à saúde, à educação, ao trabalho e ao tempo de estadia. Ainda nesta fase, serão explicitadas as regras de convivência da Casa, como horário de entrada e saída, atualmente determinado entre os horários de 07 horas da manhã até 00h da noite; os horários para uso de espaços coletivos como lavanderia e biblioteca; a proibição de violência contra os outros moradores, contra a mulher e contra a criança, sob o risco de expulsão; a necessidade da participação nas tarefas coletivas de organização e manutenção da casa.

Concordando com as regras de convivência, a família irá para a segunda fase do acolhimento que consiste em sua inserção na Casa de Acolhimento e nos serviços públicos presentes nas mediações, assim como a organização dos horários e da participação da família nas tarefas da Casa como limpeza dos espaços individuais e coletivos (atualmente organizados em escalas diárias).

Nossa primeira ação como Casa de Acolhimento será construir um espaço de aprendizagem para crianças de até quatro anos, possibilitando que diversas mães possam ingressar no mercado de trabalho. A organização deste espaço de aprendizagem está sendo construída com a colaboração de pedagogos (as) que estarão com as crianças em período integral. Para tanto, já recebemos doações para a construção de um berçário.

A casa de Acolhimento e Passagem, Lanceiros Negros deverá ser uma instituição da sociedade civil, em conjunto com os diversos órgãos de Estado a quem a Constituição atribui o dever de zelar e proteger famílias em situação de risco e abandono. Acolherá, mediante cadastramento e o estabelecimento de criteriosa avaliação, famílias que se encontrem sem teto, sob situação de precariedade econômica ou risco de segurança. Constituir-se-á a partir dos

esforços da sociedade civil, por intermédio das organizações que adiram ao projeto, e das três esferas de poder de Estado.

O prazo de permanência das famílias acolhidas, será determinado pelo grau de precariedade das mesmas e da obrigatoriedade de sua reinserção em local de moradia que preencha os mínimos requisitos determinados pelos preceitos constitucionais vigentes e às normas internacionais as quais o Brasil é signatário, notadamente ao PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS – PIDESC.

Propõe-se que a administração da casa seja feita colegiadamente, visando contribuir com o encaminhamento efetivo de soluções do grave problema de falta de local adequado para abrigo de famílias em situação de risco e vulnerabilidade na cidade de Porto Alegre.

Ocupação Lanceiros Negros - Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB).

Porto Alegre, 14 de dezembro de 2015.